



Senato della Repubblica
Servizio Studi



Camera dei deputati
SERVIZIO STUDI

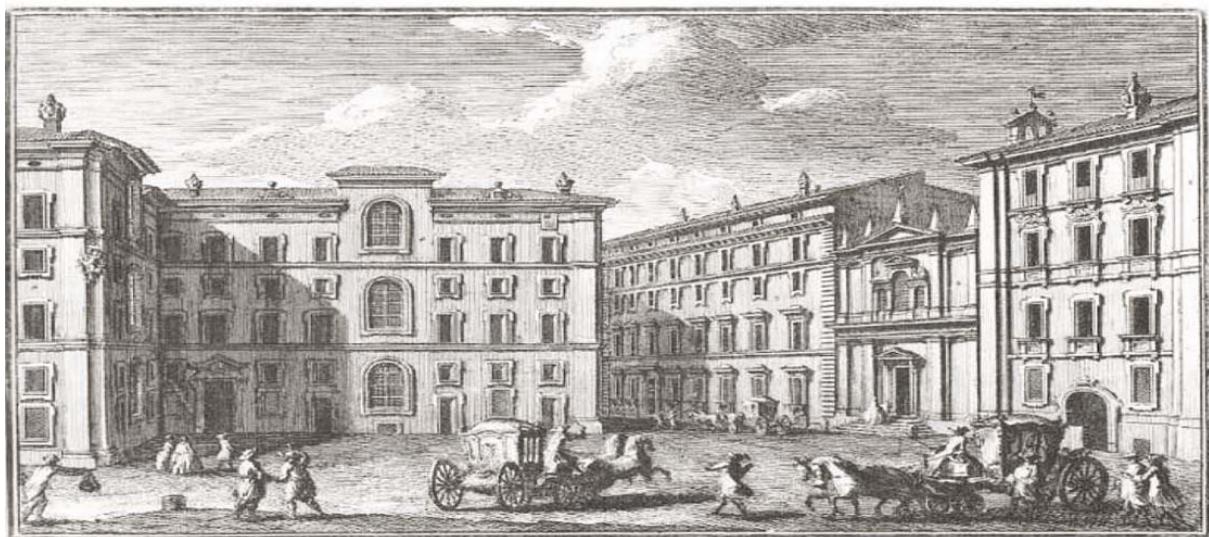
XVI legislatura

Temi del federalismo fiscale

Commissione parlamentare per le questioni regionali

Indagine conoscitiva sull'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, in relazione al nuovo assetto di competenze riconosciute alle regioni ed alle autonomie locali in materia di federalismo fiscale

novembre 2008



Il presente dossier, realizzato dal Servizio studi del Senato, fa parte di una serie di prodotti in materia di federalismo fiscale frutto della collaborazione fra i Servizi studi e bilancio dello Stato del Senato e della Camera.

I dossier dei Servizi studi del Senato e della Camera sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Il Senato e la Camera declinano ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

XVI legislatura

Temi del federalismo fiscale

**Commissione parlamentare per le questioni
regionali**

Indagine conoscitiva sull'attuazione dell'articolo 119
della Costituzione, in relazione al nuovo assetto di
competenze riconosciute alle regioni ed alle
autonomie locali in materia di federalismo fiscale

novembre 2008

Servizio studi del Senato
Dossier
n. 66

Servizio studi della Camera
Documentazioni e ricerche
n. 28

AVVERTENZA

Le Commissioni riunite del Senato 1^a (Affari costituzionali), 5^a (Bilancio) e 6^a (Finanze e tesoro), alle quali è stato deferito l'esame in sede referente dei disegni di legge in materia di federalismo fiscale (AA.SS. n. 316, d'iniziativa della Regione Lombardia e n. 1117, d'iniziativa del Governo) hanno deliberato, nella seduta del 5 novembre, l'avvio di una indagine conoscitiva, finalizzata all'istruttoria legislativa dei citati disegni di legge e destinata a concludersi entro il 20 novembre, data prevista di svolgimento della relazione illustrativa su di essi.

In relazione a ciò, e nell'imminenza dell'avvio di tale indagine, è parso opportuno mettere a disposizione, nel presente *dossier*, i resoconti stenografici delle audizioni fin qui effettuate, a partire dal 24 settembre scorso, dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali nell'ambito dell'indagine conoscitiva da questa deliberata "sull'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione in relazione al nuovo assetto di competenze riconosciute alle regioni ed alle autonomie locali in materia di federalismo fiscale".

Per la stretta attinenza a tale materia, è parso altresì opportuno inserire nel presente *dossier* i resoconti delle audizioni dei Ministri Calderoli e Sacconi avanti la medesima Commissione parlamentare, benché svolte formalmente al di fuori dell'indagine conoscitiva.

I N D I C E

COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LE QUESTIONI REGIONALI

**INDAGINE CONOSCITIVA SULL'ATTUAZIONE DELL'ARTICOLO 119
DELLA COSTITUZIONE, IN RELAZIONE AL NUOVO ASSETTO DI
COMPETENZE RICONOSCIUTE ALLE REGIONI ED ALLE AUTONOMIE
LOCALI IN MATERIA DI FEDERALISMO FISCALE.**

Seduta del 24 settembre 2008 - Audizione del presidente dell'Unione Province d'Italia (<i>UPI</i>) <i>Fabio MELILLI</i>	Pag. 3
Seduta del 25 settembre 2008 - Audizione del presidente dell'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI, <i>Leonardo DOMENICI</i>).....	" 15
Seduta del 30 settembre 2008 - Audizione di rappresentanti di Legautonomie	" 31
Seduta del 1° ottobre 2008 - Audizione di rappresentanti dell'Unione nazionale comuni, comunità, enti montani (UNCEM)	" 39
Seduta dell'8 ottobre 2008 - Audizione di rappresentanti della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome.....	" 55
Seduta del 23 ottobre 2008 - Audizione di rappresentanti della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome	" 71
Seduta del 29 ottobre 2008: - Audizione di rappresentanti di Confedilizia	" 83
- Audizione di rappresentanti di Confcommercio	" 85
Seduta del 30 ottobre 2008 - Audizione di rappresentanti di Confcooperative.....	" 91
Seduta del 6 novembre 2008 - Audizione di rappresentanti di Confartigianato	" 99

Allegati:

Seduta del 22 luglio 2008 - Audizione del ministro per la semplificazione normativa Roberto Calderoli.....

Pag. 103

Seduta del 23 settembre 2008 - Audizione del Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali, Maurizio Sacconi, sulle linee programmatiche del Governo in materia sanitaria, con riferimento ai profili di competenza della Commissione

" 131

COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LE QUESTIONI REGIONALI

**INDAGINE CONOSCITIVA SULL'ATTUAZIONE DELL'ARTICOLO 119 DELLA
COSTITUZIONE IN RELAZIONE AL NUOVO ASSETTO DI COMPETENZE
RICONOSCIUTE ALLE REGIONI ED ALLE AUTONOMIE LOCALI IN MATERIA DI
FEDERALISMO FISCALE**

**COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER LE QUESTIONI REGIONALI**

**RESOCONTO STENOGRAFICO
INDAGINE CONOSCITIVA**

1.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 24 SETTEMBRE 2008

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **DAVIDE CAPARINI**

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:		NOMIE LOCALI IN MATERIA DI FEDE- RALISMO FISCALE	
Caparini Davide, <i>Presidente</i>	3	Audizione del presidente dell'Unione pro- vince d'Italia (UPI), Fabio Melilli:	
INDAGINE CONOSCITIVA SULL'ATTUA- ZIONE DELL'ARTICOLO 119 DELLA CO- STITUZIONE IN RELAZIONE AL NUOVO ASSETTO DI COMPETENZE RICONO- SCIUTE ALLE REGIONI ED ALLE AUTO-		Caparini Davide, <i>Presidente</i> 3, 6, 9, 11 Melilli Fabio, <i>Presidente dell'UPI</i> 3, 9 Pepe Mario (PD) 8 Vitali Walter (PD) 6	

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
DAVIDE CAPARINI

La seduta comincia alle 14,10.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito).

Audizione del presidente dell'Unione province d'Italia (UPI), Fabio Melilli.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sull'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione in relazione al nuovo assetto di competenze riconosciute alle regioni ed alle autonomie locali in materia di federalismo fiscale, l'audizione del presidente dell'Unione delle province d'Italia (UPI), Fabio Melilli.

Ricordo che lo svolgimento di tale indagine è stato deliberato nel corso della seduta di ieri, essendo stata acquisita, ai sensi dell'articolo 144, comma 1, del Regolamento, la prescritta intesa dei Presidenti delle Camere.

L'odierna audizione del presidente dell'UPI costituisce l'occasione per acquisire dati ed elementi informativi sulle problematiche relative all'attuazione del Titolo V, parte seconda, della Costituzione in materia di federalismo fiscale.

Nel rivolgere un saluto ed un ringraziamento per la disponibilità manifestata, cedo la parola al presidente Fabio Melilli,

riservando eventuali domande dei colleghi della Commissione al termine della sua relazione.

FABIO MELILLI, *Presidente dell'UPI.* Innanzitutto ringrazio la Commissione per il suo invito: intendo fornire innanzitutto alla Commissione alcuni dati e informazioni e resto poi a disposizione dei componenti per le domande che vorranno rivolgermi.

I giorni che stiamo vivendo sono particolarmente intensi perché è in atto un serrato confronto con il Governo sul tema del federalismo fiscale. Sono sette anni che discutiamo dell'applicazione dell'articolo 119, norma che ha suo tempo è stata condivisa da tutti gli schieramenti politici.

Noi abbiamo sottolineato alcune questioni. La prima è che riteniamo che l'attuazione completa dell'articolo 119 dovrà riguardare sia il livello centrale che il livello regionale. Oggi le province italiane, a seguito della riforma Bassanini e dell'aumento delle funzioni che si è verificato nella seconda metà degli anni Novanta e nel 2000, ricevono dalle regioni 3 miliardi e 200 milioni di euro, a fronte di oltre 13 miliardi di entrate. Quindi una parte consistente delle spese delle province è connessa al rapporto che lega indissolubilmente l'ente provincia con l'ente regione, per le competenze della normativa regionale italiana.

Se si analizza la distribuzione di queste risorse nelle regioni italiane, ci si accorge che l'atteggiamento delle regioni stesse nei confronti del decentramento – non voglio usare il termine federalismo, in questo caso – è molto differente. Vi consegniamo uno studio di dettaglio che abbiamo realizzato su questa situazione, che spero possa aiutare la vostra riflessione. La differenza è sostanziale, perché alcune re-

gioni hanno lavorato nel rispetto dei livelli di governo previsti dalla Costituzione, altre molto di più sulla creazione di sovrastrutture – delle specie più varie – che si interpongono tra i livelli di governo che sono previsti dalla Costituzione. Così sono nate agenzie, uffici periferici, ed è nato quello che da più parti viene definito l'eccessivo costo delle istituzioni.

Noi riteniamo che questo sistema abbia prodotto una ridondanza di competenze e di funzioni che certo non fa bene all'efficienza e alla snellezza della pubblica amministrazione.

Per questo crediamo che il federalismo fiscale possa e debba essere prima di tutto l'occasione per provare a compiere un'operazione di forte semplificazione del sistema pubblico. A nostro avviso, tale operazione la si può compiere in due modi: da una parte rafforzando e ampliando l'elencazione delle funzioni fondamentali dei vari livelli di governo (e questa è competenza del Parlamento italiano), evitando così la sovrapposizione – perché c'è un legame inevitabile tra il sistema dell'attuazione del 119 e quello del 118 e del 117, dunque con quelle che sono definite le funzioni fondamentali degli enti locali.

Le risorse da attribuire a ogni livello di governo devono essere risorse proprie derivanti da compartecipazioni a tributi o da tributi propri, sia nazionali che regionali. Sarebbe ben strano infatti se in un sistema di federalismo fiscale le province e i comuni ricevessero dallo Stato l'attribuzione di compartecipazioni o risorse proprie, mentre dalle regioni si continuasse ad utilizzare un sistema sostanzialmente di finanza derivata, quindi di trasferimenti.

Questa non è un'affermazione molto semplice in termini applicativi, perché la sovranità delle regioni è da questo punto di vista primaria, anche se noi riteniamo che la competenza concorrente dello Stato, in termini di coordinamento della finanza pubblica, possa generare norme di indirizzo che consentano di raggiungere, innanzitutto, la semplificazione del sistema. Basterebbe favorire i soggetti che sono costituzionalmente previsti come li-

velli di governo ed eletti dal popolo, piuttosto che forme di gestione di funzioni amministrative che spesso sono fuori dal controllo democratico nel Paese reale, al di là della normativa che le guida.

Questo sarebbe indispensabile, per promuovere un'operazione di semplificazione. Noi, come Unione delle province non abbiamo mai assunto una posizione a difesa dell'esistente. Siamo profondamente convinti che le province italiane debbano non fare più alcune cose e farne altre al posto di altri soggetti. Un esempio è sicuramente riferito ai servizi di prossimità, che probabilmente i comuni svolgono meglio di noi. Per contro noi siamo convinti che il Paese ha la necessità di un governo di area vasta per regolare il sistema delle reti: ci sembra abbastanza originale che nel nostro Paese, ad esempio, il sistema idrico venga gestito e allo stesso tempo regolamentato dai comuni. Lo fanno attraverso gli ATO, attraverso i consigli di amministrazione, attraverso forme abbastanza originali, definite dalle leggi regionali.

Noi riteniamo che sui grandi servizi di rete, come sull'ambiente e sul sistema stradale del Paese, si possa compiere una grande operazione di semplificazione. Lo dico molto prudentemente, perché il tema rimane quello delle risorse; si dovrà verificare quanto il federalismo fiscale riuscirà a mantenere inalterata la spesa, migliorandone la qualità e quindi facendo diminuire la pressione fiscale. Secondo me, una concentrazione del mestiere di ognuno di noi può favorire sicuramente un Paese più snello, che dà risposte alle imprese e ai cittadini in modo più efficiente di quanto siamo in grado di fare oggi.

Il tema è molto delicato, ed è chiaro che per noi la partita si gioca su alcune questioni: primo fra tutto su qual è il sistema tributario e su che cosa finanzia. Nella prima versione dello schema di disegno di legge delega predisposto dal Ministro della semplificazione, Calderoli, ci è stata presentata una proposta che sostanzialmente prevede il finanziamento delle funzioni fondamentali, con un sistema perequativo, ma non si occupa nella so-

stanza — probabilmente per scelta politica — di come viene finanziato il resto. Infatti il resto viene lasciato al rapporto tra sistema regionale e sistema provinciale o comunale che sia, ma non viene regolato.

La seconda questione essenziale è che cosa succede al sistema finanziario attuale: vorremo sapere quale sarà il montante di risorse che esistono oggi in capo ai comuni e alle province.

Sempre in merito alla prima bozza Calderoli, noi abbiamo riscontrato che l'analisi sul federalismo fiscale si presenta come molto approfondita per la fiscalità regionale e molto meno approfondita rispetto alla finanza locale più propria, quella di comuni e province. Dobbiamo invece sottolineare il fatto che nel Paese esiste una diversità nel raggiungimento dei costi standard e da considerare questa diversità nella valutazione di quanto debba costare un servizio nel nostro Paese, quale che sia, a livello regionale piuttosto che a livello provinciale e comunale, dove le differenze sono ancora più marcate.

È chiaro che noi, nei prossimi giorni, tenteremo di dare un aiuto anche alla riflessione comune, perché vogliamo cominciare a produrre qualche elemento che ci consenta di capire dove sono le differenze e perché ci sono. Noi abbiamo l'impressione che i costi standard siano talmente divergenti, nel nostro Paese, da farci essere prudenti rispetto al sistema e alla tempistica del riequilibrio.

Chiudo raccontando soltanto un episodio, come faccio spesso, a rischio di risultare un po' noioso. Nel 1994, nel primo Governo Berlusconi, presso il Ministero dell'interno istituimmo — insieme al Ministro Maroni, anche allora Ministro dell'interno — due commissioni, una per la finanza locale e l'attuazione di alcune norme di decentramento, l'altra sulle questioni istituzionali. L'intento era quello di fare giustizia delle distorsioni della spesa storica, quindi di quanto il più di lista aveva distorto nelle spese dei comuni e delle province. Nell'analizzare i dati si arrivò — tecnicamente e non politicamente — alla conclusione che il riequilibrio della

spesa storica, e quindi la conversione verso il costo standard, nel nostro Paese si sarebbe potuto fare in sedici anni.

A ripensarci adesso, siccome sedici anni sono quasi passati, se avessimo portato a compimento quella proposta, magari oggi avremmo avuto un panorama molto più aggredibile dal punto di vista della trasformazione del sistema tributario italiano. Lo dico per sottolineare che esistono oggettivamente degli squilibri. Questo naturalmente non ci pone dalla parte di chi resiste. Per le province italiane tali squilibri sono rilevanti, ma non così incidenti, come nella miriade dei servizi al cittadino che svolgono i comuni. Tuttavia, si pone un tema serio e noi abbiamo l'impressione che tutto questo sia difficilmente affrontabile con una perequazione che viene intestata esclusivamente alla regione, all'interno di un territorio regionale.

Noi riteniamo che, anche da un punto di vista tecnico, il sistema perequativo verticale, che parte dallo Stato, anche se con un ruolo della regione oggettivamente importante, ci consenta di far giustizia degli squilibri, piuttosto che ricorrendo allo spacchettamento delle risorse in venti fondi, che rischiano di essere troppo deboli per compiere un'operazione di questo tipo.

Visto che ragioniamo di un sistema molto complesso, nel quale la tecnicità non è indifferente rispetto alle scelte politiche, una questione centrale è senza dubbio quella di fare chiarezza sulle cifre. Credo che le informazioni siano un elemento essenziale come base di partenza per poter camminare verso un traguardo che ci auguriamo tutti essere vicino.

Un ultimo punto. Fino ad oggi le autonomie si sono confrontate con il Governo sul federalismo fiscale. Tuttavia è inconcepibile che non ci sia un accordo forte tra il Parlamento, le regioni, le province e i comuni su un tema così importante che porterà ad una profonda trasformazione dell'assetto dei poteri e della distribuzione delle risorse pubbliche.

La Commissione bicamerale per gli affari regionali, integrata dai rappresentanti delle regioni, delle province e dei comuni,

come vuole la Costituzione, potrebbe diventare il luogo principe del confronto tra il Parlamento e le autonomie territoriali, soprattutto quando inizierà il confronto per la scrittura dei decreti attuativi del federalismo fiscale e quando sarà possibile esaminare, allo stesso tempo, il nuovo codice delle autonomie locali.

PRESIDENTE. La ringrazio, presidente Melilli, se ha una documentazione scritta, la pregherei di consegnarla, così che possiamo riprodurla e distribuirla ai commissari.

Do la parola ai colleghi che intendano intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

WALTER VITALI. Signor presidente, cercherò di essere sintetico, anche se la materia è quanto mai importante.

Premetto subito che apprezzo moltissimo il fatto che la nostra Commissione abbia deliberato questa indagine conoscitiva, perché siamo in una fase nella quale la discussione su questo importantissimo tema è concentrata, come ci diceva anche il presidente Melilli poco fa, in sede di Conferenza Stato-regioni e Conferenza unificata. Poiché, come è noto, quella è una sede extraparlamentare – voglio dare a questo termine un significato esclusivamente tecnico – credo che il Parlamento, attraverso questa nostra Commissione, possa esprimere, in tempi politicamente utili, un orientamento.

La invito, dunque, a considerare questa possibilità. *Extra legem* e al di fuori di ogni procedura, sostanzialmente, al termine di queste audizioni – che giustamente vengono effettuate con un certo ritmo e una certa rapidità – la Commissione può indicare al Governo, alle associazioni delle autonomie e alle regioni che stanno discutendo di questo, alcuni suoi indirizzi e valutazioni.

Vengo ora alle domande, visto che siamo in sede di audizione. Mi scuso con il presidente Melilli se sarò incalzante, ma lo faccio a fini maieutici, affinché la posizione dell'UPI possa essere esposta in tutta la sua articolazione.

Chiedo al presidente Melilli se ritiene possibile – ovviamente, dal mio punto di vista, questa è una domanda retorica – che si proceda separatamente nell'attuazione dell'articolo 119 sul federalismo fiscale e nella definizione delle funzioni fondamentali degli enti locali. Il Governo, a suo tempo, si era impegnato, aveva annunciato la presentazione di un altro disegno di legge (che doveva accompagnare l'attuazione dell'articolo 119) relativo al codice o alla carta delle autonomie locali.

Personalmente ritengo questo raccordo fondamentale, anche perché, nel merito, ho apprezzato come non di parte – quindi, in questo senso, da valutare ancor più positivamente – l'affermazione del presidente Melilli secondo la quale vi sono una serie di funzioni di carattere amministrativo che possono meglio essere esercitate a livello comunale e quindi le province, che anche io ritengo debbano esistere in questo Paese, possono meglio concentrarsi sulle funzioni di governo dell'area vasta, che sono sempre più importanti e sempre più hanno bisogno di un ente intermedio fra comuni e regioni.

Aggiungo – e mi rivolgo a una forza autonomista come la Lega – che mi piacerebbe che sollecitassimo la ripresa di un processo, interrotto da troppo tempo, di trasferimento di funzioni dallo Stato centrale al sistema delle autonomie locali e regionali, che è previsto dall'articolo 118 della Costituzione. L'articolo 118 stabilisce che le funzioni amministrative debbano essere esercitate dai comuni, tranne quelle che hanno bisogno, per l'esercizio unitario, di un livello istituzionale diverso.

Mi piacerebbe – parlo sempre di province – che si censissero le funzioni attualmente svolte da undici Ministeri, che hanno altrettanti uffici collocati sul territorio, per un complesso di 90 mila dipendenti, per vedere quali di queste funzioni possano essere meglio esercitate a livello ad esempio provinciale, e quali invece, dovendo continuare a essere esercitate da apparati periferici dei ministeri centrali, possano essere unificate negli uffici territoriali di governo. Segnalo che, a proposito di spesa pubblica, anziché intervenire –

come giustamente dicevano i colleghi in precedenza — per quanto riguarda la scuola, in quell'ambito si potrebbero ricavare grandi risorse per ridurre lo Stato burocratico e non quello che offre buoni servizi ai cittadini.

In secondo luogo, condivide il presidente Melilli il richiamo insistito, anche nella seconda bozza Calderoli, al principio della territorialità delle imposte? Questo è un punto molto delicato.

Ovviamente noi siamo in uno Stato nazionale. Certo, chiunque ha il diritto di pensare che per il futuro occorrerebbe evolvere questo Stato in altro modo, ma finché siamo in uno Stato nazionale l'articolo 119 rappresenta l'articolazione, su scala locale e regionale, di un sistema tributario nazionale.

Dico questo anche perché mi pare che ci sia qualcosa che non va nel modo con il quale il Governo presenta al Paese il provvedimento di federalismo fiscale. Sembra quasi che si tratti di qualcosa di dovuto al nord. Per accontentare o per fare ingoiare la pillola agli altri territori, si dice che, per quanto riguarda il sud, almeno alla Sicilia verranno riconosciute le accise sulla raffinazione dei prodotti petroliferi; per quanto riguarda il centro, anche Roma può stare tranquilla, perché un articolo prevede le risorse per Roma capitale.

La mia domanda è questa: non è che la territorialità delle imposte, alla fine, significa che, con l'attuazione del federalismo fiscale, anziché ridurre — o comunque stabilizzare — la pressione fiscale in questo Paese, la si aumenta?

Segnalo anche che in un articolo del provvedimento — mi riferisco sempre all'ultimo testo — in maniera io credo del tutto impropria si fa riferimento all'uso centralizzato delle risorse per i fondi strutturali europei, ai fini previsti dal comma 5 dell'articolo 119, che al riguardo è molto preciso e parla di risorse aggiuntive destinate dallo Stato.

Non vorrei che ci fosse l'idea che il problema si risolve centralizzando — come ha stabilito il decreto-legge n. 112 — le

risorse dei fondi strutturali europei e distribuendoli poi in modo improprio per corrispondere a questa esigenza.

Passo a un'altra domanda. Il presidente Melilli, per la verità, ne ha già parlato, ma vorrei approfondire il tema. Il quarto comma dell'articolo 119 stabilisce che l'insieme delle risorse derivanti da tutte queste fonti devono consentire a comuni, province, città metropolitane e regioni «di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite». Non esiste alcuna distinzione tra funzioni fondamentali e non. Tutte le funzioni pubbliche devono essere integralmente finanziabili attraverso questa provvista.

Quanto al fatto di aver individuato, nel testo attualmente in discussione, il finanziamento delle sole funzioni fondamentali, non pensa il presidente Melilli che possa essere gravemente pregiudizievole anche dell'attuale assetto e funzionamento del sistema degli enti territoriali? Un sistema che, peraltro, è già sottoposto a forti riduzioni di risorse, per via di tutti i provvedimenti finanziari che sono noti.

Venendo al tema della perequazione fra le regioni, non ho sentito il presidente Melilli fare riferimento a questo punto. A me sembra che nel provvedimento in discussione — pur essendoci, come dovuto, un fondo perequativo nazionale per perequare i territori con minore capacità fiscale per abitante — il meccanismo della perequazione sia in realtà tutto determinato a livello orizzontale. Quindi, mi chiedo se questa possa essere una soluzione opportuna, ritenendo personalmente che, come dice la Costituzione, la perequazione tra le regioni la deve fare lo Stato.

Naturalmente, il presidente Melilli ha già detto che, per quanto riguarda gli enti locali, ritiene che debba essere lo Stato a svolgere anche questa funzione. Su questo punto, più che formulare una domanda, svolgo una considerazione. L'articolazione dei poteri disegnata dal Titolo V della Costituzione forse è più consona con un passo come quello che, giustamente, il provvedimento Calderoli propone, ossia che queste funzioni vengano assegnate alle

regioni, anche per costruire un sistema che veda negli enti locali dei protagonisti, anche rispetto alla vita delle regioni, sul loro territorio.

Infine, l'ultima — ma non di poco rilievo — questione è quella relativa all'autonomia impositiva degli enti locali. La Lega Nord, con notevole sensibilità per il problema sollevato da tanti amministratori locali quando si è abolita l'ICI sull'abitazione principale, ha affermato che una qualche forma di autonomia impositiva è necessaria. Questa affermazione mi trova d'accordo.

Quanto a ripristinare l'ICI com'era prima, ovviamente non è questione all'ordine del giorno. La mia domanda è se il presidente Melilli concorda sull'esigenza di istituire forti presupposti per un'autonomia impositiva anche locale e quali eventualmente possono essere le soluzioni relativamente alle funzioni che le province svolgono.

Signor presidente, nelle mie parole e nelle mie domande lei e i colleghi possono avere inteso anche una sorta di radicalità nella critica a una serie di punti della bozza Calderoli. Voglio tuttavia chiarire che questa radicalità su alcuni aspetti, che considero fisiologica di una sana dialettica parlamentare, parte dal riconoscimento di due punti che considero essenziali.

In primo luogo, rispetto al programma elettorale iniziale del Popolo della Libertà, noi rileviamo un passo in avanti consistente. Infatti, se si fosse partiti dalla famosa proposta del consiglio regionale lombardo, saremmo molto più distanti dalla possibilità di arrivare a soluzioni condivise. Questo è un apprezzamento sincero che rivolgo al Ministro Calderoli e al Governo.

In secondo luogo, come il presidente Melilli, anche io considero estremamente complessa l'attuazione di questa parte della nostra Costituzione. Questa non è materia nella quale si possono usare bacchette magiche.

Da questo deriva un'ulteriore domanda per il presidente Melilli, al quale chiedo se non sarebbe il caso, anche negli indirizzi che la nostra Commissione può eventual-

mente formulare, di proporre che nel disegno di legge vi sia una chiara individuazione dei meccanismi della fase successiva all'approvazione del disegno di legge stesso. A mio avviso, tali meccanismi potrebbero anche basarsi su una sede parlamentare forte che abbia tutti gli strumenti tecnici e conoscitivi per padroneggiare questo tema e che accompagni, nel corso del tempo, la messa in atto di quella che io considero un'autentica rivoluzione del modo di essere del nostro sistema.

MARIO PEPE. Signor presidente, sarò brevissimo anche in considerazione del tempo che abbiamo a disposizione e delle osservazioni molto acute espresse dall'onorevole Vitali a nome del Partito Democratico. Ringraziamo il presidente Melilli per la valida relazione e per le proposte contenute — mi pare — nel dossier allegato, che saranno rimesse non solo a questa Commissione, ma anche al Ministro Calderoli.

Tutti riconosciamo la centralità della provincia; personalmente, peraltro, ho vissuto tutti gli aspetti della vita amministrativa e riconosco la centralità, al di là della legge n. 144, della provincia. Ci sono correnti pseudoculturali che vorrebbero demolire questi enti, ma è necessario creare prima un elemento di raccordo. L'ente di area vasta serve a questo e ritengo che dobbiamo portare avanti questa tesi.

La provincia è un po' in penombra rispetto al maxi dibattito che riguarda le regioni e a quello relativo ai comuni. Quindi, occorre dare un maggiore peso e una maggiore centralità a questo discorso.

Presidente Melilli, non ritiene lei che, nella conduzione delle trattative e delle discussioni che si avranno in sede di autonomie territoriali con il Governo, nella Conferenza unificata e anche successivamente, si debbano ridefinire — anche rispetto al discorso delle risorse — le nuove funzioni delle province? Lei ne accennava alcune. Paradossalmente io sarei per dare tutte le competenze dei vari enti alle amministrazioni provinciali: dalla sanità, alla gestione delle reti, all'ambiente, alle acque, alla gestione degli impianti

epurativi. Se non creiamo un ente unificante, abbiamo una dispersione delle funzioni e quindi anche un eccessivo aumento della spesa pubblica.

Mi rendo conto che la mia è una proposta paradossale. Non ritiene lei di acquisire la disponibilità del Governo al fine di affidare alle province ulteriori funzioni per raccordare e potenziare l'ente di area vasta, la cui attività non deve limitarsi alla viabilità, con poche risorse per la gestione, e all'edilizia scolastica, ma deve svilupparsi sul piano dello sviluppo delle attività produttive? Manca un ente di raccordo a livello provinciale.

In secondo luogo, presidente Melilli, cosa succede del raccordo tra province e aree metropolitane, che diventano un peso sostanziale nell'equilibrio tra provincia e futura area metropolitana?

Infine, non si ritiene di aprire un forte dibattito con le regioni, di realizzare finalmente i consigli delle autonomie territoriali previsti per evitare un neocentralismo regionale che è deleterio non solo per lo Stato, ma soprattutto per il sistema delle autonomie territoriali?

PRESIDENTE. Do la parola al presidente Melilli per la replica.

FABIO MELILLI, *Presidente dell'UPI.* Ringrazio per le domande cui cercherò di rispondere con chiarezza.

Lo stesso senatore Vitali ha definito retorica la sua prima domanda e lo è naturalmente anche per me. Al di là delle posizioni politiche, si tratta di un fatto oggettivo: non possiamo costruire un'ipotesi di federalismo fiscale dovendo decidere il montante delle risorse che a ogni livello di governo viene messo a disposizione, senza capire chi fa che cosa. Su questo abbiamo un rapporto, da questo punto di vista sicuramente fecondo, con il Ministro Maroni e crediamo che sia opportuno — sono convinto che il ministro condividerà — che sia rapidamente disponibile il testo del Codice delle autonomie, perché si possa camminare insieme tentando di compiere un'operazione razionale.

Nel momento in cui si ridiscute e si ricostruisce l'architettura istituzionale del nostro Paese, le risorse si legano inevitabilmente ai mestieri di ognuno di noi e siamo un po' preoccupati perché sembra che, invece, ad oggi si proceda in tempi diversi. Sarà nostra cura, nei prossimi giorni — qualche assicurazione l'abbiamo ricevuta — fare in modo che ci sia un po' di chiarezza sulle funzioni.

Il senatore Vitali mi chiama a fare una riflessione molto complessa sulla territorialità delle imposte. In questa sede, naturalmente, mi limito a fare il presidente dell'UPI, come è ovvio che sia, quindi non esprimo giudizi di ordine politico, pur mantenendo naturalmente le mie convinzioni. La preoccupazione che abbiamo è che un tema come questo, che ha una valenza politica rilevantissima, sottovaluti la tecnicità e la difficoltà della stessa. Intendo dire che la territorializzazione delle imposte, ad oggi, in questo Paese, è pressoché impossibile da un punto di vista tecnico. Basti pensare che in questo Paese esistono ancora, nelle casse dello Stato, fondi consistenti di risorse che non si sa a chi attribuire. Parlo di fondi di competenza degli enti locali.

Cito solo l'esempio della compartecipazione IRPEF. Abbiamo costruito, negli anni passati — o meglio, pensavamo di aver costruito — un gesto federalista, quando abbiamo sostituito ai trasferimenti la compartecipazione. Ebbene, la compartecipazione IRPEF da dieci anni in questo Paese viene distribuita come se fosse un trasferimento erariale. Quindi, senatore Vitali, c'è un problema a monte, o a valle, scelga lei.

Noi siamo profondamente convinti che, al di là della quantità, c'è un problema di tenuta del Paese e al riguardo il tema è naturalmente molto rilevante dal punto di vista politico.

Sul finanziamento di tutte le funzioni, ribadisco che abbiamo la preoccupazione che si concentri l'attenzione, anche per la quantità di risorse, sul fondamentale e si lasci invece al proprio destino tutto quello che viene svolto dagli enti locali e che difficilmente può rientrare nelle funzioni

fondamentali. Dobbiamo, invece, fare una riflessione su come garantiamo il livello di erogazione dei servizi, a prescindere dalla qualificazione degli stessi. Lo dice la Costituzione, nell'articolo 119 che lei, senatore Vitali, ha richiamato. Su questo c'è un dibattito molto aperto.

Sono stato forse troppo *tranchant* nella contestazione della perequazione tra regioni. Per noi il problema non è chi perequa chi. Ho fatto una valutazione, anche in questo caso, di ordine molto tecnico nel mio primo intervento. Il nostro problema sono le garanzie. Questo Paese non può immaginare che il potere normativo non abbia una garanzia da parte del sistema locale nel richiamare il rispetto della Costituzione. Per essere chiari, non abbiamo il ricorso alla Corte, o meglio ce l'abbiamo per via mediata.

Non si può immaginare che, dopo il conflitto tra poteri normativi, tra Stato e regioni, che ha visto l'impegno della Corte costituzionale per lunghi anni, si apra il conflitto a livello più basso, quando si immagina una sovranità nel sistema della perequazione. Quest'ultimo deve essere frutto di un grande lavoro di rapporto interistituzionale che un sistema federale per definizione richiama. Tutti i sistemi di federalismo dei Paesi federali hanno un grado di rapporto tra livelli istituzionali molto più alto del nostro. Parlo di confronto, di esercizio della pazienza della democrazia, non soltanto delle garanzie.

Qui faccio riferimento ai meccanismi della fase successiva e ai consigli delle autonomie. Non me ne vogliate, ma questa Commissione è monca, se guardiamo la Costituzione. Sono totalmente d'accordo con il Consiglio delle autonomie, ma ho l'impressione — questo è un giudizio politico, di cui chiedo venia — che se avessimo attuato l'articolo 11 delle norme transitorie, in questo momento questa Commissione avrebbe potuto rappresentare una punta di avanguardia nella riflessione che noi siamo costretti a fare solo con il Governo.

Ci incontriamo, in Conferenza unificata, tra esecutivi, ma se avessimo attuato le norme transitorie dell'articolo 11, pro-

babilmente oggi in questa sede tutti i livelli istituzionali del Paese riuniti avremmo potuto svolgere un ruolo — senza voler sminuire il vostro — molto più incisivo rispetto a un processo di cambiamento come questo.

Riteniamo che lo Stato, quando le regioni non applicano le norme che consentono di aumentare il livello del rapporto interistituzionale, debba cominciare ad adottare provvedimenti sostitutivi. Mi rendo conto che è un termine molto delicato, ma lo uso con prudenza.

È evidente, tuttavia, che non può esistere tra comuni, province e regioni, per le materie di competenza regionale, un rapporto di sudditanza. Questo, infatti, toccherebbe i cardini dell'articolo 118. Pertanto, ad oggi, salvo naturalmente modifiche della Costituzione o dell'impianto normativo, lo strumento non può che essere il Consiglio regionale delle autonomie a cui, a mio avviso, le regioni dovrebbero essere obbligate.

Paradossalmente abbiamo un sistema nel quale siamo più garantiti nel rapporto con lo Stato. Oggi le conferenze — sebbene anche qui sia necessario un gran lavoro — hanno momenti di confronto e di garanzia — dati anche dalle procedure delle intese, degli accordi, non soltanto dei pareri — che a livello regionale non abbiamo. Mi permetto di proporre un esempio banale: attualmente una lettera di un assessore regionale può cambiare i finanziamenti di una provincia quando vuole, senza nemmeno una delibera. Questo è un tema che riguarda una sostanziale violazione dell'impianto dell'articolo 119. Quindi, su questo siamo molto attenti.

Quanto alla ridefinizione delle nuove funzioni richiamata nel secondo intervento, noi stiamo lavorando su questo. Abbiamo il timore — non per le province, ma per il Paese — che la difesa strenua della sovranità del potere normativo regionale porti a definire un nucleo di funzioni fondamentali molto stretto e molto limitato che, inevitabilmente, provocherà ulteriori sovrapposizioni.

Infatti, se lasciamo la definizione del chi fa che cosa esclusivamente alla sovra-

nità regionale — faccio presente che le province italiane ragionano di competenze che sono per l'80 per cento derivanti da normativa concorrente, non abbiamo funzioni strategiche che ci vengono dallo Stato, non siamo ufficiali d'anagrafe — e non troviamo una formulazione normativa che, attraverso il coordinamento della finanza pubblica o attraverso quello che il Parlamento riterrà di applicare, ci costringa a non essere tutti enti generalisti, abbiamo l'impressione che la semplificazione del sistema pubblico in questo Paese non si farà mai.

Si può eliminare anche un livello di governo, ma non crediamo che sia questa la soluzione.

Quanto al tema delle aree metropolitane, siamo profondamente convinti che debba sparire la provincia. Dico con grande franchezza che il dibattito sulle aree o città metropolitane — chiamatele come volete — non corrisponde a nient'altro che alla necessità di un governo di area vasta.

Come si pone la necessità di governare a livello intermedio aree a cuneo, con piccoli comuni, con zone di montagna, quindi c'è bisogno di un coordinamento che rafforzi quel territorio, alla stessa maniera — sommesso — ci permettiamo di riferirci soltanto a Milano, Roma e Napoli; non lo dico a voce alta perché anche all'interno della mia associazione ci sono opinioni diverse — si pone il problema del governo di area vasta. Ebbene, che cosa è il governo di area vasta se non un governo delle reti, della mobilità, del sistema idrico, della nettezza urbana, dell'urbanistica, dei servizi che vanno oltre il confine del comune?

È chiaro che se quello è un governo di area vasta non può esistere la provincia. Dopodiché, se volete conoscere l'impressione di un uomo di periferia, vi dico che,

a mio parere, questo impone la rilettura dell'*hinterland*. Ci dobbiamo infatti porre il problema di che cosa fa Claviere: se facciamo l'area metropolitana a Torino, abbiamo un cuneo verso la Francia al quale dobbiamo dare una risposta istituzionale.

Ogni città ha un problema diverso, che pensiamo possa essere affrontato con grande flessibilità di strumenti che consentano a ogni città e a ogni *hinterland*, a Napoli come a Milano, di affrontare questo tema in maniera molto seria. È chiaro che questo si fa con la sovranità popolare e con i dovuti passaggi, ma vengono ridisegnati i confini. Nel testo del Codice delle autonomie del Ministro Amato accettammo, senza discutere, anche la revisione delle circoscrizioni provinciali, perché probabilmente le aree metropolitane fanno rileggere anche questo aspetto.

Da ultimo, rispetto alla fiscalità territoriale e ad altre tematiche, sono tra coloro che sono convinti che anche la specialità delle regioni abbia bisogno di una nuova attenzione. Ci sembra abbastanza strano che si possa discutere di tutto, tranne che di alcune questioni.

Preferisco, tuttavia, non andare oltre.

PRESIDENTE. Ringrazio il presidente Melilli e i suoi collaboratori.

Dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 15.

*IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI*

DOTT. GUGLIELMO ROMANO

*Licenziato per la stampa
il 24 ottobre 2008.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

€ 0,35



16STC0000880

COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LE QUESTIONI REGIONALI

RESOCONTO STENOGRAFICO INDAGINE CONOSCITIVA

2.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 25 SETTEMBRE 2008

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **DAVIDE CAPARINI**

INDICE

Sulla pubblicità dei lavori:	PAG.		PAG.
Caparini Davide, Presidente	3	Astore Giuseppe (IdV)	8
INDAGINE CONOSCITIVA SULL'ATTUAZIONE DELL'ARTICOLO 119 DELLA COSTITUZIONE IN RELAZIONE AL NUOVO ASSETTO DI COMPETENZE RICONOSCIUTE ALLE REGIONI ED ALLE AUTONOMIE LOCALI IN MATERIA DI FEDERALISMO FISCALE		Bertuzzi Maria Teresa (PD)	11
Audizione del presidente dell'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI):		Domenici Leonardo, Presidente dell'ANCI	3, 8, 14
Caparini Davide, Presidente 3, 6, 7, 14, 16		Pepe Mario (PD)	9
		Pizzetti Luciano (PD)	10
		Ria Lorenzo (PD)	12
		Vaccari Gianvittore (LNP)	7, 8
		Vitali Walter (PD)	6

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
DAVIDE CAPARINI

La seduta comincia alle 8,30.

(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito).

Audizione del presidente dell'associazione nazionale comuni italiani (ANCI).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sull'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione in relazione al nuovo assetto di competenze riconosciute alle regioni ed alle autonomie locali in materia di federalismo fiscale, l'audizione del presidente dell'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI), Leonardo Domenici.

Ringrazio il presidente e i suoi collaboratori per avere accettato il nostro invito.

Do la parola al presidente Domenici.

LEONARDO DOMENICI, *Presidente dell'ANCI.* Signor presidente, ringrazio lei e gli onorevoli commissari. Questa è, a mio avviso, un'occasione utile e importante, perché questa audizione si colloca in un passaggio particolarmente delicato relati-

vamente al federalismo fiscale. Infatti, già nella scorsa settimana, il 18 settembre, si è tenuta la riunione della Conferenza unificata, nel corso della quale si è avviato il confronto sul disegno di legge delega relativo al federalismo fiscale e all'attuazione dell'articolo 119, e ancora non sappiamo esattamente se oggi si terrà una riunione della Conferenza unificata, ma pare che ci sarà un piccolo slittamento rispetto alla data precedentemente indicata, il 25 settembre.

Credo che la Conferenza unificata si terrà nuovamente all'inizio della prossima settimana; in quella occasione si dovranno esprimere i pareri sulla cui base, poi, il testo dovrebbe essere presentato al Consiglio dei ministri.

Non vorrei fare un intervento particolarmente lungo e articolato; preferisco rimettermi eventualmente ai commissari presenti e al presidente, per questioni e domande alle quali possiamo rispondere sia io, sia il segretario generale dell'ANCI, sia la dottoressa Veronica Nicotra, che mi assistono in questa audizione.

In occasione della Conferenza unificata della scorsa settimana, noi abbiamo presentato le nostre osservazioni e anche i nostri emendamenti, il cui testo vedo già essere a vostra disposizione.

È un documento che avevamo concordato con province e regioni per affermare alcuni punti di principio. Prima di tutto la certezza di risorse per tutti i livelli istituzionali e la necessità di entrare anche nel merito delle quantità stabilite dal provvedimento che si intende avviare attraverso un allegato tecnico, nel quale si possa cominciare a considerare i problemi di ripartizione delle risorse.

Prima di entrare nel merito delle questioni che ci preoccupano maggiormente e

che, in questo momento, riguardano in particolare i comuni, credo sia necessario fare una premessa, perché questo è un punto che abbiamo sottolineato in occasione della Conferenza unificata della scorsa settimana, in modo particolare con il mio intervento.

Non c'è dubbio che il federalismo fiscale sia un provvedimento estremamente importante e più volte da noi sollecitato. Ciononostante, abbiamo bisogno di collegare strettamente questo provvedimento riformatore, fondamentale per il nostro sistema istituzionale, ad una visione più nitida, più chiara, più definita della struttura e dell'assetto complessivo del nostro ordinamento, della forma di Stato e, in particolare, delle relazioni interistituzionali all'interno della Repubblica.

Dico questo perché – qui cominciamo ad entrare nel merito del disegno di legge delega – non c'è dubbio che alcune questioni relative alle regioni, alle loro funzioni e alle risorse per finanziarle, siano piuttosto circostanziate e articolate nel disegno di legge delega.

Non altrettanto si può dire per ciò che concerne i comuni, sia per quanto attiene alle funzioni fondamentali da svolgere, sia per quanto riguarda le stesse fonti di finanziamento.

In particolare, abbiamo avuto un problema di cui immagino siate informati; non desidero pertanto soffermarmi a lungo sull'argomento anche perché, a tal proposito, abbiamo avuto un positivo chiarimento con il ministro Calderoli.

All'inizio di settembre, siamo venuti a conoscenza di un testo che conteneva, esattamente all'articolo 10, comma 1, lettera b), una proposta che recitava così: «Razionalizzazione dell'imposizione fiscale immobiliare, compresa quella sui trasferimenti della proprietà e di altri diritti reali, anche al fine di riconoscere un'adeguata autonomia impositiva ai comuni e alle città metropolitane».

Successivamente, questa lettera b) del comma 1 dell'articolo 10 è venuta meno, sostituita da un articolo di carattere più generale e più generico che richiede, a nostro parere, un necessario approfondi-

mento; in questo articolo si fa sostanzialmente riferimento ad un «paniere di tributi» da attribuire ai comuni che, naturalmente, per la sua genericità, può ricomprenderne vari o solo una parte.

A tal proposito abbiamo sollecitato un approfondimento – è il tema che ripropongo stamani all'attenzione di questa Commissione –, perché, pur rendendoci conto che si tratta di una legge delega, è anche vero che appare sproporzionato il livello di articolazione che si riferisce alle regioni in confronto a quello riguardante i comuni.

Ecco perché credo che sia particolarmente importante discuterne ancora e assumere un indirizzo preciso in merito all'assetto del nostro ordinamento.

Vorremmo capire se c'è una scelta che punta particolarmente sulle regioni oppure se, invece, sulla base di quanto è scritto nel Titolo V della nostra Costituzione, il problema non è una subordinazione fra i diversi livelli istituzionali, ma una differenziazione delle funzioni in condizione di pari dignità.

In particolare, per entrare nel concreto, questo problema riguarda, a nostro avviso, soprattutto la questione relativa alla cosiddetta perequazione.

Per quanto concerne le risorse perequative, il punto essenziale non è capire solo il loro ammontare, ma anche se tali risorse debbano essere distribuite, attraverso le regioni, all'intero sistema dei comuni o se, invece, si debba stabilire un altro tipo di procedimento in cui, con un ruolo fondamentale dello Stato e con un rapporto inevitabile con le regioni, si riconosce pur tuttavia una dignità particolare al sistema dei comuni e delle città.

Questi sono problemi che noi abbiamo avanzato e che io ho sinteticamente riproposto alla vostra attenzione; tuttavia, andando verso la conclusione di questa mia esposizione e dando per acquisita la conoscenza dei documenti che abbiamo consegnato, non posso fare a meno di sottolineare il fatto che la discussione sul federalismo fiscale si colloca in un momento particolarmente delicato per le risorse e per le finanze dei comuni italiani.

Il combinato disposto dei provvedimenti del precedente e dell'attuale Governo sta determinando una situazione particolarmente grave per la finanza comunale.

Proprio in queste ore abbiamo appreso che, contrariamente a quanto era stato concordato sia in sede politica che in sede tecnica, non è stato approvato dall'ultimo Consiglio dei ministri un decreto volto a compensare il mancato gettito del decreto Visco della Finanziaria 2007.

In questo momento si sta abbattendo sulla prossima *tranche* di trasferimenti anche un altro provvedimento del precedente Governo relativo ai costi della politica, che per i comuni rappresenta un altro impatto piuttosto significativo, intorno ai 180 milioni di euro; inoltre, facendo riferimento a un provvedimento assunto, in particolare, dal Governo attualmente in carica, rimane un grande punto interrogativo relativo al reintegro del mancato gettito dell'ICI sulla prima casa.

Sottolineo questi aspetti rendendomi conto che possono sembrare fuori contesto, ma in realtà non è così perché è del tutto evidente che esiste una relazione fra la discussione sul federalismo fiscale e i problemi attualmente aperti, tanto che nell'incontro che tenemmo lo scorso 4 settembre con il Ministro Calderoli sottolineammo comunque la necessità di anticipare e dare priorità al decreto legislativo che regolamenta la finanza dei comuni e delle province, perché proprio per effetto dei provvedimenti — sia del precedente che dell'attuale Governo — che poco fa ho richiamato, si è creata una situazione di estrema incertezza per ciò che concerne la finanza dei comuni italiani.

Naturalmente, tutto questo implica inoltre una relazione con le questioni di tipo più strettamente istituzionale che ho citato prima, che hanno anch'esse un rapporto con decisioni e scelte che il Governo sta assumendo. Mi riferisco, in particolare, all'approvazione del cosiddetto Codice delle autonomie, rispetto al quale sappiamo che c'è un dibattito sulla possibilità di non presentare una legge delega ma di

scorporare il provvedimento in una serie di leggi ordinarie, soluzione che noi giudicheremmo positivamente. Tuttavia, anche in questo senso noi poniamo una priorità, ovvero quella di lavorare sull'individuazione delle funzioni fondamentali dei comuni.

Vorrei che fosse chiaro un punto: non è intenzione dell'associazione che io presiedo utilizzare strumentalmente l'argomento delle funzioni fondamentali del Codice delle autonomie per rallentare od ostacolare il cammino del disegno di legge delega sul federalismo fiscale.

Tuttavia, nell'interesse stesso della consistenza, della solidità e della completezza del provvedimento sul federalismo fiscale, mi sembra indispensabile che si chiariscano i principi fondamentali relativi al nostro ordinamento e ai rapporti tra i diversi livelli istituzionali. A nostro avviso, non può esserci un rapporto subordinato tra il sistema degli enti locali — dei comuni in particolare — e le regioni. È indispensabile che sia chiarito questo aspetto delle funzioni fondamentali, senza le quali appare più fragile, o comunque più indeterminato, lo stesso processo di avvio delle federalismi fiscale.

Per questi motivi ritengo che un incontro come quello di questa mattina sia molto importante. Più tardi, noi terremo la riunione del direttivo dell'ANCI, nel corso della quale io avanzerò la proposta che si possa costituire una sede stabile di confronto, di dialogo e di ricerca comune fra rappresentanze delle autonomie regionali, provinciali e comunali, e il Parlamento.

D'altra parte, come è noto è ormai da alcuni anni che noi ribadiamo la necessità di far funzionare — e questa ne sarebbe la sede — la cosiddetta « bicameralina », come organo in cui siano rappresentati e integrati i rappresentanti delle autonomie locali.

Dal momento che, per fortuna, stiamo entrando nel merito di questo processo riformatore del nostro sistema istituzionale e del sistema fiscale regionale e degli enti locali, credo che questo potrebbe essere un obiettivo da realizzare a breve

termine, proprio perché avvertiamo l'importanza, anzi, la necessità, di avere una sede istituzionale autorevole, diretta espressione del Parlamento, all'interno della quale sia possibile avere un confronto continuo.

Le audizioni rappresentano sicuramente un fatto importante, ma anche sporadico. In realtà, la necessità di avere un confronto costante e un approfondimento reciproco richiederebbe l'istituzionalizzazione di una sede in cui ciò sia reso possibile.

Siamo a vostra disposizione per ulteriori chiarimenti.

PRESIDENTE. Grazie, presidente. Sono molti gli elementi di sicuro interesse portati alla nostra attenzione. Ho già parecchi iscritti nella lista degli interventi. Alcuni colleghi hanno urgenza a causa della concomitanza di voto; darò la precedenza a coloro che me lo hanno segnalato, nell'ordine in cui l'hanno fatto.

WALTER VITALI. Ho molto apprezzato l'illustrazione della proposta ANCI da parte del presidente Domenici e il documento che ci è stato consegnato.

Ribadisco anche oggi quello che abbiamo avuto modo, insieme col presidente e con i colleghi presenti, di dire ieri, cioè che questa serie di audizioni molto ravvicinate e rapide dovrebbero servirci per audire il Ministro Calderoli – possibilmente la prossima settimana – in modo tale da poter esprimere in quella sede le nostre valutazioni, di cui eventualmente il Governo può tenere conto nel momento in cui si appresta ad approvare il testo di provvedimento da presentare alle Camere.

Questo sarebbe un modo per far pesare l'opinione qui espressa dalle varie associazioni e dalla nostra Commissione, in modo tale che possa poi essere presa in considerazione.

Vorrei sottolineare tre questioni. La prima riguarda le funzioni, tema già trattato dal presidente Domenici quale punto fondamentale della proposta ANCI. È del tutto evidente, anche secondo me, che è necessario procedere in modo congiunto

verso l'attuazione dell'articolo 119 sul federalismo fiscale e l'attuazione del nuovo ordinamento locale, ovvero la Carta delle autonomie locali.

Come il presidente Domenici sa, l'articolo 119 prevede che vengano finanziate integralmente le funzioni pubbliche svolte dal sistema delle autonomie locali e regionali.

Oltre alle funzioni fondamentali, abbiamo funzioni proprie dei comuni e la necessità, a mio avviso molto rilevante, di attuare l'articolo 118, che prevede che tutte le funzioni amministrative debbano essere svolte a livello dei comuni tranne quelle che, per un esercizio unitario, devono essere svolte a livello superiore. Questo presuppone anche un forte trasferimento di funzioni, con relative risorse, verso il sistema delle autonomie.

Mi rendo conto che la mia domanda è un po' retorica, ma mi chiedo se l'ANCI non ritenga che il finanziamento integrale delle funzioni debba essere assolutamente garantito.

Il secondo punto che desidero sottolineare riguarda il tema cruciale dell'autonomia impositiva. Non vi è dubbio che, per effetto di una serie di provvedimenti, in particolare la recente abolizione dell'ICI sull'abitazione principale, stiamo tornando ad una situazione simile agli anni precedenti il 1992, ovvero i comuni stanno sostanzialmente tornando ad un sistema di prevalente finanza derivata. Questo è totalmente in contrasto con l'indirizzo assunto, anche da parte del Governo, di attuazione del federalismo fiscale, e desta preoccupazione a tal punto che alcune forze politiche, anche governative – in particolare la Lega Nord – lo hanno segnalato.

Il problema è molto serio, oserei dire quasi drammatico, nel senso che, ad esempio, nella mia regione risulta effettivamente che, come diceva il presidente, le difficoltà sono enormi già a partire dalla chiusura dei bilanci 2008 perché in corso d'anno sono venute meno una serie di risorse che erano iscritte a bilancio.

Più che una domanda – è difficile chiedere al presidente dell'ANCI se con-

divide quanto sto per dire, dato che si è già espresso in merito – vorrei fare una richiesta di approfondimento di questo tema. Una risposta potrebbe essere quella di avere come primo decreto legislativo quello relativo al sistema della finanza locale; tuttavia, anche così facendo arriveremo tardi rispetto ai temi tanto urgenti che stiamo affrontando.

Forse sarebbe più importante che la Commissione sollecitasse il Governo sulla questione riferita dal presidente Domenici, di modo che l'intesa sul decreto-legge volta a coprire innanzitutto quanto dovuto ai comuni per effetto del decreto Visco fosse almeno messa in atto.

Chiediamo un'ulteriore sollecitazione nei confronti del Governo affinché, a partire dal 2008, sia rispettato l'impegno alla copertura integrale del mancato gettito derivante dall'abolizione dell'ICI sull'abitazione principale. Ritengo che queste siano questioni assolutamente fondamentali, vitali ed urgentissime.

In merito al tema del futuro, la mia domanda è se l'ANCI ritiene che questo cespote di autonomia impositiva possa essere ancora il cespote immobiliare – attraverso una riorganizzazione di tutti i tributi che gravano sugli immobili – oppure se ci si deve muovere in altra direzione.

La terza e ultima questione è quella relativa alla perequazione. È del tutto evidente che la perequazione è comunque fondamentale, ma rischia di assumere, come dice giustamente il documento, un ruolo, un significato abnorme se non si ripristina un livello accettabile e giusto di autonomia impositiva.

Ho apprezzato il fatto che l'ANCI, associazione che storicamente ha un rapporto diretto con lo Stato su questo tema, riconosca che in materia di perequazioni comunque un ruolo delle regioni ci debba essere.

Penso che questo sia coerente non solo con l'impianto costituzionale, ma anche con il fatto che i comuni hanno un primario interesse a che le regioni svolgano la loro effettiva funzione che è legislativa, e

che non abbiano funzioni amministrative ma facciano sistema insieme ai comuni e alle province del loro territorio.

Vorrei sapere come l'ANCI ritiene che questo ruolo delle regioni, in materia di perequazioni, possa essere svolto.

Purtroppo non potrò ascoltare le risposte perché mi devo assentare, e chiedo scusa per questo. Leggerò in ogni caso il verbale resoconto stenografico.

PRESIDENTE. Senatore Vitali, sarà nostra cura farle avere il resoconto dell'audizione.

GIANVITTORE VACCARI. Avrei numerose questioni da sollevare ed anche dei quesiti da porre, ma dovrò anch'io limitarmi ad alcune considerazioni di carattere generale, e me ne scuso anticipatamente. Mi auguro che ci possano essere ulteriori momenti di confronto, magari anche in altre sedi.

Innanzitutto, vorrei rilevare come nel Paese, nelle istituzioni, nel corso delle audizioni che abbiamo tenuto, nel lavoro che sta avvenendo in Parlamento, ormai sia chiaro e forte che il tema del federalismo fiscale ha preso una strada di non ritorno. È evidente, quindi, che ci sia un impegno serio e forte da parte di tutte le associazioni ed istituzioni, per collaborare e per addivenire, credo quanto prima, all'importante risultato che deve ottenere il nostro Paese. Come rappresentante del movimento della Lega, di questo sono particolarmente soddisfatto.

La maggioranza è molto coesa su questo punto di vista e vedo che oramai, a traino, tutti stanno seguendo in maniera precisa questa scelta.

Giudico molto importante quanto detto dal presidente dell'ANCI, ovvero che il federalismo fiscale non è un traguardo ma è un punto di partenza per una riforma che deve rivedere anche la situazione del nostro Paese. Mi piace molto la sottolineatura del termine «federale» che il presidente ha fatto all'inizio della sua audizione. Questo tema era emerso anche ieri, con l'audizione del presidente dell'UPI, del quale, purtroppo, non ho potuto

seguire l'intervento per impegni in altre Commissioni.

Mi fa piacere aver sentito dire che, sebbene ci sia una richiesta – doverosa – rivolta al Governo e alla maggioranza del Parlamento in merito al lavoro sul Codice delle autonomie, quest'ultimo non deve inficiare il federalismo fiscale – forte priorità del Paese dovuta a crisi congiunturali e internazionali che hanno evidenziato il bisogno di riassestare il sistema della spesa e del prelievo in maniera forte ed evidente – bensì essere un percorso ad esso parallelo.

Condivido, sotto questo punto di vista, che ci debba essere certezza di risorse e di entrate rispetto agli enti locali; pertanto, i provvedimenti governativi del passato e del presente devono poi trovare riscontro nella concreta assunzione di un impegno.

Il presidente ha parlato del problema dell'accatastamento dei fabbricati rurali, un grande errore contabile che neanche un bambino delle elementari avrebbe commesso.

LEONARDO DOMENICI, *Presidente dell'ANCI*. E speriamo che non si ripeta !

GIANVITTORE VACCARI. Mi sento toccato nel vivo perché, essendo sindaco di un comune, vivo questa realtà e mi sento particolarmente impegnato da questo punto di vista, anche per il corretto rapporto che ci deve essere tra le istituzioni in questo Paese. Bisogna dare certezza delle norme, il che significa che quando le facciamo devono avere applicazione completa, sia per quanto riguarda la giustizia sia per un discorso più generale.

Apprezziamo l'estrema diligenza e l'impegno profuso dall'ANCI e dall'UPI, che ci hanno portato un testo praticamente riscritto, facendo un lavoro parlamentare e legislativo di grande fatica che, ovviamente, sarà tenuto nella massima considerazione.

Vorrei fare una considerazione finale. Sul piano politico sono fortemente soddisfatto, e sul piano dei contenuti ritengo che ci sia spazio per un approfondimento e un contributo da parte di più soggetti;

tuttavia, la cosa fondamentale è che si tratta di un traguardo che dobbiamo raggiungere in maniera molto rapida, se vogliamo mantenere questo assetto dei nostri enti locali.

GIUSEPPE ASTORE. Come premessa vorrei dire che tra di noi, in questo dibattito, non vorrei essere considerato come colui che viene trascinato. Ci sono tante persone tra di noi che, culturalmente, credono in un cambiamento della nostra Repubblica, e lo dico con affetto.

Aggiungo anche che oggi parliamo di queste cose perché c'è il Titolo V della Costituzione, il cui cambiamento è stato da noi fortemente voluto.

Se ci ponessimo, nel dibattito, su questo piano, credo che sbaglieremmo; dovremmo riscoprire, invece, come ha fatto il presidente, lo spirito costituzionale che ha guidato questa Repubblica appena dopo la seconda guerra mondiale.

Primariamente dico che non dobbiamo fornire alcuna occasione ai nemici del federalismo. Sento oggi parlare solo di costi, di richieste di fondi, e via dicendo.

Noi crediamo che la Repubblica debba essere organizzata diversamente rispetto a questo, e do ragione al presidente dell'ANCI, in maniera chiara, sul fatto che se non si chiarisce la pari dignità delle istituzioni non possiamo assolutamente andare avanti.

Sono stato sindaco di comune, consigliere regionale nonché vicepresidente della mia regione. Ho fatto promulgare la legge n. 34 – dopo la Bassanini –, che è rimasta totalmente inapplicata perché la cultura non ha favorito il neocentralismo regionale.

Su questo, culturalmente, ci dobbiamo mettere d'accordo: creare uno Stato-regione o creare una regione, sia pure con funzioni legislative e pari dignità delle autonomie locali ?

A mio avviso, è il caso di portare avanti sia il federalismo istituzionale – che comprende anche Camera, Senato e via dicendo – sia il federalismo fiscale. Non

vogliamo dare, infatti, alcun trofeo a nessuno, perché noi crediamo profondamente che questo Paese vada riorganizzato.

Come si evince anche dai vostri documenti, presidente, in Italia l'egoismo istituzionale regionale è sotto gli occhi di tutti.

Oggi ci sono assessori che non cederanno, e che puntano all'amministrazione attiva. Badate che chi vi parla è stato assessore regionale per dieci anni.

Come pure, in merito alla semplificazione istituzionale, mi chiedo: ma possiamo andare avanti con l'aggiunta di un nuovo livello istituzionale?

La questione delle province, dove anche in questo caso si pongono degli ostacoli, va affrontata. In tutta onestà, dobbiamo passare alla scelta. Ritengo che se questo Parlamento intende rivoluzionare veramente l'assetto dello Stato, dovrà fare determinate scelte.

In tutto questo, diventa molto importante – vengo alla seconda domanda – il fondo perequativo. Sono preoccupato del costo standard, e mi rivolgo al presidente dell'ANCI che dirige comuni del nord, del sud, di montagna e di pianura, ricchi e poveri. Bisogna certamente passare all'esame del costo standard, e credo che una delega generica in questa materia vada dotata di altri paletti fondamentali per l'individuazione di tale costo.

Presidente Domenici, lei mi insegna che nelle montagne della sua regione ci sono degli elementi che aumentano il costo; in alcune città totalmente urbanizzate, con indici di povertà enormi, ci sono alti costi dei servizi. Credo che per fare una perequazione seria bisogna assolutamente passare all'individuazione di elementi oggettivi, e questo lo può fare semplicemente il Parlamento.

Condivido quanto avete scritto in altri documenti – ma non in quello che avete presentato oggi –, ovvero che la delega sembra molto, molto generica.

Per quanto riguarda la mia forza politica, siamo favorevoli a correre, a confrontarci, a non creare steccati tra di noi e a riscoprire uno spirito costituzionale

tutti insieme, ma non siamo certamente d'accordo con chi vuol correre per arrivare semplicemente ad un trofeo.

Noi riteniamo seriamente che stiamo trasformando la nostra Repubblica, anche applicando ciò che per cinquant'anni non abbiamo saputo portare avanti; i nostri padri costituenti avevano già sottolineato l'importanza delle autonomie in un Paese di molteplici culture, che noi non siamo stati capaci di esaltare.

Offriamo pertanto la massima disponibilità; ma dobbiamo iniziare a lavorare bene, senza che qualcuno pensi di aggiudicarsi dei trofei.

MARIO PEPE. Signor presidente, ringrazio il presidente dell'ANCI per le considerazioni fatte e, soprattutto, per le proposte emendative che accompagnano la sua relazione. Permettetemi una prima domanda. Condivido le risultanze del convegno tenutosi l'altro giorno a Reggio Emilia, nel quale si ipotizzava una preoccupazione diffusa nelle amministrazioni del nord – ma credo in tutte – in ordine alle funzioni, alle risorse e alle fonti di finanziamento.

È un tema che il presidente Domenici ha codificato molto bene nella relazione, ed è una preoccupazione presente anche in questa Commissione.

Stabilito che, quindi, una preoccupazione c'è, io eviterei l'insistente richiesta di tormentare oltremodo la Costituzione Italiana. Noi parliamo di « federalismo » e la semantica in questo ci aiuta; tuttavia, è un termine improprio in quanto noi riteniamo che non si tratti altro che di un equilibrio finanziario, in attuazione prevalentemente dell'articolo 5 della Costituzione – che resta una pietra miliare – e, secondariamente, dell'articolo 119 della Costituzione modificato, che nacque per affrontare politiche perequative per le regioni che avevano forti discrasie economiche e territoriali.

È chiaro che « funzioni » significa « risorse », quindi le preoccupazioni ci sono tutte.

Non ritiene, presidente, che noi della Commissione questioni regionali, in attua-

zione al presente decreto dovremmo incardinare al nostro interno, sia pure considerandola come organo tecnico alle questioni regionali, la Conferenza per il coordinamento della finanza pubblica — la cui costituzione è decretata all'articolo 4 del provvedimento Calderoli — così attuando, sia pure in maniera impropria, l'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, rimasto inattuato e della cui inattuazione tutti soffriamo ?

Una maggiore centralità della Commissione questioni regionali, sussidiata da questa Conferenza per il coordinamento della finanza pubblica, prevalentemente tecnica e qui incardinata, potrebbe essere una soluzione.

Si parlava, anche a livello delle amministrazioni, del tema affiorato durante gli incontri dell'ANCI sulla *service tax*, come imposta omnicomprensiva da restituire o da definire anche in quel decreto sulla finanza locale — cui si faceva riferimento — per far fronte alle questioni.

Ritiene veramente, presidente, che il Codice delle autonomie possa essere ancora adottato dopo la legge n.142 del 1990, dopo la legge generale sul sistema delle autonomie territoriali mai modificata dal 1934 se non da noi ?

A mio avviso, le dichiarazioni che lei ha fatto e le cose che ha scritto nella relazione ipotizzano questo rapporto dialettico tra risorse e funzioni.

Sono convinto che dobbiamo evitare, come diceva il collega Astore, un eccessivo regionalismo, pur ritenendo che le regioni abbiano un ruolo significativo in raccordo con le autonomie territoriali.

Nelle proposte emendative occorre pertanto giungere possibilmente ad una sintesi operativa della Conferenza unificata, per non dividerci nei meandri della istituzionalità e della emendabilità degli atti.

LUCIANO PIZZETTI. Anch'io ho apprezzato la chiarezza della sua esposizione, presidente Domenici. Desidero dirle che ritengo che l'ANCI, e lei come suo rappresentante, abbiate ragione su un punto essenziale, cioè il tema delle funzioni, della connessione tra il provvedi-

mento che qui si sta discutendo e i vari soggetti e le rispettive competenze. Se non si chiarisce questo punto, la cosa diventa complicata.

Da questo lato, credo che sarebbe importante che si accompagnasse il provvedimento sul federalismo fiscale con l'atto di ridefinizione delle funzioni delle autonomie.

Le chiedo se l'ANCI immagina che questo debba andare in parallelo o che, essendo la legge delega a maglie sufficientemente larghe su alcuni aspetti — e meno, come lei diceva, su altri —, questo parallelismo possa essere attuato anche in relazione ai tempi che si allungano relativamente all'assunzione dei decreti attuativi.

Mi chiedo, cioè, se il cosiddetto Codice delle autonomie — o comunque lo si voglia chiamare — debba accompagnare il provvedimento sul federalismo e avere, anche *in progress*, tempi più lunghi in relazione a quelli stabiliti dalla definizione dei decreti.

Credo che questo sia importante anche in relazione al tema, che lei poneva, delle autonomie impositive, quindi alle fonti di finanziamento. Condivido anche l'osservazione — che, del resto, è un principio costituzionale — che non vi debba essere subordinazione tra i livelli istituzionali.

Fatta questa premessa, mi limito a rivolgerle anch'io tre domande, come i colleghi che mi hanno preceduto.

La prima domanda riguarda le funzioni fondamentali ed essenziali: voi come le immaginate? Più contenute o più larghe? Naturalmente qui ci sarebbe da fare una discussione più approfondita, trattandosi di un tema di grande rilievo nell'attuazione della legge e nella definizione dei livelli di finanziamento.

La seconda domanda riguarda la perequazione. Avendo letto il vostro testo, vorrei capire meglio come immaginate l'aspetto perequativo, sia sul piano verticale, sia sul piano infraregionale.

Infine, condividendo la sua osservazione in merito alla relazione diretta con il Parlamento — credo che, tra l'altro, il tema sia all'attenzione del presidente di

questa Commissione — le chiedo come immaginate di poter venire al confronto Governo-Parlamento, se riuscendo ad articolare in misura maggiore o minore la relazione tra ANCI, UPI e regioni. Mi spiego meglio: vorrei capire se ANCI, UPI e regioni sono in grado di costruire un processo di relazioni con Parlamento e Governo partendo da basi più comuni, oppure se questo è un tema ostico per cui « ciascuno fa per sé », e non so chi faccia per tutti.

Queste sono le mie domande essenziali; per il resto, la ringrazio nuovamente e ribadisco che ho apprezzato molto la chiarezza dell'impostazione.

MARIA TERESA BERTUZZI. Signor presidente, c'è una grande attesa nel sistema delle autonomie locali rispetto a questo processo di costruzione del sistema federale, come lo ha definito il presidente.

È un'attesa che non deriva solamente dal bisogno di innovazione del nostro ordinamento statale, ma da un bisogno nato all'interno dei comuni, e che deriva da — ormai diversi — anni di incertezza e da una gestione dei comuni principalmente legata al tema delle risorse, senza le quali diventa necessariamente sempre più complicato assicurare la certezza nella fornitura di servizi.

Sono molto preoccupata rispetto al fatto che questa occasione, se non condotta nei termini di una vera solidarietà istituzionale, potrebbe in qualche modo portare a situazioni ancor più preoccupanti perché è evidente che, in questa filiera, il sistema delle autonomie locali è comunque sempre la parte più debole.

Questo perché le autonomie locali rappresentano quella parte della filiera istituzionale che non ha potere legislativo, e l'unica cosa che può fare è cercare le strade attraverso cui manifestare la propria partecipazione e dare il proprio contributo, sebbene con una forza sicuramente non paragonabile a quella dei sistemi legislativi nazionale e regionale.

Apprezzo la relazione del presidente Domenici; molte delle cose dette dai colleghi sono condivisibili, e rafforzano la

preoccupazione del fatto che questa ampia discussione sul federalismo rischia di far passare in sottordine la situazione di forte criticità che i comuni si troveranno ad affrontare nei prossimi mesi al momento dell'approvazione dei bilanci.

In questa sede è già passata qualche mese fa la discussione relativa al decreto ICI e dal parere della stessa Commissione era emerso un invito al Governo a rendere certe sia le risorse da destinare ai comuni dopo l'abolizione dell'ICI, sia le date entro cui questi trasferimenti avrebbero dovuto concretizzarsi.

Approfitto del passaggio del presidente dell'ANCI per dire che, se questo è l'andazzo, io sono piuttosto preoccupata sulla discussione più generale della riforma federale. Non più tardi della fine di agosto è stato fatto questo decreto che ha approfittato dell'occasione per trasformare l'abolizione dell'ICI — che non doveva in alcun modo compromettere la gestione dei comuni — in qualcosa di diverso, dando incertezza alle somme e introducendo un'azione di distorsione delle modalità di determinazione del gettito, dal momento che il decreto contiene relazioni con il patto di stabilità e con l'efficienza nel livello di riscossione dei tributi.

Questo aumenta sicuramente il livello di incertezza con cui i comuni affronteranno la predisposizione dei prossimi bilanci.

Come diceva il presidente Domenici, a questo si aggiungono altre incertezze che riguardano le finanziarie degli anni precedenti e che si legano fortemente ad un elemento che, come portavoce del sistema delle autonomie locali, mi piacerebbe sottoporre, in questa sede, al presidente: mi riferisco al tema della tecnicità, in relazione al federalismo attraverso la compartecipazione ai tributi nazionali per gli enti locali.

L'esperienza della compartecipazione IRPEF ci insegna una cosa di cui dobbiamo tener conto: era nata come elemento fortemente innovatore, che dava grandi speranze ai comuni di poter generare ricchezza attraverso la ricchezza delle proprie comunità e, quindi, anche la pos-

sibilità di implementare le proprie entrate. Di fatto, nel giro di pochissimi anni è già diventato un trasferimento praticamente storicizzato.

Pertanto, a proposito della tecnicità con cui il federalismo fiscale verrà analizzato, chiedo al presidente Domenici se non ha timore che possa incidere su quel processo di autonomia finanziaria che, se non è realizzato, svuota profondamente di valore questo processo federativo. Allo stesso modo, svuota di valore questo processo federativo la semplice elencazione delle funzioni da trasferire ai comuni se, nel passaggio del trasferimento delle funzioni gestite a livello macro, non si trova anche il modo di mettere in valore il tema dell'associazionismo intercomunale.

Questa è un'occasione molto importante per il sistema delle autonomie locali e, nel momento in cui c'è la volontà di affrontarlo, credo che ci debba essere una grande trasversalità e che ci sia anche un grande bisogno, come diceva il presidente, di trovare il luogo del confronto e della discussione.

Questa è la mia prima esperienza all'interno del Parlamento, e sono ancora sindaco del mio comune; mi trovo spesso a vivere questa schizofrenia di ruolo, che mi deriva dal fatto che quando si discute di norme che riguardano le autonomie locali non c'è luogo ove tali autonomie possano di fatto far valere la loro voce.

Per questo motivo, anche dietro sollecitazione del presidente Domenici, invito il presidente a fare una riflessione e ad incrementare il valore di questa Commissione bicamerale. Mi rendo conto che tutto ciò che passa attraverso questa Commissione potrebbe essere arricchito non tanto dall'occasionale presenza di qualche parlamentare che sia anche amministratore locale, quanto da una presenza riconosciuta e istituzionalizzata delle autonomie locali, soprattutto quando si legifera introducendo decreti che modificano le responsabilità dei comuni.

Approfittando di questo momento, molto importante per me come penso per la maggior parte dei commissari, mi chiedo se non si possa cogliere anche

l'occasione di far partire questa sollecitazione attraverso la costruzione di un documento che nasca da questa Commissione e ponga l'attenzione del Governo sul tema della fiscalità attuale e della criticità del sistema finanziario dei comuni.

La finanziaria è già in sede di elaborazione all'interno del Consiglio di ministri, e non pare che vi siano grandi modificazioni rispetto ai contenuti del decreto-legge n. 112.

Io credo che ci sia bisogno di sollecitare l'attenzione circa la criticità, evidenziata dal presidente, riguardante la costruzione dei bilanci nei nostri comuni per l'anno 2009.

Mi piacerebbe che si potesse valutare, al di là di questa audizione, la costruzione di un documento di stimolo e di aiuto a questo percorso, perché se aspettiamo che sia pronta la legge sulla federalismo rischiamo di lasciare i comuni al guado in questo periodo di transizione.

LORENZO RIA. Evito di tornare su alcuni temi, in gran parte condivisibili, già affrontati negli interventi precedenti. Condivido naturalmente la relazione introduttiva del presidente Domenici e, soprattutto, il taglio che ha voluto dare a questo intervento.

Non siamo in una fase in cui si tratta di vedere quali e quante modifiche, e in che misura, devono essere fatte, perché ci troviamo di fronte ad un disegno di legge che non è stato ancora approvato, quindi stiamo discutendo di qualcosa che è abbastanza in itinere e in merito al quale ciascun livello si confronta con gli altri livelli istituzionali.

Mi rendo conto che, in questo caso, la situazione dei comuni si confronta soprattutto con il Governo, per mettere a punto in questa fase un provvedimento che venga emanato dal Consiglio dei ministri già in un'articolazione di norme che sia un contributo, se non addirittura una sintesi, rispetto al lavoro fatto in questi mesi.

Raccolgo alcune sollecitazioni, che mi interessano molto anche dal punto di vista culturale.

Il presidente Domenici ha sollevato il problema della sproporzione nell'individuazione delle risorse tra regioni e comuni. Per le regioni la questione è affrontata abbastanza diffusamente nella bozza del disegno di legge, mentre così non è per i comuni, rispetto ai quali oggi si parla genericamente di « un panierino di tributi », poi si vedrà cosa accadrà.

A questa mia osservazione ne è sottesa un'altra: tutto questo è la conseguenza di una subordinazione ancora esistente tra i diversi livelli istituzionali ? Questo è il tema che, nonostante la riforma del Titolo V, non è stato ancora definitivamente affrontato e definito.

Avendo avuto la fortuna di condurre per alcuni anni con il presidente dell'ANCI alcune battaglie, in questa sede così come in altre, mi rendo conto che sto per dire delle cose che possono sembrare delle riflessioni troppo critiche rispetto al dibattito.

Io penso che di subordinazione non si parlerà più quando si capirà che vi sono, nel nostro ordinamento, nel nostro assetto istituzionale, soggetti con ruoli definiti – ovvero quello legislativo e quello della funzione amministrativa – che hanno una forte riconoscibilità di presenza nel quadro istituzionale. Mi riferisco al tema delle province, sollevato anche dal collega.

Sono stato anche invitato a partecipare ad un dibattito sull'abolizione delle province. Io non sono a favore della loro abolizione, ma sul tema della subordinazione penso che potremo dare un contributo alla sua definizione se, molto sereneamente e tranquillamente, considereremo le province per quello che oggi, in un momento in cui si parla di federalismo fiscale, potranno essere nell'ordinamento, ovvero articolazioni, sia pure importanti, delle regioni, bracci operativi delle regioni per ciò che attiene alla funzione di raccolta di dati dal punto di vista della programmazione del territorio, per la programmazione di carattere generale che le regioni sono chiamate a svolgere.

Affronto questi temi perché trattano il cuore del federalismo.

Il federalismo è, sostanzialmente, livello standard, efficienza e responsabilità. Tutto questo può riguardare, dal punto di vista delle funzioni amministrative, i veri soggetti di prossimità, ovvero i comuni.

È evidente che quando il soggetto si allontana da questa funzione di prossimità vengono meno la responsabilità e l'individuazione del servizio e del suo livello migliore da offrire ai cittadini, nei confronti dei quali si risponde al momento della chiamata elettorale.

L'altra domanda, che naturalmente è già stata affrontata ma che mi piace ricordare, è se funzioni fondamentali debbano andare in parallelo. Dal mio punto di vista, devono precedere la definizione dei meccanismi di attribuzione delle risorse. Come facciamo a parlare di risorse se non sappiamo chi fa cosa ? Sostanzialmente, il tema è questo.

Naturalmente, siamo molto avanti nel dibattito, molte funzioni sono già state trasferite e si tratta di vedere quali altre funzioni debbano ancora esserlo; tuttavia, è evidente che, nell'ambito del Codice delle autonomie, questa attività legislativa deve essere definita prima di arrivare alla conclusione del processo del federalismo.

Se noi oggi facessimo questa mossa pur di chiudere nel giro di uno o due mesi, senza aver messo paletti certi su quelle che sono le funzioni fondamentali dei comuni, l'impianto normativo del federalismo istituzionale sarebbe fragile rispetto al federalismo fiscale.

L'ultimo tema, già affrontato dal presidente Domenici, riguarda il ruolo di questa Commissione. Nel disegno di legge Calderoli c'è addirittura la previsione di un'ulteriore Commissione bicamerale (non vorrei confondermi, ma mi sembra che le cose stiano in questo modo).

Ancora una volta, per le battaglie che sono state fatte, non vedo perché il Titolo V non debba essere attuato nella sua interezza. Quale momento e quale occasione può essere migliore per far diventare questa Commissione bicamerale – la famosa « bicameralina » – la sede istituzionale dove tutto ciò che deve essere portato a sintesi può essere fatto con l'apporto di

tutti i livelli istituzionali. Auspico che la sollecitazione ad integrare la Commissione bicamerale nasca dal mondo delle autonomie.

Naturalmente mi rivolgo anche al presidente della stessa Commissione; non sono necessari procedimenti legislativi, credo sia sufficiente un decreto del presidente del Consiglio.

Si tratterebbe, naturalmente con una intesa sulla rappresentanza, di procedere anche in questa direzione.

PRESIDENTE. Ringrazio i colleghi. In merito al tema dell'integrazione della nostra Commissione, quindi sulla piena attuazione dell'articolo 11 della recente riforma costituzionale, abbiamo più volte, anche in sede di ufficio di presidenza, approfondito il tema.

È stato fatto un lavoro veramente importante da parte delle precedenti Commissioni, in particolare quella della XIV legislatura che ha tracciato il percorso da compiere per l'integrazione di questa Commissione, che è tutto interno al Parlamento. Pertanto, è in sede di modifica dei regolamenti parlamentari che si svolgerà il ruolo preponderante ai fini dell'integrazione della nostra Commissione. È lì che dobbiamo concentrare tutti i nostri sforzi, indipendentemente dalle forze politiche che qui rappresentiamo, al fine di applicare quell'articolo della riforma costituzionale.

Per quanto riguarda, senatrice Bertuzzi, il problema della criticità dei bilanci delle autonomie locali, sia nel momento in cui chiameremo il ministro dell'economia Tremonti in audizione, sia nel momento in cui la nostra Commissione sarà chiamata dalle altre Commissioni a esprimere pareri sui provvedimenti, avremo modo di far sentire la voce delle autonomie locali, quindi di dare piena espressione alle esigenze delle autonomie in tema di conti e di finanziamenti da parte dello Stato.

Do la parola al presidente Domenici per le considerazioni finali.

LEONARDO DOMENICI, Presidente dell'ANCI. Grazie, presidente Caparini. Vi

ringrazio per gli interventi. Esprimerò alcune valutazioni, darò qualche risposta e, se mi permettete, esprimerò anche un auspicio finale.

Per quanto riguarda la relazione fra il Codice delle autonomie e il federalismo fiscale, l'ho già detto nell'introduzione a questo dibattito e lo ripeto: sono assolutamente contrario a che possa esservi un uso per così dire strumentale dell'una o dell'altra questione per creare ostacoli o difficoltà al processo riformatore.

Tuttavia – lo sottolineo con molta forza – voglio ricordare in questa autorevole sede che è lo stesso documento di programmazione economico-finanziaria, presentato e approvato dal Governo, che prevede che congiuntamente alla finanziaria si approvino i due provvedimenti. La relazione fra i due processi riformatori è sostanzialmente prevista dal Governo stesso.

Credo quindi che sia indispensabile mantenere questo processo parallelo, naturalmente senza che l'uno sia utilizzato strumentalmente per bloccare l'altro, anzi: sarebbe utile che entrambi traessero da questo parallelismo la spinta per progredire.

A tal proposito, voglio dire che sulla questione, per noi particolarmente importante, delle funzioni fondamentali, nel corso di questi anni l'ANCI ha lavorato molto sul tema. Siamo arrivati alla conclusione che in un provvedimento di carattere generale come il cosiddetto Codice delle autonomie – quindi la revisione del Testo unico degli enti locali – sia opportuna una individuazione delle funzioni fondamentali «a maglie larghe», cioè senza entrare troppo in un dettaglio che rischia di determinare problemi interpretativi, i quali possono essere lasciati ad una fase successiva.

A mio parere, l'elemento fondamentale è dato dalla considerazione, fatta anche in alcuni interventi di questa mattina, circa la netta distinzione fra la funzione di legislazione e la programmazione alta che devono svolgere le regioni, e la funzione amministrativa che deve essere evidentemente attribuita in primo luogo ai comuni.

Per quanto riguarda alcune questioni di merito che sono state sollevate, ritengo che sia necessario indicare con precisione il finanziamento integrale di queste funzioni fondamentali. Riteniamo che, come si era previsto in un primo momento, avremmo potuto andare verso la previsione di un tributo che avesse come riferimento la base immobiliare.

In ogni caso, per noi questo non è un elemento discriminante; si possono trovare altre risposte — penso ad esempio alla compartecipazione a grandi tributi erariali — purché, naturalmente, come credo dicesse la senatrice Bertuzzi, non si trasformi la compartecipazione in una nuova forma di puro e semplice trasferimento erariale.

Per quanto concerne la perequazione, fermi restando i parametri nazionali, la nostra proposta è quella di lasciare a livello regionale la possibilità di accordi che prevedano che sulla perequazione si possano introdurre modifiche, in una logica di condivisione fra regione ed enti locali.

Tuttavia, il punto fondamentale è questo: è evidente che noi propendiamo per una maggiore autonomia e responsabilità sul piano dei tributi propri, perché ovviamente così facendo si riduce l'incidenza della perequazione la quale, con i problemi che questo comporta, aumenta invece se la sfera dei tributi propri viene ridotta.

Se il panierino di cui si parla nell'ultima versione della legge delega sul federalismo fiscale va riempito di tributi propri, non verrà riempito abbastanza.

È evidente che il nostro obiettivo è di stabilire, con molta forza e molta determinazione, che l'ambito dei tributi propri sia ampio, perché questo diminuisce anche l'incidenza e l'impatto della perequazione.

Per quanto riguarda gli auspici, vedo ovviamente con molto favore se da questa Commissione verrà una sollecitazione al Governo per affrontare i problemi anche più immediati, contingenti e urgenti, che riguardano la fiscalità e la finanza comunale.

Naturalmente, il mio auspicio è che questa sia una presa di posizione unitaria da parte della Commissione, perché è evidente che questo è il presupposto per dare più forza a questa iniziativa.

Sempre in fatto di iniziative unitarie, si è chiesto se siamo in grado di portare avanti il lavoro emendativo, il più possibile unitariamente con le regioni e le province.

Con le province non abbiamo attualmente nessun problema, ma con le regioni ci sono ancora aspetti da chiarire e da approfondire. Tuttavia, ci muoviamo il più possibile in una logica di collaborazione tant'è che, come ricordavo nell'introduzione, abbiamo presentato quel preambolo unitario con l'UPI e con la Conferenza delle regioni, che spero sia a vostra disposizione (o che provvederemo a consegnarvi).

Infine, anche prendendo spunto da quanto diceva il presidente Caparini ora, se da questa Commissione partisse un'iniziativa volta a dare finalmente la possibilità di raggiungere l'obiettivo che ci si era dati con le disposizioni transitorie e finali della riforma del Titolo V, noi la sosterremmo con molta forza.

Per quanto mi consta, credo che il problema sia essenzialmente legato ad una modifica e revisione dei regolamenti parlamentari di Camera e Senato.

Pertanto, è un atto che può essere fatto senza grandi problemi. Se, per esempio, dall'audizione di questa mattina si potesse far partire, con il nostro sostegno, un'iniziativa di questo tipo, noi saremmo ben felici di poterla sostenere, anzi, credo che sarebbe davvero un fatto importante.

Per quanto riguarda altri problemi specifici posti a questo proposito dall'onorevole Pepe, io penso che la possibilità di vedere se la Commissione paritetica per il federalismo fiscale possa essere eventualmente incardinata in questa Commissione è da valutarsi soprattutto in relazione al fatto se la Commissione paritetica debba essere una Commissione fra esecutivi oppure debba avere un riferimento alla sede parlamentare. Questo mi pare l'unico problema da affrontare.

Ciò di cui abbiamo assolutamente necessità è una sede istituzionalizzata a livello parlamentare, dove sussistano un rapporto continuo e costante, un'effettiva integrazione, un confronto e un lavoro comune tra Parlamento e autonomie.

Mi permetto quindi di sollecitare e auspicare che questa iniziativa possa andare avanti.

Se, come noi ci auguriamo, questa iniziativa potrà essere avviata, la sosterremo con molta determinazione. Vi ringrazio per l'attenzione.

PRESIDENTE. Ringraziamo il presidente dell'ANCI Leonardo Domenici, il

segretario generale Rughetti, il capo di gabinetto Nicotra e il capo ufficio stampa.

Dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 9,45.

*IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI*

DOTT. GUGLIELMO ROMANO

*Licenziato per la stampa
il 24 ottobre 2008.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO



**COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER LE QUESTIONI REGIONALI**

**RESOCONTO STENOGRAFICO
INDAGINE CONOSCITIVA**

3.

SEDUTA DI MARTEDÌ 30 SETTEMBRE 2008

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **DAVIDE CAPARINI**

INDICE

PAG.

Sulla pubblicità dei lavori:

Caparini Davide, *Presidente* 2

INDAGINE CONOSCITIVA SULL'ATTUAZIONE DELL'ARTICOLO 119 DELLA COSTITUZIONE IN RELAZIONE AL NUOVO ASSETTO DI COMPETENZE RICONOSCUTE ALLE REGIONI ED ALLE AUTONOMIE LOCALI IN MATERIA DI FEDERALISMO FISCALE

Audizione di rappresentanti di Legautonomie:

Caparini Davide, *Presidente* 2, 5, 8

Beggi Cesare, *Sindaco del comune di Quattro Castella* 2, 7

Del Cimmuto Loreto, *Direttore di Legautonomie* 4, 6, 7

Pepe Mario (PD) 5, 7

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
DAVIDE CAPARINI

La seduta comincia alle 14.

(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito)

**Audizione di rappresentanti
di Legautonomie.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva relativa all'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, in relazione al nuovo assetto di competenze riconosciute alle regioni ed alle autonomie locali in materia di federalismo fiscale, l'audizione di rappresentanti di Legautonomie.

Ringrazio il presidente e i suoi collaboratori per aver accettato il nostro invito e chiedo scusa per il fatto che, purtroppo, essendoci stata una sovrapposizione non prevista con i lavori d'Assemblea, abbiamo dovuto attendere il termine delle votazioni alla Camera dei deputati.

Do la parola a Cesare Beggi, sindaco del comune di Quattro Castella.

CESARE BEGGI, *Sindaco del comune di Quattro Castella.* Sono il sindaco di un comune della provincia di Reggio Emilia e intervengo a nome dell'associazione.

Anzitutto, vi ringrazio per l'invito a questa importante audizione. Colgo l'occasione per dire che, sebbene non abbiano presentato emendamenti al testo del disegno di legge, vi abbiamo fornito un nostro documento, che è già agli atti e che, molto brevemente, cercherò di illustrare a grandi linee e nel rispetto dei tempi stabiliti.

La nostra associazione rappresenta 2.500 comuni d'Italia. Ci riteniamo, quindi, a tutti gli effetti e a pieno titolo, rappresentativi dell'importante territorialità e dei poteri periferici dei comuni.

In merito allo schema di disegno di legge, abbiamo apprezzato, anzitutto, il fatto che sia stato elaborato, affrontando una tematica a cui già avevamo richiesto di fare fronte negli anni precedenti. Riteniamo, tuttavia, di dover evidenziarne alcuni aspetti che, a nostro avviso, non sono soddisfacenti.

In primo luogo, mi riferisco alla durata prevista per la sua attuazione: il testo dice che i decreti attuativi entreranno in vigore dopo ventiquattro mesi dall'approvazione, ma noi riteniamo che questa tempistica debba essere abbreviata e suggeriamo, com'è scritto nel nostro documento, dei tempi un po' più ristretti, che consentano di avviare concretamente questa importante riforma.

Chiediamo, inoltre, che essa sia necessariamente affiancata dall'approvazione del codice delle autonomie locali, un altro importantissimo documento che dovrebbe accompagnare, di pari passo, il federalismo fiscale, poiché interviene sulle funzioni trasferite ai diversi territori, entro un assetto istituzionale definitivo.

La nostra seconda osservazione è che lo schema di disegno di legge risulta troppo « schiacciato » sulle regioni, delle cui fun-

zioni, capacità e risorse attribuite si parla in modo preciso (in particolare, si parla della polizia, dell'istruzione, della sanità, dei servizi sociali e dei trasporti pubblici) mentre, per quanto riguarda i comuni, il testo non è altrettanto preciso, ma resta anzi generico. Nel nostro documento scriviamo, pertanto, che vorremmo maggiore specificità relativamente alle funzioni che i comuni dovranno avocare a sé.

Il fatto che il disegno di legge sembri troppo « schiacciato » sulle regioni ci fa dire che, per noi, « federalismo » significa avvicinare maggiormente il cittadino alle istituzioni; per noi l'istituzione di prossimità è il comune, nel senso che – io sono sindaco – i problemi della gente non li affrontano i presidenti Galan, Errani o Formigoni: è il sindaco che, rappresentando la porta di accesso a tutte le esigenze e aspettative dei cittadini, deve farvi fronte.

Ci sembra, quindi, che questo testo mantenga in essere la discrasia – che avvertiamo da troppo tempo – che fa del comune l'anello debole dell'assetto istituzionale. Nell'impostazione che il Governo ci aveva presentato inizialmente, illudendoci, i comuni avrebbero invece dovuto essere il primo anello forte del federalismo. Per questo ci si dovrebbe dedicare maggiormente ad essi, anche relativamente alla definizione degli obiettivi che si vogliono raggiungere. Nel nostro documento chiediamo, dunque, maggiori certezze e definizioni circa le funzioni attribuite ai comuni stessi.

Rileviamo anche l'esigenza di specificare meglio il tema degli investimenti. Nel testo presentato, infatti, si parla genericamente di investimenti in opere pubbliche e si dice che eventuali esigenze particolari inerenti alle opere pubbliche dovrebbero, in qualche modo, essere coperte dal tributo di scopo.

A noi tutto questo va bene, anche se tale tributo di scopo non deve ricalcare il modello di quello fallito con le precedenti finanziarie. Solamente venti comuni su 8 mila, infatti, sono riusciti ad attivare il procedimento, risultato inefficace, in considerazione del fatto che le modalità vi-

genti non consentono di rispondere al meglio alle esigenze del comune. Intendo dire che un'opera pubblica non può essere finanziata solo al 30 per cento, ma che si deve provvedere all'intera copertura. Inoltre, occorre considerare che tali modalità attuative erano legate all'ICI.

Da questo punto di vista, quanto al tributo di scopo citato, ci piacerebbe capire e conoscere meglio i termini della questione, per non ripercorrere la strada che ci ha già portato al fallimento.

L'altra questione che vorrei sollevare riguarda la necessità di capire che, per noi, le opere pubbliche non sono solo quelle di nuova realizzazione, ma anche le manutenzioni straordinarie, che non vengono però citate nel testo.

In modo molto modesto, ricordiamo che il 70 per cento degli investimenti pubblici avvengono, troppo spesso sotto-voce, tramite le amministrazioni comunali e che circa il 35 per cento di esse riguarda la manutenzione straordinaria. Non sono sufficienti le opere nuove, infatti, ma occorre anche fare la manutenzione di quelle già realizzate. Per noi è dunque fondamentale che vi sia un riferimento alla manutenzione straordinaria.

Ci pare inoltre positiva – e fondamentale – l'idea di superare la spesa storica che, negli anni precedenti, è stata frutto di distorsioni e di storture. Per superare tale spesa storica, tuttavia, occorre comprendere dove si fissa l'asticella, quando si parla di servizi essenziali; bisogna, cioè, capire che cos'è l'essenzialità.

Questo disegno si ferma ai principi e ai criteri generali, ma ancora non interviene nello specifico. Esso ha il pregio di essere generico e, quindi, di avere delle maglie abbastanza larghe; il suo difetto è, però, troppo spesso, quello di non entrare nel dettaglio delle singole questioni di cui si occupa.

Io uso un termine abbastanza desueto, per chi generalmente mi ascolta (ma non è certo il vostro caso): dico sempre che questi provvedimenti assomigliano ai sussidiari della quinta elementare di tanti anni fa, che contenevano tutte le materie, ma non ne trattavano nessuna in modo

approfondito. Questo testo deve essere generico per la sua connotazione e, tuttavia, mi auguro che al suo interno sarà contenuto anche un criterio che permetta di capire come individuare i livelli standard.

Come sapete, il nostro è un Paese a doppia velocità. Occorre comprendere, dunque, le differenze esistenti tra l'ospedale di Reggio Emilia e quello di Vibo Valentia – senza voler togliere niente ai meriti e demeriti dell'uno o dell'altro – valutando bene il costo della vita nelle situazioni specifiche, perché i contesti sono molto diversi. Occorre capire, ad esempio, quanto si spende per far frequentare l'asilo nido a un bambino.

Non sappiamo chi indicherà tutti questi elementi. A mio avviso è fondamentale stabilire quali istituzioni saranno coinvolte, insieme al Governo, anche nel determinare i livelli.

Se è vero che la spesa storica deve essere abolita una volta per tutte, bisogna anche capire con quale strumento la sostituiremo. Tale aspetto è decisivo, perché sulla vicenda il debito pubblico pesa come un macigno, in modo del tutto invasivo, ma ancora non si capisce quale sarà il «mister X» che deve farsene carico. Il federalismo distribuirà il debito pubblico tra le regioni, le province e i comuni, oppure questo è un tema che dovremo affrontare *a latere*, con una manovra di carattere più specifico?

Penso che occorra velocizzare l'approvazione del provvedimento e avere un occhio di riguardo in più per i comuni perché, così com'è, il testo di legge è molto «regionale» e noi non abbiamo bisogno di un secondo Stato: ne abbiamo già uno che ci ha massacrati, in termini di centralismo. Ora vorremmo avere davvero quell'autonomia che si esprime attraverso la capacità di rispondere al cittadino, il quale deve avere la possibilità di controllare quale parte del gettito e delle sue risorse vengono messe in campo e di verificare che ad esse corrispondano effettivamente efficacia, efficienza e capacità di evitare sprechi da parte di chi deve fornire i

servizi di cui la comunità ha bisogno. Questo è, dunque, l'elemento centrale.

Vorrei fare un'ultima – non per importanza – annotazione su un aspetto dello schema di disegno di legge, sul quale, come sindaco, mi sono già dichiarato insoddisfatto. Mi riferisco al fatto che un provvedimento contenuto nella prima bozza di luglio, che ci aveva in qualche modo illuso, sia sparito dalla formulazione attuale. Si tratta di quel famoso tributo che, anche per semplificare la vita del cittadino, avrebbe dovuto unire tutti i balzelli, i tributi e così via, rientranti nell'orbita della base imponibile immobiliare.

So che nel Paese tanti miei colleghi sindaci – del Veneto, ad esempio – hanno avanzato la proposta azzardata del famoso 20 per cento di addizionale IRPEF. Io chiedo l'abbandono di questo tributo che ci aveva illuso, dandoci l'idea di avere a disposizione uno strumento certo e sicuro. Anche questo elemento ci fa dire che, mentre per la regione si ha certezza delle risorse, compreso il tipo di cespiti sul quale intervenire – che è chiaro e scritto – per i comuni non avviene la stessa cosa.

Da questo punto di vista siamo, dunque, abbastanza insoddisfatti. Nel nostro documento, infatti – senza entrare nel merito del tributo, che sarà oggetto di discussione quando avremo modo di parlarne in sede di decreti attuativi – tale elemento ci fa dire che il federalismo fiscale, probabilmente, fa ancora fatica ad emergere, perché tante sono le incognite, considerato che sul Paese grava il debito pubblico. Non mi dilungo però su questo aspetto, perché mi pare che le cose da me dette siano abbastanza dettagliate. Lascio comunque alla vostra attenzione il nostro documento.

LORETO DEL CIMMUTO, *Direttore di Legautonomie*. Solo ad integrazione di quanto detto dal sindaco Beggi, vorrei sottolineare come, per Legautonomie, sia importante e decisivo che, accanto al provvedimento in esame, sia resa nota e licenziata, nel più breve tempo possibile, una bozza di riforma dell'ordinamento degli

enti locali e, quindi, venga approvato un nuovo codice delle autonomie coerente con il Titolo V della Costituzione.

Riteniamo, infatti, sulla base di alcune considerazioni svolte poc'anzi in merito a certe criticità contenute nel disegno di legge, che alla definizione delle risorse e delle basi dell'autonomia finanziaria e fiscale dei comuni sia assolutamente necessario far seguire una previsione sul riordino delle loro competenze, giacché ad esse va assolutamente associato un nuovo regime di finanziamento. Questo, al momento, non è previsto.

Tali criticità emergono, ad esempio, quando si affronta il rapporto tra regioni e sistema delle autonomie, in ordine al sistema di perequazione esistente nei confronti degli enti locali. Nel disegno di legge del Governo sul federalismo fiscale, ad esempio, si prospetta una funzione di perequazione delle risorse degli enti locali da parte delle regioni.

Questo non ci sembra dare un esempio coerente con le previsioni costituzionali, che assegnano la competenza della perequazione allo Stato; e nemmeno ci sembra coerente con lo stato attuale dei rapporti tra sistema delle autonomie locali e regioni.

Diverso sarebbe se, ad esempio, i criteri della perequazione venissero dettati ai diversi enti locali dallo Stato a livello centrale e poi fossero affidati alla gestione del sistema delle regioni, anche concertando con gli enti locali eventuali adattabilità alle singole realtà territoriali.

Questo ha una relazione, ad esempio, con l'allocazione delle funzioni fondamentali che, in base ai principi dell'adeguatezza, della sussidiarietà e della differenziazione sul territorio, riteniamo debbano essere assegnate agli enti locali non in maniera indistinta, ma appunto in base alla loro capacità strutturale di svolgerle.

Come vedete, c'è quindi uno stretto legame tra il disegno delle competenze e il disegno delle potestà finanziarie autonome e impositive. È dunque necessario che, accanto a questo, nel più breve tempo possibile, sia chiarito al sistema delle au-

tonomie quali sono gli orientamenti del Governo in merito alla scrittura del nuovo codice della autonomie.

PRESIDENTE. Vi ringrazio per la vostra disponibilità.

Do ora la parola ai colleghi che intendono intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

MARIO PEPE. Presidente, formulerò poche domande, senza entrare nel merito delle valutazioni generali che abbiamo già svolto e che potremo svolgere nuovamente.

Riconosciamo le battaglie storiche che la Lega delle autonomie ha condotto a favore dei comuni e per un ritorno alla loro centralità, dopo le politiche neocentralistiche che, per diversi anni, sono state portate avanti sia dallo Stato centrale, sia dalle regioni.

Seguiremo, quindi, i suggerimenti e le proposte che mi sembra si riassumano in quella che è anche una perplessità di ordine istituzionale: da parte della Legautonomie c'è più fiducia nello Stato che negli organismi regionali. Si chiede, infatti, che la perequazione, quanto all'erogazione delle risorse, al di là della parte esecutiva, possa partire dallo Stato centrale. Su questo tema è aperta una dialettica tra la perequazione verticale e quella orizzontale.

Vengo ora alle domande. Che cosa pensa Legautonomie del rapporto futuro che si andrà a determinare tra città metropolitane e province? Mi sembra che, nella vostra relazione, ci sia un tentativo di affidare molte competenze, ai sensi dell'articolo 117, alle province come enti di area vasta.

Quali altre funzioni si attende la Legautonomie, da parte dello Stato centrale e delle regioni, anche per determinare i fondi previsti e per poter partire, in maniera concreta, con la gestione di una finanza impositiva autonoma? Che cosa vi aspettate dalla stesura del codice delle autonomie? I provvedimenti già consolidati, al di là dell'articolo V, non sono già adeguati e sufficienti a definire le competenze dei comuni?

È chiaro che la Legautonomie si dovrebbe battere molto per il tema dell'unione dei comuni. Al di là delle norme, bisogna spingere in questa direzione, per arrivare ad una semplificazione.

C'è, poi, il tema dei costi standard. Legautonomie ha svolto qualche simulazione sui costi standard, almeno per i comuni, oppure siamo ancora in mare aperto, dove ognuno naviga da sé e porta i propri dati?

Da ultimo, vorrei dire che è emersa — anche nelle nostre audizioni, oltre che nei dibattiti — l'ipotesi di rafforzare la Commissione bicamerale per le questioni regionali: ai sensi della legge n. 11, articolo 3, si dovrebbe potenziarla e arricchirla anche dei rappresentanti degli enti territoriali, per implementarne il grado di rappresentatività istituzionale.

Non ritenete, voi di Legautonomie, che si dovrebbe far riferimento a questa Commissione — con le opportune modifiche regolamentari, alle quali dovremo far fronte per arricchirla, sul piano della presenza e del valore istituzionale — piuttosto che alla commissione ipotizzata nella prima, nella seconda, nella terza e in tutte le altre bozze che verranno, laddove si parla di una conferenza di coordinamento per il controllo della finanza e del federalismo?

LORETO DEL CIMMUTO, *Direttore di Legautonomie*. Anzitutto, in merito al rapporto tra province e città metropolitane, nel documento abbiamo scritto quali sono, secondo noi, gli ambiti materiali di riferimento per le competenze delle province, proprio al fine di agevolare, nella successiva fase di riscrittura dei decreti delegati, l'individuazione delle funzioni fondamentali sia delle province, sia dei comuni.

È evidente che, nelle aree individuate dalla legge per l'istituzione delle città metropolitane, dovranno sparire le province, così come attualmente configurate. Non immaginiamo assolutamente, cioè, una sovrapposizione tra l'ente città metropolitana e l'ente provincia. Credo che questo sia chiaro già da tempo, sia nell'ordinamento, sia nella letteratura.

Cosa diversa è, poi, individuare quando, come e in quale modalità si perverrà effettivamente all'istituzione delle città metropolitane, dato che, dal 1990 — anno della loro previsione — ad oggi, non ne è ancora stata istituita alcuna.

A nostro avviso, una strada ragionevolmente perseguitibile potrebbe essere quella — in parte prevista anche nel disegno di legge del Ministro Lanzillotta, nella passata legislatura — di forme flessibili e variabili anche nell'approccio all'istituzione della città metropolitana, lasciando spazio alla sperimentazione di politiche di scala metropolitana, in modo da poter abbracciare un modello più funzionale, che guardi maggiormente agli obiettivi e alle politiche, per poi pervenire gradualmente, magari attraverso il consenso di tutti gli enti interessati, all'ipotesi strutturale dell'istituzione della città metropolitana.

Oggi, in base all'esperienza — non è, dunque, una nostra valutazione soggettiva — non bisogna anteporre tale modello strutturale di città metropolitana, che fino ad oggi non è stato mai costituito. Una volta a regime, è evidente che la città metropolitana esclude la provincia, essendo ad essa alternativa.

Quanto al ruolo delle regioni, abbiamo svolto una considerazione rispetto alla perequazione che, lo ripeto, è ad oggi una competenza dello Stato centrale. Noi non riusciamo ad immaginare un sistema regionale di autonomie locali che prescinda dal ruolo della regione, come dicevo prima.

Chiaramente ipotizziamo un ruolo collaborativo tra regioni e sistema delle autonomie, anche nell'allocazione delle funzioni e nella promozione delle forme di associazionismo, attraverso gli organismi di concertazione previsti a livello regionale — nei consigli regionali — e delle autonomie locali.

Crediamo che il principio fondamentale del nuovo Titolo V della Costituzione sia quello della cooperazione istituzionale. Se non si condivide pienamente questa nuova filosofia di apporto tra gli enti istituzionali, il Titolo V non si realizzerà mai.

Forse perché siamo un'associazione che raggruppa comuni, province e tutti i livelli istituzionali, noi crediamo che si debba avere un'ottica di sistema, nel giudicare la distribuzione dei pesi, delle competenze e delle funzioni tra le diverse autonomie locali; non riusciamo, pertanto, a immaginare un sistema che non coinvolga anche le regioni.

Per quanto riguarda gli organismi di concertazione, pensiamo che manchi un organo politico autorevole di riferimento, capace di essere anche un organo di rappresentanza del sistema delle autonomie regionali. Tutto il resto rischia, effettivamente, di essere un succedaneo.

Pensiamo che, dopo il federalismo fiscale e dopo la revisione dell'ordinamento, dovrà mettersi mano anche alla riforma del bicameralismo e quindi all'istituzione di un Senato delle autonomie e delle regioni. Questa Commissione va integrata con i rappresentanti delle autonomie e delle regioni: pensiamo che questo sia un passaggio fondamentale.

Nel frattempo, anche rispetto agli organismi oggi prefigurati nel disegno di legge, pensiamo che i ventiquattro mesi di delega potrebbero essere dedicati anche ad una riforma del sistema delle conferenze che, per come sono oggi strutturate, risultano essere, più che altro, una disordinata fabbrica di pareri, i quali, spesso e volentieri, non aiutano la costruzione di un disegno organico di riforma.

Vanno bene, quindi, sia la commissione paritetica, sia, soprattutto, quella tecnica, che deve servire, ad esempio, per la definizione dei costi standard, perché deve esserci un luogo in cui confrontarsi su questo. Nostre stime non esistono: personalmente ho letto quelle sui costi standard pubblicate sulla stampa. La partita si giocherà probabilmente proprio sulla definizione di questi costi che, a nostro parere, sarà determinata soprattutto da una lettura politica del problema, perché non potrebbe essere altrimenti.

Dal tempo che ci verrà dato per far convergere la spesa storica e i costi standard dipenderà, poi, come effettivamente lo Stato, le regioni e le autonomie guide-

ranno tutta la partita, sapendo che si tratta di una questione molto delicata, legata alla tenuta dell'ordinamento e alla coesione del Paese. Ad ogni modo, ad oggi non abbiamo delle stime.

MARIO PEPE. Dunque voi non avete studi su questo?

LORETO DEL CIMUMUTO, *Direttore di Legautonomie*. No. La partita complessiva dei costi standard si valuta in 15 miliardi, ma abbiamo letto questi dati su *Il Sole-24Ore*, tanto per intenderci.

CESARE BEGGI, *Sindaco del comune di Quattro Castella*. Intervengo solo brevemente per parlare dell'importante questione delle unioni. Nella provincia di Reggio Emilia ci stiamo attivando moltissimo su questo fronte, insieme alla regione Emilia-Romagna.

Le premiabilità e gli incentivi sono fondamentali in questo ambito, perché mettersi insieme non vuol dire parlare subito di economie di scala. Credo che, se questo percorso non sarà accompagnato da incentivi, anche economici, difficilmente si potrà procedere, anche perché la cultura del campanile sovrasta abbondantemente la capacità di associare la gestione dei servizi.

Riteniamo, comunque, che questa sia una strada di non ritorno. L'importante è che il processo sia accompagnato dalle risorse, perché ciò è inevitabile. Molti hanno deciso di non intraprendere questo percorso proprio per la mancanza di un investimento iniziale. Mettersi insieme, infatti, è un processo a lunga gittata, che solo una volta a regime permette di ottenere la qualità, oltre che le economie di scala.

Mi sembra doveroso dire alcune cose anche sul codice delle autonomie locali. Mi pare che nel corso della precedente legislatura ci sia stato un tavolo di confronto in merito, al quale le province, le regioni e i comuni si erano resi tutti disponibili. In effetti, poi, quando si tratta di intervenire per decidere quali funzioni trasfe-

rire e quali trasferimenti operare, ognuno cerca sempre di avocare il potere a sé.

Sta di fatto che questo elemento è fondamentale. Ritengo, infatti, che all'interno della giungla del comparto della spesa pubblica intervengano anche delle sovrapposizioni e delle duplicazioni di funzioni che non hanno più senso d'esistere. Intendo dire che alcune competenze sono esercitate sia dalla regione, sia dal comune, sia dalla provincia e, a volte, addirittura, anche dalla circoscrizione: penso alle politiche sociali, culturali e territoriali.

È evidente che il comune non attribuisce o rivendica funzioni o poteri nuovi, perché c'è ormai un dato consolidato di funzioni appartenenti al territorio comunale, per individuare le quali basta leggerne i bilanci, i regolamenti e gli statuti.

D'altronde, ripeto, c'è il problema di far « dimagrire » le istituzioni intermedie rispetto ai comuni. È inevitabile, ad esempio, che la provincia – un'istituzione intermedia importante e fondamentale – ha e deve mantenere una funzione di solo coordinamento: essa non può avere un ruolo gestionale, perché è la gestione ad appesantirla, le complica la vita.

Per questo ritengo e riteniamo che il codice delle autonomie locali sia l'e-

mento fondamentale e decisivo per le sorti degli assetti istituzionali di questo Paese: è da lì che dovremo cominciare.

È fondamentale, pertanto, la promessa di questo Governo di cominciare a dettagliare meglio quelli che saranno il nostro statuto e la nostra Carta costituzionale perché, se non abbiamo ben presente chi fa che cosa, il rischio è che tutti facciano le stesse cose, con dispendi di risorse pubbliche di notevole entità e senza efficacia nella trasmissione dei servizi e delle prestazioni fornite al cittadino.

PRESIDENTE. Vi ringrazio per il vostro prezioso contributo, di cui faremo tesoro.

Dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 14,40.

*IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI*

DOTT. GUGLIELMO ROMANO

*Licenziato per la stampa
il 28 ottobre 2008.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO



**COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER LE QUESTIONI REGIONALI**

**RESOCONTO STENOGRAFICO
INDAGINE CONOSCITIVA**

4.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 1^o OTTOBRE 2008

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **DAVIDE CAPARINI**

INDICE

PAG.

Sulla pubblicità dei lavori:	
Caparini Davide, <i>Presidente</i>	3
INDAGINE CONOSCITIVA SULL'ATTUAZIONE DELL'ARTICOLO 119 DELLA COSTITUZIONE IN RELAZIONE AL NUOVO ASSETTO DI COMPETENZE RICONOSCUTE ALLE REGIONI ED ALLE AUTONOMIE LOCALI IN MATERIA DI FEDERALISMO FISCALE	
Audizione di rappresentanti dell'Unione nazionale comuni, comunità, enti montani (UNCEM):	
Caparini Davide, <i>Presidente</i> 3, 7, 11, 14	
Astori Giuseppe (IdV) 10, 14	
Borghi Enrico, <i>Presidente dell'UNCEM</i> 3, 11	
Vaccari Gianvittore (LNP) 9	
Vitali Walter (PD) 7	

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
DAVIDE CAPARINI

La seduta comincia alle 14,10.

(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito).

Audizione di rappresentanti dell'Unione nazionale comuni, comunità, enti montani (UNCEM).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sull'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, in relazione al nuovo assetto di competenze riconosciute alle regioni ed alle autonomie locali in materia di federalismo fiscale, l'audizione di rappresentanti dell'Unione nazionale comuni, comunità, enti montani (UNCEM).

Ringrazio il presidente Enrico Borghi per aver accettato la nostra richiesta di audizione e ringrazio altresì la folta delegazione che lo accompagna, composta dal direttore generale Tommaso Dal Bosco, dal vicedirettore generale Massimo Bella da Gianluca Saponaro dell'ufficio studi, Maria Teresa Pellicori, capoufficio stampa, e Moreno Gentili di LEGAUTONOMIE.

Do la parola al presidente dell'UNCEM, Enrico Borghi.

ENRICO BORGHI, *Presidente dell'UNCEM.* Grazie, signor presidente, per questa opportunità di sottoporre all'attenzione del Parlamento una serie di valutazioni che la nostra associazione ha già iniziato a predisporre nel confronto con il Governo sul tema del federalismo fiscale.

Riassumerò qui, all'attenzione della Commissione e dei commissari presenti, che saluto, una serie di valutazioni che fanno parte di un processo *in itinere*, anche perché questa mattina abbiamo avuto modo di incontrare il Ministro Calderoli e, quindi, anche sulla base delle osservazioni e delle valutazioni fatte dal Ministro proponente, le considerazioni contenute all'interno di questo nostro documento — che è a disposizione della Commissione — vanno considerate come un *work in progress*.

Dividerei il mio intervento in due parti. La prima, anche alla luce delle conclusioni della prima Conferenza unificata e dell'incontro con il Governo tenutosi oggi, riguarda una partita su cui sembra esserci, almeno dal punto di vista del confronto con il Governo, una certa condivisione di fondo; la seconda, invece, concerne una partita ancora del tutto aperta e problematica.

La prima considerazione è relativa alla nostra richiesta di inserire il tema del riconoscimento della specificità dei territori montani all'interno del disegno di legge sul federalismo fiscale, in considerazione di due elementi fondamentali: il passaggio dai costi della cosiddetta « spesa storica » ai costi standard e il tema della perequazione.

Uno specifico articolo del Trattato costituzionale di Lisbona, recentemente introdotto, riconosce le aree montane — insieme alle isole e alle regioni ultraperiferiche con scarsa densità di popolazione

— come aree gravate da sovraccosti strutturali permanenti per l'erogazione di servizi e la realizzazione di investimenti. Per questo motivo, chiediamo che nella delega attribuita al Governo si tenga conto di questo aspetto particolare esistente nel nostro territorio nazionale.

Ne approfitto anche per dare una seconda, fresca, comunicazione al Parlamento e a questa Commissione: ieri è scaduto il termine per l'emanazione, da parte delle regioni ordinarie, della legislazione di riordino delle comunità montane. Allo stato attuale, ci risulta che dodici regioni abbiano legiferato in materia e che tre regioni siano rimaste momentaneamente escluse: il Lazio, che ha calendarizzato il disegno di riordino delle comunità montane entro la prima decade del mese di ottobre; il Veneto, che ieri non è riuscito a legiferare perché è mancato il numero legale in consiglio regionale; e la Puglia che, da quanto ci risulta, sembra invece intenzionata a far scattare i provvedimenti della legge finanziaria.

Questo per dire che, sostanzialmente, sull'intero territorio nazionale, si è provveduto all'operazione di riordino istituzionale del territorio montano e che questo, in qualche misura, dal nostro punto di vista, prefigura anche una corretta applicazione del federalismo fiscale, nel momento in cui esso prevederà il riconoscimento della specificità delle aree montane.

Come dicevo, questo tema è stato approfondito anche nell'incontro di questa mattina con il Ministro Calderoli. Da parte dell'Esecutivo abbiamo registrato la disponibilità ad accogliere questa nostra istanza e, in particolare, ad accogliere alcuni emendamenti che, su questi temi, abbiamo presentato in sede di Conferenza unificata e che, per altro, sono allegati alla documentazione.

Per quanto ci concerne, questa è, di tutta evidenza, la richiesta più forte e più rilevante che ci sentiamo di dover fare. Credo, signor presidente, di poter omettere le motivazioni che supportano questo tipo di richiesta, in quanto sono evidenti e conclamate rispetto alla caratterizzazione e alla specificità dell'erogazione di servizi — fra

l'altro anche di servizi essenziali — in territori che hanno una situazione di partenza caratterizzata da difficoltà strutturali.

La seconda questione sulla quale, invece, riteniamo che il lavoro parlamentare sia fondamentale — anche perché il confronto con il Governo su questo tema ci ha fatto riscontrare una pluralità di opinioni anche all'interno dell'Esecutivo, il che non ha consentito di esprimere una posizione univoca ai suoi esponenti che sono stati nostri interlocutori — è un tema che ci rendiamo conto essere più di carattere istituzionale, ma che tocca da vicino la materia del federalismo fiscale.

Mi riferisco al tema della platea istituzionale e, in maniera particolare, della modalità con la quale i piccoli comuni saranno considerati all'interno del federalismo fiscale.

Rispetto a questo, anticipo fin d'ora che l'impianto previsto da questo disegno di legge ci pare convincente, nel momento in cui esso assicura la perequazione al livello regionale delle municipalità di piccola e piccolissima dimensione demografica.

Questa indicazione, che peraltro era già contemplata nel disegno di legge predisposto nella passata legislatura dal precedente Governo, viene ora ripresa; noi riteniamo che questa modalità sia conforme alla necessità di riconoscere le specificità delle municipalità dei territori montani.

È di tutta evidenza, infatti, che la platea amministrativa, anche all'interno dei territori montani, è profondamente differente, sull'intero territorio nazionale. Anche sulla base delle competenze legislative attribuite alle regioni in materia di sviluppo delle aree montane riteniamo, quindi, che sia corretto attribuire la perequazione a questo livello.

La questione che, invece, ci pone alcuni interrogativi — ci rendiamo conto, lo ripetono, che si tratta di un argomento di carattere istituzionale — riguarda il tema della riaggregazione funzionale dei piccoli comuni, che deve essere necessariamente affrontato contemporaneamente all'aspetto fiscale.

Rispetto a questo, la nostra è una posizione molto chiara: noi chiediamo che,

nel processo di riordino istituzionale – che porta con sé anche la necessità di attribuire alle funzioni fondamentali i cespiti relativi – esista un'unica forma associativa sovra-comunale di tipo obbligatorio che, nei territori montani, ai compiti dell'esercizio associato di funzioni deve necessariamente assommare anche il compito di applicare l'articolo 44 della Costituzione, inherente alla valorizzazione e alla specificità delle zone montane.

Vorremmo lasciare sullo sfondo, in questa partita, il dibattito di carattere istituzionale legato alle comunità montane, anche perché è un tema che, costituzionalmente, rientra all'interno delle cosiddette funzioni residuali regionali (articolo 117 della Costituzione).

Ci preoccupa, invece, molto di più la modalità con la quale sarà possibile attribuire le funzioni fondamentali e, in questo caso, le risorse alle piccole municipalità, posto che ci rendiamo perfettamente conto – o, almeno, questa è la nostra posizione – che non sarà possibile attribuire ad ogni singola municipalità il potere di autonomia nella gestione delle funzioni fondamentali e nella gestione dei cespiti. Questo anche perché ci rendiamo conto di rappresentare una platea di enti che, soprattutto sulla perquazione, avranno l'esigenza un certo tipo di garanzie. Noi sottponiamo al Parlamento, in qualche misura, la necessità di considerare questo aspetto.

All'interno della nostra memoria, abbiamo presentato anche una serie di studi e analisi di scenario sui comuni montani con meno di 10 mila abitanti, compiuti da importanti e autorevoli istituti di studio nel corso di questi mesi, che evidenziano la tendenza a un progressivo incremento del disagio abitativo.

Passeremo dal 60 per cento di comuni con cosiddetto disagio abitativo – quelle realtà dove di assiste, cioè, a una rarefazione e a una diminuzione dei servizi – ad un tendenziale 71 per cento nel 2016 (naturalmente stiamo parlando di studi e analisi di scenario). In assenza di risposte politiche, questo significa che oltre il 70 per cento dei cittadini dei 3.500 comuni montani presenti nel nostro Paese correrà

il rischio del disagio abitativo, dovendo far fronte all'assenza dei cosiddetti servizi fondamentali, e di un aumento dell'inurbazione.

Noi vi sottponiamo pertanto questa riflessione sull'insufficienza dimensionale dei comuni di montagna, rispetto alla quale, dal nostro punto di vista, il legislatore è sostanzialmente di fronte a due strade.

La prima consiste nell'affrontare con coraggio e determinazione la prospettiva della creazione di quello che noi chiamiamo il «comune dei comuni», che ad un unico, obbligatorio, livello sovra-comunale – di cui esiste la necessità, torno a ripeterlo – abbini la capacità di fare sistema da parte dei comuni di montagna. Questo non per essere coattivi nei confronti delle autonomie municipali, ma per evitare che una logica di volontarietà porti alla dispersione delle economie di scala realizzatesi nel corso di questi anni e all'impossibilità di gestire quelle funzioni fondamentali e complesse che verranno loro assegnate con l'applicazione del federalismo. In assenza di ciò, rischia di determinarsi un'incapacità di erogare i servizi fondamentali ai cittadini.

La seconda alternativa è che si vada verso una forte politica di aggregazione municipale, che però deve essere basata, sotto il profilo delle fusioni, sulla libera e autonoma scelta delle collettività locali. Se si ritiene che questa debba essere la strada, anche sotto il profilo dell'incentivazione, dell'agevolazione di carattere finanziario e in termini di risorse quantitative, allora crediamo che questo tema debba essere affrontato apertamente, perché temiamo – lo dico in maniera molto franca – che, altrimenti, questo dibattito venga introdotto surrettiziamente.

Dico questo perché, mentre nelle prime stesure della bozza si parlava di agevolazioni e incentivazioni dell'associazionismo intercomunale, in seguito questa formulazione è stata eliminata e nella versione attuale si parla esplicitamente di incentivi all'unione e alla fusione dei comuni.

Se questo è il percorso, discutiamone. Noi non siamo preliminarmente chiusi alla

discussione e al dibattito, ma chiediamo che di questo si dia piena contezza e, soprattutto che, qualora questa fosse la scelta del legislatore, si mettano le collettività locali nelle condizioni di poter scegliere tale percorso in libertà e non in maniera coattiva: occorre evitare che, alla fine, anziché matrimoni veri, si facciano matrimoni di interesse.

In secondo luogo, intendiamo rivolgere al Parlamento la richiesta, che finalmente comincia a bucare anche lo schermo dei grandi mezzi di comunicazione, di affrontare il tema dell'esperienza delle comunità montane in una maniera meno approssimativa e meno pregiudizievole rispetto a quanto è stato fatto in alcuni casi, anche all'interno delle aule parlamentari.

Per essere franco, mi riferisco alla manovra finanziaria contenuta nel decreto-legge n.112 del 2008 e al pressappochismo con il quale molti hanno guardato a quella manovra, in tono liquidatorio e giacobino, con il risultato – lo dico al Parlamento – che siamo oggi in presenza, in conseguenza della precedente legge finanziaria del Governo Prodi e della attuale legge finanziaria, di un rischio di dissesto delle comunità montane che, in Italia, oscilla fra il 60 e l'80 per cento.

Questo, tradotto « in soldoni », significa che, dal 1° gennaio 2009, quasi 3 mila comuni si vedranno restituiti dalle comunità montane quasi 3 mila gestioni associate di servizi perché evidentemente le comunità montane, dovendo dichiarare il dissesto, restituiranno al mittente le funzioni che sono state loro delegate. Questo avrà un impatto su 15 mila unità di personale, suddiviso nell'intero territorio nazionale, e rilevanti oneri sotto il profilo della necessità di coprire i mutui.

Lo dico incidentalmente, per far comprendere che, spesso, quando si agitano le bandiere della demagogia e del populismo, si producono risultati controproducenti.

L'agitare queste bandiere non ha consentito di cogliere quello che, dal nostro punto di vista, è stato l'elemento importante dell'esperienza, durata trentacinque anni, di questo strumento che, per altro, essendo stato recentemente oggetto di ri-

forma, è in divenire, in trasformazione, ed è già molto mutato anche sotto il profilo della governance.

Per inciso, va detto che si è passati da 12.500 amministratori dei 355 enti ai 4 mila amministratori dei circa 220 enti: questa è la portata del processo di riforma e di autoriforma del nostro sistema.

Questi enti così tanto vituperati avevano – mi riferisco ai dati del 2006 – un'incidenza di spesa corrente complessiva del 42,2 per cento, risultando essere gli enti locali con la minore incidenza di spesa corrente rispetto a tutti gli altri. Il modello delle unioni tra i comuni, che spesso viene agitato come la panacea di tutti i mali – sempre secondo i dati del Ministero dell'interno riferiti al 2006 – ha l'80,2 per cento di costi di spesa corrente sui costi generali, pari a esattamente il doppio.

Vorrei che, nel momento in cui si metteranno sul campo delle misure alternative, si entrasse nel merito delle effettive capacità degli enti di rispondere e di corrispondere; altrimenti il rischio è che sostituiamo qualcosa che può anche non funzionare con un suo surrogato, anziché con qualcosa di effettivo. Questo è, dunque, un tema sul quale crediamo si debba aprire una discussione in maniera molto serena e franca.

Noi abbiamo presentato degli emendamenti – frutto di un duplice percorso – che vanno in questa direzione.

Se si ritiene che il futuro del territorio montano del nostro Paese non possa più essere legato ad una molteplicità di piccoli comuni che, teoricamente, fanno tutti la stessa cosa ma che, praticamente, non riescono più a farla, o si avviano processi governati e concertati di riaggregazione, sotto il profilo della dimensione municipale, oppure, in alternativa, noi crediamo debba esistere la codificazione di un principio – demandato poi alle competenze legislative regionali – che preveda un'unica forma associativa obbligatoria, nella quale far convergere quelle funzioni fondamentali che non si possono concentrare, per criteri di efficienza e di economicità, su piccole o piccolissime dimensioni.

Questo, signor presidente, è in sostanza il frutto del lavoro con il quale ci presentiamo oggi in Commissione.

Anticipo che la Conferenza unificata per l'espressione formale del parere su questo disegno di legge è stata convocata per domani alle ore 13. Sulla base di queste premesse, noi lavoreremo anche nel corso di queste ore per capire quali di questi emendamenti saranno formalmente recepiti, nella consapevolezza che, da quello che ci è dato modo di comprendere, ci sarà ancora un ampio margine di confronto all'interno delle aule parlamentari.

In questo senso, quindi, ci rimettiamo anche al lavoro della Commissione, perché riteniamo che esso possa essere importante, soprattutto nella determinazione degli aspetti affrontati nella seconda parte della mia riflessione, che ho svolto in maniera più estesa, non perché penso che sia più importante della precedente, ma perché ritengo che sulla prima, da quanto mi è dato modo di comprendere, c'è un certo grado di convergenza e coralità.

PRESIDENTE. La ringrazio, presidente. Do la parola ai deputati e ai senatori che intendano porre quesiti o formulare osservazioni.

WALTER VITALI. Ringrazio il presidente Borghi per la chiarezza della sua esposizione, che mi consente anche di essere molto rapido nelle domande che intendo formulargli.

La prima riguarda un aspetto che non ha toccato — sicuramente per esigenze di sintesi — nel suo discorso, sul quale le altre associazioni che abbiamo auditato, sia quella delle province, sia quella dei comuni, si sono mostrate entrambe molto preoccupate. Non ero presente all'audizione dei rappresentanti di Legautonomie svoltasi ieri, ma probabilmente il tema è emerso anche in quella sede.

Nella proposta del Governo — o, almeno, nella sua formulazione che noi abbiamo potuto finora esaminare — c'è un riferimento insistito al finanziamento delle funzioni fondamentali. Le altre associazioni di enti locali hanno giustamente

osservato che il comma 4 dell'articolo 119 parla di tutte le funzioni pubbliche attribuite alle autonomie locali. Vorrei sapere se anche l'UNCEM condivide questa preoccupazione.

La seconda domanda — che credo sia assolutamente preliminare a ogni altra discussione sul tema delle comunità montane — riguarda il contenuto della manovra economica di luglio e, ancor prima, della legge finanziaria per il 2008.

Ci troviamo di fronte ad una situazione nella quale, come giustamente ha detto il presidente Borghi, si va verso il dissesto delle comunità montane. È una situazione molto grave, perché parliamo della metà del territorio montano nazionale e di un numero molto elevato di comuni i quali, dal 1° gennaio del prossimo anno, si troveranno a dover intervenire in sufficienza dello Stato, che non mette più le comunità montane in condizione di chiudere i loro bilanci.

Chiedo al presidente Borghi — so che lui conosce benissimo questo problema, che io richiamo affinché emerga la discussione in merito — se sia a conoscenza della lettera che il presidente della Conferenza delle regioni, Vasco Errani, ha inviato al Governo, con la quale chiede urgentemente l'apertura di un confronto per un provvedimento-ponte che consenta alle comunità montane di poter vivere fino a quando lo Stato, attraverso la propria legislazione, non avrà provveduto a definire quale sarà il futuro della *governance* montana.

È assolutamente inconcepibile, infatti, che si preveda un dissesto di questi enti che, peraltro, non è nemmeno regolato per legge e che sicuramente provocherà oneri rilevanti che non possono né essere posti a carico dei comuni facenti parte di queste comunità montane, piccolissime e senza alcuna possibilità, né essere messi a carico delle regioni, perché è evidente che neanche le regioni riuscirebbero a farvi fronte, oltre al fatto che sarebbe ingiusto farlo; deve pertanto necessariamente farsene carico lo Stato.

Dobbiamo quindi domandarci perché si mettano le comunità montane nella con-

dizione di dover andare in dissesto, quando si sa che sarà poi lo Stato a dover intervenire. Com'è noto, infatti, i mutui che sono stati accesi e gli affitti degli immobili in locazione e il personale – le cui dimensioni sono già state citate – vanno pagati. Tra l'altro, la spesa corrente non è nemmeno eccessiva, rispetto al complesso della spesa, ma evidentemente non può comunque essere sostenuta.

Il tutto, naturalmente, in una situazione nella quale l'insieme del sistema di governo dei nostri territori montani viene dissestito, senza ragione, in modo assolutamente incongruo e sbagliato.

Infine, la terza domanda riguarda la prospettiva. Su questo devo dire che, avendo partecipato alla discussione sulla riforma della *governance* montana, apprezzo molto il documento che il presidente Borghi e la delegazione dell'UNCEM ci hanno consegnato oggi, perché si tratta di un documento avanzato.

Tra le associazioni di enti locali, l'UNCEM è l'unica che, almeno finora, ha parlato chiaramente della necessità di introdurre una forma obbligatoria per l'esercizio associato di determinate funzioni fondamentali dei comuni.

Dico ciò anche essendo a conoscenza dell'esperienza positiva che una regione come la mia ha svolto in questa materia, attraverso associazioni comunali volontarie; tale esperienza, comunque, ha avuto esattamente quei limiti che il documento dell'UNCEM segnala. È chiaro, cioè, che forme di associazionismo volontario si scontrano necessariamente con il limite per cui basta che anche un solo comune non voglia mettere in esercizio associato la polizia municipale, piuttosto che l'urbanistica, per renderne impossibile l'esercizio associato.

Come dimostrano anche le esperienze di Paesi quali la Francia e la Spagna che, come il nostro, hanno molti comuni, è evidente che questa è l'unica via percorribile, non potendosi operare attraverso le fusioni obbligatorie e non potendo lasciare una situazione di frantumazione come quella attuale.

A me fa molto piacere leggere nero su bianco (pagina 7, ultimo capoverso), su un

documento di un'associazione importante di enti locali, che è necessario creare un'unica forma associativa sovra-comunale obbligatoria, che garantisca le funzioni fondamentali comunali previste dall'applicazione dell'articolo 118 e che sia coerente con il disposto dell'articolo 44 della Costituzione.

Questo è lo sviluppo necessario dell'esperienza delle comunità montane. È chiaro che il modo in cui ci si è arrivati è assurdo, perché si sarebbe dovuti partire dalla situazione attuale, senza creare tali condizioni di dissesto generale: occorreva – e si sarebbe tranquillamente potuto fare – discutere l'assetto nuovo prima di superare quello precedente.

Ciò non è accaduto, ma ora l'importante è che venga assunto un obiettivo che possa essere condiviso, come mi auguro, anche mediante un'intesa parlamentare e in sede di Governo; esso andrebbe chiaramente tradotto nel disegno di legge che il Governo si è impegnato a presentare sulla carta delle autonomie locali.

Questo lo abbiamo detto in occasione delle altre audizioni ed è sempre più evidente che il federalismo fiscale è solo una delle due « gambe » necessarie per attuare la nostra Costituzione, laddove l'altra è la carta delle autonomie locali: l'una deve procedere insieme all'altra.

Se vogliamo poi entrare maggiormente nel merito, io penso che sia assolutamente indispensabile che questa forma associativa sovra-comunale obbligatoria abbia tutte le caratteristiche necessarie per potere esercitare le tipiche funzioni comunali. È del tutto evidente, quindi, che occorrerà stabilire anche misure idonee per questi enti in relazione alle loro dimensioni, che non possono essere ecessive. Questa materia riguarda, però, le regioni.

Questa è pertanto la mia domanda: l'UNCEM, che già ha fatto questo passo in avanti molto importante, come considera il problema dell'esercizio di quelle funzioni non tipicamente comunali che sono state assegnate e trasferite alle comunità montane come, ad esempio, la forestazione, l'assetto idro-geologico, l'agricoltura ? Se le re-

gioni andranno a definire dimensioni di aggregazioni comunali più piccole rispetto alle attuali comunità montane, chi dovrà esercitare tali funzioni, secondo l'UNCEM?

GIANVITTORE VACCARI. Ringrazio l'UNCEM e il presidente per la disponibilità, per quanto ci è stato esposto e per il documento presentato.

Come ho già avuto modo di dire anche in altre occasioni, devo iniziare ribadendo che sento con piacere che tutti sono impegnati, comprese le varie associazioni che rappresentano gli enti locali, in questo processo legislativo, in questo progetto di federalismo: questo non può che essere visto con favore anche da parte mia e dei parlamentari che saranno chiamati ad approvare questa legge.

Ho apprezzato – non solo perché faccio parte di un comune di montagna, ma proprio perché questo è un aspetto fondamentale della dignità di tutti i territori – il richiamo forte che il presidente Borghi ha fatto al rispetto della montagna nelle sue tipicità e al fatto che bisogna riconoscere che, anche a livello europeo, questo aspetto ha tardato a essere recepito: come è già stato ricordato, ciò è avvenuto solo con un provvedimento approvato negli ultimi anni, contenente delle linee-guida di indirizzo, che stenta però a trovare piena applicazioni nelle varie norme di carattere europeo.

Al riguardo – sebbene non abbia intenzione di autocitarmi – penso possa rappresentare un interessante contributo l'ordine del giorno da me presentato in Senato in sede di ratifica del Trattato UE, che conteneva un richiamo forte, sotto questo punto di vista, nei confronti sia dell'Europa, sia delle politiche del nostro Governo e del nostro Parlamento.

Mi sembra di poter condividere pienamente il principio di perequazione a livello regionale illustrato dal presidente – se ho ben compreso – per quanto riguarda i territori e, in particolare, i territori di montagna. Sotto questo punto di vista mi sembra che anche la regione a cui appartengo, il Veneto, si stia muovendo con responsabilità e con grande apertura.

Quanto al provvedimento discusso dal presidente e ai contributi che ci ha offerto sull'argomento, entro volentieri nel merito del concetto delle delegazioni funzionali dei comuni.

Condivido l'idea che ci deve essere una semplificazione del quadro: bisogna effettivamente valorizzare le esperienze acquisite territorialmente, perché alcuni modelli possono essere adatti a certe realtà territoriali, mentre in altre possono non avere la stessa efficacia ed efficienza, che tutti noi vogliamo, in un'ottica di riduzione della spesa, nel raggiungimento degli obiettivi e nella rassicurazione dei nostri cittadini, che siamo chiamati a rappresentare.

Porto tale contributo di riflessione perché questo è uno dei momenti in cui esponiamo reciprocamente le nostre opinioni e idee, per fare in modo che ognuno, per la propria competenza e a seconda del proprio ruolo, contribuisca a sviluppare e portare a termine in tempi brevi la discussione, anche elaborando una legge valida nell'ottica del federalismo fiscale.

Nella mia comunità montana ho sicuramente maturato un'esperienza valida, ma dobbiamo chiederci quali funzioni vogliamo attribuire alla realtà delle comunità montane – non lo dico in termini di polemica, ma costruttivi, così come mi pare abbiano fatto anche i colleghi – al di là di quelle che la legge istitutiva aveva originariamente voluto affidare loro. Sapiamo infatti che, nel tempo, le comunità montane hanno poi stabilito convenzioni e intrapreso altre attività.

Condivido, dunque, il ragionamento secondo cui debba essere portata avanti, parallelamente, una riflessione sul codice di autonomia, al fine di scegliere per il meglio.

Non ho ben compreso, nella riflessione del presidente Borghi sul livello dell'obbligatorietà, se intendesse proporre ai comuni l'opportunità di scegliere se appartenere a unioni o a comunità montane. Questo dibattito è in corso, quindi immagino che esso sia alla base della sua riflessione, ma mi sembra di capire che, da

parte dell'UNCEM, non ci sia stata una scelta aprioristica per una tipologia rispetto ad un'altra.

Vi è la necessità di una razionalizzazione, evitando di generare confusione e di compiere — lo diciamo sinceramente — delle scelte dettate dall'opportunità e dall'interesse di breve periodo, magari anche finanziario, che poi non andrebbero nella direzione di una vera e propria ottimizzazione dei servizi. Mi fermo qui, presidente.

Sono soddisfatto e credo siano emerse delle considerazioni interessanti nonché la volontà forte — mi riallaccio così all'inizio e termine davvero — da parte di tutti di incidere affinché si determini questo cambiamento di assetto dello Stato.

GIUSEPPE ASTORE. Anch'io ringrazio il presidente per la chiarezza con cui ha esposto il documento, ma credo di dover fare alcune osservazioni.

Ci siamo ascoltati tante volte e tante volte abbiamo lavorato insieme. Spesso ci sono momenti, nella nostra storia e nella nostra vita, in cui ci si illude di poter cambiare il corso degli eventi e questo è uno di quei periodi: non vorremmo assegnare bandiere a nessuno, ma vorremmo cambiare davvero questo Stato.

La prima domanda che le faccio è se lei non ritiene che questa sia l'occasione per realizzare davvero la semplificazione istituzionale in questo Paese, delegando le regioni e prendendo delle decisioni sul codice delle autonomie e sulla modifica della Costituzione, dell'unione dei comuni, delle province e delle comunità montane, per giungere, cioè, attraverso la semplificazione, a quella chiarezza che voi chiedete e che noi chiediamo.

Qualche costituzionalista, nei giorni scorsi, riferendosi alle città metropolitane, diceva che a Milano e a Roma agirebbero, contrapponendosi l'una all'altra, ben quattro istituzioni.

Io sono per l'abolizione della provincia e sono per chiudere definitivamente l'eterno conflitto fra l'unione dei comuni e le comunità montane. Permettetemi che vi dica in maniera chiara che non è possibile

sovrapporre l'unione dei comuni e le comunità montane — la mia e altre regioni come Basilicata e Puglia ne sono esempi che ho vissuto direttamente — né accettare che in Italia alcuni amministratori facciano i furbi, com'è accaduto quando, una volta esclusi dalle giunte delle comunità montane, si sono fatti l'unione dei comuni in contrapposizione alla comunità montana. Abbiamo dato anche questo esempio, in tutt'Italia, senza grandi differenze fra nord e sud.

Concordo con lei sul fatto che questo aspetto vada definito, magari stabilendo che, a svolgere alcuni servizi, siano chiamate le sole comunità montane nei territori montani e, altrove, la sola unione dei comuni.

La seconda domanda riguarda i costi standard. La legge è molto generica, ma ne ho già parlato per quanto riguarda i piccoli comuni e non voglio ripetermi. Non possiamo, nella maniera più assoluta, affidare al Governo, a un Ministro o a un Presidente del Consiglio la stesura definitiva dei decreti sull'elemento fondamentale di questa grande riforma, alla quale non veniamo trascinati, ma in cui crediamo veramente, dato che abbiamo modificato il Titolo V della Costituzione.

Ieri, al convegno di Forza Italia, mi è piaciuto ascoltare qualche professore ricordare come nei tempi passati c'erano più provvedimenti federalisti di quanti ce ne siano oggi.

Tornando ai costi standard, io credo che essi vadano adeguati ad alcuni parametri fissi. Tra essi, la densità abitativa e l'altitudine sono due parametri irrinunciabili perché, come ho sempre detto, alcuni servizi costano molto di più quando la popolazione è sparsa sul territorio e quando la popolazione abita ad altitudini elevate, con le conseguenti difficoltà di movimento.

Sui piccoli comuni sono d'accordo con quanto è stato detto. L'unica cosa che non accetto in questa relazione, presidente, è che nasca di nuovo la volontà di cancellare le municipalità. Io credo che il nostro sia un Paese in cui le municipalità non vanno assolutamente cancellate — qualcuno ci ha provato qualche tempo fa — perché siamo

affezionati al nostro campanile, alle nostre identità; mentre quello che bisogna portare avanti è l'aggregazione funzionale tra comuni.

Credo che svolgere obbligatoriamente alcune funzioni insieme vada bene, mentre non può assolutamente accadere, in Italia, che si trasformino dieci comuni in uno solo; anche altre nazioni ci hanno tentato e, per quel che so, è finita sempre male.

Queste erano le tre domande che volevo rivolgerle.

Io non voglio frenare la legge sul federalismo, perché sarebbe strumentale, ma credo che il progetto federale — che ci trova d'accordo all'80-90 per cento — debba essere concepito e portato avanti insieme ad un riordino istituzionale: faremmo così un'opera veramente seria ed importante per questa nazione.

Mi domando che cosa sarebbe di quella legge se dovessimo abolire le province fra tre, quattro o cinque mesi, oppure se dovessimo abolire — e io spero che non accada, per quella che è la mia cultura — le comunità montane. Credo che in un progetto globale vadano portate avanti anche quelle riforme di ordine istituzionale di cui questo Paese ha assolutamente bisogno.

Ultimamente sono state fatte grandi cose e, ad esempio, è stato ridotto il numero degli amministratori, ma l'obiettivo non è solo quello di ridurre le amministrazioni, bensì quello di rendere più funzionali alcune entità locali al servizio dei cittadini.

PRESIDENTE. Ringrazio i colleghi per i loro contributi e do ora la parola al presidente Borghi per la replica.

ENRICO BORGHI, *Presidente dell'UNCEM.* Cercherò di essere il più sintetico possibile, anche perché le questioni che sono state portate alla nostra attenzione fanno parte di un percorso sul quale credo che avremo modo di proseguire il nostro dibattito. Risponderò alle domande secondo l'ordine degli interventi.

Innanzitutto, condividiamo le preoccupazioni rispetto all'articolo 119 (su questo

rispondo anche al senatore Astore). Noi stiamo parlando di uno schema di disegno di legge fatto a prescindere dalle determinazioni quantitative; in altri termini, noi non abbiamo visto numeri, mentre credo che questo sia comunque un elemento fondamentale da tenere in considerazione, soprattutto nella situazione di particolare e difficolta conguntura nella quale stiamo vivendo. Credo, quindi, che questo sia un elemento imprescindibile, rispetto al quale il Governo, nella sua coralità, si deve fare carico.

Per quanto riguarda le altre questioni, entrando negli aspetti di dettaglio, comincio dal tema del dissesto delle comunità montane. Entro maggiormente nel merito, innanzitutto, nel comunicare che c'è una situazione di assoluto vuoto normativo: credo che questo sia un elemento importante per il Parlamento. Noi e le regioni abbiamo svolto due sessioni di riunioni di lavoro tecnico (il 16 e il 30 settembre) con i funzionari dei ministeri competenti, proprio perché non è chiaro, anzitutto, quale sia il meccanismo normativo che si applica in situazioni di questo genere.

Come sapete, entro il 30 settembre occorre approvare gli equilibri generali di bilancio degli enti e molti enti hanno già segnalato, in proposito, la situazione di dissesto che nasce dalla decisione dello Stato.

Le comunità montane sono enti a totale finanza derivata e, quindi, il dissesto viene determinato dalla diminuzione dell'erogazione delle risorse e non, come accade negli altri enti, dall'imperizia degli amministratori. Le procedure del dissesto non sono legate a situazioni di dolo o di colpa grave da parte degli amministratori e nemmeno sono state determinate dalla mancata capacità di applicazione dell'autonomia tributaria. Siamo in presenza di un dissesto diffuso e generalizzato, determinato da un provvedimento di legge statale, e siamo in assenza di un quadro normativo che dica che cosa accade a questo punto.

Tanto per dirne una, essendo la comunità montana un ente locale previsto dal Testo unico sulle autonomie locali e sot-

toposto alla legislazione regionale, è già ampio il dibattito sul fatto che il commissariamento della comunità montana causato dal dissesto debba essere disposto dal prefetto o dal presidente della giunta regionale. Da questo, evidentemente, discendono infatti responsabilità e competenze di tipo diverso, anche in ordine alla necessità, prevista per legge, di far fronte alle spese obbligatorie che, come loro sanno, sono quelle derivanti da oneri di personale e quelle costituite dagli interessi e dal capitale sui mutui contratti.

Il dibattito è quindi ampio e ad oggi, 1° ottobre, noi non siamo in condizione di poter dire di più, perché anche la riunione tecnica di ieri con il Governo si è chiusa, sostanzialmente, con un nulla di fatto e con una richiesta, da parte dei tecnici e dei funzionari dei ministeri presenti, di un ulteriore supplemento di istruttoria sulla materia.

La lettera del presidente Errani a cui faceva riferimento il senatore Vitali è stata convenuta con l'UNCEM per le vie brevi. Dico di più, per essere completo: il prossimo lunedì 6 ottobre si terrà a Milano una conferenza stampa congiunta dell'UNCEM e della regione Lombardia proprio su questo tema, a dimostrare che c'è una preoccupazione diffusa e generalizzata, da parte di tutte le regioni, che condividono con noi la richiesta che è stata fatta.

Noi chiediamo, sostanzialmente, che venga adottato un provvedimento-ponte che consenta, nelle more della definizione di un percorso più organico – tra l'altro il disegno di legge sul federalismo fiscale parla di ventiquattro mesi, quindi c'è già un arco temporale predefinito – di non attivare delle procedure che, alla fine, comporterebbero maggiori oneri per la collettività. Vorrei che questo fosse chiaro, perché è di tutta evidenza che avviare procedure di dissesto determina l'esplosione delle modalità gestionali.

Faccio un esempio concreto: la comunità montana Monte Rosa gestisce la scuola media e il trasporto scolastico di sette comuni dell'alto Piemonte. Essa andrà in dissesto dal 1° gennaio e ciò significa che quei sette comuni, a partire da

quella data, saranno obbligati a far fronte ai costi di gestione e manutenzione di una scuola media e del trasporto scolastico in questa valle.

Se questi comuni, come è molto probabile, non saranno in grado di far fronte a tali costi, si determinerà un dibattito politico e, alla fine, qualcuno dovrà garantire questo tipo di servizi, con il rischio, però, di un aumento dei costi, per questioni evidenti connesse alla necessità di dover ripartire, anche con una serie di aspetti di carattere civilistico.

In questo senso facciamo, quindi, un appello al Parlamento e alle forze politiche presenti, di poter sfruttare il poco tempo che abbiamo di fronte per intervenire su una materia che, dal punto di vista quantitativo, è risibile: stiamo parlando di 30 milioni di euro e non della manovra finanziaria dello Stato. Con trenta o quaranta milioni di euro saremmo nella condizione di poter assicurare stabilità finanziaria a degli enti che, tra l'altro, sono in trasformazione, ma soprattutto di poter assicurare l'erogazione di servizi importanti a delle collettività, senza creare tensioni sotto il profilo politico più complesso, che potrebbero poi riflettersi anche nel dibattito sulle questioni oggetto dell'odierna audizione.

Per quanto riguarda le prospettive – e questo ci consente anche di sottolineare e meglio esplicitare alcuni aspetti che sono stati rilevati – anche noi condividiamo la necessità che si marci in parallelo rispetto alla carta delle autonomie locali: è evidente che siamo in presenza di due pilastri del medesimo impianto.

Relativamente al tema del dimensionamento, sollevato dal senatore Vitali, è chiaro che questa è, anzitutto, una competenza di carattere regionale ed è altrettanto chiaro che il dimensionamento di questa forma associativa obbligatoria deve tenere insieme due elementi fondamentali: il primo è quello della valorizzazione e dello sviluppo dei territori, il secondo è quello dell'esercizio associato di funzioni comunali.

È chiaro, quindi, che le regioni dovranno compiere lo sforzo di contempe-

rare queste due esigenze, anche in considerazione delle caratteristiche delle regioni. Penso alla Lombardia, dove ci sono 1.500 comuni, o al Piemonte, dove ce ne sono 1.200: la montagna di quelle realtà è molto diversa dall'Appennino toscano, dove ci sono 300 comuni e dove le prospettive sono diverse, perché nel primo caso ci sono le vallate, che costituiscono naturalmente degli ambiti a sé, mentre nell'Appennino ci sono le dorsali.

È di tutta evidenza, quindi, che nelle realtà regionali in cui si ritiene che, per via di determinate caratteristiche territoriali, l'esercizio associato di funzioni sia prevalente rispetto alla funzione di valorizzazione del territorio montano, in omaggio al principio di sussidiarietà tali funzioni debbano essere allocate su altri livelli e le dimensioni dell'ente debbano essere di un certo tipo, mentre in altre regioni si avranno altri esiti.

Faccio un esempio concreto: se riteniamo che la comunità montana debba essere, anzitutto, il luogo preposto allo sviluppo di un territorio – a cui si affidano le funzioni tipiche caratteristiche: l'energia, la forestazione, le risorse idriche, il riassetto idro-geologico, la pianificazione urbanistica – si deve trovare un ambito coerente con questo tipo di prospettiva. Se la funzione fondamentale comunale di garantire la tenuta dell'assetto idro-geologico non può essere gestita dai comuni, è chiaro che occorre trovare un ambito coerente con la capacità di tenere insieme un unico bacino fluviale, altrimenti cadiamo nello spezzettamento.

È per questo che noi sollecitiamo l'attribuzione alle regioni delle responsabilità su questa materia; riteniamo che la prospettiva del federalismo, in questo senso, per le regioni e per le autonomie locali, sia uno straordinario banco di prova e un'opportunità per costruire un nuovo sistema.

È poi chiaro che occorre un'assunzione di responsabilità da parte di tutti. Da parte dei comuni occorre capire che la politica del campanile, del municipio in senso stretto, non porta più da nessuna parte. Da parte delle regioni, invece, oc-

corre uno sforzo per essere adeguate alla necessità di assumersi delle responsabilità su questo versante.

Quanto alle funzioni, noi pensiamo che esse debbano essere caratterizzanti il territorio e che debbano essere in grado di assicurare quella gestione unitaria che contraddistingue la presenza di un ente tipico territoriale rispetto ad altri enti.

L'articolo 44 della Costituzione, che prevede provvedimenti di legge per le zone montane, al fine del conseguimento di equi rapporti sociali e del razionale sfruttamento del suolo (per questo esiste la specificità montana), dal nostro punto di vista si declina stabilendo che una serie di funzioni determinate, intimamente connesse con lo sviluppo di un territorio e con le sue tipicità, debbano – ripeto: debbano, e mi rendo conto del peso dell'affermazione – essere obbligatoriamente allocate non su scala municipale ma in questa unica forma associativa obbligatoria.

Faccio l'elenco di queste funzioni, così capiamo di cosa parliamo: energie rinnovabili e sostenibili, forestazione, risorse idriche, assetto idro-geologico a tutela del suolo, turismo, agricoltura e sviluppo rurale. Queste sono tutte materie che, sulla base della Costituzione, amministrativamente, spettano al comune e che i comuni montani non sono assolutamente in grado di gestire; se non ci sarà questa unica forma associativa, esse evaporeranno sulla scala della sussidiarietà, investendo anche il ruolo delle province e, nella generalità dei casi, portando il luogo della decisione e della programmazione al di fuori del territorio.

Fatte salve alcune singole realtà provinciali interamente costituite da territori montani, infatti, la stragrande maggioranza delle province del nostro Paese sono costituite da un territorio montano, hanno un capoluogo in pianura e, dalla linea gotica in giù, hanno anche una costa su cui, spesso, si concentrano le maggiori opportunità e le maggiori potenzialità di sviluppo.

Trasferire queste funzioni *sic et simpliciter* alla provincia significherebbe, quindi, obbligare i comuni di crinale a

scivolare lungo questo versante per assolvere a funzioni che sono comunali, rincorrendo il potere scivolato nel capoluogo di provincia.

Noi non siamo assolutamente favorevoli a cancellare le municipalità – lo dico al senatore Astore – vogliamo, però, che non ci siano più ambiguità rispetto a questo tema. Nei fatti si è creata una gerarchia all'interno della dimensione comunale del nostro Paese, perché il legislatore, in sede costituente, ha introdotto l'istituto della città metropolitana, che ha scardinato un impianto storico, che faceva sì che il comune di Roma e il comune di Moncenisio fossero teoricamente sullo stesso piano.

Questo ha portato all'estremizzazione di una serie di partite che, me ne rendo conto, hanno carattere politico ma che, mi permetto di rilevare, non hanno alcuna connessione con il federalismo. La presenza, in questo disegno di legge, di un articolo su Roma capitale, dal nostro punto di vista, risponde a esigenze di dialettica politica, ma non risponde affatto alle esigenze del federalismo fiscale.

Vorremmo evitare che nel nostro Paese si consolidi una dinamica politica per cui si parla solo della dimensione macro e si fa finta che la dimensione micro non esista. Quest'ultima ha un futuro se ci si rende conto che occorre lavorare insieme, altrimenti la retorica dei piccoli comuni – che anche nelle precedenti legislazioni ha visto l'affastellarsi di leggi-manifesto, che non toccavano i nodi veri delle questioni, ma abbellivano esteticamente il tema del piccolo comune – rischia di creare una situazione di fortissima sperequazione tra i livelli istituzionali del nostro Paese.

Già oggi i comuni piccoli, se vogliono garantire i servizi, sono obbligati a lavorare insieme. Cito sei questioni fondamentali su cui si concentra il 98 per cento del bilancio di spesa corrente dei comuni: i trasporti, i rifiuti, gli acquedotti, lo smaltimento dei reflui, la scuola e i servizi sociali. Tutti questi servizi vengono svolti a livello consortile, associativo e sovra-comunale. Ora, è evidente che noi dobbiamo

puntare a radunare il luogo delle gestioni, proprio per salvaguardare l'identità e la municipalità.

Noi non siamo tra quelli secondo cui la funzione del sindaco del piccolo comune consiste solo nel curare le aiuole dei marciapiedi o nel cambiare le lampadine bruciate lungo le vie. Noi riteniamo che il sindaco del piccolo comune debba continuare ad avere una funzione di interesse generale e di rappresentanza generale della sua collettività, anche se le modalità con le quali si rende operativo questo principio sono cambiate.

Il principio di sovranità territoriale viene incardinato sempre nel sindaco e nel consiglio comunale di quel comune ma, dal momento in cui questo principio si rende operativo, nella fase attuativa, si devono trovare degli strumenti operativi idonei – scusate il bisticcio di parole – che siano in grado di assicurare a quei comuni la pari dignità.

Se non è così, è meglio arrivare alla fusione nel giro di vent'anni, altrimenti molti comuni moriranno da soli. Per evitare che questo accada serve una risposta politica forte; il nostro contributo va in questa direzione.

GIUSEPPE ASTORE. Il federalismo può essere obbligatorio, ma resta l'identità: il municipio non lo cancelleremo mai !

PRESIDENTE. Ringrazio il presidente Enrico Borghi e i suoi collaboratori per il tempo che ci hanno dedicato.

Dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 15,15.

*IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI*

DOTT. GUGLIELMO ROMANO

*Licenziato per la stampa
il 28 ottobre 2008.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

PAGINA BIANCA

€ 0,35



16STC0001030

**COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER LE QUESTIONI REGIONALI**

**RESOCONTO STENOGRAFICO
INDAGINE CONOSCITIVA**

5.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 8 OTTOBRE 2008

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE DAVIDE CAPARINI

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:		Astore Giuseppe, (IdV)	6, 14
Caparini Davide, Presidente	2	Bastico Mariangela, (PD)	8
INDAGINE CONOSCITIVA SULL'ATTUAZIONE DELL'ARTICOLO 119 DELLA COSTITUZIONE IN RELAZIONE AL NUOVO ASSETTO DI COMPETENZE RICONOSCUTE ALLE REGIONI ED ALLE AUTONOMIE LOCALI IN MATERIA DI FEDERALISMO FISCALE		Colozzi Romano, Assessore alle risorse, alle finanze e ai rapporti istituzionali della Regione Lombardia	2, 12, 14
Audizione di rappresentanti della Conferenza delle regioni e delle province autonome:		Deorsola Sergio, Assessore al federalismo, al decentramento e ai rapporti con gli enti locali della Regione Piemonte	11
Caparini Davide, Presidente	2, 4, 10, 16	Pepe Mario, (PD)	10, 14
		Pittaluga Giovanni Battista, Assessore all'organizzazione, alle risorse umane, finanziarie e strumentali, all'informatica della Regione Liguria	11
		Ria Lorenzo, (PD)	7
		Vitali Walter, (PD)	4

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
DAVIDE CAPARINI

La seduta comincia alle 14.

(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito).

Audizione di rappresentanti della Conferenza delle regioni e delle province autonome.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sull'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, in relazione al nuovo assetto di competenze riconosciute alle regioni ed alle autonomie locali in materia di federalismo fiscale, l'audizione di rappresentanti della Conferenza delle regioni e delle province autonome.

Sono presenti l'assessore Romano Colozzi, coordinatore della commissione affari finanziari della Conferenza delle regioni, il dottor Sergio Deorsola, assessore al federalismo, decentramento e rapporti con enti locali della Regione Piemonte, il professore Giovanni Battista Pittaluga, coordinatore vicario della commissione affari finanziari della Conferenza delle regioni, la dottoressa Anna Paschero, dirigente della Regione Piemonte, il dottor

Paolo Alessandrini, responsabile dei rapporti con il Parlamento della Conferenza delle regioni e il dottor Giuseppe Schifini, vice capo ufficio stampa della Conferenza delle regioni.

Do la parola all'assessore Romano Colozzi.

ROMANO COLOZZI, Assessore alle risorse, alle finanze e ai rapporti istituzionali della Regione Lombardia. Signor presidente, la ringrazio per questa opportunità di esprimere qualche valutazione su un provvedimento che le regioni hanno lungamente atteso. Le regioni hanno iniziato a lavorare sul tema del federalismo fiscale fin dal 2001, attraverso una serie di incontri che, in un primo momento, hanno visto le regioni stesse allineate su posizioni assolutamente contrapposte.

Il dibattito è stato avviato quando ci siamo trovati a dover applicare il noto decreto legislativo n. 56 del 18 febbraio 2000, cioè un primo abbozzo di federalismo fiscale. Questo, infatti, ha subito suscitato un'aspra reazione da parte di alcune regioni meridionali, che ritenevano quel meccanismo assolutamente punitivo per il sistema del sud Italia, traducendosi, di fatto, in un blocco dell'applicazione del sunnominato decreto per alcuni anni, con ricorsi alla Corte costituzionale e al TAR nonché con una serie di altre azioni finalizzate addirittura alla dichiarazione di incostituzionalità di quel provvedimento.

Proprio in forza della problematica allora emersa, lavorando su di essa, le regioni hanno cominciato a discutere di alcuni principi utili per giungere a un nuovo sistema di finanza pubblica, meno ingiusto dell'attuale, che – come tutti sanno – tendenzialmente è portato a premiare i comportamenti meno virtuosi e a penalizzare quelli più virtuosi.

Credo che tutti coloro che mi ascoltano ricorderanno i famosi decreti Stammati del 1978, che si mossero esattamente in questa direzione.

A un certo punto, lo Stato « fotografò » i debiti del sistema delle autonomie, ripianandoli. Tuttavia questa fu la conseguenza meno seria di quell'intervento; più grave fu il fatto che quella fotografia costituì la base per lo sviluppo dei finanziamenti successivi. In altri termini, chi aveva speso di più (a debito, tra l'altro) si trovò con un *plafond* di partenza molto superiore a chi aveva gestito in modo oculato.

All'interno di questo scenario, tutte le regioni erano consapevoli del fatto che il sistema presentava oggettive ingiustizie. Soprattutto incrociando il dato di fatto rappresentato dalla cosiddetta « spesa storica » con i dati emergenti dall'analisi della cosiddetta « capacità fiscale », si notava che il meccanismo perequante previsto dalle normative nazionali non solo portava ad avvicinare le aree più svantaggiate del Paese a quelle economicamente più forti, ma addirittura configurava un'inversione.

Se, ad esempio, si prendevano come base, i dati fiscali del 2003 (che erano quelli disponibili, perché accertati in modo definitivo) e si faceva uguale a 100 l'indice medio di capacità fiscale del Paese, la Regione Lombardia (che era quella fiscalmente più forte) arrivava vicino a 130 punti, mentre la Regione Calabria (quella più penalizzata da questo meccanismo fiscale) arrivava intorno ai 65 punti. Concluso il processo di perequazione, la Lombardia si ritrovava attorno a 94-95 punti, cioè sotto la media, mentre la Regione Calabria saliva fino a 111.

Non mi dilingo su ulteriori passaggi più analitici, però l'esempio fa capire come queste constatazioni portarono tutto il sistema delle regioni a tentare di trovare una soluzione condivisa.

Ho messo l'accento su questo punto, perché credo che il lavoro svolto in questi anni abbia avuto come maggior risultato la predisposizione dapprima di una serie di documenti e successivamente anche di alcune bozze di disegno di legge delega che

avevano un grande valore — al di là della discutibilità, come sempre accade, dei contenuti — in quanto erano condivise da tutto il Paese e da tutte le regioni, indipendentemente dalla loro collocazione geografica e forza economica.

Tutti sapevamo e sappiamo che un processo di federalismo fiscale non può essere fatto contro una parte del Paese e deve garantire un riequilibrio, all'interno di una tenuta del sistema complessivo.

Questo è stato, forse, il maggiore contributo che abbiamo dato. Per questo motivo le regioni, di fronte al disegno di legge presentato dal Governo — abbiamo lavorato soprattutto con il Ministro Calderoli e con il Ministro Fitto — hanno espresso un parere positivo sui principi della legge delega, pur riservandosi alcune valutazioni.

È chiaro a tutti che il federalismo fiscale ha sicuramente in questa legge delega un punto di inizio. Successivamente, alcune partite molto importanti saranno giocate con la predisposizione dei decreti legislativi. Nel documento che abbiamo consegnato alla Presidenza ci siamo riservati di seguire tutto l'iter che porterà all'approvazione dei decreti legislativi che, come voi sapete, dovranno essere approvati nel termine massimo di ventiquattro mesi. In verità, le regioni avevano chiesto, ma il Governo non ha accolto questa nostra richiesta, di poter accorciare il termine della delega.

Vorrei richiamare un ultimo punto: mi sembra che il disegno di legge che ci è stato presentato contenga un ulteriore valore, di cui abbiamo preso atto, e che abbia compiuto un passo in avanti rispetto ad esempio al tentativo di legge delega che era stato fatto dal precedente Governo. Mi riferisco al rapporto fra sistema delle regioni e sistema delle autonomie territoriali.

Com'è evidente, questo è un altro dei punti molto delicati della legge delega. Non posso qui aprire un lungo discorso sulla riforma del Titolo V che in sintesi, allo stato attuale, individua un meccanismo di equiordinazione di tutto il sistema delle autonomie. Dovendo applicare l'ar-

ticolo 119 all'interno di quel Titolo V, abbiamo ritenuto che fosse giusto individuare alcuni meccanismi che garantissero tale equiordinazione, non tralasciando però un altro aspetto molto importante e cioè che la materia tributaria — com'è a voi noto — è dalla Costituzione prevista con riserva di legge. Pertanto, è inevitabile che l'imposizione di tributi possa essere competenza solo di chi ha potestà legislativa, ossia solo dello Stato o delle regioni. Ebbene, i tributi locali, che non fossero decisi già dallo Stato, non possono essere decisi dalle autonomie territoriali proprio in virtù dell'esistenza di un vincolo costituzionale.

All'interno dell'architettura istituzionale in cui ci si è mossi crediamo — lo testimonia il fatto che anche il sistema delle autonomie, che voi penso audirete, ha dato parere positivo a questa legge — che si sia trovato un equilibrio intelligente. La precedente legge delega, presentata al Parlamento dal Governo Prodi, non era riuscita a compiere una sintesi sullo stesso tema, per cui ci trovavamo di fronte all'articolo 5 che prevedeva un assetto di federalismo fiscale sostanzialmente incardinato sull'articolo 117 della Costituzione (quindi sulla potestà legislativa regionale) e un articolo 11 o 12 che invece lo incardinava di più sull'articolo 118, quindi l'attività amministrativa di comuni, province e quant'altro. Ciò portava obiettivamente a un conflitto che il Parlamento avrebbe dovuto sanare, giacché l'assetto del sistema, così come era stato concepito, non stava in piedi.

Questo provvedimento, invece, ha compiuto sicuramente alcune scelte, garantendo però — a noi pare — il giusto livello di autonomia a tutto il sistema e tenendo per fermo il principio del superamento della spesa storica, per procedere in direzione dei costi *standard*.

Su questo punto mi permettere di sottolineare — consentitecelo, visto che noi del sistema delle autonomie spesso siamo additati come la causa dei dissetti finanziari del Paese — che il passaggio dalla spesa storica ai costi standard era compresa fra le proposte fatte dalle regioni,

con un gesto, credo, di grande coraggio. Non mi risulta che ci sia mai stato alcuno che abbia accettato di non essere pagato a pié di lista, bensì in base a criteri di misurazione che possono essere abbastanza omogenei su tutto il territorio.

Questo principio è stato applicato, dal disegno di legge, sia al sistema delle regioni, sia al sistema delle autonomie e credo che esso rappresenti probabilmente una chiave di volta per riuscire a garantire, insieme all'applicazione del principio di trasparenza e di responsabilità, un ordine alla finanza pubblica.

Tutto ciò tende a evitare quegli episodi, veramente inaccettabili, di constatazione di improvvisi disseti, che invece non dovrebbero accadere in un sistema di finanza pubblica basato su principi di responsabilità, di trasparenza e di verifica come quelli contenuti in questa legge.

PRESIDENTE. Do ora la parola ai senatori e ai deputati che intendano intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

WALTER VITALI. Signor presidente e signori colleghi, vi chiedo scusa, ma anche questa volta purtroppo subito dopo l'intervento dovrò allontanarmi, essendo la Commissione di cui sono componente convocata per le 14,30.

Vorrei porre tre domande molto semplici. La prima si riferisce al documento che ci è stato consegnato dalla Conferenza delle regioni dove, a mio avviso giustamente, si dice che non può esservi delega in bianco su questo importante argomento. È del tutto evidente che ci troviamo di fronte ad una cornice, con una serie di principi che — a mio modo di vedere — sono anche un pochino confusi e contraddittori. Soprattutto nell'ultima parte, era evidente la volontà del Governo — qui non mi rivolgo alle regioni, esprimendo semplicemente una mia considerazione — di conquistare il consenso preventivo dei vari soggetti istituzionali. Di conseguenza, c'è stato un'accoglienza eccessivamente larga di suggerimenti e di richieste che, magari, si muovevano in

direzioni opposte. Comunque sia, si tratta di una cornice e, molto opportunamente, le regioni sostengono che non può esservi delega in bianco.

La mia prima domanda, dunque, chiede che cosa intendano le regioni con questa affermazione, che è allo stesso tempo importante e forte.

Leggo, nel documento, una specificazione. Si dice, ad esempio, che la fase attuativa del provvedimento, la stesura dei decreti legislativi, con particolare riferimento alla dotazione di risorse per la definizione dei LEA e dei LEP, deve avvenire attraverso un percorso condiviso da Governo, regioni e autonomie locali.

Ebbene, si tratta di definire adeguatamente questo meccanismo che, da un lato, dovrà servire ad assicurare che il Parlamento possa esprimersi consapevolmente su una materia così importante e, dall'altro, dovrà consentire al sistema delle regioni e delle autonomie locali di seguirne tutta la sua fase attuativa.

Chiedo, allora, se non sarebbe più sensato che tutto questo venisse anche stabilito dal punto di vista normativo e legislativo, ossia che nella legge delega vi fosse una norma esplicita che individuasse la successione delle fasi di attuazione e che subordinasse il passaggio da una fase alla successiva alla verifica dei risultati di volta in volta ottenuti.

Chiedo inoltre se non sarebbe opportuno realizzare tutto ciò, oltre che con la riorganizzazione della Conferenza (come è scritto nella proposta del Governo), anche attraverso la costruzione di un servizio del bilancio molto forte che, ad esempio, mettesse insieme i servizi di Camera e Senato, che entrasse in collaborazione con l'ISTAT e la Ragioneria generale dello Stato. Oppure se non occorra, al limite, una vera e propria *authority*, ossia un organismo che sia di garanzia per tutti, con una base informativa terza e non utilizzabile a seconda delle esigenze di questo o quel soggetto istituzionale e che costituisca un patrimonio comune a cui accedere per seguire un processo così importante.

Colgo l'occasione per riproporre una questione che ci riguarda. È certo che la

Commissione per le questioni regionali debba essere integrata. Si tratta poi di capire se questa è la sede in cui poter svolgere tutto il lavoro sopra ricordato, oppure se a questa sede, magari in forma diversa, può esserne in qualche modo affiancata un'altra. In ogni caso il Parlamento, com'è scritto anche sul documento, non può essere certamente escluso dall'attuazione di un cambiamento così radicale nel modo di funzionare del nostro Stato.

Vengo alla seconda domanda. Nel disegno di legge del Governo manca completamente un elemento che era presente nella proposta del precedente Esecutivo e che le stesse regioni, se non sbaglio, giudicarono positivamente, cioè il coordinamento dinamico della finanza pubblica.

Sto parlando di un punto molto importante che riguarda, ad esempio, la programmazione su base triennale del livello di pressione fiscale, la sua ripartizione tra i diversi livelli istituzionali e il modo con il quale il noto patto di stabilità interno viene necessariamente riorganizzato, alla luce di tutto questo. Chiedo se si voglia prevedere qualcosa del genere, o meno.

Terza e ultima domanda: l'assessore Colozzi ha fatto riferimento al tema dei costi *standard*. Penso che quella dell'efficienza del sistema contenuta nell'attuazione di questo articolo costituzionale sia una delle sfide più importanti, vale a dire la sfida – lanciata a tutti i territori – di rendere servizi in base ai parametri delle regioni e delle amministrazioni locali più efficienti.

Domando alla delegazione delle regioni se essa non ritenga che, insieme alla sfida dell'efficienza, sussista anche la sfida altrettanto importante dell'efficacia: cioè quella di assicurare a tutti i territori, indipendentemente dal fatto che siano nel Mezzogiorno, nel centro o nel nord del Paese, la stessa dotazione di servizi. Chiedo se la delegazione non ritenga che sia il caso di utilizzare le risorse, che si ricavano dalla maggiore efficienza del sistema, per estendere l'offerta di servizi nei territori che hanno attualmente un'offerta troppo bassa.

Faccio l'esempio degli asili nido. A livello nazionale abbiamo una media dell'11 per cento di copertura del servizio, contro il 30 per cento al cui raggiungimento ci siamo impegnati con gli accordi di Lisbona. Tuttavia, quell'11 per cento è disegualmente distribuito: solo il 2,5 per cento al sud e il 13-14 per cento nel centro nord. Ebbene, vi chiedo se non sia possibile stabilire che, insieme alla necessità per tutti di rendere questo servizio alle condizioni migliori di efficienza, si destinino risorse per estendere il servizio nelle regioni che ne sono meno dotate, vincolando gli amministratori di quelle regioni a raggiungere questi obiettivi (ovviamente prevedendo che, se non verranno raggiunti, ci saranno penalizzazioni nella dotazione finanziaria).

Domando se non si ritenga che ciò potrebbe disegnare una sorta di patto per la convergenza tra i diversi territori del Paese, tale da far compiere un passo in avanti a tutto il nostro Mezzogiorno diventando una chiave per costruire in modo unitario e coeso un sistema nuovo di attribuzione di poteri ai livelli più vicini ai cittadini.

Ritengo che se lavoriamo su questioni di questo genere, allora davvero quella di cui stiamo discutendo non è una semplice ripartizione della « coperta stretta » delle entrate fiscali attuali tra i diversi territori, bensì la costruzione di un nuovo sistema per rendere più efficace nei confronti dei cittadini il modo di funzionare del nostro Stato.

GIUSEPPE ASTORE. Ringrazio l'assessore per il parere espresso su questo disegno di legge. Inizio subito dal problema, molto importante, di conservare e di puntare a un equilibrio dei poteri. Nella nostra Repubblica, spesso e volentieri, chi di noi è passato dal livello comunale al livello regionale e poi a quello parlamentare, ha assistito a un contrasto di fondo tra il potere dei comuni, quello delle regioni e quello dello Stato.

Ma anche chi di noi ha esperienza a livello regionale sa bene che cosa sono le regioni per le autonomie locali: in quasi

tutte le regioni d'Italia, si sono trasformate in un neocentralismo peggiore di quello statale. Addirittura, le regioni hanno molte più competenze amministrative di chi dovrebbe effettivamente averle. Ci troviamo dunque di fronte a questa rivoluzione che tutti sogniamo e che non possiamo assolutamente delegare solo a qualche forza politica o a qualche livello di potere.

Non voglio polemizzare anche oggi, tuttavia leggendo gli atti dell'approvazione della nostra Costituzione, diversi deputati costituenti avevano già proposto di fare della nostra Repubblica una repubblica federale. Poi prevalse la repubblica delle autonomie. Lo stesso De Gasperi fu firmatario di un emendamento per far partire immediatamente il federalismo.

Le buone intenzioni di partenza ci sono – da parte di tutti – e quindi vogliamo lavorare insieme agli altri livelli di potere.

Venendo alle domande, voglio partire da due interviste che ho letto stamattina. Ho già premesso che su questo disegno di legge, sostanzialmente, rinviate il parere: date un parere positivo sui principi, ma vi riservate – come tutti noi – di esaminare i decreti delegati.

Dicevo, dunque, che ho letto due interviste sul costo *standard*. La prima domanda che voglio rivolgere è la seguente: il Ministro Sacconi ha detto che se prendiamo la Lombardia a base per la sanità si risparmiano 5 miliardi di euro, se prendiamo l'Emilia-Romagna o la Toscana – adesso non ricordo – ci vogliono altri 8 miliardi di euro per il fondo sanitario. Ciò premesso, chiedo se le regioni non pensino che, piuttosto che un unico costo *standard*, sarebbe meglio individuare costi standard almeno per fasce, oppure rettificare i finanziamenti tramite il fondo perequativo.

Voglio fare poi riferimento all'intervista rilasciata da Garavaglia, amico e rappresentante della Lega, e al suo intervento tenuto stamattina al Senato: in essi ha parlato di pubblico impiego, citando la Lombardia che ha 55 impiegati pubblici per mille abitanti e riportando altri dati delle altre regioni. Sono tutti dati veri, che

dobbiamo assolutamente prendere in considerazione: le differenziazioni esistono.

Chiedo, pertanto, se non sia opportuno scegliere costi standard almeno a fasce. L'obiettivo – diciamolo chiaramente – è quello dell'abbattimento della spesa: il federalismo, alla fine, dovrà certamente portare solidarismo ed egualianza in tutta Italia, ma dovrà altresì portare anche un risparmio forte nella spesa.

Mi chiedo per quale motivo nel fondo perequativo le regioni non abbiano preteso... se non con pressioni dell'ultimo momento: sono costretto ad assistere a un dibattito in cui il presidente della mia regione si vanta di avere inserito le regioni piccole: stiamo ancora a questi livelli di bassa propaganda politica !

Domando perché non si siano introdotti elementi moltiplicatori per alcune regioni. Anche un grande costituzionalista come Manzella in questi giorni lo ha detto: si tratta dell'invecchiamento della popolazione, della densità, dell'altitudine. Lo dico agli amici della Lega: un servizio nel mio piccolo Molise, che ha una popolazione di 70 abitanti per chilometro quadrato, o nelle vostre Prealpi, credo che costi molto di più che in altre parti d'Italia. Un servizio, fornito a una popolazione il cui il 30-35 per cento ha più di 65 anni, deve far riflettere.

Questi sono principi – lo dico agli amici che siedono in questa Commissione – che devono essere assolutamente inseriti nella legge, perché nessuno di noi può dare una delega in bianco o affidarsi alle contrattazioni fra i livelli di potere.

Signor assessore, le chiedo anche per quale motivo – mi riferisco a quanto detto da Vitale – questo Parlamento debba essere totalmente escluso dalla formulazione dei decreti delegati, vale a dire dalla sostanza del federalismo. Credo che sia necessario inventare una forma, insieme alle autonomie locali e alle Regioni. Non può trattarsi dell'intera Commissione per gli affari regionali di cui parlava Vitale (quella integrata con il principio costituzionale) perché ha un altro ruolo, ma potrebbe essere benissimo una di queste due commissioni previste per seguire il

Governo nella formulazione dei decreti, composta in parte da soggetti eletti in questa Commissione – anche con diritti di rappresentanza di tutti – e in parte dalle regioni, dalle autonomie locali e quant'altro. Si tratta di un punto importante.

In ultimo, mi pare che in questa legge delega non sia ben definito il rapporto tra regioni e comuni. L'Italia è una Repubblica basata sul principio delle autonomie, ma anche sulla dignità e la parità dei livelli di potere. Non è possibile che si creino sovrastrutture della regione, a mio parere, nei riguardi delle autonomie locali.

Per essere chiari: sul fondo perequativo per i comuni – data anche la mia esperienza storica – non può mettere mano la regione. Credo che ci debba mettere mano, verticalmente, ancora lo Stato.

LORENZO RIA. Il collega Vitali ha un po' anticipato la domanda che sto per fare. Tuttavia, poiché il collega che mi ha preceduto ha posto in termini dubitativi la possibilità dell'integrazione di questa Commissione bicamerale con le rappresentanze delle regioni e delle autonomie, ripropongo il tema e in qualche modo riformulo la domanda. Nel parere che voi avete reso, nel quale vi guardate bene dal dare una delega in bianco, ponete il problema del rapporto e dell'interlocuzione corretta e positiva con il Parlamento. Queste sono affermazioni che condivido, però sono anche dell'idea che in questa sede non dobbiamo inventarci modalità, forme di partecipazione o di interlocuzione. Credo, invece, che quella che era una previsione (una strada intrapresa con la riforma del Titolo V, del 2001), quella appunto dell'integrazione di questa Commissione, sia la strada giusta.

Naturalmente, conosco le difficoltà. Sono andato a rivedere come quel processo fu avviato – allora lo vedeva nella veste di presidente dell'Unione delle Province e quindi so bene i travagli che ci furono – però le conclusioni di quel Comitato paritetico presieduto dall'allora Presidente Mancino a me sembra che possano ancora costituire un buon punto di partenza (*Commenti del senatore Giu-*

seppe Astore). La Commissione paritetica è prevista. Infatti, stiamo per discutere in Parlamento di quella legge e quindi anche quella previsione può essere rivista e corretta per tornare su quella che, a mio modo di vedere, sarebbe la strada maestra.

Si tratta d'altra parte di intervenire con una semplice modifica ai regolamenti di Camera e Senato; intendo dire che se partiamo da quelle conclusioni o se consideriamo quelle conclusioni un punto di partenza, penso che si potrà raggiungere questo obiettivo.

Naturalmente, so bene che quando fu approvata la modifica costituzionale, probabilmente, l'idea della Camera delle regioni o delle autonomie, o comunque l'idea della Camera federale l'avevamo ancora soltanto in testa e, quindi, si guardava a questa sede allargata come a un tentativo di avvio e a una modalità da sperimentare. Oggi, anche attraverso le proposte presentate nella passata legislatura, che probabilmente verranno riprese dall'attuale maggioranza, e quelle approvate già nella legislatura ancora precedente, ci si è adentrati molto di più nell'idea di porre fine al bicameralismo come oggi lo conosciamo. Ma allora si potrebbe anche dubitare della necessità di attraversare una fase interlocutoria e di passaggio.

Teniamo conto, però, che ci troviamo a dover affrontare l'attuazione dell'articolo 119, che vedrà impegnato il Parlamento per almeno due anni, salvo non venga accolta la modifica da voi proposta. Comunque si tratterà di un tempo medio, se non medio-lungo.

Quindi, ritengo necessario individuare una sede perché questa interlocuzione avvenga. In questo senso, abbastanza puntualmente vi chiedo se, quando fate riferimento all'interlocuzione con il Parlamento, pensiate di rilanciare l'integrazione della Commissione, oppure pensiate ad un'altra soluzione.

MARIANGELA BASTICO. Ringrazio l'assessore Colozzi per l'illustrazione della valutazione della Conferenza delle regioni sulla proposta di legge delega.

Ho alcune osservazioni e domande da rivolgere all'assessore.

Pare che gli interventi confermino che sui principi esiste una condivisione di massima; la preoccupazione vera è, invece, su come questi principi vengono tramutati in norme e quali effetti hanno queste norme sul sistema delle regioni e delle autonomie locali.

Penso che lei, assessore, converrà che diventa assolutamente decisiva la modalità attraverso la quale, innanzitutto, viene discussa qui in Parlamento la legge delega (a mio avviso, infatti, essa può essere ulteriormente precisata, rispetto al testo che abbiamo oggi), ma soprattutto quale sarà la modalità di accompagnamento di tale legge e in che modo maggioranza e opposizione parlamentare verranno coinvolti.

Anch'io ritengo decisivo quanto è stato già riconosciuto, cioè che sia istituita una commissione bicamerale in cui è rappresentato il sistema delle autonomie locali. È vero che questa sarebbe la sede propria, ma se i tempi dei regolamenti parlamentari non lo consentissero, ebbene troviamo una soluzione che ci consenta la revisione, per quanto è possibile, in termini di precisazione della delega, e, soprattutto, l'accompagnamento dei decreti delegati. Questo è il punto decisivo e determinante.

Riassumendo, il testo della delega — per quello che riguarda l'opposizione — non può essere accettato così come è scritto attualmente. Dato che, più volte, è stato richiesto all'opposizione di svolgere un lavoro di dialogo e di collaborazione per migliorare i testi e per portare all'approvazione del federalismo fiscale, credo che, se questa è l'intenzione, essa debba vedersi concretamente applicata nella predisposizione di questo punto.

Anche nel caso del luogo tecnico, ritengo che il Parlamento non possa essere escluso — per la sua terzietà e per le garanzie che può offrire a maggioranza e opposizione — dall'elaborazione dei livelli essenziali delle prestazioni e dei costi *standard*.

Vengo a un altro punto fondamentale. Signor assessore, credo che dovremmo

insieme trovare un punto di condivisione su che cosa riteniamo siano i livelli essenziali delle prestazioni e, di conseguenza, i costi *standard*.

I livelli essenziali dovrebbero definire quanto di un determinato servizio debba essere presente in un determinato territorio, ossia l'obiettivo essenziale da conseguire. Quanti, ad esempio, posti di asilo nido in relazione alla popolazione dei bambini da 0 a 3 anni.

Questo è un punto importante, ma ne è solo uno. L'altro punto fondamentale – diversamente non ci capiremmo correndo rischi gravi – è stabilire la qualità di quel servizio di asilo nido. Non può essere chiamato asilo nido, allo stesso modo, la struttura dove c'è un'educatrice per venti bambini, oppure quella dove c'è un'educatrice (come doveroso) per sei bambini da 0 a 1 anno. Evidentemente, la qualità di quest'ultimo *standard* diventa determinante per la definizione del servizio.

Sembrano cose tecniche e invece si tratta di uno snodo fondamentale.

Le segnalo la preoccupazione grande, a fronte della quale ci batteremo fortissimamente, che nell'azione di attuazione del federalismo si voglia trasferire ai sistemi territoriali uno Stato minimo. Quando continuo a leggere su *Il Sole 24 Ore* – che è sicuramente un giornale autorevole e anche molto vicino a strutture tecniche del Governo – che, a oggi, sulle tre aree fondamentali (sanità, assistenza e scuola), si possono risparmiare con i costi *standard* 15-16 miliardi di euro, evidentemente si pensa a un'operazione volta a scardinare i grandi sistemi di protezione sociale e al trasferimento di uno Stato minimo. Su questo noi non possiamo starci. Questo aspetto deve essere assolutamente determinante e credo che anche le regioni non ci vogliono stare, proprio perché sanno che su di loro si scaricheranno, poi, i costi.

Prendiamo un altro esempio: uno *standard* che, per una scuola elementare, trasferisce alla regione ventiquattro ore di maestro unico, significa che alla regione sono in carico i costi riferiti alle ore aggiuntive di insegnamento, per arrivare alle attuali trenta o quaranta ore del

tempo pieno. Non credo che le regioni vogliano arrivare a questo, ma vedo che l'impianto che è stato costruito va esattamente in quella direzione.

Vorrei, dunque, una parola chiara su come vi muoverete, come regioni, sul tema relativo ai livelli essenziali delle prestazioni e ai costi *standard*. Il principio va benissimo, ma credo che occorra definirlo e articolarlo. D'altra parte, il riferimento del Ministro Sacconi lo testimonia, anche nella giornata di oggi.

Altro aspetto fondamentale, che lei ha già richiamato, riguarda il fatto che i tempi mi sembrano troppo lunghi. So che è un processo di portata riformatrice molto forte, ma non lo si può diluire in un arco temporale così straordinariamente lungo, pena farlo saltare. Quindi, mi auguro che nel dibattito parlamentare si possa accogliere la richiesta avanzata dalle regioni di una delega non superiore ad un anno, poiché effettivamente questa è una durata storica. Con i cinque anni per il passaggio dal superamento della spesa storica verso i costi *standard*, più altri cinque anni aggiuntivi, non la finiamo più.

Da ultimo, vorrei sentire confermare una valutazione che lei ha già espresso. Dobbiamo costruire un sistema in cui avvenga la valorizzazione di tutte le autonomie locali. Questo perché il principio di equiparazione contenuto nell'articolo 114 tra comuni, province, regioni e città metropolitane – con l'aggiunta che le regioni hanno la potestà legislativa, e questo è chiarissimo – deve essere attuato nel sistema federale. Personalmente, trovo estremamente negativo il fatto che la legge delega sul federalismo fiscale sia stata presentata non abbinata alla carta delle autonomie ossia, in sostanza, all'attribuzione delle funzioni fondamentali a comuni, province e città metropolitane. Vorrei conoscere la sua opinione al riguardo. Si tratta di un mancato abbinamento che spero venga colmato rapidamente e di una gravità assoluta, dal momento che parliamo di risorse senza parlare di funzioni.

Soprattutto, potremmo correre il rischio di ricreare quel meccanismo di centralismo regionale che diciamo di voler

evitare, essendo la regione l'unico soggetto di cui si sono chiarite le competenze e le funzioni.

Rivolgo a lei una richiesta, soprattutto come assessore della Regione Lombardia. Lei aveva elaborato una proposta di legge, che è stata poi ripresa come base del programma elettorale del PdL ed è stata più volte giudicata anche dalla Lega come il punto di riferimento fondamentale. Alludo alla legge della Regione Lombardia che proponeva un federalismo fiscale assai differente — a mio avviso — rispetto a quello che oggi è il testo proposto e approvato dal Governo come disegno di legge. Vorrei sapere se lei valuta positivamente questo passaggio dal modello lombardo (che il Partito democratico assolutamente non condivideva da nessun punto di vista) al riferimento del testo nuovo. Vorrei sapere se lei lo valuta un miglioramento, o invece un peggioramento rispetto ad una situazione che per lei era preferibile.

MARIO PEPE. Ringrazio la delegazione delle regioni per le dichiarazioni e per il breve documento consegnato alla nostra attenzione.

Voglio innanzitutto ricordare al presidente della delegazione delle regioni che, quando si parla del federalismo, ritengo si dia una solennità fortemente innovativa alle norme che presiedono il rapporto con le regioni. Giustamente lei, assessore Colozzi, ha detto che, in conclusione, si tratta di dare ordine alla finanza pubblica. E così è! Ha fatto bene nel suo intervento a richiamare quei decreti, che sanarono e rilanciarono la finanza locale. Tenga però presente che in quella circostanza fu il nord ad essere più avvantaggiato nel ripianamento e nel risanamento, rispetto alle aree del Mezzogiorno d'Italia, che avevano in genere condotto una politica di equilibrio o, come si dice grossolanamente, della «lesina». Il fatto, storicamente, è così.

Condivido le istanze relative alla modernizzazione del nostro Paese e concludo ponendo due domande, la prima riguardante il Mezzogiorno d'Italia.

Personalmente, auspico una forte centralità e dinamismo di sovranità del sistema delle regioni rispetto allo Stato nazionale, proprio per realizzare gli obiettivi dell'articolo 117, ma anche per realizzare le cinque richieste dell'articolo 119. Le chiedo se ritenga possibile che, attraverso l'adozione di questo nuovo sistema che chiamiamo comunemente federalismo fiscale, il sistema delle regioni, al di là delle responsabilità, possa rilanciare le politiche per il Mezzogiorno d'Italia.

La Regione Lombardia — che viene sempre citata perché è la regione per antonomasia (è la tesi del presidente Formigoni) — ha elaborato un'ipotesi di costi *standard* da portare, come regione, al tavolo delle trattative allorquando si andrà a determinare la storicizzazione della norma, momento in cui il quadro economico e finanziario sarà certo. Non l'ha annunciato, ma la notizia è stata pubblicata dal giornalismo militante.

Si tratta di una tesi che, in maniera avventurosa, sostenemmo qui. Bene ha fatto il presidente Caparini a rimettere all'attenzione della Camera e del Senato l'istanza di arricchire questa Commissione, in ossequio alla norma dell'articolo 11 della legge n. 3 del 2001, secondo cui l'istanza del controllo, attraverso la Commissione rinforzata e arricchita, potrebbe far concorrere il Parlamento a non essere parte secondaria in questa dialettica, che sarà forte e determinata per quanto riguarda la modernizzazione della finanza pubblica.

Infine, condivido gli emendamenti presentati, ritengo, non tanto dalla Regione Lombardia, quanto dal sistema delle autonomie territoriali. Sarebbe opportuno portare avanti, anche a livello regionale, la tesi dell'arricchimento di questa Commissione, in attesa di realizzare la modifica della Costituzione nella parte che si richiede dalle stesse regioni e nella parte che è richiesta dalle sensibilità forti del nostro Paese.

PRESIDENTE. Do ora la parola agli audit per la replica.

SERGIO DEORSOLA, *Assessore al federalismo, al decentramento e ai rapporti con gli enti locali della Regione Piemonte.*

Credo che le preoccupazioni sottolineate, rispetto ai tempi di attuazione, possano essere da tutti noi condivise, essendo state oggetto di una richiesta da parte del sistema della Conferenza delle regioni.

Nel condividere la relazione e il documento delle regioni, desidero sottolineare che la Regione Piemonte, come ha già fatto la nostra presidente in occasione di precedenti audizioni con il Governo, ritiene che per quanto riguarda le funzioni di cui stiamo parlando oggi in dettaglio (quelle di cui alla lettera *m*) dell'articolo 117), cioè quelle per le quali saranno definiti i livelli essenziali di servizio, ciascuna regione dovrà necessariamente disporre di risorse provenienti interamente dal gettito fiscale e non da trasferimenti da parte dello Stato. Questo per dare una caratterizzazione squisitamente federalista.

In questo senso, il fondo perequativo previsto all'articolo 6, lettera *g*) dovrà essere rappresentato da un'aliquota sufficiente ad ogni regione per coprire tali costi. Il meccanismo, insomma, non dovrebbe essere di arrivo allo Stato e successivamente di contribuzioni alle singole regioni, bensì quello di un contributo, che varia ovviamente in base alle differenti condizioni, che le regioni danno allo Stato. Ripeto che ciò serve per dare una connotazione di vero federalismo a questa riforma.

Giovanni Battista Pittaluga, *Assessore all'organizzazione, alle risorse umane, finanziarie e strumentali, all'informatica della Regione Liguria.* Pochissime parole sui tempi. È chiaro che le regioni erano favorevoli a una delega più breve: 12 mesi, anziché 24. Ricordo che la Costituzione del nostro Paese è stata discussa ed approvata dal Parlamento italiano in nove mesi.

Certo, sul documento delle regioni trovate sicuramente elementi di cautela — come il senatore Astore rilevava — riguar-

danti il fatto che, comunque, c'è ancora un cammino molto lungo da fare per i decreti attuativi.

Vorrei ricordare che vi sono due ordini di problemi nell'attuazione di questi decreti. Il primo riguarda il fatto che il Paese presenta molte differenze tra regione e regione. Stanti le differenze territoriali significative, credo che sia già stato un fatto molto positivo che le regioni siano riuscite a trovare un punto di incontro tra territori che hanno caratteristiche molto diverse.

Poi esiste un secondo punto di difficoltà: diversamente da altre Costituzioni federali, questa verrà prodotta « in corsa ». Normalmente, il federalismo è stato attuato nel momento costitutivo degli Stati (pensiamo agli Stati Uniti o alla Svizzera).

È chiaro che esistono poteri consolidati e che la redazione di un sistema federale comporta spostamenti di potere. In tali situazioni c'è chi guadagna poteri e chi li perde. Quindi, vi sono resistenze inevitabili tra quelle istituzioni che tendono a perdere poteri. Questo è un secondo elemento che graverà molto sui decreti attuativi.

Per questa ragione ribadiamo che non c'è alcuna delega in bianco.

Proprio perché siamo preoccupati su questi aspetti, riteniamo necessaria un'interlocuzione delle regioni con il Parlamento, seguendo da vicino le modalità attraverso cui tale interlocuzione avverrà. Mi sembra che le proposte avanzate abbiano elementi di possibile condivisione. Comunque, riteniamo importante trovare una sede dove poter interloquire.

È stato richiamato più volte il discorso dei costi *standard*: io lo definirei meglio come il discorso del « fabbisogno standard » sui diritti di cittadinanza. Vi è un elemento di domanda che riguarda i LEA e i LEP e vi è un elemento di offerta che riguarda i costi di produzione.

Credo che, nel cammino che stiamo intraprendendo verso la scrittura di questi decreti attuativi, il pericolo da cui bisogna guardarci sia quello dell'uso strumentale di questa vicenda. Leggo su *Il Sole 24 ore* alcune simulazioni un po' approssimative riguardanti i fabbisogni *standard* delle va-

rie regioni. Leggo le interviste del Ministro Sacconi che parla della Lombardia e, pur avendo molta ammirazione per questa regione, non mi sembra che si sia partiti col piede giusto nell'individuare cosa sono i costi *standard* e cosa è il fabbisogno *standard*.

Se si deve trattare di un discorso semplicemente strumentale, per eventualmente tagliare il Fondo sanitario nazionale, direi che tutto ciò genera preoccupazioni, almeno nella mia regione. Occorre svolgere un'analisi, come è stato detto.

Non tutte le regioni, ad esempio, hanno la stessa struttura per età: la Lombardia è una regione che attrae lavoro e, quindi, ha una struttura sicuramente meno anziana della Liguria, che perde lavoro, oppure che ha una situazione demografica di bassa crescita rispetto al Veneto. Mi sembra che si tratti di elementi da considerare e credo che non si possano prendere a riferimento schemi primitivi, come quello che ho visto prendere a riferimento da *Il Sole 24 ore*, che ha moltiplicato il Fondo sanitario nazionale *pro capite* di una regione per il numero di abitanti, individuando in questo modo il fabbisogno *standard* corrispondente.

Credo che occorra usare un po' di rigore. Da questo punto di vista, a mio avviso, il discorso di avere un forte *back office* tecnico è importantissimo.

L'equilibrio dei poteri è stato richiamato: credo che sia molto importante trovare una corrispondenza alla riforma del Titolo V, senza però abdicare alla constatazione che esistono istituzioni che hanno potere legislativo e altre che non lo hanno.

Come ricordava l'assessore Colozzi, un elemento di grave confusione presente nel progetto del precedente Governo è che, sostanzialmente, non si distingueva in modo corretto la funzione legislativa da quella amministrativa.

La perequazione, senatore Astore, secondo me, a livello interregionale non può non essere attribuita alle regioni. Attribuendola allo Stato si viola uno dei principi fondamentali in un sistema federale, cioè quello della vicinanza tra l'elettore e

il governo. L'idea che sta alla base del federalismo, che non è detto che sia sempre e comunque confermata dai fatti, è che più l'elettore è vicino al governo, più facilmente i suoi bisogni saranno soddisfatti.

Attribuire la perequazione alle regioni è un passaggio importante, che caratterizza tutti i sistemi federali.

Ricordo una discussione con il Ministro Lanzillotta su questo problema, in cui, sostanzialmente, si avviava una forma di federalismo fiscale che non trovava riscontro in altri sistemi federali. Siccome credo che ci siano delle uniformità in tutti i sistemi federali, ritengo che le funzioni perequative intraregionali non possano che essere della regione. Attribuirle allo Stato vorrebbe dire allontanare il cittadino dall'ente di governo e quindi pregiudicare il successo di questa funzione perequativa.

ROMANO COLOZZI, Assessore alle risorse, alle finanze e ai rapporti istituzionali della Regione Lombardia. Signor presidente, nel nostro parere abbiamo richiamato l'esigenza di un coinvolgimento del Parlamento, nel rispetto delle sue prerogative. Oggi, diverse domande hanno toccato questo argomento, soprattutto cercando di sottolineare l'importanza di individuare lo strumento più adatto per garantire questo coinvolgimento. Come regioni, abbiamo deciso di non proporre già lo strumento. Qualcuno aveva avanzato anche delle proposte, per la verità, ma, per rispetto verso il Parlamento, non ci sembrava giusto che decidessimo noi in quale modo quest'ultimo dovesse essere coinvolto nell'iter legislativo sia della legge delega, sia dei decreti legislativi.

Abbiamo solo ribadito il principio, ci sembra molto evidente, che — per quello che riguarda la lettera *m*) che, come tutti sappiamo, la Costituzione riserva proprio, come competenza, allo Stato — il ruolo del Parlamento deve essere assolutamente affermato, se non altro perché una parte non secondaria di tutta l'impalcatura ruota proprio attorno alla definizione dei livelli essenziali.

Un secondo motivo per cui non ci siamo addentrati nel discorso sullo strumento più idoneo — anche noi abbiamo discusso con questa Commissione integrata, come prevede peraltro la norma costituzionale — è perché, effettivamente, come ricorderà bene il senatore Ria che allora svolgeva un'altra funzione, in passato se ne discusse a lungo, ma non si giunse ad una sintesi. Ci sono infatti ancora molti problemi aperti. Forse un giorno, dato che la norma è inserita nella Costituzione bisognerà aprire anche questo dibattito che, immagino, non sarà proprio semplicissimo nella sua definizione.

Per quanto riguarda il tema dei LEA, su cui diversi interventi hanno richiamato l'attenzione, è evidente che rappresentano un punto assoluto, come abbiamo riconosciuto nel momento in cui abbiamo previsto una differenza di perequazione fra la lettera *m*) e tutte le altre funzioni. Abbiamo previsto una perequazione al 100 per cento per la lettera *m*), mentre sul resto abbiamo affermato il principio della perequazione senza entrare nei dettagli e, comunque, prendendo come riferimento anche la capacità fiscale perché è un principio affermato esplicitamente l'articolo 119 e, quindi, non se ne può assolutamente prescindere.

Mi pare che la senatrice Bastico abbia iniziato un discorso molto importante, quando ha detto che c'è il rischio che ne esca una sorta di Stato minimo. Al riguardo ci sarà un dibattito che il Parlamento dovrà affrontare con molta attenzione. Nel momento in cui, con la norma e con la legge del federalismo fiscale, andiamo in fondo per la prima volta a quantificare le risorse, è evidente che sarà da individuare un percorso molto intelligente per coniugare l'esigenza della garanzia dei diritti con quella dell'impossibilità di pagare a pié di lista l'assolvimento dei compiti delle istituzioni verso questi diritti. Credo che sia, forse, la prima volta che si apre in modo così esplicito questo dibattito e quindi credo che il Parlamento dovrà già, solo su questo, condurre una difficile analisi.

Mi permetto solo di aggiungere che la legge delega non entra in questi dettagli, evidentemente poiché non poteva neanche farlo. Essa riconosce la specificità di alcune funzioni, riconosce parallelamente il principio di solidarietà, che deve garantire un'uguaglianza dei cittadini di tutto il Paese, però è chiaro che, fatte queste due affermazioni, rimane un'ampia gamma di scelte da operare, dal momento che dobbiamo riconoscere che anche oggi, senza avere iniziato questo percorso di federalismo fiscale, teoricamente i diritti dei cittadini sono identici su tutto il territorio, anche se, di fatto, si rilevano differenze nell'erogazione dei servizi che sono sotto gli occhi di tutti. Non sempre si tratta di mancanza di risorse. A volte sussistono anche altri motivi ed è per questo che tutti siamo stati d'accordo nell'inserire con i costi *standard* anche il principio di efficienza, che ovviamente va sempre coniugato con l'altro principio di efficacia. In ogni caso, il sistema di federalismo fiscale non può in alcun modo rappresentare un pretesto per lasciare le cose come stanno.

Un altro tema che è stato sollevato è quello dei costi *standard*. Su questo devo fare una precisazione, sia per quel che riguarda l'azione fatta da tutte le regioni, sia per non sottrarmi alla domanda del senatore Pepe che ha chiesto se la Lombardia abbia elaborato un'ipotesi di costi *standard*. Rispondo subito di no: ce ne siamo guardati bene! Non per scansare il problema, sul quale dovremo mettere mano tutti, ma perché è evidente che questo forse sarà uno degli esercizi più difficili da svolgere, per compiere scelte che stiano all'interno di due esigenze che condividiamo tutti: da una parte avere le risorse necessarie per lo svolgimento delle funzioni (come è detto esplicitamente nella Carta costituzionale) e dall'altra assicurare la tenuta del sistema di finanza pubblica (un altro principio fondamentale della Costituzione afferma che non ci possono essere leggi prive di copertura. Sono tutti principi costituzionali, ugualmente importanti).

Non ho, personalmente, alcun problema a dichiarare che non condivido

alcuna delle ipotesi di costi *standard* che sono state fatte circolare in questa settimana da giornali e da altre fonti, perché sono state avanzate, come ha già detto il collega, in modo troppo superficiale e approssimativo. La prima regione che non sarebbe d'accordo, ad esempio, nel ricepire una simile accezione di costi *standard* sarebbe proprio la Regione Lombardia. Infatti, tra l'altro, con quell'interpretazione sarebbe la più penalizzata di tutto il sistema.

Anche le regioni, quindi, hanno rinviato questa operazione a una fase successiva, perché senza una base di dati condivisa — e mi ricollego a un passaggio mi sembra del senatore Vitali — che deve essere stabilita dalla commissione paritetica per la finanza pubblica (che abbiamo previsto), si porterebbe inevitabilmente avanti un discorso assolutamente approssimativo.

A tale riguardo, peraltro, credo che anche le regioni debbano recitare un *mea culpa*, perché — svolgo la funzione, insieme a Giovanni Pittaluga, di coordinare gli assessori al bilancio — oggi rendere confrontabili i bilanci di qualsiasi ente risulta impossibile. Infatti, esistono tecniche di contabilità che consentono a tutti — senza arrivare a rappresentare un falso, cosa che costituirebbe un reato — di stilare rappresentazioni contabili tali da rendere disomogenei i bilanci stessi.

Una delle richieste più pressanti che abbiamo avanzato allo Stato (da cui è nato il progetto SIOPE, di cui penso siamo tutti informati) è stata proprio quella di rendere per quanto possibile confrontabili i bilanci, poiché un altro principio che, per la prima volta, è sancito in modo forte riguarda il meccanismo di premiazione per gli enti virtuosi e di penalizzazione per gli enti che, invece, non si fanno carico della propria responsabilità.

MARIO PEPE. A maggior ragione è richiesto questo !

ROMANO COLOZZI, Assessore alle risorse, alle finanze e ai rapporti istituzionali

della Regione Lombardia. Esatto ! Ma per realizzare tutto ciò serve avere dati condivisi.

Il senatore Astore diceva che sarebbe meglio intervenire per fasce. È chiaro che abbiamo dei punti di partenza diversi. Però, il meccanismo di perequazione al 100 per cento per le funzioni fondamentali è la garanzia. Per il resto è chiaro che il punto di riferimento sarà la capacità fiscale. Quindi, chi sarà più efficiente riuscirà a erogare più servizi, mentre chi sarà meno efficiente ne erogherà di meno. Ma non intaccheremo quelli che sono considerati i servizi fondamentali, che vanno assolutamente garantiti.

GIUSEPPE ASTORE. Se spostiamo sul fondo perequativo, è la stessa cosa.

ROMANO COLOZZI, Assessore alle risorse, alle finanze e ai rapporti istituzionali *della Regione Lombardia*. Il fondo perequativo avrà esattamente questa funzione. Tra l'altro, da come è congegnato questo tipo di provvedimento, tutte le regioni accederanno al fondo perequativo, ad eccezione della Regione Lombardia. Su tale argomento si è sviluppata una lunga discussione anche tra le regioni.

Come rappresentante della Regione Lombardia, non ero d'accordo su questa scelta. Però, alla fine, soprattutto su richiesta delle regioni del sud, è passata questa linea di prevedere che si individui la percentuale di partenza del tributo sufficiente a coprire i costi della regione fiscalmente più forte. Questo è stato fatto per accentuare il concetto, che è stato richiamato anche oggi in questa sede, della verticalità del fondo perequativo.

Se, come invece avrebbe preferito anche il collega della Regione Piemonte, si fosse andati a individuare un numero maggiore di regioni sulla cui media calcolare l'aliquota, ci sarebbero state molte più regioni che non avrebbero avuto accesso al fondo perequativo. Ma questo è stato visto dalle regioni meridionali come

una scelta che avrebbe maggiormente evidenziato che esisteva qualcuno che effettivamente riceveva risorse.

A tal riguardo, ripeto, si è sviluppato un ampio dibattito, e tutti abbiamo riconosciuto che il fondo perequativo, come sancito dall'articolo 119, è dello Stato. Quindi, anche il tema dell'orizzontalità ha visto scaturire un dibattito (giornalistico, più che sostanziale). Però, alla fine, mi sembra che anche questo sarà un punto su cui anche il Parlamento avrà da discutere, poiché effettivamente si tratta di una scelta opinabile, su cui anche noi stessi, come vi dicevo, abbiamo discusso a lungo.

Vengo agli ultimi due aspetti che mi sembra meritino ancora una risposta — gli altri temi mi pare che siano stati toccati tutti. Il primo è il discorso toccato dalla senatrice Bastico, relativo alla questione della Carta delle autonomie. Abbiamo condiviso quest'esigenza, tanto è vero che l'abbiamo formalmente presentata al Governo. Sulla stampa di oggi si legge che la prossima settimana il Governo dovrebbe presentare almeno una parte del Codice delle autonomie riguardante le funzioni fondamentali.

È evidente che, non precisando questi concetti, il sistema può diventare difficilmente articolabile. Per la verità, nella legge è stato previsto un *escamotage* che permette di evitare che le funzioni fondamentali coincidano con tutte le attività finora svolte. È chiaro a tutti che, se così fosse, ritorneremmo sostanzialmente al principio della spesa storica. Pertanto, in un passaggio della legge si dice che, in attesa della definizione da parte del Parlamento delle funzioni fondamentali, forfettariamente tali funzioni non possono valere più dell'80 per cento del bilancio di un ente locale.

Si tratta di una clausola di salvaguardia perché, se verranno decise queste funzioni fondamentali, allora avremo gli strumenti per quantificarle; se invece non verranno decise in tempo, ciò servirebbe per non bloccare l'attività di applicazione dei decreti legislativi, in quanto questo è uno dei capisaldi della legge.

Infine, vengo alla questione della legge della Lombardia. Non voglio sottrarmi a questa provocazione, anche se potrei facilmente dirottare la risposta al collega che siede alla sinistra della senatrice e che è stato un protagonista del dibattito su questa legge. Voglio precisare che intanto non è stata elaborata da me. Si tratta di una proposta di legge inizialmente presentata dal gruppo della Lega Nord, quindi di iniziativa consiliare e non della giunta. La proposta è stata approvata in consiglio regionale con una maggioranza più ampia della maggioranza politica che sostiene il presidente Formigoni.

A parte questo particolare, evidentemente determinato dal clima e dalla situazione che si vive in quella parte del Paese, credo che anche su questa legge abbia prevalso la lettura giornalistica rispetto a quella giuridica. Se avrete la pazienza di andare a verificare, noterete che molti dei principi contenuti in questa legge delega e sottoscritti da tutte le regioni, sono presenti anche in quella. È chiaro che aveva un significato provocatorio di cui eravamo tutti consapevoli — penso anche le forze dell'opposizione — ma il vero problema di quella legge è stato l'avere individuato una quantificazione dei tributi (cosa che non abbiamo mai fatto nei nostri documenti), peraltro senza aggiungerla alle funzioni.

Ebbene, insieme a tutta una serie di proiezioni che erano autorevoli come lo sono state quelle del *Il Sole 24 ore* sui costi *standard*, cioè assolutamente destituite di ogni autorevolezza, sono state fatte proiezioni su quanto in più avrebbe avuto da gestire la Regione Lombardia, rispetto alla situazione attuale. Si tratta di un calcolo senza senso, perché, ad esempio, applicando questa legge, è chiaro che tutte le regioni avranno nel bilancio almeno 60 miliardi in più di adesso. Infatti, se trasferiamo funzioni molto onerose, come ad esempio l'istruzione, probabilmente le aliquote messe nella legge della Regione Lombardia diventano perfino insufficienti. Anche durante il dibattito, mi permisi di

dire che questa scelta era abbastanza discutibile.

Giornalisticamente, il testo è stato messo molto in contrapposizione, ma, nella sostanza, credo che esso non sia così distante dai principi che abbiamo discusso e, credo, approvato in questa legge delega.

PRESIDENTE. Ringrazio i rappresentanti della Conferenza delle regioni e delle province autonome.

Dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 15,25.

*IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI*

DOTT. GUGLIELMO ROMANO

*Licenziato per la stampa
il 3 novembre 2008.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO



Seduta del 23/10/2008

Audizione di rappresentanti della Conferenza dei presidenti delle Assemblee legislative delle regioni e delle province autonome.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sull'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, in relazione al nuovo assetto di competenze riconosciute alle regioni ed alle autonomie locali in materia di federalismo fiscale, l'audizione di rappresentanti della Conferenza dei presidenti delle Assemblee legislative delle regioni e delle province autonome.

Ascolteremo l'onorevole Donini, coordinatrice della Conferenza dei presidenti delle Assemblee legislative, e l'amico Carlo Alberto Tesserin, vicepresidente del consiglio regionale del Veneto, che insieme ad altri autorevoli componenti fanno parte della delegazione per un approfondimento del tema al centro dell'indagine della Commissione per le questioni regionali.

L'odierna audizione costituisce l'occasione per acquisire dati ed elementi informativi sulle problematiche relative all'attuazione del Titolo V, parte seconda, della Costituzione, in materia di federalismo fiscale.

Rinnovo il saluto e ringrazio il presidente Donini per la disponibilità dimostrata, sottolineando il ruolo fondamentale della Conferenza e il sistema delle autonomie regionali - dalle quali provengo - per il futuro del nostro Paese.

Do la parola al presidente Donini per lo svolgimento della sua relazione.

MONICA DONINI, *Coordinatrice della Conferenza dei presidenti delle Assemblee legislative delle regioni e delle province autonome.* Ringrazio la Commissione per la disponibilità manifestata nei nostri confronti. Infatti già qualche settimana era stata inoltrata da parte vostra la richiesta di ascoltarci e di avere un momento comune di confronto. Noi abbiamo chiesto ed ottenuto - e ve ne siamo grati - di attendere qualche settimana, essendo già in corso un momento di approfondimento e di elaborazione da parte nostra.

Il 10 ottobre scorso, infatti, a Venezia, in sede di presentazione del rapporto sullo stato di attuazione della legislazione che come Conferenza facciamo insieme alla Camera dei deputati ormai da tredici anni, abbiamo colto l'occasione per aprire un dibattito molto franco, dialogico e intenso con i rappresentanti della Camera e del Senato sul tema dell'attuazione dell'articolo 119.

Abbiamo avuto modo di iniziare un percorso di relazione con i due rami del Parlamento perché siamo riusciti, con convincimento reciproco, a far ripartire il confronto anche in questa legislatura parlamentare.

Saluto ed accolgo Giacomo Spissu, presidente del consiglio regionale della Sardegna, vicecoordinatore della Conferenza, che è sopraggiunto in questo momento (presenterò i rappresentanti della Conferenza man mano che raggiungeranno la Commissione).

In quell'occasione, si è riunito il Comitato paritetico nato da un protocollo d'intesa sottoscritto con Camera e Senato nella precedente legislatura, che ha una serie di obiettivi tra cui quello di creare un luogo di riflessione comune, di confronto e di scambio con la dimensione dei diversi livelli a potestà legislativa, parlamentari, che sono diffusi nel Paese.

Dico questo perché noi siamo disponibilissimi a continuare un rapporto di relazione e di confronto. Siamo sempre pronti ad offrire il nostro punto di vista qualora si ritenesse utile accoglierlo, e siamo grati ogni volta che questa disponibilità è colta.

Vi consegneremo oggi un documento costituito, più che altro, da alcuni spunti che sono il risultato di una discussione collettiva sull'attuazione dell'articolo 119, della quale rimangono così scritte le cognizioni. Di questo documento posso fare una sintesi didascalica parlandovene «a braccio», nell'intento di essere breve e di lasciare eventuali riflessioni ad un momento successivo.

Parlare di coordinamento della finanza pubblica significa chiamare in causa il ruolo dei Parlamenti, perché coordinare la finanza pubblica vuol dire costruire le infrastrutture che sono, appunto, le leggi; vuol dire armonizzare le leggi di bilancio e avere una certificazione certa dei dati sulle voci di spesa, ad esempio.

In allegato al rapporto sullo stato di attuazione della legislazione abbiamo potuto verificare che, al momento, le fonti di informazione sulla finanza pubblica sono tante e variegate.

Vi consegno la relazione per farne una copia. Lo faccio molto volentieri, perché apprezzo la volontà di guardare le cose: vuol dire che non c'è solo un approccio di cortesia, ma anche la voglia di cogliere i contenuti.

Sul tema delle fonti di informazione sulla finanza pubblica abbiamo, nel Paese, un sistema molto frammentato: abbiamo diversi indicatori, diversi soggetti, e manca un luogo di raccolta e di certificazione. Da qui parte la successiva discussione, che riguarderà l'attuazione del disegno di legge delega, attualmente in discussione.

Noi rivendichiamo il ruolo dei Parlamenti; non con un approccio corporativo, sia ben chiaro, e neanche con una metodica da sindacalisti. Riteniamo che serva un luogo istituzionale dove operare una sorta di manutenzione permanente dell'intero sistema democratico della Repubblica.

Le nostre riflessioni sono figlie di un luogo dove lo strumento di relazione è la collegialità e dove la sintesi dà, come sempre, un tributo positivo alla complessità della situazione; perché essere la Conferenza dei consigli e delle Assemblee legislative regionali, presiedute da persone diverse e rappresentative dell'intero arco delle forze politiche e delle straordinarie e speciali differenziazioni geografiche del Paese, non è un lavoro facile o banale. È un luogo dove ci si confronta molto, dove si evita di utilizzare delle contrapposizioni e di inseguire altre finalità, dove non si rinuncia alla ricerca di un minimo comune denominatore e di una serie di obiettivi comuni.

Io devo valorizzare questo tipo di lavoro, non per piaggeria ma perché so che è il risultato di una fatica collettiva; ci tengo a far notare anche il valore di un risultato, che non è una banalizzazione e che non vuole semplicemente dire alcune cose superficiali,

ma che è la volontà di approfondire alcuni contenuti di sostanza che riguardano tutti e che noi trasmettiamo al Parlamento anche attraverso questa Commissione.

C'è una preoccupazione, per esempio: che attraverso questa modalità, con la quale si arriverà a definire il nuovo sistema-Paese un sistema federalista, possa passare una sorta di interpretazione di alcuni contenuti costituzionali - come, ad esempio, l'articolo 114 - nei quali non c'è chiarezza di ruolo e di funzione. A nostro avviso, il tema dell'attribuzione delle funzioni andrebbe verificato e valutato all'interno di una discussione di carattere parlamentare o in cui il Parlamento, i consigli e le Assemblee legislative abbiano un ruolo.

Salutiamo il presidente Guido Milana, che presiede il consiglio regionale del Lazio, ed Enzo Lucchini, che è il vicepresidente del consiglio regionale della Lombardia. Se qualcuno vuole intervenire per approfondire questo argomento è ovviamente invitato a farlo.

Penso alla preoccupazione che non si prefiguri una modifica ordinamentale attraverso il ruolo che si vuole riconoscere alle città metropolitane, al rapporto tra queste e la dimensione regionale. Non voglio entrare nella specificità di alcuni temi, perché non è nostra intenzione parlare di un singolo aspetto; la mia è una preoccupazione di carattere generale, e i colleghi approfondiranno eventualmente la questione introducendo qualche esempio dettagliato.

Facendo affidamento sulla vostra disponibilità di leggere più compiutamente la nota di riflessione che vi consegniamo, riteniamo quindi che alcuni temi siano di interesse comune e riguardino una prospettiva che vede ognuno di noi prestare la propria collaborazione al fine di rendere sostenibile nel tempo, così come ciascuno di noi desidera, tale riforma collaborando nel dare le risposte necessarie a far ripartire un Paese che, in questo momento, si trova in una crisi che mi limito a citare ma non commento, perché se ne parla abbondantemente e ognuno di noi ha occasione di definirla e connotarla.

La Bicamerale è per noi un importante luogo di riferimento, perché vorremmo recuperare compiutamente il contenuto delle modifiche del Titolo V, il quale, a nostro avviso, va attuato nella sua intera dimensione, non in modo frammentario e con parti a volte apparentemente anche non coordinate tra loro.

La Bicamerale è stata pensata per creare un luogo di discussione orizzontale tra gli enti individuati nell'articolo 114 della Costituzione; ai rappresentanti del sistema delle Regioni, ma non solo ad essi, è noto infatti l'annoso tema della sua integrazione.

Come abbiamo ribadito anche nel nostro documento, noi continuiamo a ritenere che sia importante definire anche questo ruolo nella sua completezza; questo non significa competere per ottenere altri spazi, perché noi sappiamo bene qual è il ruolo dei consigli regionali - che vorremmo difendere e valorizzare - e qual è il ruolo, ad esempio, degli esecutivi.

Non voglio riportare in questa sede le discussioni che hanno caratterizzato quasi tutti i rapporti sulla legislazione durante la VII Legislatura regionale, e questa Commissione è già stata molto coinvolta in questa discussione; tuttavia, adesso più che mai, dal momento che si sta compiendo un ulteriore salto attuativo del Titolo V è importante far funzionare i luoghi costituzionali che erano stati pensati per definire questo sistema di relazione, di controllo e di discussione, e che nel nostro documento abbiamo chiamato

di «manutenzione permanente». Senza questa manutenzione, noi riteniamo che ci sia un rischio di deficit di sistema; un rischio che potrebbe coinvolgere la democrazia, la discussione ma anche le garanzie di controllo del funzionamento e della composizione politica, con i tanti conflitti che rischiano di attraversare la dimensione complessiva.

Concludo la mia introduzione, forse troppo verbosa. Ho voluto segnalare specificatamente alcune preoccupazioni sugli aspetti tecnici o di dettaglio in merito alla specificità del coordinamento della finanza pubblica e a tutto l'indotto legislativo ad essa necessario.

Nel documento potete trovare ogni riferimento a quanto detto; peraltro, sono cose che immagino siano note a dei legislatori, pertanto non è assolutamente necessario insistere su questi aspetti.

PRESIDENTE. Desidero porre alcune domande ai nostri ospiti.

Innanzitutto vorrei sapere se, per procedere in maniera serena all'approfondimento di questo provvedimento, che è delicato, e che da qualche giorno è stato depositato al Senato dove inizierà il suo iter, è possibile procedere senza avere un quadro certo dei costi standard e della spesa storica afferente i settori che sono di competenza, al di là dei cosiddetti LEP (livelli essenziali delle prestazioni) e LEA (livelli essenziali di assistenza). Vorrei sapere dai presidenti dei consigli regionali e delle Assemblee legislative regionali qual è la loro valutazione in questo senso.

Mi spiego meglio: vorrei capire se possiamo fare una deliberazione approvativa astratta non acquisendo gli elementi conoscitivi, perché i dati economici e finanziari non sono ancora stati allegati al testo del disegno di legge. Abbiamo il parere della Conferenza, ma dovremmo avere ulteriori elementi per essere più tranquilli dal momento che, come giustamente sottolineava la presidente Donini, dobbiamo produrre una vera, autentica e oggettiva armonizzazione.

La seconda domanda è la seguente: è possibile approvare solo questo provvedimento, oppure procedere contestualmente o successivamente al consolidamento delle riforme costituzionali già fatte? Chiedo anche una precisazione rispetto alla seguente domanda: nella relazione che ci è stata consegnata, viene rappresentata l'esigenza di una integrazione della Commissione per le questioni regionali con il rappresentante delle autonomie locali. Ritenete che la Commissione possa essere in grado di interloquire - al di là della tecnicità - nella processualità legislativa approvata e dopo aver approvato il cosiddetto disegno di legge delega Calderoli?

GIANVITTORE VACCARI. Per noi è sicuramente importante ampliare lo spettro delle conoscenze e dei contributi, per cui questa Commissione ha doverosamente accolto l'invito.

Dal momento che è qui presente anche il rappresentante della Sardegna, mi sia concesso di esprimere la nostra partecipazione ampia e unanime al lutto per la catastrofe naturale che ha colpito duramente l'isola. Ci auguriamo che le famiglie ritrovino serenità e tornino presto ad una normale condizione di vita.

Ho ascoltato la relazione, che è chiaramente una sintesi del testo che leggerò con più calma. Desidero soffermarmi su un aspetto. Dico la verità, in modo molto costruttivo e

rispettoso: dalle Assemblee regionali, ovvero luoghi in cui si confrontano rappresentanze sia autonome che del sistema ordinario o dove, comunque, ci potrebbe essere una raffronto tra le Assemblee regionali autonome, mi aspettavo uno sforzo più forte per rivendicare un processo di attuazione di un federalismo più ampio, anche di tipo autonomo e legislativo, al di là della discussione già in atto sul federalismo fiscale.

Oggi, la presenza in quest'aula di realtà autonome testimonia che questo processo è già in essere. Inoltre, visto che il Parlamento compie lo sforzo di riequilibrare il sistema-Paese, mi aspettavo che, a tal proposito, da parte delle Assemblee ci fosse un contributo di approfondimento di un tema visto in un'altra prospettiva, perché non possiamo pensare che il federalismo fiscale sia il traguardo del nostro sforzo legislativo; quantomeno, non lo è per quanto riguarda il movimento che ho l'onore di rappresentare, ossia la Lega Nord, ma sono convinto che il discorso valga anche per gli altri gruppi, in uno sforzo comune di approfondimento.

Quindi, se non in questa seduta, mi piacerebbe che pervenisse a questa Commissione un contributo su questo punto di vista.

Mi riallaccio al discorso della Commissione parlamentare per le questioni regionali. Su questo tema ho già sentito dire, da parte di altri enti locali e rappresentanze, che forse è mancato un completamento della riforma del Titolo V quando ha voluto questa Commissione (con cui sono lieto di partecipare perché credo fermamente in un legame forte sia con il territorio che con le rappresentanze istituzionali).

Come diceva prima il presidente, da questo punto di vista sono convinto che potremo seguire un comune percorso sullo sviluppo oltre al federalismo fiscale e alla successiva attuazione (perché oltre alla legge delega dobbiamo pensare anche a tutte le specifiche attuazioni).

In merito a questo specifico punto mi aspettavo quasi una rivendicazione, un auspicio che potesse arrivare, in breve tempo, un Senato delle regioni. Probabilmente questo aspetto sarà presente nel testo scritto e non è stato affrontato nell'intervento iniziale della presidente Donini a causa della sintesi alla quale l'abbiamo obbligata.

Con il Senato delle regioni si raggiungerebbe una vera parità di dignità tra le varie realtà territoriali, che potrebbero confrontarsi e contribuire alla modifica sostanziale e all'ammodernamento del Paese.

GIACOMO SPISSU, *Vicecoordinatore della Conferenza dei presidenti delle Assemblee legislative delle regioni e delle province autonome*. Ringrazio il presidente, i parlamentari presenti e il senatore Vaccari per le parole di partecipazione al dramma che ieri ci ha colpiti.

La Conferenza delle Assemblee regionali arriva a questa audizione nel corso di un processo che si è messo in moto e che deriva dalle scelte fatte dal Governo con la presentazione del provvedimento sul federalismo fiscale.

Noi cerchiamo di restare all'interno del processo politico in atto - e di quello parlamentare che si attiverà in queste settimane - evitando di allargare il campo, nel senso che ci limitiamo alla discussione politica in corso. Cerchiamo di capire, nell'ambito di questo confronto che attualmente sembra essere limitato agli esecutivi, al

Consiglio dei ministri e alla Conferenza delle regioni, in quale modo le Assemblee legislative (Parlamento e Senato da una parte e Assemblee regionali dall'altra) possano partecipare al formarsi di un provvedimento di impatto notevole sulle realtà e sugli assetti istituzionali e costituzionali del nostro Paese.

Nella passata legislatura abbiamo fornito, attraverso analoghe audizioni, l'opinione delle Assemblee regionali circa le modifiche costituzionali che avrebbero potuto costituire - e lo faranno senz'altro anche nella nostra discussione - una ordinata dimensione della applicazione costituzionale fino al Senato delle Regioni, ovvero ad una rappresentanza e ad una diversificazione delle funzioni nelle due Camere. Notiamo che nel corso dell'attuale legislatura alcuni di questi temi sono stati messi in ombra e si procede in modo veloce relativamente ad un aspetto, che però è evidentemente collegato ad altri di modifica costituzionale.

Pertanto, stante anche la diversità dei consigli regionali e delle regioni, la diversità degli interessi, persino delle funzioni delle regioni a statuto speciale e di quelle ordinarie, noi cerchiamo di mantenere un profilo omogeneo, di trovare tra di noi le questioni unificanti.

Una delle questioni certamente unificanti è quella relativa alla sottolineatura critica dell'assenza delle Assemblee legislative nel procedimento in atto, e forse persino del ruolo del Parlamento, anche se escludere il ruolo del Parlamento è indubbiamente più complesso.

Da più parti si dice che questo testo rappresenta una sintesi alta, elevata, difficile e complessa tra il Governo, le regioni, l'ANCI (Associazione nazionale comuni italiani), l'UPI (Unione delle province d'Italia), e pertanto non la si può modificare, quindi il Parlamento faccia attenzione nel fare modifiche. Ritengo che questa sia una dichiarazione molto forte dal punto di vista delle funzioni democratiche in questo Paese.

Non voglio fare il parlamentare ma noto che c'è un problema; se questa è la modalità con la quale si intende fare gli approfondimenti - anche quelli di cui parlava il presidente sugli standard minimi, rispetto ai quali niente c'è se non un rinvio a fasi e a sedi successive nelle quali si faranno i dovuti approfondimenti - penso che il Parlamento, su questi temi, anziché mettere la mano sul testo e giurare fedeltà - cosa che è possibile - dovrebbe fare degli approfondimenti.

Uno dei punti di criticità nell'approvazione di un processo di federalismo fiscale consiste nella trasparenza dei conti, dei costi, dei bilanci, nel controllo legislativo successivo, e questo è infatti uno dei punti indicati nel rapporto sulla legislazione presentato dal Presidente della Camera dei deputati due settimane fa.

Noi facciamo rilevare che le Assemblee legislative regionali, che pure costituiscono una parte essenziale per garantire la omogeneità delle leggi e per la trasparenza dei bilanci affinché il federalismo proceda virtuosamente, e che pure dovranno svolgere una parte essenziale insieme agli esecutivi, in questo iter formativo di un procedimento così importante non sono contemplate.

Di qui, nasce la proposta di allargare la Bicamerale per gli affari regionali nei modi e nelle forme che si decideranno, e che non solo sono giuridicamente possibili, ma anche utili. Auspiciamo che, così come avete deciso, attraverso l'unificazione della

discussione nelle Commissioni ci sia la possibilità di interloquire man mano che questa discussione procede in Parlamento, per evitare che riguardi solo gli esecutivi.

Non abbiamo fatto nessuna riflessione specifica su cose che, nel merito, sarebbe utile approfondire e sulle quali discuteremo certamente; non l'abbiamo fatto non per omissione o perché ci sia sul testo una condivisione totale, ma perché riteniamo che l'apertura della discussione consenta di mettere in luce alcune possibili contraddizioni che potrebbero bloccare un processo utile e importante per il Paese, nel quale le diversità istituzionali e costituzionali fra le regioni sono tenute in conto; non costituiscono una riserva indiana ma sono dei riferimenti avanzati e costituzionalmente riconosciuti nel Paese, e possono persino costituire un punto di riferimento per le regioni a statuto ordinario.

Affrontiamo quindi questa discussione - lo dico da presidente di una Assemblea regionale a statuto speciale - senza alcuna preoccupazione di veder toccati quelli che qualcuno chiama privilegi. In realtà non sono privilegi, ma solo modalità diverse di relazione con lo Stato, cui corrisponde anche una responsabilità precisa: la regione Sardegna, dal prossimo anno, avrà totalmente a carico del proprio bilancio sia la sanità, sia il trasporto pubblico locale. Ci sarà un'intesa con lo Stato per quanto riguarda il regime delle entrate, ma anche una precisa assunzione di responsabilità per quanto riguarda la gestione dei servizi essenziali come sono, appunto, la sanità e il trasporto pubblico locale.

Concludo il mio intervento sperando di aver fornito qualche precisazione sulla posizione dei consigli regionali e dei presidenti.

GUIDO MILANA, *Presidente del consiglio regionale del Lazio*. Signor presidente, anche noi guardiamo con attenzione al processo di modifica costituzionale legato al Senato delle regioni; pertanto, non affrontiamo oggi il tema perché non è all'ordine del giorno, ma non sottovalutiamo assolutamente né la portata di questa riforma né la condivisione che ci dovrà essere dal punto di vista del rapporto con le Assemblee legislative.

Desidero solo fare una sottolineatura, legata proprio a questo aspetto. C'è una preoccupazione, che ritengo non dobbiamo sottovalutare o fingere ipocritamente di non conoscere: attorno al disegno di legge c'è un dibattito aperto dagli organi di informazione, che può promuovere delle modificazioni. Da un punto di vista squisitamente politico, da una parte c'è l'idea di procedere fino alla fine senza introdurre alcuna modifica, dall'altra mi sembra che prevalga qualche spinta emendativa che rischia di anticipare un diverso assetto istituzionale.

Mi riferisco, soprattutto, alle questioni che riguardano le aree metropolitane e ad un tema più preciso che non sollevo, non certamente perché presiedo l'Assemblea legislativa del Lazio ma perché presumo che questo tema possa compromettere complessivamente le altre questioni che sto per affrontare.

Dietro l'utilizzo del terzo comma dell'articolo 114 - quello riguardante la definizione della capitale - credo si possa invece introdurre qualche elemento pregiudiziale attorno all'assetto delle diverse aree metropolitane.

A noi sembra che il disposto dell'articolo 13 del disegno di legge, il quale riconosca sostanzialmente a Roma capitale alcune funzioni per le quali vi è un «*cachet*» annuo definito - che non è poi molto diverso dal passato, quando veniva fatta una legge specifica ogni anno (oggi è stato introdotto un tema di questa natura) - assolva il disposto del comma terzo dell'articolo 114.

Poiché sui giornali è stato aperto un dibattito puntuale, se nella fase di discussione si cerca di introdurre delimitazioni di aree e concessioni di poteri, credo che sia questo caso sia la fase di attuazione delle altre aree metropolitane debbano vedere necessariamente protagoniste le Assemblee legislative regionali.

Sarebbe davvero bizzarro pensare di costruire delle «regioni col buco» - le abbiamo definite così con una battuta - senza un dibattito che presupponga la reale misurazione delle esigenze.

Una seconda questione mi veniva in mente mentre si discuteva: io non so - se nella definizione delle risorse o nella fase attuativa dei decreti - fino a che punto si spingerà la fase di applicazione del principio di sussidiarietà attorno all'imposizione fiscale nell'ambito delle regioni; ma io sono un po' preoccupato - lo dico con serenità - perché nei territori che noi governiamo esistono dei «nord» e dei «sud» all'interno delle singole regioni, e, se l'unica fonte con la quale si pensa di ripristinare la tassazione locale è quella dei valori immobiliari, ho l'impressione che noi faremo dei danni. Sostanzialmente, se il cespite sul quale introdure la tassazione locale sono gli immobili, noi abbiamo forbici incredibili fra aree urbane ed aree extraurbane.

Sollevo il problema portandovi un piccolo esempio: noi stiamo realizzando una legge sui piccoli comuni nella nostra regione, e da un'analisi precisa il Lazio - ma credo che qualunque regione abbia le stesse condizioni e lo stesso tipo di parametro - avendo aree molto urbanizzate e quindi con grandi valori immobiliari e aree marginali con scarsissimi valori immobiliari, ha a suo carico a sua volta la necessità di costruire meccanismi perequativi sul territorio, altrimenti le forbici diventano enormi.

In questo, condivido la necessità di avere maggiori elementi in merito a ciò che accade, tenendo conto anche della tassazione locale. È stata fatta una gran bella cosa togliendo l'ICI, ma poi bisogna vedere come verrà sostituita.

ALBERTO TESSERIN, *Vicepresidente del consiglio regionale del Veneto*. Desidero ringraziare il presidente Pepe per la cortesia con cui ci ha accolti e per la franchezza con cui ci ha posto le domande, pari a quella del senatore Vaccari, che ringrazio.

Nell'incontro di oggi vorrei esprimere le nostre preoccupazioni. Noi rappresentiamo la realtà di tutte le regioni d'Italia, che presentano condizioni diverse e una diversa visione del percorso che dobbiamo fare insieme; anche se tutti lo considerano necessario, tale percorso presenta difficoltà di cui non possiamo non essere consci.

Noi vogliamo avviare in questa sede un percorso proficuo, che inizi oggi. Affinché questo percorso inizi e si protragga, dobbiamo portare le istanze della globalità dei consigli regionali dell'Italia, con le loro diverse sfaccettature.

Non a caso in questa sede siamo rappresentati in maniera multiforme dal presidente dell'Emilia, da una regione speciale come la Sardegna, dal Lazio con Roma città

Capitale e da due regioni del nord, la Lombardia e il Veneto. Non abbiamo una visione univoca sul percorso che ci aspettiamo, però la cosa di cui siamo certi riguarda quanto chiestoci dal senatore Vaccari quando ha detto che si aspettava più determinazione nel percorso autonomistico. La determinazione c'è, ed è anche molto forte, ma ci sono anche aspettative diverse rispetto al significato di maggiore autonomia.

Cerchiamo di presentarci a questa Commissione in maniera non conflittuale ma unendo le posizioni che possono coincidere, convinti che il percorso del federalismo prosegua se questo è il minimo comune denominatore. Se ci presentassimo con intenzioni rissose, pensando che debba vincere uno piuttosto che un altro, probabilmente bloccheremmo il percorso.

Noi diamo per scontato che si arrivi alla Camera delle autonomie o al Senato delle regioni perché lo consideriamo un dato ineludibile, che forse poteva essere messo in discussione qualche anno fa ma che oggi necessita di un percorso che velocizzi la sua realizzazione.

Conosciamo le discussioni in corso nei diversi livelli istituzionali: oggi l'assemblea nazionale dell'ANCI dirà alcune cose; sapevamo che dovevano sparire le province invece sembra che non spariscano più; viviamo in questa condizione di incertezza e di difficoltà interpretativa.

Proprio perché sussiste questa difficoltà, noi non vogliamo presentarci a voi offrendovi un'immagine che sarebbe fuori dalla realtà. Noi vogliamo fare una politica dei piccoli passi, ma non perché siano passi di arretramento ma per fare insieme il più velocemente possibile questo percorso.

Forse questo dà la sensazione di una non spregiudicatezza nel percorrere la strada che abbiamo davanti. Il presidente Pepe ci ha chiesto se, a nostro avviso, i livelli di conoscenza sui LED siano possibili o meno. Noi ci aspettiamo che la Camera e il Senato, in riferimento agli incontri avuti nella Conferenza Stato-regioni quando sono stati decisi con i patti di stabilità i diversi livelli perequativi, i limiti e le penalizzazioni, possiedano un quadro e una conoscenza della situazione. Sappiamo che non è così, e pensando diversamente forse ci illuderemmo.

Ma proprio perché non è così, noi siamo qui per dire che forse l'esperienza, non solo quella dei Governi ma anche quella delle Assemblee, potrebbe essere utile per affrontare con maggiore serenità ed una conoscenza più approfondita anche un ruolo che rimane difficile.

È stato chiesto chi potrebbe essere il rappresentante delle autonomie locali: se poniamo la domanda alle regioni, alle province o ai comuni, ciascuno si riterrà rappresentante per il proprio livello; d'altra parte, la Costituzione stessa li individua.

Noi diciamo che, da un punto di vista democratico, noi siamo sicuramente i rappresentanti eletti in maniera democratica; addirittura, in Veneto siamo eletti con la preferenza, quindi con la possibilità di decidere precisamente chi siederà nei consiglieri regionali.

Pertanto, noi rappresentiamo tutta la platea della realtà territoriale, avendo al nostro interno la globalità della rappresentanza, non solo una parte.

Con il ruolo che hanno oggi i governatori e le giunte regionali è chiaro che, nella misura in cui voi ascoltate un governatore, egli rappresenterà giustamente la sua regione, ma non ci sarà quella compiutezza democraticamente espressa che le Assemblee rappresentano.

In tale contesto noi confermiamo il desiderio di partecipare con voi all'attuazione di questo percorso, convinti che, in maniera molto modesta, possiamo essere un punto di riferimento utile anche per la Camera e il Senato.

Siamo assemblee: gli unici livelli che hanno potestà legislativa, di diverso grado e con il rispetto dovuto, siamo noi; e siamo anche quelli che maggiormente possono cercare di mantenere il quadro dell'evoluzione del federalismo all'interno di un quadro democratico, compito affidabile alle Assemblee legislative oltre che al Governo.

PRESIDENTE. Condivido questa parte finale sulla centralità delle Assemblee legislative regionali. Le loro funzioni talvolta vengono oscurate dalla creatività dei cosiddetti governatori, i quali ritengono di governare a prescindere dal valore strategico delle Assemblee regionali che, secondo me, devono acquisire ancora maggiore potestà nella guida e nello sviluppo dei loro territori.

Vi ringrazio per il contributo che avete dato finora; quando entreremo nella fase di approfondimento della legge delega sul federalismo fiscale - perché è di questo che parliamo - avremo modo di confrontarci ancora.

Il presidente, a nome della Commissione, ha fatto istanza ai Presidenti della Camera e del Senato e, per conoscenza, ai capigruppo, di costituire la Commissione secondo i parametri e i principi della Costituzione italiana. Se noi non facciamo dei passi coraggiosi in avanti ma teniamo tutto oscurato o fermo, ci renderemo anche noi responsabili indubbiamente di inadempienze.

Se fossi stato il rappresentante di una regione, avrei chiesto con forza la costituzione *ad horas* della Commissione secondo i dettami della Costituzione modificata. Ritengo che sia giusto così.

Sono convinto che, al di là dei tempi che viviamo e delle conoscenze oggettive che dobbiamo avere sull'argomento - perché la finanza italiana è atipica e bisogna conoscerla bene - il processo di avviamento al federalismo vero o *tout court* avverrà, e dovrà essere effettivamente rappresentativo delle regioni salvo discipline diverse, perché non possiamo procedere con un Parlamento e un Senato così mastodontici, che talvolta non riescono a produrre ciò che devono produrre.

Se vogliamo modernizzare il Paese dal punto di vista istituzionale, ritengo che il processo sia irreversibile, che non si debba tornare indietro, ma andare avanti.

ENZO LUCCHINI, *Vicepresidente del consiglio regionale della Lombardia*. Signor presidente, intervenendo per ultimo non posso far altro che confermare che la nostra presenza aveva come presupposto quello di risultare voce univoca. Infatti, si sono sentiti più toni e più note che però sono parte di un'unica sinfonia, perché quello che è stato detto ci vede tutti d'accordo.

Mi sembra si possa dire che c'è senz'altro l'esigenza, da parte delle Assemblee legislative, di essere parte attiva in questo processo di riforma complessiva dello Stato e, soprattutto, di applicazione dell'opzione federalista del Titolo V.

Ricordiamo sempre che il Titolo V della Costituzione, così come modificato, non parla mai di federalismo (è un termine che non cita mai); tuttavia, contiene una forte opzione federalista che ha visto alcune regioni attivare una serie di sollecitazioni e di istanze presso il Governo e presso il Parlamento per intraprendere la via di maggiori forme di autonomia.

Questo processo - che darebbe una risposta anche all'interrogativo e alla sollecitazione che il senatore Vaccari ha voluto porre - si è interrotto, perché rispetto alle richieste di istanze di maggiori forme di autonomia è sopraggiunta la considerazione secondo cui si potranno avere maggiori forme di autonomia quando si avranno e si potranno avere maggiori risorse.

È stato detto di non «mettere il carro davanti ai buoi» - per parlare in modo pedestre - e di passare attraverso il federalismo fiscale; questo è il tema che stiamo affrontando, con tutte le perplessità ma anche con tutti gli entusiasmi che esso suscita.

Allo stato attuale, siamo certamente di fronte a un lavoro in evoluzione, un *work in progress*. Ci interessa anche la tempistica rispetto a questo *work in progress*, e ci interessa capire come verranno emanati i decreti legislativi e con che forma di partecipazione troveranno una loro definizione, perché la Conferenza unificata è il soggetto che interloquirà in via privilegiata.

Noi ribadiamo la nostra volontà di essere soggetti che contribuiscono alla scelta delle vie da percorrere, e vorremmo anche che la tempistica e il nostro coinvolgimento arrivassero anche a definire una situazione di maggior libertà impositiva da parte delle regioni, perché se il punto di partenza sono la spesa storica da superare, i LEP, i LEA, i fabbisogni standard, è anche vero che poi ci sono le opzioni di maggiori forme di autonomia che devono essere soddisfatte.

La regione Lombardia ha già fornito una anticipazione della sua visione: sono dodici le materie che avremmo ipotizzato come materie di competenza esclusiva per esercitare le maggiori forme di autonomia. Alla fine non saranno dodici, ma l'istanza posta di declinare al meglio un federalismo graduato è un'istanza che abbiamo messo sul tavolo e che abbiamo tenuto «nel tepore dell'attesa» proprio perché siamo consapevoli che il primo passaggio è quello del federalismo fiscale. Noi non vogliamo forzare la situazione.

Nel federalismo fiscale però qualche perplessità rispetto ad alcune scelte è già stata sollevata, soprattutto dalla nostra regione. Questa forse è la questione sollevata dal collega Tesserin quando ha detto che marciamo tutti nella stessa direzione. In termini di principi generali siamo senz'altro tutti d'accordo, però poi non può che esserci qualche più o meno leggera - a seconda della prospettiva - differenza.

MONICA DONINI, *Coordinatrice della Conferenza dei presidenti delle Assemblee legislative delle regioni e delle province autonome*. Concludo esplicitando tre domande nette alle quali credo che dobbiamo concorrere a dare la risposta insieme.

Innanzitutto chiedo se è possibile che sia una Commissione tecnica, avulsa da un rapporto con il Parlamento e le Assemblee, ad avere la responsabilità di definire i costi standard. Si tratta di una scelta fondamentale, perché è determinante la percezione materiale del risultato, positivo o negativo, di questa riforma.

In secondo luogo, chiedo se è possibile che anche la valutazione del monitoraggio sia affidata ad una Commissione permanente costituita solo dagli esecutivi in seno alla Conferenza Stato-regioni, quando il tema della valutazione del controllo è affidato dalla Costituzione al Parlamento e alle Assemblee legislative. Sul tema della valutazione, peraltro, avremo modo di scambiare riflessioni: nel documento da noi presentato, alcuni passaggi spiegano come il sistema dei consigli regionali sia avanti su questo tema, e utilizzzi già le clausole valutative in moltissime leggi.

La senatrice Antezza, che fino a poco tempo fa era presidente del consiglio regionale della Basilicata, è stata protagonista di un momento importante, ovvero la Carta di Matera: la firmammo sul progetto relativo alla valutazione, ed è una seconda domanda aperta, alla quale desideriamo concorrere.

Infine: siamo sicuri di aver presente la necessità complessa di tenere tutto insieme il sistema? Io l'ho detto prima: se va attuata la Costituzione, va attuata tutta e con una modalità che non mascheri frammentariamente (perché si utilizza il sistema della frammentazione) alcuni aspetti.

Alcune regioni, come la Lombardia e il Veneto, hanno già attivato l'articolo 116. Qual è l'effetto di questa realtà? Abbiamo lo regioni speciali... Sono i temi qui in dibattito più le cose suggerite molto nettamente dal presidente Milana, quando ha fatto riferimenti più specifici al tema. Città metropolitane: se il modello Roma Capitale diventerà quello sul quale si costruiranno le città metropolitane, è corretta l'idea che le regioni diventino realtà «con i buchi», rendendo difficoltosa o impossibile l'individuazione di meccanismi anche perequativi tra territorio metropolitano e territorio regionale?

Penso che siamo stati netti. Ripeto: non c'è risposta a queste domande, perché non è più il tempo in cui si calano le risposte. C'è bisogno di fare una ricerca che sia condivisa e il più possibile collegiale.

I consigli regionali sono disponibili a collaborare e a trovare queste risposte, anche assumendosi la responsabilità di essere parte della soluzione (a parte i soggetti che in questa fase problematizzano, ma per senso di responsabilità). Le due cose insieme; non si è parte di un problema, si condivide una situazione complessa, con dei divari, e si vuole essere parte della soluzione.

PRESIDENTE. Ringrazio i rappresentanti della Conferenza dei presidenti delle Assemblee legislative delle regioni e delle provincie autonome per il lavoro svolto e per le proposte che sono venute da quest'audizione.

Dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 14,35.

Seduta del 29/10/2008
Audizione di rappresentanti di Confedilizia.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sull'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, in relazione al nuovo assetto di competenze riconosciute alle regioni ed alle autonomie locali in materia di federalismo fiscale, l'audizione di rappresentanti di Confedilizia. Sono oggi presenti l'avvocato Corrado Sforza Fogliani, presidente di Confedilizia, l'avvocato Giorgio Spaziani Testa, segretario generale, e l'avvocato Giovanni Gagliani Caputo, funzionario, che ringrazio per aver risposto a questo nostro invito. Do la parola al presidente di Confedilizia, Corrado Sforza Fogliani.

CORRADO SFORZA FOGLIANI, *Presidente di Confedilizia.* Signor presidente, siamo noi che ringraziamo lei e l'intera Commissione per aver accettato la nostra richiesta di essere auditati. Come loro hanno già probabilmente potuto vedere - credo siano state fatte a cura degli uffici, che ringraziamo, le copie sufficienti - abbiamo predisposto un documento per accelerare i lavori dell'audizione, sapendo che ve ne sono altre fissate a breve. Il documento si divide sostanzialmente in tre parti: federalismo competitivo; nostre considerazioni sul disegno di legge governativo; proposte che ci permettiamo di presentare all'attenzione della Commissione. Quanto al federalismo competitivo, Confedilizia sottolinea che un federalismo non può essere definito effettivamente tale se non è competitivo. Solitamente si dice che nel federalismo si vota con le gambe, quindi trasferendosi nei territori che sanno assicurare migliori servizi a minori costi. Crediamo che questo possa e debba essere il criterio generale al quale si deve ispirare una riforma federale, in assenza del quale forse ci si troverebbe dinanzi a un federalismo zoppo. Nella seconda parte del documento, che attiene al disegno di legge governativo vero e proprio, abbiamo sottolineato positivamente la previsione di classificazione delle spese, che, pur non corrispondendo a quanto da noi auspicato, vale a dire la reintroduzione del vecchio criterio di spese obbligatorie e facoltative, costituisce certamente una sua prima attuazione. Esprimiamo, invece, preoccupazione per l'istituzione di tributi propri da parte degli enti locali, accompagnata da disposizioni che derogano in materia di aliquote, le quali, a nostro avviso, sono altrettanto preoccupanti.

In effetti, si dice abitualmente che in tutta Europa o, addirittura, in tutto il mondo la tassazione sugli immobili costituisce la base delle finanze locali; tuttavia, si tratta di un'affermazione più gridata indiscriminatamente che non dimostrata. In realtà, infatti, il tributo locale, ove istituito, è estremamente variegato. Quando esso - come in taluni casi, non in tutti - è collegato agli immobili, si basa su una precisa correlazione ai servizi, in relazione al beneficio che dai servizi apprestati dagli enti locali gli immobili ricevono in forma più o meno accentuata, dal quale non si può prescindere. Allo stesso modo, non ci pare accettabile che i tributi di scopo non siano collegati a precise opere pubbliche e solo ad esse. Anche in questo caso si tratta di correlare il tributo relativo al principio del beneficio recato, principio che - lo ricordo - era già stato accettato dalle autonomie locali, in sede di commissioni di studio, per la definizione dei meccanismi strutturali del federalismo fiscale. Si chiede poi un chiarimento più che altro lessicale. Quando si dice che «gli enti locali, entro i limiti fissati dalle leggi, possono disporre del potere di modificare le aliquote dei tributi loro attribuiti da tali leggi», la formulazione

adottata non permette di capire se questa facoltà sia attribuita agli enti locali solo in relazione ai tributi istituiti con leggi regionali o anche a quelli istituiti dallo Stato. Questa formulazione, secondo noi, esige un chiarimento, anche perché se questa previsione si riferisse anche alle leggi regionali, sarebbe tale da vanificare sostanzialmente il contenuto della lettera *a*) dell'articolo 10 dello stesso disegno di legge. L'ultima parte del documento contiene alcune proposte che non illustro nemmeno, dal momento che sono di una semplicità esemplare, anche nella loro descrizione. A nostro parere, se inserite nella riforma federale, esse valorizzerebbero la possibilità dei cittadini di incidere sull'attività degli enti locali. Ciò avverrebbe, ad esempio, se si sottponesse la modifica delle aliquote di imposta e l'istituzione eventuale di tributi di scopo alla possibilità di lanciare un referendum in proposito, così come avviene in Svizzera, la «patria del federalismo». Ho sintetizzato molto brevemente il nostro documento che, d'altra parte, è a sua volta un semplice riassunto delle nostre idee. Ringrazio dell'attenzione e rimango a disposizione per eventuali richieste di chiarimento che dovessero essere formulate dai commissari.

PRESIDENTE. Grazie, presidente. Il vostro documento è più che esaustivo. Do la parola ai colleghi che intendono intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

MARIO PEPE (PD). Acquisisco le note della Confedilizia, ma ritengo che siano riferite soltanto ai fini patrimoniali, com'è negli interessi dell'associazione. Vorrei sapere se Confedilizia ha immaginato l'impatto in sede autonomistica di questo provvedimento, se applicato così com'è, in assenza dei costi dei servizi standard che bisogna successivamente determinare. Mi pare che questa sia la preoccupazione.

CORRADO SFORZA FOGLIANI, *Presidente di Confedilizia*. Calcoli non ne abbiamo fatti, anche perché potranno essere concretamente eseguiti solo a seguito dei decreti attuativi. Oggi esiste una legge delega abbastanza ampia, che non credo identifichi ancora esattamente i tributi che potranno essere istituiti e, quindi, l'impatto che la riforma potrà avere anche sulla finanza locale.

PRESIDENTE. Ringrazio il presidente Sforza Fogliani per il contributo dato alla nostra indagine conoscitiva. Sarà poi

nostra cura farvi avere i risultati del nostro lavoro a conclusione della stessa. Dichiaro conclusa l'audizione.

Seduta del 29/10/2008

Audizione di rappresentanti di Confcommercio.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sull'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, in relazione al nuovo assetto di competenze riconosciute alle regioni ed alle autonomie locali in materia di federalismo fiscale, l'audizione di rappresentanti di Confcommercio. Sono presenti il dottor Costante Persiani, vicedirettore generale e direttore per le politiche legislative di Confcommercio, la dottoressa Francesca Stifano, responsabile relazioni istituzionali, il dottor Paolo Conti, del settore fiscalità di impresa, il dottor Antonio Castellucci, dell'ufficio stampa, e il signor Giovanni Battista D'Angelo. Do la parola al direttore generale di Confcommercio, Costante Persiani.

COSTANTE PERSIANI, *Vicedirettore generale di Confcommercio.* Desidero, innanzitutto, ringraziarvi per l'apprezzato invito a partecipare a questa audizione. Entro subito nel tema premettendo che alla riforma federalista del 2001, al nostro interno, ma anche tra Confcommercio e gli organismi istituzionali, sono seguiti anni di dibattito. Si è trattato di un dibattito costruttivo, dal momento che siamo sempre stati consci dell'assoluta positività, ma anche della irreversibilità del processo costituzionale federalista. In secondo luogo, abbiamo sempre seguito tutti gli aspetti del dibattito, proprio nell'ottica della nostra responsabilità nel valutare l'impatto sulle imprese e sul tessuto economico.

Devo dire che la presentazione del disegno di legge governativo S. 1117, che viene esaminato congiuntamente ad altre proposte delle quali si cerca di fondere i significati, ci offre uno spunto adeguato. Soprattutto, il suo collegamento con parte integrante della manovra finanziaria si può valutare come un'occasione di importanza economico-istituzionale, quindi non solamente di materia. A tale riguardo, vorrei fare una premessa. È sicuramente importante che, insieme a queste norme, venga completato il federalismo istituzionale, vale a dire l'altro pilastro su cui si svolgerà l'applicazione di questa disciplina; questa sostanzialmente deve indicare - e su questo tutte le imprese sono attente - sedi e procedure certe ed efficaci che legittimino le scelte condivise per consentire la partecipazione a tutti i livelli di governo, anche del mondo economico, e per favorire la gestione delle varie leve fiscali che saranno dislocate, come già sono in parte, sul territorio. Dal punto di vista del dialogo è sicuramente meritevole la volontà di questa Commissione di acquisire i primi elementi informativi su aspetti che possono essere considerati positivi o critici. Ritengo positiva la volontà di un nuovo patto fiscale, nel quale la responsabilità di entrata si salda con le responsabilità di spesa. Questo è il valore pregnante degli obiettivi. È sicuramente altrettanto pregnante l'intenzione di garantire una distribuzione di risorse, anche con la perequazione interregionale, che tenga altresì conto dei principi di solidarietà e di coesione sociale. Un altro principio che voglio sottolineare come rilevante è la rendicontabilità a tutti i livelli di territorio, che mi pare essere un tratto distintivo di un nuovo rapporto di trasparenza e di grande responsabilità tra amministratori da una parte e amministrati dall'altra (tra cui a maggior ragione le imprese). Mi pare che sia un indice di grande civiltà fiscale. Devo dire che alcuni deterrenti, sempre nell'ottica di questa trasparenza, sono assolutamente positivi. Per fare un esempio pregnante ricordo l'ineleggibilità per quegli amministratori che non abbiano raggiunto gli obiettivi loro assegnati e che,

quindi, siano stati responsabili di disseti di natura economico-amministrativa. Credo che questo sia un obiettivo importante. Credo che la costruzione del sistema che realizzi l'assetto di autonomia previsto dall'articolo 119 della Costituzione sia di là da venire, ma sicuramente i presupposti già esistono. Certamente cambieranno i rapporti tra i livelli di governo, in quanto quello locale non potrà più essere considerato, come oggi, una finanza derivata da quella che è l'indicazione centrale, ma sarà una finanza autonoma con compiti importanti. Ci saranno sicuramente dei *caveat*, perché sarà un processo assistito. I *caveat* dovranno comunque assicurare la tenuta del sistema, anche nelle fasi transitorie. Per quanto riguarda i compiti, sicuramente importante è l'autonomia quasi totale delle regioni nelle materie non riservate allo Stato e lo è ancora di più il coordinamento subregionale, affidato alle regioni. Penso che su questa struttura si inseriranno delle politiche tributarie erariali, con lo sviluppo di una nuova architettura. Ci sarà una grande produzione di tributi locali, una volta che saranno predisposti la regolamentazione e l'indirizzo della regione. Sicuramente ci sarà, per quanto attiene ai soggetti della legge n. 142 del 1990, l'autonomia locale costituita dalla città metropolitana. Anche questo è un elemento innovativo, ma bisognerà comunque prima realizzare la parte amministrativa, cioè le città metropolitane e poi avremo anche questo interlocutore sotto il profilo della legislazione tributaria. La legge statale darà solamente un indirizzo per assicurare una modulazione equa che solo lo Stato può controllare. Si tratterà, comunque, sicuramente di una modulazione leggera. Questo, però, non può non sollevare la nostra preoccupazione, e anche quella di tutte le aziende rappresentate, perché bisognerà trovare sistemazioni e regolamentazioni che garantiscano il consumatore e il cittadino imprenditore. Pensate solamente a 8.100 comuni, che, una volta avuto l'*imprimatur* della regione, possono produrre norme. Già adesso i comuni tendono a svolgere controlli su qualsiasi aspetto e certamente non vorremmo che facessero esperimenti di fisco creativo. Da questo punto di vista, è un rischio il fatto che ci sia una pluralità di soggetti in grado di produrre norme. Qualche attenzione, poi, merita anche il sistema di *governance*, visto che saranno numerosi gli enti che produrranno le norme. Ad essi si contrappone tuttora - la legge non prevede diversamente, almeno ad oggi - un unico sistema del contenzioso tributario. Questo fatalmente risentirà di tradizioni ed orientamenti decennali; quindi, a mio avviso, l'amministrazione finanziaria e le varie sedi dell'Agenzia delle entrate dovranno essere integrate da un elemento che possa essere un interprete più fedele della *ratio* delle normative locali. Anche in quel caso, dunque, bisognerà trovare un sistema federalistico, sotto il profilo dei controlli, dell'amministrazione e della gestione del contenzioso. Non credo né ho mai creduto nelle funzioni surrogatorie centrali in materie demandate al decentramento territoriale. Le potestà impositive devono essere vigilate mediante una sorta di controllo centrale, che sarà quello del Governo, il quale dovrà sicuramente garantire l'equilibrio del sistema tributario in termini di pressione fiscale. Il disegno di legge attualmente al vostro esame garantisce l'equità sostanzialmente con tre principi: l'esclusione della doppia imposizione, basata su un unico presupposto; l'esclusione di interventi su basi imponibili o aliquote di competenza di altri livelli di governo; soprattutto, la semplificazione del sistema, con la riduzione degli adempimenti e la maggiore efficienza dell'amministrazione finanziaria. Ci saranno sicuramente riduzioni delle imposte tributarie statali, che devono essere in misura adeguata alla più ampia autonomia locale, in modo da arrivare alla conseguente riduzione delle risorse umane e tecniche impiegate a livello statale. Credo che sarà decisiva la fase transitoria del passaggio dal criterio di spesa storico a quello dei costi

standard e, quindi, anche della quantificazione delle risorse e della perequazione interregionale. Questo è un altro elemento che ci preoccupa: la giusta individuazione di parametri logici reali - quindi non teorici, come a volte si è tentato di fare in tecnica legislativa - per definire un concetto che attualmente, a nostro avviso, non è né chiarito né dato per scontato dall'attuale testo, vale a dire il concetto di capacità fiscale delle regioni. Ai fini della perequazione, come sapete, questo è determinante. Noi vorremmo sapere se questo concetto sarà derivato dal gettito di tutte le imposte nella regione oppure sarà desunto dalle basi imponibili dichiarate, oppure ancora dalle basi imponibili teoriche, che tengano conto anche dell'ipotetica evasione e, quindi, di studi condotti dall'ISTAT su questo punto. Credo che questo problema dovrà essere attentamente valutato, magari anche grazie al nostro contributo dettato dall'esperienza, perché l'adozione di uno o l'altro di questi parametri porterà differenze enormi nei meccanismi perequativi.

Altro elemento delicato è il trasferimento al territorio della lotta all'evasione e all'elusione. Ci saranno forme premiali nelle unioni fra i comuni e questo è sicuramente un aspetto positivo. Accanto a questo, però, chiediamo con forza - non ci pare che l'attuale testo sia nemmeno sufficiente - la garanzia del presidio dei diritti dei cittadini e, per quanto ci riguarda, dei «cittadini impresa». Dico questo perché lo spirito di questa norma - che richiede trasparenza e un controllo politico, ma anche della cittadinanza, sui meccanismi - si occupa poco delle tutele. Noi sappiamo che bisognerà rifarsi allo strumento, tuttora valido, dello statuto dei diritti dei contribuenti e ai relativi principi di tutela e di garanzia. Questo statuto, secondo noi, è stato dimenticato completamente dal testo, senza tener conto che esso è avallato dalla giurisprudenza di Cassazione e costituzionale e che sicuramente è valido tutt'oggi, non solo in sede centrale, ma anche in sede locale. Esso merita, comunque, di essere inserito, addirittura come criterio direttivo, nella riforma del federalismo, sia a livello locale che a livello nazionale. Per quanto riguarda la rimodulazione dei tributi, voglio sottolineare come l'introduzione di tributi a livello locale sia da considerare anche come un'occasione che potrà essere utilizzata dalle autonomie funzionali. Voi sapete che le imprese fanno parte già di autonomie importanti come le camere di commercio, ma sicuramente la rimodulazione potrà essere anche utilizzata per consentire, in questa sussidiarietà orizzontale, miglioramenti dell'economia, delle iniziative di accrescimento del valore economico del territorio, con nuovi scenari. Credo che la partecipazione dei cittadini imprese alle iniziative di sviluppo del territorio possa essere coniugata con la leva fiscale e strategica degli enti locali, con oculate ma mirate esenzioni ed agevolazioni nei periodi in cui queste saranno possibili. Naturalmente ci rendiamo conto che non tutti i periodi economici sono adatti per fare questo discorso. Tuttavia, stiamo parlando di una riforma che durerà nel tempo e quindi è bene sottolinearlo fin da subito. Per quanto riguarda la perequazione, voglio sottolineare invece l'estrema sperequazione che esiste in questo momento tra le varie regioni. Il rapporto del gettito in alcune casi arriva ad essere addirittura di 1 a 3. Questo è uno dei punti non ancora risolti, sui quali noi offriamo la nostra collaborazione, ma soprattutto sottolineiamo la nostra preoccupazione, perché un equilibrio da questo punto di vista è la chiave del successo dell'iniziativa. Relativamente alle altre misure di imminente attuazione, voglio sottoporre all'attenzione di questa Commissione alcune regole che devono essere definite in maniera molto precisa: i meccanismi di regionalizzazione dell'IRAP, a partire da gennaio del 2009; gli studi di settore, che dal 2009 dovrebbero essere integrati con la partecipazione anche

degli enti locali che collaboreranno (oltre i soliti attori, tra i quali noi); soprattutto bisognerà sviluppare maggiormente gli osservatori regionali che in alcune regioni funzionano, in alcune meno, in altre per niente o risultano essere incompleti. A mio avviso, questo sarà un meccanismo importantissimo, in quanto tale organo dà precise garanzie per contrastare eventuali tendenze verso la doppia imposizione e la progressività dei meccanismi impositivi. Secondo me, dovrà essere un osservatorio a monitorare la fase transitoria e le necessarie gradualità. Credo che gli osservatori, inoltre, saranno importanti per coniugare i fabbisogni reali con le eventuali derive di creatività fiscale che dovessero verificarsi in sede locale.

Passo ad un'ultima annotazione che, per noi, è anche sindacalmente di primo livello. A mio avviso, è fondamentale che le nostre organizzazioni svolgano una funzione importante nell'ambito delle sedi di controllo sull'attuazione di questa riforma. Cito la conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, alla quale spetterà la verifica e il monitoraggio dell'intera operazione, ma penso anche alla necessità di creare altri organismi di confronto e monitoraggio a livello locale, che non possono essere solamente gli osservatori regionali. Credo che dovranno essere coinvolte anche le rappresentanze delle principali organizzazioni imprenditoriali con la previsione di camere di compensazione che consentano di monitorare innanzitutto l'efficacia, ma anche la regolarità della nuova imposizione locale. A tal riguardo, mi permetto di nominare i consigli delle autonomie locali, già previsti dall'articolo 123 della Costituzione, che potrebbero rappresentare le camere di compensazione di cui sopra. Alcune regioni li hanno già previsti nei propri statuti; ad esempio la Lombardia ha previsto la partecipazione, oltre che delle associazioni di impresa, anche dei comuni e delle province. Credo che organismi di questo genere possano dare forza alla riforma affinché la stessa abbia successo.

PRESIDENTE. Do la parola ai colleghi che intendano intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

LUCIANO PIZZETTI. Innanzitutto ringrazio il dottor Persiani e i suoi colleghi. Credo che abbia posto l'esigenza giustissima di rapportare l'intervento sul federalismo fiscale al tema della riforma del codice delle autonomie, ossia al chi fa che cosa. Altrimenti, è del tutto evidente che siamo in balìa degli eventi. Peraltro, questa Commissione potrà, negli atti che dovrà assumere, sollecitare lo sviluppo congiunto dei due processi; infatti, diversamente rischiamo di creare un meccanismo che non funziona bene. Su un tema, però, mi sento di raccogliere la vostra preoccupazione, ma anche di sottolineare che non credo che andremo nella direzione dei «cento fiori». Mi riferisco al fatto che saranno ben chiari gli organi cui compete la funzione legislativa e quelli cui competono funzioni inerenti al prelievo. Il massimo che potrà accadere è l'esistenza di tasse di scopo. Tuttavia, da questo punto di vista è tutta la materia che deve essere approfondita, anche con il contributo vostro e delle associazioni varie che dispiegano le proprie attività nel nostro Paese e che svolgono una funzione importante dal lato non solo economico, ma anche della costruzione dei processi. Altrimenti, non si capirebbe bene perché siamo intorno a questo tavolo a ragionare insieme. Avete posto diversi temi, su cui non intervengo, perché il vostro cruccio è il cruccio di tutti, trattandosi di un processo *in itinere*. Peraltro, sostengo che dovremmo assegnare il premio Nobel a chi saprà ben definire il cosiddetto costo standard. Questo sarà un tema delicatissimo sul quale si svilupperanno non poche questioni. Un tema che ho colto positivamente nella sua

considerazione - sebbene lei, dottor Persiani, lo abbia definito diversamente - è quello della sussidiarietà. Di fatto, lei l'ha posto relativamente non solo allo statuto del consumatore, ma anche alla funzione che le vostre organizzazioni possono svolgere in ambito territoriale. Lei ha chiamato in causa le autonomie funzionali, ambito nel quale si possono sviluppare approfondimenti e iniziative.

Penso, infatti, che il tema del federalismo - federalismo fiscale, ma anche in termini generali - non abbia soltanto un carattere di verticalità, riguardi quindi non solo il rapporto tra istituzioni, ma anche fra istituzioni e società. Diversamente, non si capisce bene quale impianto dovremmo individuare. In questo senso ho apprezzato le vostre considerazioni e anche la volontà di mettere l'accento in particolare su alcuni aspetti. Credo che la vostra attenzione dovrà accompagnarci non solo nella fase della definizione della legge delega, ma anche in quella dei decreti attuativi, dove sta il cuore e oserei dire il «pane» di tutta questa riforma verso la quale ci siamo incamminati.

PRESIDENTE. Do la parola al dottor Persiani per la replica.

COSTANTE PERSIANI, *Vicedirettore generale di Confcommercio*. Sono d'accordo con l'onorevole Pizzetti sul fatto che adesso stiamo esaminando presupposti, manifestando - probabilmente anche in anticipo - timori, tuttavia costruttivi e collaborativi. Anche il suo intervento, del resto, va nella direzione di incanalare un discorso che serva al Paese. Credo che i decreti delegati siano la questione più importante all'interno di questo quadro, quindi sicuramente chiederemo di esserci e faremo in proposito di tutto, nel senso che qualunque pressione legittima di *lobbying* - in senso positivo - dovrà essere esercitata per rendere la legge applicabile ed equa. A mio avviso, quando esisteranno sistemi equi, il quadro fiscale non potrà che essere per le aziende migliore di quello attuale. Non fatico a pensare che ci sarà meno evasione e, probabilmente, anche meno pressione fiscale. Le due cose vanno di pari passo con un aumento dei contribuenti, nel caso non ve ne siano a sufficienza o qualcuno di loro non versi per quanto dovuto. Per quanto riguarda il nostro contributo a livello locale, è una delle nostre prime preoccupazioni e del resto noi serviamo a questo. Tutte le organizzazioni strutturate sul territorio possono, con un obiettivo comune, essere utili e dare una mano. Abbiamo le strutture, abbiamo l'esperienza, abbiamo i CAF - tanto per essere chiari - quindi sicuramente chiederemo con forza che le camere di consultazione vengano attivate, proprio perché la materia ci interessa tantissimo. Peraltro, presidente, se lei ritiene, faremo pervenire un documento che contiene tutte queste nostre considerazioni, in modo che sia messo a disposizione della Commissione.

PRESIDENTE. Restiamo in attesa di tale documento, che poi sarà nostra cura distribuire a tutti i commissari. Ringrazio i rappresentanti di Confcommercio e dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 15,10.

Seduta del 30 ottobre 2008

Audizione di rappresentanti di Confcooperative.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sull'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, in relazione al nuovo assetto di competenze riconosciute alle regioni ed alle autonomie locali in materia di federalismo fiscale, l'audizione di rappresentanti di Confcooperative.

Sono presenti il dottor Maurizio Ottolini, vicepresidente, Fausto Pasqualitti e Maria Ludovica Belluomo, rispettivamente della segreteria generale e del servizio legislativo e legale, che ringrazio per la loro presenza.

Do la parola al dottor Maurizio Ottolini, vicepresidente di Confcooperative.

MAURIZIO OTTOLINI, *Vicepresidente di Confcooperative.* Ringrazio l'onorevole presidente e gli onorevoli componenti della Commissione per l'invito a questa audizione della Commissione per le questioni regionali relativa all'indagine conoscitiva sull'attuazione dell'articolo 119.

Il provvedimento che il Parlamento si appresta a esaminare è per noi molto importante. Le cooperative sono imprese mutualistiche senza scopo di lucro, diffuse e fortemente radicate su tutto il territorio nazionale; per questo motivo, la legge sul federalismo fiscale ci interessa in modo particolare, anche in veste di parte del processo federalista, per l'importanza che la cooperazione ha assunto in alcuni settori che ci stanno particolarmente a cuore come il *welfare*, con le cooperative di solidarietà sociale, e quello delle abitazioni.

Confcooperative rappresenta un sistema di oltre 19 mila imprese, che operano in tutti i settori dell'economia con oltre 480 mila addetti; cifra in crescita, quindi in controtendenza rispetto ad altri settori della nostra economia che hanno segnato il passo in termini di addetti e di fatturato.

Le nostre imprese sviluppano oltre 59 miliardi di euro di fatturato. In particolare, per i suoi legami con il federalismo, il settore della cooperazione sociale conta quasi 5 mila imprese cooperative.

Questo dato è importante perché, come è noto, la cooperazione sociale è nata spontaneamente circa trent'anni fa quando, per diverse ragioni, la famiglia è andata destrutturandosi in seguito all'emancipazione femminile e all'ingresso delle donne, per necessità, nel mondo del lavoro; in conseguenza di ciò, le fasce più deboli, che prima erano accudite all'interno della famiglia, sono rimaste senza protezione.

La risposta della società a questa situazione si è tradotta nelle cooperative sociali, che si sono fatte carico dei bambini, degli anziani, degli ammalati e delle persone diversamente abili. Oggi queste cooperative vivono un momento di difficoltà; la loro stagione di crescita continua ha iniziato a rallentare, le esigenze si stanno concentrando e molti hanno intravisto nell'assistenza sociale non più un servizio ma un *business*, per cui anche la competizione si è fatta serrata.

Questo è il nostro sistema di imprese. Noi crediamo che questo provvedimento debba inquadrarsi nel più generale impegno verso un federalismo effettivo, verso un progetto federalista che risponda alle esigenze dei territori a cui le imprese cooperative sono particolarmente legate. Ribadisco – e non c'è bisogno di dirlo a voi, onorevoli parlamentari – che le cooperative non delocalizzano, bensì nascono laddove si manifesta

un'esigenza, e sono senza scopo di lucro; pertanto, tutto il processo federalista ci riguarda direttamente.

Rispetto a queste riflessioni, vorrei fare molte osservazioni positive, ma vorrei anche esprimere a questa Commissione qualche preoccupazione e qualche riflessione.

Cosa ci attendiamo, noi, dall'attuazione del federalismo fiscale?

Come potrete leggere nella nota che consegniamo all'onorevole presidente per la Commissione – siamo al corrente degli intensi lavori di questi giorni alla Camera e al Senato, quindi non vogliamo portarvi via troppo tempo –, noi ci attendiamo un miglioramento della qualità del funzionamento delle istituzioni; un'amministrazione pubblica più trasparente ed efficiente, che riduca il peso dei costi amministrativi sulle imprese e i cittadini – questo è anche un impegno che abbiamo preso con l'Europa, e che dovremmo cercare di onorare –; un quadro chiaro e condiviso di ripartizione delle risorse finanziarie; infine, un processo di miglioramento di allocazione e di utilizzo delle risorse pubbliche, con conseguente disponibilità in particolare per lo sviluppo delle imprese e, in questo momento, anche per il sostegno alle famiglie.

Purtroppo questa riforma viene proposta e discussa in un momento particolarmente difficile e complesso per la nostra società. Credo che le ultime vicende finanziarie abbiano lasciato tutti un po' più poveri: i ricchi un po' meno ricchi e i poveri più poveri. Infatti è sufficiente pensare al fatto che con un'inflazione ormai stabilmente al di sopra del 4 per cento e con un'inflazione programmata, alla quale si agganciano salari e stipendi, ferma all'1,5 per cento, il *gap* fa sì che, in tre anni, il potere di acquisto di salari e stipendi si ridurrà ulteriormente del 10 per cento. Io credo che queste condizioni sia le vostre scelte, sia il nostro impegno di rappresentanti degli strati sociali più deboli e disagiati.

Questa è una riforma che dovrebbe guardare avanti e travalicare anche le difficoltà e le contingenze del momento; tuttavia, bisogna tenere presente che le fasce di povertà aumentano e che, a quelle già note degli anziani con pensione minima o delle persone senza lavoro, si aggiungono quelle delle famiglie monoredito e quelle dei precari. Costoro sono i «nuovi poveri», con i quali qualunque legge e qualunque riforma deve fare i conti.

Il nostro è un giudizio complessivamente positivo. Del disegno di legge condividiamo una decisa scelta verso la territorialità e il principio di correlazione tra prelievo fiscale e beneficio. Questo è uno dei passaggi importanti di questa legge: la corresponsabilizzazione degli enti cui viene affidata la gestione delle risorse a qualunque titolo, con i risultati che, da queste risorse, le imprese e la cittadinanza poi si aspettano.

Un altro passaggio cruciale di questa legge è il superamento della spesa storica e la conseguente determinazione della spesa e del fabbisogno sulla base di costi standard – questa è la novità – che siano riconducibili a livelli essenziali di prestazione per i quali, come potrete vedere nella nota, noi raccomandiamo l'utilizzo di dati certi e di obiettivi verificabili anche da parte dei cittadini (sto parlando del principio di perequazione, poiché conosciamo la situazione del nostro Paese e, quindi, tutto va visto anche in relazione alle condizioni di sviluppo più generali).

Per quanto riguarda il modo di procedere, credo non vi sia alternativa. La definizione dei decreti delegati, per i quali il progetto di legge prevede una fittissima consultazione con gli enti locali interessati, ci sembra corretta.

I ventiquattro mesi di tempo previsti dal progetto di legge potrebbero essere considerati «tempi stretti»; tuttavia, crediamo che oggi le esigenze obblighino tutti, sia

noi sia il Parlamento, a lavorare con intensità perché, purtroppo, le difficoltà che dovremo affrontare sono grandi.

Ci auguriamo che il federalismo che nascerà sia largamente condiviso non soltanto dalle forze politiche e dal Parlamento, ma anche dal Paese, perché attorno a questo obiettivo potremmo definire le nuove linee di sviluppo dell'Italia.

Non c'è bisogno che vi dica che noi, come rappresentanti di imprese, ma anche di cittadini – perché le cooperative sono imprese di persone –, ci auguriamo che si vada verso una diminuzione progressiva del carico fiscale, sia nei confronti delle famiglie, sia nei confronti delle imprese; invece, uno dei maggiori timori che si percepiscono oggi è proprio quello che, anziché andare verso una riduzione del carico fiscale, si possa andare, al contrario, verso un suo ulteriore incremento.

Un'altra preoccupazione che invece riguarda la possibile diversificazione delle imposizioni – che sarà inevitabile, proprio per effetto del federalismo – è che questa crei condizioni inique di svantaggio competitivo tra le imprese. In merito a ciò credo che la Conferenza permanente sia quanto mai necessaria e opportuna affinché queste sperequazioni non si traducano in svantaggi competitivi per quelle imprese che sarebbero, così facendo, beffate due volte: caricate di fiscalità aggiuntiva e non sufficientemente pronte a vincere la competizione derivante anche dalla differenziazione dei carichi fiscali.

In questo, noi siamo aiutati dalle previsioni della legge, ossia dall'Osservatorio, nella fase di costruzione dei decreti delegati, e dalla Conferenza, nella fase di gestione della fiscalità definita da questa legge. L'utilizzo dei nuovi strumenti informatici ci consente di avere, in tempo reale, una lettura di tutte le situazioni territoriali.

Auspichiamo che questo provvedimento si inserisca in un contesto di disposizioni che, sia sotto il profilo fiscale-tributario, sia sotto il profilo amministrativo, vadano verso una semplificazione della quale, in questo Paese, le imprese e i cittadini sentono una grande necessità.

Condividiamo pienamente la previsione di coinvolgere gli enti locali nell'accertamento dell'evasione fiscale. Da tempo sosteniamo questa esigenza; pertanto, il fatto che questo provvedimento introduca, oltre alla corresponsabilizzazione nell'accertamento fiscale, anche meccanismi di premialità per gli enti che più si impegnano nell'abbattimento di questa piaga della nostra società – un'evasione che alcuni dicono essere oramai all'inaccettabile livello di un terzo del Prodotto interno lordo –, non può che essere totalmente condiviso.

Ci interessa anche tutta la parte relativa agli incentivi per la creazione di nuove imprese. Noi crediamo che per risollevare l'economia del nostro Paese si debba produrre. Non può esserci alternativa alla produzione vera, quindi va sostenuto lo sviluppo di nuove imprese, meglio se nel settore primario e secondario piuttosto che nel terziario.

Siamo preoccupati dell'introduzione, come tassa di scopo, della possibilità data ai comuni di applicare un tributo per il finanziamento degli oneri derivati dai flussi turistici. Questo ritornello si ripete periodicamente, ma il tentativo di reintrodurre la cosiddetta «tassa di soggiorno» è avversato da tutte le organizzazioni di rappresentanza degli operatori, perché il turismo in Italia vive già una difficoltà legata ad una fiscalità più alta rispetto ad altri Paesi europei. Infatti in Italia l'Iva relativa al turismo è al 10 per cento, rispetto al 5,5 per cento della Francia, al 6 per cento del Belgio e dell'Olanda e al 7 per cento della Spagna, Paese a noi fortemente concorrente per quel che riguarda i flussi turistici internazionali. Pertanto, raccomandiamo di prestare la massima

attenzione a questo argomento, anche perché questo potrebbe comportare un aggravamento degli oneri amministrativi per le imprese che operano nel settore turistico e che potrebbero essere coinvolte nella gestione di questo tributo.

Riguardo al «Piano casa» che il Governo si accinge a varare, ricordo brevemente che la questione impatta fortemente, e impatterà anche in futuro, sulle cooperative. In Italia, le imprese cooperative hanno realizzato oltre 500 mila alloggi negli ultimi cinquant'anni: dunque oggi mezzo milione di famiglie italiane hanno una casa di proprietà grazie alla cooperativa, perché altrimenti con i correnti costi di mercato non avrebbero potuto permettersela.

Anche il discorso sull'*housing* sociale e sulle abitazioni, impatta fortemente sulle imprese cooperative. Sappiamo che, per quanto riguarda questa materia, le regioni lamentano l'accentrimento dei poteri nello Stato; noi crediamo seriamente che questa materia possa essere affidata, invece, alle regioni, perché la conoscenza della situazione ma anche l'impatto delle nuove esigenze di immigrazione sono fortemente differenziati sul territorio.

Il costo standard è sicuramente uno dei passaggi chiave del progetto di legge, perché porta al superamento della spesa storica e ad una trasparenza nella formulazione dei costi. Noi riteniamo che si debba, quanto più possibile, rimanere legati a calcoli reali e verificabili anche per dare credibilità all'utilizzo di questo nuovo strumento. Riteniamo che questa sia necessaria anche al fine di dare validità all'intero provvedimento e all'evoluzione verso un federalismo reale, condiviso e partecipato dai cittadini.

Ho già fatto alcune osservazioni in merito alle cooperative sociali. La legge sul federalismo fiscale si intreccia fortemente con l'infrastrutturazione dei servizi locali di *welfare* nelle aree rurali e nelle aree urbane.

Non credo di dover ricordare a voi parlamentari quanta preoccupazione desti, oggi, il ripiegamento nello sviluppo di alcune aree rurali e montane nonché quello delle periferie delle grandi città nelle quali, spesso, l'unico momento aggregante sono il circolo cooperativo, la banca di credito cooperativo o l'impresa cooperativa sociale. Sotto questo profilo mi affido alla vostra sensibilità – da noi fortemente condivisa – affinché si tenga conto delle esperienze che, in campo sociale, hanno maturato le imprese sociali e le cooperative sociali, che sono un patrimonio che andrebbe valorizzato.

Per quanto riguarda il discorso dei livelli essenziali delle prestazioni e della sussidiarietà orizzontale, noi chiediamo di essere protagonisti come lo siamo stati in moltissimi altri comparti. I livelli essenziali di assistenza dovrebbero sicuramente essere definiti da indicatori di risultati minimali e di definizione del costo di ogni servizio (nella nota abbiamo esplicitato questo riferimento).

Concordiamo, naturalmente, sull'istituzione del fondo di perequazione a favore degli enti territoriali con minore capacità fiscale: è tra le cose che ho detto in premessa, quindi è evidente che noi non dimentichiamo che la solidarietà è uno dei fondamenti non soltanto – per quel che ci riguarda – dell'impresa cooperativa, ma anche del nostro Paese.

Auspichiamo che, nel periodo di attuazione del federalismo fiscale, si realizzi contemporaneamente una politica di sostegno delle aree meridionali utilizzando in maniera più efficace le risorse finanziarie e riteniamo che questo progetto di federalismo fiscale si inserisca in un complesso di norme sul federalismo.

Credo di dover rammentare, in particolare, il varo del Codice delle autonomie e di alcune riforme istituzionali come il Senato delle autonomie.

In una stagione nella quale uno degli obiettivi che ci pone la Comunità europea è la riduzione della spesa pubblica, noi siamo sinceramente preoccupati del proliferare di nuove province.

Nel momento in cui si parla di qualità di servizi, siamo preoccupati delle resistenze che i comuni, oggi, mettono in atto contro l'esigenza di accorpamento, e non si può non tener conto del fatto che ci sono troppi piccoli comuni che non saranno mai in grado di offrire una qualità di servizio pubblico efficiente quale dovrebbe essere oggi fornito a tutti i cittadini italiani.

Pertanto, laddove non si riesca ad accorpare i comuni – come mi sembra sia già previsto in qualche progetto di legge all'attenzione del Parlamento –, devono essere stimolati e incentivati i consorzi tra comuni per l'erogazione di servizi. In ogni caso, noi crediamo che ci sia una forte esigenza di accorpamento dei comuni, affinché a tutti i cittadini siano date le stesse opportunità e garantiti gli stessi diritti (e i diritti sono garantiti da una partecipazione consapevole a questi progetti).

Inoltre, io credo che le esperienze che derivano dalle province recentemente costituite non siano delle più esaltanti: hanno sicuramente incrementato i costi della spesa pubblica senza tuttavia garantire quell'efficienza e quella qualità di servizi che, invece, qualcuno riteneva potessero essere offerte.

Ho già detto che noi condividiamo l'introduzione dei meccanismi di premialità per le fusioni o le incorporazioni dei comuni, previsti dall'articolo 10, comma 1, lettera f) del disegno di legge. Avviandomi a concludere questo provvedimento deve essere visto, per le parti che investono le particolarità ora dette, insieme alla riforma del *welfare* - il cosiddetto «Libro verde» del Ministro Sacconi, attualmente all'attenzione del Consiglio - alla semplificazione e all'ammodernamento della pubblica amministrazione, agli interventi di riequilibrio territoriale, alle politiche per l'innovazione, la competitività del sistema imprenditoriale e ad una politica delle infrastrutture che incomincia ad indurre una riflessione, ad esempio, sulla concessione in gestione delle infrastrutture di proprietà pubblica; Tale gestione è oggi riservata a pochi poteri economici, ma potrebbe essere, viceversa, affidata ad imprese senza scopo di lucro, con larga base democratica, per una più capillare distribuzione delle ricchezze.

Questo è un aspetto abbastanza innovativo e io credo che, prima o dopo, ci si dovrà porre anche il problema dell'affidamento in gestione delle infrastrutture di proprietà pubblica, che non può essere dato sempre ai soliti noti.

Io provengo da una regione che si è recentemente dotata di un proprio statuto e credo che gli statuti delle regioni debbano essere adeguati laddove non si sia tenuto conto del procedere di questo processo federalista e delle disposizioni sulla fiscalità federale. In ogni caso, credo debba essere data una forte spinta alle regioni che ancora non si sono dotate di un proprio statuto affinché, nel definirlo e nell'approvarlo, inseriscano anche quelle disposizioni e quei principi che sono parte del provvedimento che, sia pure nelle sue linee generali, abbiamo esaminato, e rispetto al quale credo che questa fase di consultazione debba andare avanti.

Sono provvedimenti che, a nostro avviso, assumeranno tanto più valore quanto più saranno partecipati e condivisi non tanto dalle associazioni in quanto tali o dalle organizzazioni di rappresentanza, quanto da tutti i cittadini italiani come portatori di interesse.

Desidero segnalare l'aspetto relativo ai crediti che il sistema delle imprese, nel suo complesso, vanta nei confronti della pubblica amministrazione ammontanti ad oggi, approssimativamente, a circa 70 miliardi di euro, con tempi di pagamento che sono sui

300-350 giorni. Tali crediti diventano per le imprese che, a mio avviso, hanno il più alto valore sociale ma una capitalizzazione più debole – come le imprese cooperative e le cooperative sociali – una «palla al piede» per la loro stessa sopravvivenza.

Rinnovo il mio ringraziamento alla Commissione, e confermo la nostra piena disponibilità ad essere parte attiva in questo processo che ci condurrà verso un federalismo vero e condiviso.

PRESIDENTE. Ringrazio il vicepresidente Ottolini.

Do la parola al vicepresidente Pepe per formulare alcuni quesiti.

MARIO PEPE. Ringraziamo per la presenza il vicepresidente delle Confcooperative. Devo dire che l'ora non ci consente di fare tante domande e di acquisire tutti gli elementi, fortemente propositivi, presentati nella sua relazione.

Non desidero nemmeno porre una domanda di ordine strategico, chiedendo al vicepresidente quanto vi sia di relativo alla cooperazione, alla socialità e all'apertura nei nuovi statuti regionali che sono stati approvati: gli statuti sono infatti rappresentazioni formali di quello che accade nella società italiana. Questa domanda, tuttavia non la possiamo fare.

Conosco l'importanza e il ruolo di Confcooperative, soprattutto della cooperazione sociale, che è fondamentale anche per gli obiettivi che sono stati realizzati. Avevo preparato una domanda riguardo al federalismo fiscale, ma il vicepresidente vi ha già risposto. Volevo chiedere: «Cosa vi aspettate da federalismo fiscale?».

Il vicepresidente di Confcooperative ha dato una risposta non retorica, ma accademica. Ha parlato di miglioramento, trasparenza, minori costi e migliore utilizzo. La domanda che ci dobbiamo porre, e che dobbiamo rivolgere a Confcooperative, è se questo provvedimento, sul piano della socialità e della cooperazione, per i problemi che crea nel sistema delle autonomie territoriali – maggiori e minori, regioni, comuni e province – determinerà fatti positivi o produrrà incertezze che potranno, a maggior ragione, ritardare quel processo di maggiore sovranità che Confcooperative chiedeva per sé e per le società consimili, essendo la nostra un'economia di carattere sociale.

Le pongo questa domanda, vicepresidente, perché, sino a quando non avremo la misurazione oggettiva dei costi standard nella sintesi che sarà fatta relativamente ai servizi LEP e LEA (livelli essenziali di assistenza e di prestazione) definiti dall'articolo 117, noi non potremo, in maniera semplicistica, appoggiare e sostenere una legge delega.

Non sollevo il problema dell'eccessiva produzione legislativa e dell'eccessivo affidamento alla delegazione, che è un fatto positivo e negativo al tempo stesso; tuttavia è chiaro che se non riusciamo a determinare la misura di questi costi standard rispetto ai costi attuali, che “coprono” sia pure con quelle imperfezioni e quelle incertezze che esistono nei bilanci regionali, ci avviamo verso un percorso accidentato. La produzione, l'organizzazione sociale e le iniziative potrebbero indubbiamente segnare il passo e incontrare grosse difficoltà.

Il vicepresidente ha giustamente citato il Mezzogiorno d'Italia dove, indubbiamente, bisognerebbe incrementare le finalità della confcooperazione, che è ancora in alto mare. Lo dico come cittadino suggeritore di un serbatoio di iniziative e di attività rispetto a due cose che ormai non ci sono più: l'impresa pubblica e i finanziamenti pubblici per grandi progetti. Anche in questo caso sarebbe opportuna una integrazione tra le istituzioni e le associazioni funzionali.

Il vicepresidente ha fatto bene, quindi, a richiamare il problema del Mezzogiorno d'Italia; è chiaro che noi guardiamo allo sviluppo integrale del Paese, ma sappiamo che c'è una concezione solidaristica e collaborativa dell'attuale Costituzione e degli attuali statuti regionali.

Le chiedo, vicepresidente, se lei ritiene veramente che il federalismo fiscale, qualora non venisse completato dall'arricchimento e dal miglioramento dell'articolo 117 anche in ordine alla cooperazione, al credito cooperativo e ad altre affinità, potrebbe determinare magicamente la soluzione dei problemi e degli aspetti positivi che lei ha individuato.

Io sposo la tesi del federalismo perché è un modo per far camminare le società e per non farla cadere nella pigrizia. L'ho definita «una modalità nuova per partecipare alla vita politica». Come sarà riempita questa modalità? Come sarà ricostruito questo aspetto, ancora non lo so; però dobbiamo valutare con cautela gli aspetti economici e finanziari che, in un momento di crisi e di recessione generale, potrebbero indubbiamente indebolire la tenuta e la coesione sociale delle nostre comunità.

MAURIZIO OTTOLINI, *Vicepresidente di Confcooperative*. A noi risulta che gli statuti regionali sino ad ora approvati siano circa tredici. Debbo dire che non in tutti è stata manifestata pari sensibilità rispetto all'impresa cooperativa. In alcuni vi è un riconoscimento anche costituzionale, quindi vi è la riscoperta dell'articolo 45 della Costituzione e la sua traslazione, con qualche aggiornamento; in altri si parla in modo abbastanza superficiale di cooperazione, associandola al concetto di sussidiarietà; in altri ancora, non è proprio citata.

Debbo dire che - io tendo sempre ad attribuire la colpa a me stesso prima che agli altri - non so se questa incompletezza sia dipesa da una insufficiente pressione e sensibilizzazione delle nostre istituzioni regionali. In qualche altro caso - come nella mia regione, la Lombardia - la nostra richiesta è stata pienamente condivisa e la previsione della tutela e dello sviluppo dell'impresa cooperativa è inserita all'articolo 2, tra le questioni che caratterizzano la volontà della regione.

Ne abbiamo avuto una riprova proprio due giorni fa, quando il presidente della regione ha convocato gli stati generali del Patto per lo sviluppo, che hanno visto le associazioni, i sindacati, la giunta regionale produrre insieme, per la prima volta, un documento di tre pagine, che vuole comunque contribuire al superamento di questa crisi terribile che si sta abbattendo sulle famiglie e sulle imprese. Per la prima volta, quindi, recuperando la previsione statutaria, il documento parla di provvedimenti in favore di imprese cooperative, di fatto riconoscendone il valore sociale, prima ancora che il valore economico.

Non è stato così dappertutto. Lo dico con rammarico, perché il valore sociale dell'impresa cooperativa è un valore generale, diffuso su tutto il territorio nazionale. Ripeto: lo guardo in particolare nelle aree più fragili e più deboli, come le periferie urbane, la montagna, il mondo rurale.

Non so se questo testo di per sé risponda a tutte le aspettative che attorno ad essa si stanno manifestando. Credo, però, che da qualche parte si debba cominciare; altrimenti rischiamo di continuare a girare attorno al palo. Non a caso, nella parte finale di questo mio breve intervento, ho detto che la legge non può andare avanti da sola, ma deve essere inserita in un contesto di norme che portano a una maggiore corresponsabilizzazione degli enti territoriali e anche - aggiungo - delle comunità locali. Non vogliamo considerare i comuni solo come organismi di governo, ma come

elementi di governo di una comunità.

Certo, ci sono interventi che devono essere portati avanti insieme, ma esiste l'esigenza di contestualizzazione dei provvedimenti, in un Paese fortemente differenziato, dove abbiamo in parte ancora un contropotere che si fa sentire quotidianamente. Tuttavia, se non si comincia da qualche parte non si fa niente.

Noi abbiamo aderito a questo progetto di legge non tanto e non solo perché corrisponde a una richiesta di gran parte del Paese, ma anche perché rappresenta l'avvio di un processo che deve portare il territorio ad essere più partecipe del proprio sviluppo e più corresponsabile per quello che può fare.

Anche noi abbiamo molti timori, ma abbiamo anche davanti un po' di tempo. Non entro nel merito della correttezza dell'impiego della legge delegata perché non mi compete, ma se il Parlamento procede, come sembra partire, insieme (nei primi passaggi del progetto di legge è scritto: «il Governo assicura nella predisposizione dei decreti delegati la piena collaborazione con le regioni e gli enti locali anche al fine di condividere....»), allora credo che la direzione intrapresa sia quella giusta.

Se a questo si aggiunge la volontà di consultare e corresponsabilizzare anche le organizzazioni di rappresentanza, tanto meglio: significa allora che tutto il Paese, sia quello che governa sia quello che è governato, sarà coinvolto in un processo federalista del quale oggi si sente una forte necessità.

PRESIDENTE. Ringrazio i rappresentanti di Confcooperative.
Dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle ore 14,30.

COMMISSIONE PARLAMENTARE per le questioni regionali

S O M M A R I O

INDAGINE CONOSCITIVA:

Indagine conoscitiva sull'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione in relazione al nuovo assetto di competenze riconosciute alle regioni ed alle autonomie locali in materia di federalismo fiscale.

Audizione di rappresentanti di Confartigianato (*Svolgimento e conclusione*) 86

INDAGINE CONOSCITIVA

*Giovedì 6 novembre 2008. — Presidenza
del presidente Davide CAPARINI.*

La seduta comincia alle 13.35.

**Indagine conoscitiva sull'attuazione dell'articolo 119
della Costituzione in relazione al nuovo assetto di
competenze riconosciute alle regioni ed alle auto-
nomie locali in materia di federalismo fiscale.**

**Audizione di rappresentanti di Confartigianato.
(*Svolgimento e conclusione*).**

Davide CAPARINI, *presidente*, propone che la pubblicità dei lavori sia assicurata anche mediante impianti audiovisivi a circuito chiuso.

Non essendovi obiezioni, ne dispone l'attivazione.

Introduce, quindi, l'audizione.

Cesare FUMAGALLI, *segretario generale di Confartigianato*, riferisce sui temi oggetto dell'audizione.

Intervengono, per porre quesiti e formulare osservazioni, il senatore Gianvitore VACCARI (LNP) e il deputato Luciano PIZZETTI (PD).

Cesare FUMAGALLI, *segretario generale di Confartigianato*, fornisce ulteriori precisazioni.

Davide CAPARINI, *presidente*, ringrazia i rappresentanti di Confartigianato, i colleghi intervenuti e conclude l'audizione.

La seduta termina alle 14.45.

*N.B.: Il resoconto stenografico della se-
duta è pubblicato in un fascicolo a parte.*

ALLEGATI

COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LE QUESTIONI REGIONALI

RESOCONTO STENOGRAFICO AUDIZIONE

1.

SEDUTA DI MARTEDÌ 22 LUGLIO 2008

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **DAVIDE CAPARINI**

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:			
Caparini Davide, Presidente	3	Giovannelli Oriano (PD)	26
Astore Giuseppe (IdV)	19	Gottardo Isidoro (PdL)	24
Bastico Mariangela (PD)	16	Lisi Ugo (PdL)	13
Calderoli Roberto, Ministro per la semplificazione normativa	3, 25, 26	Pepe Mario (PD)	9
		Pizzetti Luciano (PD)	21
		Porcino Gaetano (PD)	3
		Ria Lorenzo (PD)	22, 23, 24
		Scalera Giuseppe (PdL)	14
		Vaccari Gianvittore (LNP)	24
		Vitali Walter (PD)	10
		Zeller Karl (Misto)	18

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
DAVIDE CAPARINI

La seduta comincia alle 14.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito).

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 diaatriba 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 tri-

buti 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, modulabilità 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 ovvia-

mente 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 copartecipazioni (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 principi 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 copartecipazione 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 ini-

zia, 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 abbiano 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. 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 Stamatte fu Ministro del tesoro, la situazione degli enti locali territoriali.

Se andiamo a guardare le somme di allora, vediamo che il nord (personalmente condiviso 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 cespote 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'elencazione 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 diven-
tarlo.

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'as-

sistenza 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 del 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 possano 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 soffermarmi 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 (auspicchiamo 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 an-

che 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 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 rafforzando 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 sudtirolesi, 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, spendremo.

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 commisariano 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. Auspiciamo

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 aiu-

tarci in questo percorso e, nel suo diventare, 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 condive, 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 omologare 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 (per equazione verticale sì, per equazione orizzontale no); ini-

ziamo 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 partecipazioni, 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 partecipazione 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 emanative 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, oggiorno,

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 potreste 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.

La seduta termina alle 16.10.

*IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI*

DOTT. GUGLIELMO ROMANO

*Licenziato per la stampa
il 19 settembre 2008.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO



Seduta del 23/9/2008¹

Audizione del Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali, Maurizio Sacconi, sulle linee programmatiche del Governo in materia sanitaria, con riferimento ai profili di competenza della Commissione.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del Regolamento della Camera dei deputati, del Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali, Maurizio Sacconi, sulle linee programmatiche del Governo in materia sanitaria, con riferimento ai profili di competenza della Commissione. La Commissione, nel quadro delle sue attività istituzionali, ha convenuto di svolgere le audizioni dei rappresentanti del Governo competenti in ordine alla materia di interesse della Commissione stessa. Ringraziamo il Ministro Sacconi per aver accettato l'invito che gli era stato formulato a luglio, in particolare su richiesta del Partito democratico. Purtroppo, la pausa estiva non ci ha consentito di audire prima il Ministro. La materia oggetto della richiesta di audizione è ovviamente inerente alla sanità, in particolar modo all'ultimo provvedimento del Governo. Do la parola al Ministro Sacconi.

MAURIZIO SACCONI, *Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali.* Signor presidente, chiedo scusa per il mio ritardo dovuto a un protrarsi del Consiglio dei ministri e alle riunioni che si sono svolte a valle di esso. Questo mi consentirà di dare un quadro finanziario aggiornato alle recenti decisioni, ritenendo peraltro mio dovere in primo luogo ripercorrere il modo con il quale lo Stato, d'intesa con le regioni, ha definito nel corso degli ultimi anni il Fondo sanitario nazionale e ne ha curato la gestione, il riparto, ma anche il modo in cui ha curato il rapporto con le regioni per stimolare processi di razionalizzazione della spesa, determinando così il definitivo superamento della logica, prevalsa per lunghi anni, della copertura a pié di lista delle inefficienze che, come è noto, sono ben presenti in una parte delle nostre regioni. Possiamo ritenere che il punto di partenza, nel tentativo di superare il finanziamento delle inefficienze, sia l'accordo dell'8 agosto 2001, quando si avvia un nuovo percorso e si passa da un sistema di finanziamento della spesa sanitaria agganciato alla spesa storica a un sistema che viene definito innanzitutto in termini di ottimale rapporto con il prodotto interno lordo (si pensa a una stabilizzazione al 6 per cento). Inoltre, si definisce il Fondo sanitario nazionale, nel corso degli anni successivi, anche alla luce del successivo patto sulla salute del 2006, in termini che complessivamente tengono conto della spesa storica e delle inefficienze. Certamente il volume complessivo muove da una stima della spesa in atto, ma nella ripartizione già si considerano parametri oggettivi, articolati nelle grandi voci della spesa sanitaria stessa. Inizia, cioè, una fase nella quale possiamo dire trasparentemente si determinano altri trasferimenti, in relazione agli indebitamenti accumulati o agli ulteriori disavanzi che si sono prodotti e che si stanno producendo nell'anno di riferimento, che hanno un carattere di separata trasparenza rispetto al finanziamento ordinario della sanità regionale. Segnalo come positivo il fatto di avere in qualche modo distinto il finanziamento teoricamente attribuito secondo

¹ Nel corso della seduta del 23 settembre è stata deliberata l'indagine conoscitiva i cui atti riporta questa raccolta. Nella stessa seduta è stato tenuto l'intervento che qui si allega, relativo ad altra indagine, ma ricco di spunti di rilievo per il tema del federalismo fiscale. A mero fine informativo esso dunque si allega.

criteri equi e razionali da un finanziamento che, invece, interviene in relazione alle situazioni inefficienti, con lo stimolo a perseguire obiettivi di efficienza. Vorrei soprattutto fare riferimento alla logica dei piani di rientro. A mio avviso, questi sono stati definiti positivamente dalle regioni e dal Governo, in quanto, sulla base di un fondo contenuto nella sua dimensione per volontà delle regioni stesse - così mi riferiscono coloro che hanno partecipato a quel momento definitorio - consentono di impegnare le regioni, che si trovano in condizioni di grave disavanzo, a percorsi di ragionevole rientro da esse stesse accettati, perché concordati, sulla base di alcune deterrenze. Queste consistono, da un lato, nell'impossibilità di erogare il finanziamento aggiuntivo nel momento in cui non venga rispettato il percorso di rientro; dall'altro, nella necessità di incrementare la pressione fiscale fino a una certa soglia - soglia che, ad esempio, la regione Abruzzo ha già raggiunto, per cui questa deterrenza si è esaurita nella sua dimensione possibile - e nel commissariamento della sanità regionale, nella duplice forma sia di un intervento *ad hoc* per deliberare quell'incremento della pressione fiscale che altrimenti non verrebbe deliberato, sia nella formula più compiuta della sostituzione del commissario all'ordinaria gestione regionale dei servizi socio-sanitari in quell'ambito. Appare del tutto evidente - ne parlavamo l'altro giorno con il presidente Errani, nell'incontro svolto alla presenza del Presidente del Consiglio - che c'è un nesso molto solido tra la piena attuazione del patto sulla salute, dei piani di rientro che ne sono una componente sostanziale e la preparazione del federalismo fiscale, che mi permetto di ritenere, seppure in modi e forme ancora oggetto di discussione, è unanimemente desiderato dall'attuale composizione del Parlamento. Questo perchè la spesa sanitaria corrisponde a larga parte della spesa corrente. Stimiamo che tale valore si aggiri intorno all'80 per cento; non è facile determinare questa stima in termini esatti, tuttavia una tabella, ricostruita sulla base di dati forniti dalla Corte dei conti, ci consente di stimare che il dato in questione sia leggermente al di sopra dell'80 per cento. Inoltre, proprio la spesa sanitaria, per le caratteristiche che presenta, quelle di un profondo divario in termini di dimensione della spesa per abitante, come sintesi di una serie di indicatori della spesa stessa e livelli di efficienza, ci consente di definire che la sanità è l'ambito che più di ogni altro deciderà, a seconda di come sapremo governarlo, se il federalismo fiscale sarà l'inizio della fine o, invece, l'inizio di una stagione virtuosa per una responsabile conduzione della finanza pubblica soprattutto nella dimensione regionale. È importante il modo con il quale affrontiamo i piani di rientro nei quali siamo attualmente impegnati, primo tra di essi quello della regione Lazio; dico primo perchè costituisce materia aperta, carne viva, della quale ci stiamo occupando in queste ore, che condiziona necessariamente la credibilità anche del patto relativo verso le altre regioni. Nei giorni scorsi ho incontrato l'assessore della regione Sicilia, il quale, impegnato sul fronte del piano di rientro, mi ha chiesto subito se facciamo sul serio, se intendiamo rimodulare il piano di rientro e prorogare i termini nei quali verranno effettuate le verifiche (la prossima perizia è prevista per il 15 ottobre). È evidente che, se io avessi risposto in modo affermativo, egli si sarebbe trovato nella condizione di subire pressioni ancora più robuste a non attuare quei percorsi faticosi che mi ha annunciato di avere in programma e di avere in parte realizzato. Lo stesso discorso vale per la regione Campania (diversamente, invece, per la regione Liguria, ma non di meno, finché essa non uscirà da quella condizione). Per quanto riguarda la regione Abruzzo, sapete che da poco è scattato il commissariamento, che avrà il compito di riprendere il filo interrotto di un percorso di rientro. La credibilità di questo complessivo percorso dei piani di rientro è alla base del processo più generale di federalismo fiscale. Qui, infatti, ci sono

tutte le condizioni per ricondurre a virtù il sistema, in quanto nel sistema sanitario stesso noi troviamo i modelli reali di riferimento. Per fortuna non abbiamo bisogno, in questo caso, di modelli ideali di riferimento, ma abbiamo la possibilità di riferirci a modelli realizzati. Questo ci aiuta sia nella volontà di contenimento della spesa, sia nella volontà di far coincidere la razionalizzazione della spesa con il miglioramento della qualità dei servizi erogati. A questo criterio, io credo, dobbiamo soprattutto ispirarci. Mi auguro che nel negoziare con le regioni stesse l'ipotesi di federalismo fiscale si vogliano assumere a riferimento costi standard identificati con i costi praticati dalla o dalle regioni più virtuose. Noi abbiamo fatto una simulazione riferita al costo medio standard delle regioni Veneto e Lombardia. Questa scelta è dovuta al fatto che esse hanno un ottimo livello di efficienza, rappresentano due modelli fra di loro contigui e complementari - nel senso che il rapporto tra pubblico e privato si pone in una relazione di complementarietà fra le due regioni - e hanno una composizione demografica che rappresenta la media del Paese. In altre parole, le classi di età, nell'unico contesto lombardo-veneto, coincidono sostanzialmente con la dimensione delle classi di età nell'intero Paese. Adottare, dunque, come *benchmark* dei percorsi di rientro nel prossimo patto sulla salute questo costo standard, in coerenza con la *ratio* del federalismo fiscale, che vuole parità di opportunità per tutte le regioni, qualunque sia la loro capienza fiscale, per l'erogazione di livelli essenziali dei servizi (non costruiti astrattamente, ma anche per come si sono effettivamente erogati nelle regioni più performanti), ci consente di ancorare il riparto dei finanziamenti a un dato molto concreto e, ci si augura, tendenzialmente evolentesi ulteriormente verso maggiore virtù. Nell'ambito delle stesse regioni Lombardia e Veneto, infatti, ci sono margini di ulteriore razionalizzazione. Diversamente, se noi scegliessimo come riferimento un costo medio nazionale incorporeremmo nel *benchmark*, nel costo standard, una parte consistente dell'inefficienza. L'unico dubbio può essere se riferirci a una sola regione, alla più performante. La leggerissima attenuazione - perché di questo si tratterebbe - del lombardo-veneto, che ha un costo per abitante leggermente superiore, appare più ragionevole per gli indicatori che ho prima richiamato, senza peraltro incorporare inefficienze qualora allargassimo la base su cui calcolare il costo medio. Considero il patto sulla salute - insisto su questo - una meravigliosa intuizione di chi lo ha gestito: do merito alla mia coalizione, che nel 2001 fece il primo passo, e molto merito a chi nel 2006 ha compiuto questo secondo passo. Vorrei ricordare che le procedure relative al commissariamento di Lazio e Abruzzo partono con il Presidente Prodi e con il Ministro Padoa-Schioppa. Noi le abbiamo ereditate ed esse rappresentano uno degli atti di consegna del Presidente Prodi al Presidente Berlusconi. Quello del patto sulla salute è il modello al quale dobbiamo ispirarci, ovviamente nella misura in cui ci dimostreremo capaci di gestirlo. Avverrebbe diversamente, invece, se dovessimo cedere alle comprensibili preoccupazioni delle regioni interessate. Questo vuol dire, ad esempio, ipotizzare che nel prossimo patto sulla salute si definisca un piano di riparto ancora una volta trasparente, in quanto a ideale allocazione fondata sul costo standard, collocando in un fondo separato di accompagnamento le risorse che invece impropriamente, ma necessariamente, assegniamo alle regioni in funzione della loro distanza dal costo standard, quindi del graduale avvicinamento ad esso - l'arco temporale sarà deciso dal Parlamento - in modo tale che tutte le regioni siano soggette al piano di rientro (tranne quella che fa da *benchmark*, perché ha la *performance* migliore). Tutte le regioni, dunque, devono essere indotte a rientrare, sulla base di patti che stipulano e di deterrenze che accompagnano questi patti e la loro concreta e verosimile attuazione. È

la trasparente allocazione che ancora una volta si rende necessaria, con le stesse deterrenze che l'esperienza dei piani di rientro ci insegnava: blocco del finanziamento aggiuntivo, pressione fiscale, commissariamento. Se adottassimo - al riguardo abbiamo fatto una simulazione - a *benchmark* il costo medio lombardo-veneto, ci sarebbe, sulla base dell'attuale spesa sanitaria, un'economia su base annua di 4,3 miliardi (se non ricordo male, comunque ho qui la tabella relativa), che significa una cosa di non poco conto: è un'ideale economia a regime, evidentemente, perché il percorso dovrebbe essere graduale. D'altronde, fare riferimento alle regioni più performanti - non solo Lombardia e Veneto, ma tutte le regioni che sono in attivo, come Toscana, Friuli Venezia Giulia, la Provincia autonoma di Bolzano - significa fare riferimento a modelli gestionali di successo. Tali modelli, pur con i loro limiti e le loro inefficienze, muovono tutti da un passaggio che, non a caso, non è stato compiuto nelle regioni inefficienti: il superamento di tutta la rete ospedaliera marginale. Personalmente - sono veneto, dunque vi chiedo di capire la mia enfasi - ho vissuto questi percorsi. La mia età politica mi permette di ricordare, dagli anni '70, le prime faticose chiusure ospedaliere. Nel mio territorio, peraltro, si trattava di ospedali molto «sentiti». Vengo da una provincia plurimandamentale e in ciascuno dei mandamenti, anche orograficamente separati, c'era un ospedale di riferimento fortemente sentito, perché frutto di lasciti e di nobile storia, e fortissimo elemento comunitario. Tuttavia, alcuni ospedali erano diventati obsoleti, pericolosi per la salute stessa, perché marginali e con una soglia dimensionale che non consente oggi di concentrare in essi quegli investimenti tecnologici e in capitale umano e quella qualità totale che dobbiamo garantire per la risposta ai malati acuti. La chiusura degli ospedali territoriali marginali fu la premessa per la costruzione della medicina del territorio, che è la ragione fondamentale del successo dei modelli virtuosi che abbiamo nel nostro Paese. Certamente sono esempi di successo quei plessi ospedalieri nei quali si concentra l'eccellenza tecnologica, professionale, globale dei servizi offerti, ma il vero motivo di successo è nella capacità che la medicina del territorio ha dimostrato di rafforzare l'autosufficienza della persona prevenendo il formarsi dello stato di bisogno, quantomeno dello stato di bisogno acuto. Sapete che il Libro verde, che sollecita la consultazione pubblica, si ispira molto al criterio di presa in carico della persona dalla nascita (noi diciamo anche dal concepimento). Questa presa in carico è favorita anche dalla *information technology*, dall'organizzazione del fascicolo elettronico che accompagna la persona nei suoi movimenti attraverso diverse forme di servizio socio-sanitario e, nel mio modello, anche assistenziale. Come Governo, infatti, anche nel Libro verde ipotizziamo un modello che integra i servizi socio-assistenziali con quelli socio-sanitari, che non accetta la separatezza di queste due dimensioni. L'accompagnamento della persona attraverso diversi livelli di servizio è garantito da quella continuità che il fascicolo elettronico consente, prevenendo anche il formarsi di rischio clinico, che spesso è determinato dalla mancata conoscenza della salute della persona che risulta proprio da quella sorta di «conto corrente» cui ho fatto riferimento. La medicina del territorio, se è intrecciata virtuosamente con il volontariato, riconosce la funzione della famiglia e abbassa la pressione sulla stessa rete ospedaliera. Ciò tanto più se riusciremo ulteriormente a rivalutare le funzioni dei medici di medicina generale, per i quali la convenzione in atto è un passaggio straordinariamente importante per richiamarli a una funzione h24, che gli consenta di essere la più robusta componente della medicina del territorio e, quindi, di ridurre la pressione oggettiva sull'ospedalità, in conseguenza della riduzione della dimensione del bisogno acuto. Questo modello, descritto brevemente, sembra garantire contenimento e controllo dei costi, ma anche

efficienza della risposta alla domanda di salute. Sebbene abbiamo nel nostro seno forse il modello migliore al mondo - siamo considerati secondi nella nostra interezza, ma se prendiamo solo la nostra dimensione settentrionale abbiamo forse i modelli migliori al mondo, seppure certamente perfettibili - d'altra parte registriamo alcune tra le peggiori *performance* nell'ambito dei Paesi industrializzati. Evidentemente abbiamo tutte le condizioni, attraverso forme di integrazione, di comunicazione e di gemellaggio - il tema deve essere ripreso rispetto alle previsioni che, sebbene presenti nell'ultimo patto sulla salute, non hanno funzionato - per realizzare un percorso virtuoso di orientamento della spesa verso il costo standard, inteso come costo della regione o delle due regioni più performanti in termini di rapporto costi-benefici. Questo è anche il senso del riparto delle risorse. Come sapete, per il 2009 - ultimo anno di patto sulla salute - abbiamo allocato esattamente le risorse previste dal patto, pari a 102.683 milioni di euro, ed erano le risorse già disposte dal precedente Governo. In aggiunta, abbiamo dato circa 170 milioni di euro per il rinnovo della convenzione con i medici di medicina generale e 400 milioni per concorrere ad evitare, in tutto o in parte, i *ticket* sulla diagnostica e sulle visite specialistiche, che scatterebbero dal 1° gennaio 2009 sulla base del patto triennale 2007-2009, ove ciò si rendesse necessario. Abbiamo ritenuto di concorrere con la metà dell'onere complessivo che varrebbe la generalizzata adozione di questi *ticket*. Questo significa che, in percentuale del PIL nominale, l'incremento 2009 sul 2008 è del 6,27 per cento, come nel 2008 sul 2007 era stato del 6,28 per cento. Per il 2010-2011 abbiamo disposto 103.945 milioni di euro (2010) e 106.265 milioni di euro (2011), con incrementi in valore assoluto per un totale nel biennio di quasi 5 milioni di euro. È importante che la dinamica in percentuale del PIL nominale 2010 sul 2009 è 6,15 e 2011 su 2010 è 6,10. Se poi guardiamo all'incremento in percentuale rispetto all'anno precedente del PIL nominale, notiamo che è pari al 3,05 per cento del PIL 2009, al 3,18 per cento del PIL 2010 e al 3,13 per cento del PIL 2011. Come vedete, ci teniamo in linea come percentuali. Quanto al PIL reale, al quale in teoria dovremmo guardare, se l'incremento è 0,5 per cento nel 2008 e 0,9 per cento nel 2009, nel 2010 è 1,20 per cento e nel 2011 1,30 per cento. Aggiungo che con la finanziaria di oggi, con riferimento al programma straordinario di edilizia sanitaria e all'ammodernamento tecnologico delle strutture del servizio sanitario nazionale, ai sensi dell'articolo 20 della legge n. 67/88, sono stati salvaguardati tutti gli interventi compresi negli accordi di programma già sottoscritti con le regioni e, in secondo luogo, viene assicurata la possibilità di sottoscrivere nuovi accordi di programma con le regioni per circa un miliardo di euro, in parte rinvenienti dalle revoche operate a carico delle regioni fortemente ritardatarie sugli interventi già finanziati e in parte disponibili in base a ulteriori importi presenti in bilancio. La manovra di bilancio è stata effettuata, come voi sapete, per quanto riguarda questo Governo, già nel mese di giugno, nella convinzione che sarebbe arrivato lo *tsunami* finanziario. Sapete, infatti, che siamo partiti dall'ipotesi peggiore, che peraltro si sta traducendo in forme ancora peggiori. Abbiamo realizzato quella manovra nella convinzione che ci fossero tutti i presupposti di uno *tsunami* di questo tipo, pensando che comunque avremmo fatto in tempo ad allargare il cordone della borsa nel caso ci fossimo sbagliati. Disgraziatamente ci siamo sbagliati, ma per difetto. La prima reazione che ovunque viene consigliata, nel momento in cui interviene una così pesante instabilità dei mercati finanziari, è quella di bloccare con decisione il debito pubblico. Ciò nonostante, come ho ricordato, sono stati già definiti i trasferimenti alla sanità per il futuro biennio, per un patto della salute che dovrà essere rinegoziato e che ho ipotizzato nei termini prima descritti come avvicinamento al costo standard, come delinea a sua

volta la bozza di federalismo fiscale all'esame della Conferenza Stato-Regioni e poi del Parlamento. Tuttavia, il riparto si mantiene in rapporto al PIL con le caratteristiche che poco fa ho ricordato, anche se diminuiscono le attese rispetto ad un *trend* di spesa che dobbiamo drasticamente contenere. Riporto l'esempio della regione Lazio, che abbiamo all'esame in questo momento. Come sapete, i piani di rientro vengono giudicati da un tavolo tecnico i cui funzionari sono rappresentanti del Ministero dell'economia e delle finanze, del Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali e delle regioni (in particolare, se non ricordo male, uno dell'Emilia, uno della Lombardia, uno della Sicilia). I componenti di questo tavolo hanno sempre redatto i verbali di verifica all'unanimità, incluso l'ultimo della regione Lazio, redatto nei giorni scorsi, che ribadisce essere inadeguato il pacchetto di misure rispetto al piano di rientro. Inoltre, si ribadisce che a queste condizioni non è possibile erogare le somme legate al rispetto del piano di rientro. Come sapete, la regione Lazio aveva lamentato due livelli di trasferimento, ma non dobbiamo fare confusione. Se volete dare un giudizio sul modo in cui il Ministero dell'economia e delle finanze trasferisce i finanziamenti a tutte le regioni, dovete considerare che il trasferimento avviene sulla base di verifiche progressive delle relative entrate. Discutetene pure con il Ministero dell'economia e delle finanze, ma tutte le regioni hanno questo trattamento. Solo la regione Lazio si è lamentata, comprensibilmente in rapporto alla situazione che sta vivendo. Ieri ho sentito che qualcuno ci ha addirittura minacciato di segnalazione alla Corte dei conti, ma noi cadremmo nella responsabilità contabile se erogassimo finanziamenti in presenza di un tavolo tecnico che ci dice di non farlo. Vi prego di considerare che il tavolo tecnico - se qualcuno non lo sa si informi - è composto da persone al di sopra di ogni sospetto. Nessuno, infatti, ha mai osato dubitare della loro assoluta capacità e neutralità professionale. Come potremmo noi, con un atto, prenderci la responsabilità di attuare trasferimenti, quando questo atto ci dice che non ci sono le condizioni? Questo non significa che viviamo il rapporto con la regione Lazio in termini formali, formalistici, punitivi, o peggio ancora politici. In questa vicenda del rapporto con la regione Lazio, mi sono detto più volte che avrei preferito avere di fronte una Giunta regionale di diverso colore, perché forse avremmo avuto meno inibizioni.

MARIO PEPE (PD). I danni vengono da prima...

MAURIZIO SACCONI, *Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali*. Vi prego, la logica dei piani di rientro prescinde da questo aspetto. Chi vince le elezioni incorpora tutto, il bene e il male che trova, e forse ha vinto - non entro nel merito della regione Lazio, ma faccio un ragionamento astratto e teorico - anche per quello. Non a caso, per fortuna il patto è stato sottoscritto proprio dallo stesso presidente della regione attualmente in carica. È un patto libero, volontario. Il patto prevede che bisogna tagliare 3500 posti letto entro il 31 dicembre, e 4700, se non ricordo male, entro il 31 dicembre 2009. Ebbene, non l'ho sottoscritto io, ma lo ha sottoscritto questo presidente con il precedente Governo, tanto per intenderci e perchè nessuno pensi ad altro che non ad una oggettiva operazione di risanamento. Il piano di rientro richiede verifiche periodiche. Diciamo la verità, da quando il piano di rientro è stato varato, mai la regione Lazio è risultata in linea con lo stesso, tanto che è stata oggetto di commissariamento. A questo punto si pone un problema. Nei prossimi giorni incontrerò il presidente Marrazzo, presso il tavolo tecnico, per capire come intendono rientrare nel piano, ma sappiamo bene che se facessimo sconti faremmo perdere credibilità ai percorsi in atto nelle altre regioni; non daremmo un segnale - cosa che invece vogliamo fare - di rigore alla Sicilia,

alla Campania, alla Liguria. Cito solo per un attimo il caso della Calabria, soggetta addirittura a un commissariamento ai sensi della protezione civile (questo sta a significare una situazione di emergenza sanitaria). Presto ci sarà una verifica per decidere come procedere, in quanto la situazione della Regione Calabria è molto preoccupante non solo per la dimensione del debito e del disavanzo, ma per il *trend* di spesa: dai 55 milioni del 2006 ai 127 nel 2007. Un dato - l'ho riletto tre volte per esserne sicuro - che fa spaventare non poco. Le regioni Lazio, Campania e Sicilia hanno il 78 per cento del debito complessivo accumulato. Ci risultano molto impegnati gli assessori e le Giunte della Campania e della Sicilia, in questo momento, per cercare di evitare, il 31 ottobre, il momento del commissariamento. Tutto attiene, come ho spiegato prima, non solo a queste stesse regioni, ma al nostro futuro. Per questo non possiamo fare sconti. Noi peraltro stiamo pensando di non lasciare soli gli amministratori regionali in questa operazione, cioè di irrobustire i modi con i quali li accompagniamo. Abbiamo l'Agenzia nazionale dei servizi socio-sanitari, nata con buone intenzioni, che poi ha perso per strada la funzione originaria. A nostro avviso, l'Agenzia deve essere davvero il braccio operativo dei tavoli tecnici, della Conferenza Stato-Regioni, lo strumento operativo di accompagnamento per il rientro, anche in termini di esposizione politica. Come Ministro della salute, sono pronto ad accompagnare gli assessori regionali o i commissari o i presidenti di regione, nel momento in cui si espongono nelle operazioni di razionalizzazione. Mi impegno, cioè, a non lasciarli soli politicamente. Capisco che sul piano locale si inneschino dinamiche per cui l'opposizione, qualunque essa sia, tende facilmente a cavalcare la protesta di interessi offesi o anche solo di genuine aspettative sociali che pensano di essere lese, ma che invece, a mio avviso, trarranno beneficio da questi processi di razionalizzazione; per esempio, da quello della rete ospedaliera. Siamo pronti a offrire la condivisione, perché i commissari di Governo sono nostri commissari e perché anche la regione che opera per un piano di rientro opera sulla base di un'intesa con il Governo, ragion per cui il Governo è parte di questa operazione di risanamento. Non si chiama fuori, ma vi è coinvolto, fino in fondo. Io sono pronto a venire a spiegare perché si chiude l'ospedale San Giacomo. Non va lasciato questo compito al solo commissario. Questo è un esempio, poi non sta certo a me valutare se bisogna chiudere l'ospedale San Giacomo piuttosto che un altro plesso ospedaliero; lo dico per spiegare che egli, in questo momento, opera come commissario del Governo ed è un errore quando questa funzione viene confusa, perché così viene a mancare anche quel carattere interistituzionale che agevola la realizzazione degli stessi piani di rientro. Vi chiedo scusa se ho abusato del tempo che mi era concesso, ma volevo rendere l'idea, che avete certamente già e che credo sia alla base di questa mia convocazione, della strategicità del tema di cui stiamo discutendo. Vi ringrazio.

PRESIDENTE. Ringrazio il Ministro Sacconi. Do la parola ai senatori e ai deputati che intendano intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni. Vi invito a contenere gli interventi in cinque minuti.

MARIO PEPE (PD). Ho seguito con grande attenzione l'intervento del Ministro Sacconi e desidero fare alcune considerazioni, anche se chiaramente non abbiamo tutto il tempo che il Ministro ha avuto per illustrare un argomento di carattere analitico sulla sanità, in merito a due temi fondamentali: il patto di rientro e il criterio per l'erogazione dei fondi alle regioni. Passo subito alla parte propositiva *ad adiuvandum* rispetto alla relazione del Ministro, il quale ha focalizzato il suo intervento su alcune precise questioni, senza però tener conto di un elemento: il rapporto dialettico esistente con il federalismo che si

intende introdurre in futuro. Condivido il fatto che sia in atto una processo; condivido il fatto che la spesa, per quanto riguarda l'attuazione del federalismo storico ad oggi, dipenda all'80 per cento dalla sanità, come accade in tutti i bilanci regionali. È chiaro che il sillogismo che lei ha adoperato - ovvero: se funziona la sanità e il rientro in sanità, funziona il federalismo - non è aristotelico ma, per così dire, apocrifo. Tenga conto, però, che ci sono i pregressi debiti, i pregressi condizionamenti e le *defaillances* dei vari territori. Lei sa meglio di me, infatti, che talvolta, utilizzando un codicillo del meccanismo, non sempre il piano di riparto ha erogato adeguatamente alle regioni che, in base al livello demografico, chiedevano i fondi che avevano diritto di avere. Queste circostanze appartengono al passato, tuttavia vorrei che vi fosse maggiore attenzione verso questo aspetto federalistico. Perché in verità, signor Ministro, è soltanto un equilibrio economico e finanziario quello che noi dobbiamo realizzare nel Paese, tenendo presente l'assunto fondamentale che, sia che vinca la destra, sia che vinca il centrosinistra, il debito e il deficit pubblico devono rientrare, altrimenti questo Paese non si governa, soprattutto oggi che si verifica un terremoto delle grandi economie e delle categorie macroeconomiche. Perché le chiediamo di fornirci, se è possibile, le varie tavole sinottiche delle varie poste, nonché delle simulazioni verificate? Perché il tema del federalismo, al di là del «caldo Calderoli», si riduce alle quantità, non alle qualità. Le quantità sono oggettive e sacrosante, mentre le qualità le fanno gli uomini. È sulle prime che noi dobbiamo spingere la riflessione. Sarebbe pertanto opportuno acquisire le simulazioni e le quantità, perché, quando andremo al confronto sul testo Calderoli-Fitto concordato in sede di Conferenza unificata, potremo guardare al cosiddetto federalismo del futuro con molta obiettività e non in maniera contingente o drammatica, talvolta persino con panico. Questo avviene oggi; immagini che cosa si può determinare nelle regioni. Qual è la parte che io vorrei affidarle? Io so che lei conduce un ministero complesso, che racchiude tre ministeri; ritengo, infatti, che sarebbe stato opportuno spacchettarlo, in quanto la complessità è tale che non so se lei riuscirà ad andare fino in fondo su tutte le questioni. Dopo aver acquisito una forte competenza sulla dinamica lavoristica, infatti, è chiaro che oggi lei si trova di fronte a problematiche diverse. Perché non si fa carico lei - se davvero riteniamo che la sanità sia un fatto serio, oggettivo e che debba essere il *benchmark* da cui partire per risanare la finanza dello Stato - di una mozione *bipartisan* per evitare logoramenti e conflittualità tra le persone, gli enti, le regioni, le province, le strutture private della sanità e le strutture pubbliche, e arrivare ad una posizione condivisa? Se non c'è chiarezza e condivisione su questo argomento, infatti, ritengo che neppure eroi magici riuscirebbero a risolvere il problema. È certo, signor Ministro, che bisogna anche arrivare a un conto consolidato. Lei ha letto meglio di me molte schede di alcuni giorni fa de *Il Sole 24Ore*; io concordo sul fatto che si debba andare oltre alla spesa storica, come ho detto in questa Commissione, ma la spesa storica ha agevolato il nord e non il sud. Essendo lei un parlamentare autorevole e di una certa appartenenza politica, ricorderà che i decreti Stammati hanno aiutato il nord a rientrare per il riequilibrio dei mutui, più che il sud, poiché nel sud sono più conservatori sul piano della finanza. Dopodiché, come è andata, signor Ministro, la cartolarizzazione della debitoria affidata alle regioni? Io concordo sul fatto che si debba andare fino in fondo, ma vorrei sapere che cosa hanno fatto le regioni per poter rientrare in quei parametri a cui lei faceva riferimento e per essere pronte, sapendo che l'80 per cento del bilancio è sanitario, alla sfida del federalismo. So di essere stato un po' caotico, ma la materia era abbastanza provocatoria e provocante.

FIORENZA BASSOLI. Ringrazio il Ministro per questa relazione, ma devo dire che, soprattutto per la parte relativa ai dati, sarebbe stato più utile poter avere sotto gli occhi tutte le cifre che lui ci ha diligentemente illustrato e snocciolato nella sua relazione. È chiaro, infatti, che da questo supporto forse, l'esame che oggi possiamo fare avrebbe potuto essere più completo. Mi auguro che quanto prima si possa entrare nel merito in maniera un po' più documentata. Io sono d'accordo con il Ministro sul fatto che sia importante operare per una razionalizzazione della spesa. Sicuramente, il fatto che noi siamo d'accordo è dimostrato anche dal sostegno che abbiamo dato, nel Governo di centrosinistra, a questa trasparenza del deficit che si stava accumulando ormai da troppi anni in alcune regioni. Condivido anche la necessità di impostare una operazione che forse non ha precedenti nel nostro Paese, perché non è solo un'operazione di risanamento della spesa sanitaria, andata al di fuori di ogni controllo, ma è anche la ricerca di un risanamento più generale della spesa pubblica nel nostro Paese, oltre che una riorganizzazione e razionalizzazione dei servizi. Come è indicato anche nel Libro verde che il suo ministero ha prodotto, infatti, è chiaro che non c'è sovrapposizione tra spesa e qualità dei servizi, perché alcune delle regioni in deficit spendono di più, ma offrono dei servizi insufficienti o di bassa qualità, tanto che tutti abbiamo ben presente lo stato della migrazione continua dal sud al nord del Paese per poter avere questi servizi. Pertanto, noi sosteniamo fortemente questa operazione di rientro dal deficit delle regioni, perché non è solo qualificazione della spesa pubblica, non è solo rientro, ma è anche riqualificazione dei servizi. È evidente che occorre andare fino in fondo a questa razionalizzazione. Tuttavia, si tratta di una operazione molto complessa e delicata, che comporta anche un coinvolgimento dei cittadini che si vedono penalizzati, perché devono pagare più tasse, perché devono pagare i *ticket*, così come degli operatori stessi, perché quando si parla di chiudere un ospedale, o ridurre il numero dei posti letto, questo significa ridurre l'occupazione. Essendo, quindi, una operazione molto complessa e difficile, al di là del fatto che si debba andare fino in fondo, penso che occorra un grosso coinvolgimento, sia dal punto di vista dell'analisi dello stato di rientro e delle difficoltà che si sono incontrate nelle varie regioni, sia nelle modalità per raggiungere questi obiettivi. Molto spesso, infatti, l'eccessiva rigidità, senza una verifica sulla realizzazione concreta di questo progetto, può significare il blocco dell'operazione. Noi non vogliamo che queste operazioni di rientro dal deficit siano bloccate. Per portarle a termine, dunque, occorre renderle possibili sia, come diceva il Ministro, attraverso un sostegno a chi si espone in prima persona rispetto all'attacco delle opposizioni, ma anche alla rabbia dei cittadini e dei lavoratori del settore sanitario che si sentono colpiti, sia attraverso un coinvolgimento generale dell'opinione pubblica.

Io guardo con preoccupazione al fatto che nel Libro verde non si facciano queste considerazioni, e che sui giornali - come è accaduto ieri - appaiano degli articoli che hanno l'obiettivo di evitare il raddoppio della spesa sanitaria, da qui al 2050, senza però valorizzare due aspetti peculiari di questa realtà. Innanzitutto, il fatto che noi comunque abbiamo una spesa sanitaria che incide sul PIL in misura inferiore rispetto a quella di altri Paesi europei, del nostro livello, come Germania, Francia e via discorrendo. In secondo luogo, dobbiamo ricordare che è in atto uno sforzo per far rientrare un numero considerevole di regioni da una situazione storica che si è creata nel tempo; questa non è un'operazione puramente contabile, ma incide nella carne viva dei servizi e delle risposte ai bisogni delle persone. Pertanto, ritengo che debba essere fatto uno sforzo di coinvolgimento e di riconoscimento di questa operazione di risanamento, che è nata con

il patto per la salute sottoscritto da tutte le regioni, di qualsiasi orientamento politico, e che quindi oggi ha bisogno di un consenso più generale per essere attuata. Questo per quanto riguarda l'esistente. Per quanto riguarda la prospettiva, mi preoccupa il fatto che si dica che bisogna adeguare al costo medio standard il costo medio di tutte le altre regioni in termini di salute, senza fare riferimento, anche in questo caso, alle diverse realtà. Ci sono regioni, infatti, dove c'è una realtà demografica molto diversa da altre, dal nord al sud, ma anche all'interno dello stesso nord o centro del Paese. Inoltre, mi sembra una norma centralizzatrice quella sulla base della quale si decide il commissariamento di chi non sta nel costo-medio. Se da un lato stiamo cercando di responsabilizzare le regioni per renderle autonome, all'interno di un sistema che deve comunque rimanere solidale, attraverso il federalismo fiscale, dall'altro lato lasciamo fuori chi non si adegua ad un costo standard - definito, però, sulla base della realtà di due sole regioni - e lo sottoponiamo, per rientrare, alle norme previste per chi è in deficit. Ebbene, tutto ciò mi sembra davvero una forma preoccupante di centralismo che facciamo uscire dalla porta con il federalismo fiscale e facciamo rientrare dalla finestra con il controllo e le imposizioni di standard medi di spesa, che nulla hanno a che fare con la situazione di salute della reale spesa di quelle regioni. Vorrei, inoltre, conoscere quali sono gli obiettivi di salute, questione sulla quale il Ministro non ha espresso alcuna considerazione. Avrei bisogno di capire se, oltre alle preoccupazioni relative alla spesa, abbiamo anche degli obiettivi di salute in rapporto a quanto riportato dal Libro bianco predisposto dalla Commissione europea sulla salute. Mi dispiace, Ministro, ma il tempo è realmente molto breve e quindi ho dovuto essere estremamente concisa. In ogni modo, questi sono i due punti su cui vorrei che ci fosse un maggior approfondimento e, comunque, per alcuni aspetti, già una correzione di rotta rispetto alla scelta politica che qui è stata espressa.

PRESIDENTE. Sarà nostra cura farvi pervenire in tempo utile tutta la documentazione che il Ministro ci metterà a disposizione, nonché il testo del resoconto stenografico dell'audizione odierna.

REMIGIO CERONI. Vorrei innanzitutto salutare il Ministro e ringraziarlo per essere oggi qui tra noi. Desidero altresì esprimere forte apprezzamento per il lavoro che sta compiendo, dal momento che sta assolvendo in maniera eccellente ai suoi difficili compiti. Non c'è dubbio che la sanità è uno dei più importanti servizi che lo Stato fornisce al cittadino. Ritengo che il 6 per cento del PIL sia un investimento adeguato per garantire i livelli minimi di assistenza stabiliti dalla legge. È comunque vero che queste risorse oramai impegnano l'85 per cento dei bilanci regionali. Non possiamo nascondere il fatto che la sanità è stata una valvola di sfogo per i problemi regionali. Ritengo, dunque, che il Governo non debba mostrare tentennamenti, ma debba essere più rigoroso.

Il Governo Prodi, nella precedente legislatura, ha minacciato i commissariamenti, ma penso che abbia esitato troppo. Quindi, almeno questa volta, chiedo che il Governo non tentenni oltremisura. Diversamente, ci saranno governatori e assessori alla sanità che vogliono sapere se ci saranno ulteriori proroghe nei tempi di rientro. Penso che la sanità debba seguire una stretta cura dimagrante, dal momento che all'interno di essa si annidano consulenze inutili, convegni, assunzioni, clientele che, in un momento difficile come quello che sta vivendo il Paese, dobbiamo stroncare in maniera chiara e definitiva. Io penso che dovremmo adottare dei parametri. Guardando la relazione della Corte dei

conti si evidenzia che in alcune regioni la spesa per il personale è del 30 per cento, mentre in altre arriva al 48 per cento. Evidentemente in queste regioni c'è qualcosa che non va: non si chiede a nessuno di fare i miracoli, ma quando ci sono delle storture così evidenti, tali per cui la sanità viene utilizzata non per curare i malati, ma come ufficio di collocamento, è chiaro che sarebbe il caso di intervenire in maniera pesante. Chiudo il mio intervento chiedendo una modifica della legge n. 328/2000. Come lei sa, questa legge ha restituito gli ambiti territoriali ai servizi sociali, ma io ritengo opportuno che sanitario e sociale si integrino perfettamente. L'ambito sociale deve coincidere perfettamente con l'ambito sanitario, altrimenti ci troviamo con comuni che per la sanità fanno riferimento a un ambito e per il sociale fanno riferimento ad un altro. Dobbiamo intervenire anche per ridurre tutto il personale che è stato impiegato in questa innovazione; abbiamo introdotto il coordinatore d'ambito e creato una struttura che per essere mantenuta in piedi richiede molte volte l'assorbimento di gran parte delle risorse che dovrebbero essere impegnate per i servizi sociali. Vedo che ultimamente nel nostro Paese c'è un grande dibattito anche sulla funzione delle province; se le funzioni intercomunali vengono svolte dalle province, non dobbiamo inventarci un'altra struttura che assolva le funzioni che potrebbero essere svolte dagli assessori provinciali e dal dirigente dei servizi sociali della provincia. Questo sarebbe un aspetto da rivedere, ossia eliminare gli ambiti dei servizi sociali, gli ambiti delle acque e quelli dei rifiuti. Nel tempo abbiamo creato una serie di sovrastrutture che costano al cittadino e che, per adesso, non hanno prodotto alcuna utilità alla comunità. Ebbene, poiché la legge n. 328 del 2000 è di sua competenza, penso che sarebbe opportuno un intervento di razionalizzazione.

PAOLO TANCREDI. Ringrazio il Ministro e credo che il percorso da lui delineato sia da condividere totalmente, anche se, come sanno le regioni già sottoposte ai piani di rientro e quelle sottoposte alla scure dell'aumento della pressione fiscale o del commissariamento, esso comporterà molte difficoltà, lacrime e sangue, come il Ministro ci ha spiegato. Vorrei porle una domanda che riguarda i costi standard, il vero punto centrale della rivoluzione nell'erogazione delle risorse del fondo sanitario da parte dello Stato alle regioni. Lei giustamente dice che il passaggio fondamentale è la ristrutturazione della rete ospedaliera in alcune regioni dove questa genera fondamentalmente inefficienze. Altrettanto giustamente ha poi sottolineato i passaggi virtuosi grazie ai quali una ristrutturazione efficiente della rete ospedaliera ha costituito la molla per la costruzione di una medicina del territorio funzionale che, a sua volta, ha generato maggiori efficienze e un miglioramento del servizio. Credo che sia opportuno mettere in rilievo come, soprattutto in quelle regioni che oggi si trovano in difficoltà, questa dinamica dell'aumento indiscriminato e del mancato controllo della spesa si è accentuata negli ultimi 12-13 anni. Se andiamo a verificare la spesa *pro capite* del 1995 ad esempio della regione Abruzzo, notiamo che questa era ben al di sotto della spesa *pro capite* nazionale. Ebbene, l'aumento della spesa che c'è stato in queste regioni negli ultimi 13 anni dimostra un mancato controllo delle dinamiche di spesa regionali. Sono anche d'accordo che i modelli di riferimento debbano essere quelli delle regioni in cui si realizza una maggiore efficienza sulla spesa, anche perché, come lei ha detto giustamente, sono quelle in cui indubbiamente viene erogato un migliore servizio sanitario. Per entrambi i motivi, quindi, devono essere il modello di erogazione della spesa. Mi chiedo però - ma potrebbe essere una domanda a risposta scontata - se la spesa *pro capite* possa essere l'unico parametro, ammesso anche, come lei ha detto, che

il lombardo-veneto, per esempio, sia un campione rappresentativo della popolazione, per suddivisione anagrafica di età. Io credo che nella costruzione di questi costi standard vadano inseriti altri parametri, come per esempio l'orografia del territorio. Soprattutto in relazione alla rete di emergenza-urgenza, credo che su questo si debba fare una riflessione. È logico, però, che la condivisione di questo meccanismo per cui si arriverà ad una vera e propria stesura dei costi standard, con i vari correttivi necessari, rispetto ad un freddo parametro di costo *pro capite* per abitante, è decisiva anche rispetto alla possibilità che avranno i vari territori di adeguarsi e rispettare i piani di rientro che noi applicheremo.

COSIMO LATRONICO. Vorrei sottolineare un aspetto che già il Ministro, che ringrazio per la presenza e per questa audizione, ha messo in evidenza, vale a dire il fatto che una parte decisiva della manovra di contenimento e di razionalizzazione della spesa nel nostro Paese passa attraverso il governo della sanità. Mi viene da dire che la domanda che in questi anni il sistema è riuscito ad alimentare è uno dei temi che andrebbero esaminati, perché è dal lato della domanda che bisogna governare il sistema. L'offerta ha alimentato sempre più la domanda e quel che è mancato è stato un sistema di validazione, di certificazione. Il Ministro parlava del ruolo che l'Agenzia nazionale sui servizi sociosanitari può offrire ai commissari, o comunque a questo processo di razionalizzazione, d'intesa con le regioni. Anche dove non ci sono deficit in termini finanziari, ce ne sono in termini di qualità dei servizi resi, nel senso che non sempre al quantitativo di spesa impiegata nelle regioni corrisponde un servizio reale. La necessità quindi è quella che si approntino, d'intesa con le regioni, strumenti per certificare, non solo col costo standard ma con interventi di agenzie indipendenti, l'impatto della spesa, un elemento decisivo che ha che fare con i bisogni primari. Inoltre, condivido, anche per aver vissuto delle esperienze dirette, l'osservazione secondo la quale i processi di razionalizzazione della ospedalizzazione hanno rappresentato delle pagine storiche del nostro Paese in ogni luogo. Essi sono stati anche il risultato di un processo originale, l'esito di una serie di iniziative, che alcune volte sono nate anche fuori dall'ambito più strettamente pubblico, per poi essere assunte dal pubblico. In ogni caso, la resistenza, rispetto a questo impianto di assistenza è evidente ed è l'elemento che ha tarpato le ali, in questi anni, anche ai piani sanitari più illuminanti. Spesso, infatti, molti di questi piani sono rimasti sulla carta, in quanto è mancato il coraggio reale di innovare, di passare da una sanità ospedalocentrica ad una sanità legata ai bisogni del territorio. Sottolineo ancora un altro aspetto, Ministro, che certamente a lei non sfuggirà. Come ha già detto, la chiave di volta di questo processo di modernizzazione della sanità, tutta concepita dentro l'ospedale - quando dentro l'ospedale si curano alcuni momenti, quelli acuti, mentre il resto è legato alla prevenzione e alla post-acuzie - è nella connessione tra sistema sociosanitario e sistema socio-assistenziale. Non c'è dubbio, infatti, che la debolezza della rete socio-assistenziale spesso carica il sistema sanitario di prestazioni improprie.

Il tema della inappropriatezza delle cure, dei percorsi terapeutici o comunque della inappropriatezza del sistema sanitario, che molte volte interviene laddove non dovrebbe, rappresenta la chiave di volta. Io vengo da un'area meridionale, ma basta guardarsi attorno per rendersi conto che la rete dei servizi socio-assistenziali è fragilissima, vive una fase nascente, spesso più nei suoi momenti istituzionali, che nei servizi effettivamente resi. Ebbene, questo è un tema decisivo e centrale all'interno di questo processo di cambiamento che portate avanti. Da un punto di vista politico, vorrei

sottolineare che la coerenza e la decisione con cui il Governo si presenta si manifestano nelle sue parole quando afferma che la riforma non la fanno gli altri, ma la facciamo insieme; questo per dire che non stiamo giocando su questioni di poco momento, ma su questioni strategiche per la tenuta del nostro Paese. Grazie e auguri di buon lavoro.

PRESIDENTE. Do la parola al Ministro Sacconi per la replica.

MAURIZIO SACCONI, *Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali.* Ringrazio tutti i colleghi che sono intervenuti e che mi hanno dato spunti e motivi di riflessione. Ribadisco che il modello che abbiamo pensato integra i servizi sociosanitari con quelli socio-assistenziali. Io vengo da una regione dove questa integrazione è molto forte; dunque, condivido l'esigenza di integrare i bacini, poiché tale logica, rispetto a questa necessità, proprio per il Mezzogiorno è molto importante. A mio avviso, occorre evitare che questo fenomeno - in parte, purtroppo, allo stato nascente - di diffusione di servizi socio-assistenziali si determini in modo astratto rispetto ai presidi di carattere sociosanitario. L'ISTAT ha pubblicato uno studio, che consiglio di esaminare in ogni caso, sulla profonda spaccatura del Paese anche dal punto di vista dei servizi socio-assistenziali. Io ho ipotizzato per il futuro un patto, non un atto autoritario, e non può che essere così anche per ragioni costituzionali. Sia chiaro che né il meccanismo attuale, né quello che abbiamo in mente noi ledono l'autonomia regionale; anzi, quest'ultimo vuole proprio evitare che una male intesa autonomia regionale scarichi sulla dimensione nazionale e in proporzione alla capacità fiscale, le conseguenze dell'inefficienza, con il risultato, che è sotto gli occhi di tutti, di una torsione nella coesione nazionale evidente. Da cittadino del nord posso garantire che tale fenomeno è molto forte, perché non si spiegherà mai ad un cittadino del nord di un'area performante perché non si possa attuare anche altrove quel modello, con quei risultati e quei costi. Non lo si spiegherà mai, qualunque cosa questo cittadino voti. Tornare oggi in Parlamento per chiedere un finanziamento aggiuntivo, ad esempio, alla sanità del Lazio o della Campania, sarebbe la fine: vorrei vedere che cosa succederebbe a qualunque Governo, a qualunque maggioranza. E questo tipo di torsione è crescente, ma ci sono tutte le condizioni per evitarla. Quando ho fatto riferimento al costo standard lombardo-veneto ho fatto volutamente riferimento ad un criterio rozzo, che però aveva un senso. Era riferito anche ad una popolazione demograficamente media, il che non vuol dire che poi non si possa pensare al parametro demografico in aggiunta a quello del costo standard, che è quello più rilevante. Al contrario, mantengo qualche perplessità sul parametro orografico pur venendo da zone di montagna. Non intendo ora soffermarmi su un'ipotesi, piuttosto che su un'altra; segnalo invece che dobbiamo comunque mantenere parametri asciutti ed essenziali. Se entriamo in un'articolazione troppo complessa, infatti, perdiamo di vista un obiettivo perseguitibile nella misura in cui è semplice. È ovvio che quando pensiamo non soltanto al contenimento della spesa, ma anche alla qualità dei servizi erogati, pensiamo ai livelli essenziali dei servizi socio-sanitari e potremmo anche estenderli, in futuro, nella misura in cui il modello entra diffusamente in condizioni performanti. Sapete che abbiamo dovuto ritirare i LEA di fronte all'osservazione ovvia della Corte dei conti. In effetti, era difficile un'operazione di piccolo aggiustamento laddove Ragioneria e Corte dei conti ravvisavano una mancanza di copertura di 800 milioni di euro. D'altronde, quando noi vediamo che quelle regioni con quel livello di prestazioni stanno in quei costi, non parliamo di livelli insufficienti o di cui lamentarci. Pertanto, facciamo attenzione che anche la considerazione dei LEA non dev'essere un gioco astratto e ideale per cui costruiamo un impianto che legittima

meccanismi di spesa che, alla fine, non garantiscono quei livelli. Noi ci riempiamo la bocca di avere un sistema universale ed equo. Questo non è vero, perché il sistema non è equo; certo, è universale, ma non selettivo ed equo; anzi, purtroppo tende alla divaricazione e all'iniquità. Se guardo alla geografia, alla spaccatura del Paese e alla mobilità interregionale dei cittadini, noto una iniquità territoriale crescente a fronte di spesa maggiore laddove c'è la mobilità maggiore, per cui quei servizi vengono pagati più volte dagli stessi cittadini, spesso anche *out-of-pocket*, ossia di tasca propria all'atto del bisogno acuto. Pertanto, proprio chi vuole un obiettivo di equità e di solidarietà autentica deve porsi, a mio avviso, il problema che il patto del 1996 si è posto, ossia quello del rientro. Per questa ragione dico che ci sono tutte le premesse per un ragionamento condiviso. Io ho espresso, infatti, sincero apprezzamento per il patto del 1996 e ad esso mi sono rifatto nell'ipotizzare il percorso futuro. Vi ringrazio.

PRESIDENTE. Ringraziamo il Ministro per la disponibilità manifestata, augurandogli buon lavoro. Dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 15,35.

SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI
Servizi Studi e Servizi Bilancio dello Stato

Temi del federalismo fiscale

- I principi costituzionali (opuscolo), ottobre 2008
- Aspetti di rilievo costituzionale del federalismo fiscale (dossier), ottobre 2008
- Coordinamento della finanza pubblica, Patto di stabilità interno e armonizzazione dei bilanci pubblici (opuscolo), ottobre 2008
- I tributi delle regioni a statuto ordinario (opuscolo), ottobre 2008

Il testo del presente dossier è disponibile in formato elettronico su Internet, agli indirizzi www.senato.it e www.camera.it.