



Giunte e Commissioni

**RESOCONTO STENOGRAFICO**

n. 2

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

**COMMISSIONI CONGIUNTE**

1<sup>a</sup> (Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'interno, ordinamento generale dello Stato e della pubblica amministrazione) del Senato della Repubblica  
e

I (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni) della Camera dei deputati

**INDAGINE CONOSCITIVA SUL TITOLO V DELLA  
PARTE II DELLA COSTITUZIONE**

2<sup>a</sup> seduta: sabato 14 ottobre 2006

Presidenza del presidente della 1<sup>a</sup> Commissione del Senato della Repubblica **BIANCO**,  
indi del presidente della I Commissione della Camera dei deputati **VIOLANTE**

## I N D I C E

**Audizione di rappresentanti delle Regioni, degli enti locali, delle imprese, dei sindacati e di altri enti associativi in tema di federalismo fiscale con particolare riferimento alle garanzie dell'eguaglianza nel godimento dei diritti sociali**

PRESIDENTE	
* – BIANCO, senatore . . .	Pag. 3, 13, 17 e passim
* – VIOLANTE, deputato . . . . .	44
ALLAM (Ulivo), deputato . . . . .	58, 63
* AMICI (Ulivo), deputato . . . . .	5
* BOATO (Verdi), deputato . . . . .	19, 36
* COLLINO (AN), senatore . . . . .	58
COTA (LNP), deputato . . . . .	34
GIOVANELLI (Ulivo), deputato . . . . .	46
* LA FORGIA (Ulivo), deputato . . . . .	35
VIOLANTE (Ulivo), deputato . . . . .	21, 58, 59
VITALI (Ulivo), senatore . . . . .	19
VIZZINI (FI), senatore . . . . .	21, 23
* AGOSTINI, Unione nazionale cooperative italiane (UNCI) . . . . .	Pag. 33
* ALTIERI, Associazione generale delle cooperative italiane (AGCI) . . . . .	57, 58
BAGNOLI, Confederazione italiana agricoltori (CIA) . . . . .	61
* BUSACCA, Lega Nazionale cooperative . . . . .	59
CAUSI, Associazione nazionale comuni italiani (ANCI) . . . . .	38
* CILIBERTI, Associazione nazionale comuni italiani (ANCI) . . . . .	55
* COLOTTO, Confederazione italiana sindacati lavoratori (CISL) . . . . .	13
* CONTI, Confcommercio . . . . .	46
* GARRONE, Conferenza generale dell'industria italiana (Confindustria) . . . . .	9
* GENTILE, Confederazione generazione italiana del lavoro (CGIL) . . . . .	34, 49
* MARRAZZO, Conferenza delle Regioni e delle Province autonome . . . . .	24
* MOLLICONE, Unione generale del lavoro (UGL) . . . . .	53
PESARO, Confederazione nazionale dell'artigianato e della piccola e media impresa (CNA) . . . . .	45, 46
PISANO, Casartigiani . . . . .	17
QUARANTA, Unione generale del lavoro (UGL) . . . . .	52
SATERIALE, Lega delle autonomie locali . . . . .	43
* SPORTELLI, Associazione liberi professionisti (ALP) . . . . .	61
TESINI, Conferenza di Presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle Province autonome . . . . .	28, 59
TOSCANO, Confartigianato . . . . .	48
* VELTRO, Unione italiana del lavoro (UIL) . . . . .	31

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

Segle dei Gruppi parlamentari del Senato della Repubblica: Alleanza Nazionale: AN; Democrazia Cristiana-Partito repubblicano italiano-Indipendenti-Movimento per l'Autonomia: DC-PRI-IND-MPA; Forza Italia: FI; Insieme con l'Unione Verdi-Comunisti Italiani: IU-Verdi-Com; Lega Nord Padania: LNP; L'Ulivo: Ulivo; Per le Autonomie: Aut; Rifondazione Comunista-Sinistra Europea: RC-SE; Unione dei Democraticicristiani e di Centro (UDC): UDC; Misto: Misto; Misto-Italia dei Valori: Misto-IdV; Misto Italiani nel mondo: Misto-Inn; Misto-Partito Democratico Meridionale (PDM): Misto-PDM; Misto-Popolari-Udeur: Misto-Pop-Udeur.

Segle dei Gruppi parlamentari della Camera dei deputati: L'Ulivo: L'Ulivo: Ulivo; Forza Italia: FI; Alleanza Nazionale: AN; Rifondazione Comunista-Sinistra Europea: RC-SE; UDC (Unione dei Democratici Cristiani e dei Democratici di Centro): UDC; Lega Nord Padania: LNP; Italia dei Valori: (IdV); La Rosa nel Pugno: RosanelPugno; Comunisti Italiani: Com.It; Verdi: Verdi; Popolari-Udeur: Pop-Udeur; Democrazia Cristiana-Partito Socialista: DC-PS; Misto: Misto; Misto-Minoranze linguistiche: Misto-Min.ling.; Misto-Movimento per l'Autonomia: Misto-MpA.

**Presidenza del presidente della 1<sup>a</sup> Commissione del Senato BIANCO**

*I lavori hanno inizio alle ore 9,40.*

**PROCEDURE INFORMATIVE**

**Audizione di rappresentanti delle Regioni, degli enti locali, delle imprese, dei sindacati e di altri enti associativi in tema di federalismo fiscale con particolare riferimento alle garanzie dell'eguaglianza nel godimento dei diritti sociali**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sul Titolo V della Parte II della Costituzione, sospesa nella seduta congiunta di ieri.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento del Senato, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo e che la Presidenza del Senato ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Se non ci sono osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori. Comunico altresì che la trasmissione della seduta è disponibile anche sul canale satellitare del Senato.

Desidero innanzi tutto esprimere, unitamente al presidente Violante, il benvenuto a tutti i presenti.

Insieme al presidente Violante ieri abbiamo espresso – e abbiamo riscontrato anche da parte della stragrande maggioranza degli intervenuti – una valutazione positiva, in qualche caso ottima, del lavoro avviato. Ne è testimonianza il rilevante numero di interventi che hanno caratterizzato in modo approfondito il dibattito di ieri, ma anche l'apprezzamento diffuso per il metodo con cui abbiamo avviato questa indagine conoscitiva della I Commissione della Camera dei deputati e della 1<sup>a</sup> Commissione del Senato della Repubblica.

Come è sembrato al presidente Violante che ha già sinteticamente tratto le prime riflessioni sul dibattito, ho avuto anch'io l'impressione che ieri, negli interventi dei rappresentanti sia delle Regioni, delle Province e dei Comuni, sia dei soggetti protagonisti della dinamica sociale, come le rappresentanze sindacali dei lavoratori, le forze delle imprese e le altre organizzazioni presenti, sia emerso in generale un atteggiamento di prudenza riguardo al tema delle riforme costituzionali e una domanda di certezza da parte di chi opera in questo quadro, al fine di evitare di essere costretti ad agire nella condizione di continui cambiamenti.

Naturalmente, su alcuni aspetti sono state espresse opinioni di disponibilità a verificare, con grande prudenza, opportunità di adeguamento. In generale, mi è sembrato che si sia colta una forte domanda di passare alla

fase di attuazione delle modifiche al Titolo V che sono state poste in essere nella riforma costituzionale del 2001, avendo anche in questo caso ben chiari i problemi che sono stati incontrati.

Dopo aver affrontato ieri il tema del riparto di competenze tra Stato, Regioni, Province e Comuni, nella giornata di oggi affronteremo un altro argomento molto delicato. Per la verità ieri, oltre al tema oggetto specifico della giornata, in alcune occasioni molti degli intervenuti hanno sfiorato e qualche volta toccato anche altri aspetti dei quali discuteremo oggi. Ieri si è affacciato prepotentemente, soprattutto nel pomeriggio, il tema di cui all'articolo 116, comma terzo, della Costituzione, relativo al federalismo differenziato e alle competenze differenziate tra le Regioni. Si è discusso, ad esempio, di servizi pubblici locali. Anche in questo caso, a più riprese e in più interventi alcune di queste tematiche saranno affrontate nelle giornate successive a partire dalla seduta odierna.

Le questioni che dovremo affrontare oggi riguardano il tema del federalismo fiscale. Abbiamo posto anche in questo caso, insieme ai colleghi della Commissione affari costituzionali della Camera e al presidente Violante, una griglia di domande – contenute nel questionario inviato prima dell'audizione – che hanno, naturalmente, un valore esemplificativo e non esauriscono tutte le problematiche.

Una prima questione che sottoponiamo alla vostra attenzione è relativa al costo del federalismo, argomento che più volte si è affacciato, anche per iniziativa di autorevoli soggetti appartenenti non solo alle forze politiche, ma anche al mondo delle imprese (cito, ad esempio, la Confindustria). Più volte si è affermata la riflessione su come una certa attuazione del federalismo imponga un problema di costi e di incremento degli stessi. È un'affermazione vera in assoluto o riguarda, al contrario, alcune forme di attuazione del federalismo? Sono possibili correttivi, ad esempio quello della responsabilizzazione, legato in qualche misura al federalismo fiscale?

Vi è un tema altrettanto importante e forse, da alcuni punti di vista, anche più importante, che riguarda il fatto che il nostro Paese è caratterizzato da un profondo dualismo di condizioni economiche. Una larga parte della ricchezza è concentrata in alcune zone del Paese, mentre altre si trovano in una condizione di profondo arretramento e hanno un prodotto interno lordo sensibilmente più basso. Sotto questo profilo sono note le preoccupazioni, soprattutto nelle aree del Sud del Paese, relative al fatto che un'introduzione del federalismo fiscale, senza adeguati correttivi in termini di riequilibrio, rischia di far accrescere, anziché diminuire, le differenze nel Paese. È una preoccupazione reale? I correttivi immaginati fino a che punto possono incidere?

Il tema del federalismo, soprattutto nell'ambito sociale, può porre un problema di tollerabilità delle differenze nella qualità dell'erogazione dei servizi. Sotto questo profilo, ad esempio, sono ipotizzabili fenomeni di carattere sociale, come le trasmigrazioni; mi riferisco, ad esempio, alla sanità e all'ormai noto trasferimento di persone in zone diverse da quelle di residenza per usufruire di servizi di carattere sanitario. Vi sono, poi,

problemi di carattere istituzionale, come nel caso di Comuni che pensino di cambiare la propria dislocazione nel sistema regionale, passando, magari, da una Regione a Statuto ordinario a una a Statuto speciale. Si tratta di fenomeni reali rispetto ai quali bisogna individuare gli eventuali correttivi da porre in essere.

Il nuovo Titolo V della Costituzione è in vigore da cinque anni e credo si tratti di un tempo sufficiente per esprimere una valutazione sull'esperienza, anche parziale, sin qui acquisita. Sappiamo, infatti, che il Titolo V non è attuato in alcune componenti essenziali, ma è possibile tracciare un'esperienza. Anche in questo caso è opportuno individuare i correttivi necessari.

Allo stesso modo, anche oggi ci si occuperà del tema sollevato dall'intervento della Corte costituzionale con l'introduzione della nozione di trasversalità e dei livelli essenziali che devono essere garantiti dallo Stato, essendo materia di competenza dello stesso. Tale tema si è affacciato ieri nel corso del dibattito laddove si è fatto riferimento alla cosiddetta clausola di chiusura e si riproporrà nuovamente oggi.

Infine, si pone l'altra grande questione relativa alla sussidiarietà orizzontale. Oltre al principio di sussidiarietà verticale tra lo Stato, le Regioni, le Province, i Comuni e le Città metropolitane, esiste un problema reale di collaborazione tra pubblico e privato.

Su questi temi ragioneremo oggi. Da più parti ci è stato richiesto di organizzare la seduta odierna, se è possibile, in modo da far proseguire i lavori, slittando nella mattinata fino alle ore 13,30-14, e chiudere con la colazione, senza riprendere i lavori nel pomeriggio, tenuto conto del fatto che è sabato. Ciò dipenderà dall'andamento dei lavori: se vedremo che un compiuto svolgimento dei lavori è compatibile con la richiesta, l'accoglieremo; se dovessimo, al contrario, riscontrare uno straordinario desiderio di interventi e vivacità, ovviamente manterremo il programma originario. Dipende, naturalmente, da una capacità di autoregolamentazione.

La collega Mascia, deputato del Gruppo di Rifondazione comunista, che avrebbe dovuto svolgere la relazione questa mattina, ha avuto un piccolo incidente che le ha impedito di partecipare ai nostri lavori. Consentitemi di rivolgerle a nome di tutti un augurio di immediata guarigione. In sostituzione, è presente la collega Sesa Amici del Gruppo dell'Ulivo, che svolgerà la relazione introduttiva sul tema del federalismo fiscale e il suo rapporto con le garanzie di eguaglianza nel godimento dei servizi sociali.

AMICI (*Ulivo*). Ringrazio il Presidente e rinnovo il benvenuto a tutti i presenti in questa seconda sessione di lavoro. Per il tema e la ricchezza delle argomentazioni che sottendono a questo titolo della relazione sono convinta che vi saranno interventi ricchi che riusciranno a completare la relazione medesima.

L'indagine che stiamo svolgendo si concentra sulla verifica dello stato di attuazione del Titolo V, sui problemi di funzionamento e sulle difficoltà ovvero sui casi ed esempi positivi che ci possono indicare una via da seguire.

Nel corso della precedente legislatura vi è stato un infinito e controverso dibattito. In ambito politico e parlamentare si sono contrapposte varie versioni di «riforma della riforma». Ma proprio per questo non si è andati molto avanti sulla strada dell'attuazione. Nel frattempo, tuttavia, le diverse politiche settoriali hanno comunque trovato svolgimento in un nuovo contesto e i diversi attori istituzionali e sociali, arbitrati dalla Corte costituzionale, hanno dunque dovuto fare i conti con tale nuovo contesto direttamente sul campo.

Per questo la nostra indagine si rivolge a questi attori per conoscere la loro esperienza e per trarre da questa concrete proposte.

Questa impostazione generale è particolarmente valida per il tema dell'odierna sessione dei lavori: in tema di federalismo fiscale sono infatti mancate le leggi direttamente attuative. Ma le questioni relative al rapporto tra il tema delle risorse e le garanzie di eguaglianza nel godimento dei diritti sociali si sono comunque poste nella pratica.

Premetto che in questa sede affrontiamo la tematica dal punto di vista generale proprio della Commissione affari costituzionali, e non da quello specifico delle Commissioni bilancio e finanze.

In questa materia vi sono dunque stati limitati interventi di rango diverso, incorporati nelle politiche di settore: nella politica di bilancio e nelle diverse politiche sociali con riferimento al tema dei «livelli essenziali». Il solo intervento organico in questa materia che precede l'entrata in vigore del Titolo V, il decreto legislativo n. 56 del 2000, è stato addirittura sospeso, appena si è cominciato ad applicarlo.

E dunque oggi siamo ancora di fronte al grande tema e alla sfida dell'attuazione del «federalismo fiscale», che deve conciliare tra loro questioni come la territorialità delle risorse, il rapporto tra potere di spesa e responsabilità del prelievo fiscale, le forme imprescindibili di perequazione tra le diverse aree territoriali del Paese.

Ci chiediamo se in questi anni non vi sia stata una sperimentazione forse confusa e altalenante, ma comunque significativa. In tal caso gli ulteriori passi avanti da studiare dovrebbero misurarsi con i problemi concretamente emersi e con le diverse proposte di soluzione che si sono confrontate. Un fatto è certo: l'attribuzione a Regioni ed enti locali di reali poteri nella gestione delle proprie risorse deve servire a migliorare la soddisfazione dei bisogni primari dei cittadini. È questo il parametro fondamentale da considerare e non la distribuzione di poteri tra gli enti.

Soprattutto nel campo delle prestazioni sociali, i profili organizzativi appaiono decisivi e le istituzioni più vicine ai cittadini potrebbero giocare il ruolo maggiore. Questo modello, implicito nel sistema delineato dal Titolo V, si confronta però con la complessità e le contraddizioni del nostro Paese; un Paese sviluppato, certo, ma con un fortissimo divario economico tra le sue diverse parti. L'economista Amartya Sen ha fatto uno studio sull'Italia rilevando che è l'unico Paese sviluppato nel quale sono presenti tutte e cinque le classi di reddito classificate in economia. Mentre la Germania e la Francia, ad esempio, sono concentrate tra la seconda e la terza

classe di reddito, in Italia sono presenti tutte e cinque, su un territorio estremamente differenziato.

È da questo dato che dobbiamo partire se vogliamo porre su basi realistiche il tema di oggi. Dobbiamo quindi ragionare sulle condizioni attuali di disuguaglianza di condizioni, sulle modalità con le quali si è agito fino ad oggi e su come ci si possa evolvere per ridurre e non per ampliare queste differenze; ovvero come agire per trasformarle in un «tasso di diversità tollerabile» ed anzi positivo, in quanto consente alle varie comunità territoriali di percorrere, se ritengono, strade diverse per giungere tuttavia agli stessi traguardi attraverso una competizione virtuosa, per garantire al meglio gli stessi diritti ai propri cittadini.

È possibile affrontare un tema così complesso con una sola grande riforma? O non è più utile procedere in via graduale, attraverso sperimentazioni e passi successivi? Dobbiamo infatti ancora individuare le vie per un vero bilanciamento tra l'organizzazione territoriale delle prestazioni e la garanzia effettiva dei diritti di cittadinanza, ricercando le migliori modalità per articolare e coordinare i ruoli dello Stato e delle autonomie relativi alle prestazioni sociali.

Un punto nodale è la ricerca degli strumenti maggiormente idonei ad organizzare le forme di concertazione fra Stato e autonomie per la determinazione e la garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni sociali su tutto il territorio nazionale.

Su questo punto nodale, quali indicazioni vengono dalle esperienze fino ad ora fatte?

La stessa giurisprudenza costituzionale ha già più volte sottolineato il carattere di «trasversalità» della competenza sui «livelli essenziali» di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione, consentendo e se del caso stimolando il legislatore statale a porre – in ogni settore – le norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, ferma restando la competenza regionale in ordine alle articolazioni ulteriori della disciplina, nonché la necessità di garanzie procedurali che si sostanziano nella previa intesa con le Regioni.

Qui vi chiediamo di fare riferimento alla concreta casistica nella quale questi problemi emergono nella realtà. Solo a partire da questa casistica, si può sviluppare un modello di rapporti tra Stato e Regioni secondo il quale la garanzia dei livelli essenziali sia vista non tanto come un confine tra competenze, ma come un comune obiettivo, da perseguire mediante politiche impostate e realizzate tramite procedure di stretto raccordo e coordinamento tra lo Stato e le autonomie territoriali.

L'altro grande tema è quello della ripartizione delle risorse in una situazione caratterizzata da un alto debito pubblico.

Anche questo tema ha avuto in questi anni una serie di diversificati svolgimenti, attraverso la continua riformulazione del cosiddetto «patto di stabilità interno» e attraverso le politiche adottate nei più importanti comparti di spesa, a partire dalla sanità.

In questo quadro assai spinoso va impostato il nodo relativo all'attuazione dei principi dell'articolo 119 della Costituzione, relativo all'autonomia finanziaria di entrata e di spesa degli enti territoriali.

La Corte costituzionale ha più volte richiamato il legislatore ad attuare questo elemento fondamentale per l'attuazione del disegno complessivo del riassetto delle competenze Stato-Regioni-autonomie locali delineato nel 2001.

Senza addentrarci negli aspetti tecnico-finanziari della questione, che attengono a competenze di altre Commissioni parlamentari, la domanda che vorremmo rivolgere oggi agli intervenuti è quale ritengano sia il primo passo da compiere per riavviare il processo di attuazione dell'articolo 119.

Nella prospettiva del «primo passo», vi sono i temi di estrema attualità posti dalla legge finanziaria che è in corso di esame. È possibile chiedersi come trasformare in positivo la logica dei vincoli? Se e come i vincoli – a partire da quelli connessi al patto di stabilità e crescita – posti sia a livello europeo, sia a livello nazionale, e tendenti a garantire una gestione delle risorse improntata alla massima economicità, possano essere ripensati allo scopo di divenire uno strumento, piuttosto che un peso e una resistenza, per lo sviluppo di più adeguati servizi per i cittadini, a costi «sostenibili»? Non vi è dubbio infatti che un potere pubblico – centrale o locale – meno inutilmente costoso e più efficiente è anche in grado di orientare le risorse in direzione di una migliore salvaguardia dei diritti sociali.

Dalla vostra esperienza concreta dobbiamo trarre elementi indicativi, con riguardo a ciò che ha la possibilità di funzionare e a ciò che invece non funziona; sulle modifiche normative alle quali si potrebbe eventualmente porre mano e a quale livello; e se invece di un'unica, grande legge, non sia il caso di scomporre l'attuazione del grande tema del cosiddetto federalismo fiscale in una pluralità di interventi in diverse direzioni.

Il tema di questa sessione tematica «incrocia» anche le modalità possibili di declinazione del principio di sussidiarietà, inteso sotto il profilo («verticale») del riparto delle competenze tra enti territoriali ma anche sotto quello («orizzontale») del rapporto tra questi e le diverse espressioni della società civile.

Sotto quest'ultimo profilo rivestono notevole interesse le esperienze di bilancio partecipativo, che vedono l'amministrazione aprirsi ai cittadini per renderli parte attiva nei processi decisionali relativi alla distribuzione delle risorse. Attraverso il bilancio partecipativo le amministrazioni locali possono recuperare un rapporto diretto e vivo con la comunità, in un'ottica di condivisione e al tempo stesso di responsabilizzazione di tutti.

In collegamento al tema delle risorse vanno inoltre esplorate anche le possibili modalità di attuazione dei principi enunciati nell'articolo 118, ultimo comma, della Costituzione, al fine di chiamare i cittadini e le realtà sociali a svolgere un ruolo responsabile nell'esercizio di attività di interesse generale: senza con ciò che il potere pubblico rinunci a svolgere il ruolo che gli è proprio.

L'attuazione dell'articolo 119 può infatti avvenire solo nel quadro complessivo di un federalismo fortemente solidale, capace di armonizzare a tale essenziale fine l'uso dei diversi strumenti offerti da tale articolo (risorse autonome; meccanismi perequativi; interventi speciali dello Stato) e di quelli forniti più in generale dal principio di sussidiarietà, sempre e comunque nell'interesse dei cittadini.

*GARRONE, Conferenza generale dell'industria italiana (Confindustria).* Signor Presidente, saluto lei e il presidente Violante e ringrazio l'onorevole Sesa Amici per la relazione introduttiva.

Presidente Bianco, nel suo intervento iniziale lei ha richiamato il fatto che la Confindustria più di una volta abbia manifestato segnali di allarme molto forti rispetto all'aumento dei costi complessivi dopo l'introduzione del federalismo. Questo è vero; sappiamo che la spesa pubblica è aumentata per varie ragioni. È difficile calcolare quanto questo sia attribuibile al federalismo e quanto ad altri fattori, ma un dato è certo: uno degli elementi, non l'unico, che, a nostro avviso, ha aumentato i costi complessivi è la non applicazione del federalismo fiscale, che rappresenta la seconda gamba del federalismo.

Con questa mia relazione – spero di non dilungarmi troppo – cercherò di spiegare quelli che, secondo noi, sono, da una parte, gli obiettivi che dovrebbero essere perseguiti e, dall'altra, le attenzioni che in parte sono già state segnalate.

È stato rilevato il problema, che riguarda anche l'industria e non solo i cittadini, del dualismo del nostro Paese. Infatti, come ha già rilevato il presidente Bianco, molte Regioni si caratterizzano per una forte produzione di ricchezza e contribuiscono in buona parte alla costituzione del PIL, mentre altre, producendo meno ricchezza, si trovano in condizioni diverse; al tempo stesso, si rende necessario un sistema di federalismo fiscale che tenga conto di tali sperequazioni.

Sicuramente un elevato grado di decentralizzazione dei livelli di governo può entrare in contraddizione con obiettivi di tipo redistributivo, soprattutto nel caso di sensibili disparità regionali.

Di certo bisognerà individuare sistemi di perequazione che appaiono assolutamente necessari, anche se questa non è la sede opportuna per proporre ricette per una problematica così complessa. Peraltro, occorre che questi meccanismi siano disegnati in modo tale che gli enti decentrati di governo siano incentivati a spendere in modo efficiente.

Sotto l'aspetto redistributivo il federalismo, alla luce di queste problematiche, potrebbe essere considerato come una complicazione, e in effetti lo è. Se poi è necessario fornire un servizio in modo uguale a tutti i cittadini, indipendentemente dalla loro capacità contributiva, certamente è più semplice finanziarlo con l'attuale sistema: un prelievo fiscale su base nazionale e un sistema redistributivo Stato-Regioni.

Il federalismo fiscale, però, a nostro modo di vedere, è soprattutto uno strumento di trasparenza perché rende assolutamente molto più visibili rispetto ad oggi le responsabilità degli amministratori locali agli occhi dei

cittadini e delle imprese che operano sul territorio. È chiaro che quanta più competenza attribuiamo a livello locale, tanto più, proprio in un Paese dualistico, complichiamo il problema di garantire uguali diritti civili e sociali ai cittadini.

La riflessione sulle competenze da attribuire ai vari livelli di governo va dunque fatta, a nostro avviso, anche avendo a mente la valenza equitativa e redistributiva delle funzioni. Da questo punto di vista, per esempio, turismo e sanità non sono certamente sullo stesso piano. Svolgerò poi una riflessione specifica sulla sanità che, come tutti sappiamo, assorbe circa i tre quarti della spesa regionale.

Si rileva il problema di far partecipare tutti i livelli di governo innanzitutto allo sforzo di riequilibrio della finanza pubblica, e sappiamo bene che si tratta di uno sforzo che non avrà durata breve perché per portare il rapporto debito pubblico-PIL verso il 60 per cento, come richiesto dagli accordi europei, ci vorranno anni di conti pubblici in equilibrio con un costante avanzo primario. Questo complica il problema dell'equità distributiva, se lo osserviamo da un'altra angolatura. Come è puntualmente evidente, peraltro, in occasione della presentazione di ogni disegno di legge finanziaria, la negoziazione finanziaria tra i diversi livelli istituzionali, tra Governo e Regioni, è sempre una questione di non pacifica soluzione e molto conflittuale, proprio per queste ragioni.

Dati questo vincolo e questi obiettivi, occorre imporre a tutti i livelli di governo un vincolo di bilancio rigido e un sistema di controllo e di verifica efficace e continuo tipo quello cui sono soggetti gli Stati membri nei confronti dell'Unione europea. Oggi esistono dati disomogenei; i DPEF delle Regioni sono redatti su parametri diversi. Esistono organismi che dovrebbero essere preposti al controllo sia degli obiettivi di medio e lungo termine sia delle leggi finanziarie regionali, ma in realtà è un sistema farraginoso, complesso e poco attendibile proprio perché sappiamo che le azioni delle Regioni in questo senso sono molto disomogenee. Si pone, quindi, anche la difficoltà di rendere comparabili i dati. Credo che questo sia uno dei passaggi fondamentali per poter definire gli obiettivi e disegnare un controllo sulla spesa complessiva dello Stato attraverso il controllo della spesa delle Regioni.

Quali sono, secondo noi, le regole chiave per un federalismo fiscale corretto? Noi lo riteniamo un'opportunità se sarà realizzato secondo criteri di semplicità, efficacia ed efficienza. Ciò richiede, naturalmente, la più stretta corrispondenza possibile tra il livello di governo che decide sulle spese e sui modi di finanziarle da una parte e, dall'altra, la comunità territoriale che ne beneficia. La connessione tra costi e benefici delle scelte politiche riguardanti la tassazione della spesa, la sua visibilità agli occhi degli elettori è, infatti, uno degli snodi cruciali affinché il processo decisionale e politico porti l'utilizzo delle risorse ad un livello ottimale, definendo anche quanti e quali servizi pubblici offrire.

A parte il tema della spesa sanitaria che vorrei trattare in un secondo momento, sul piano operativo le questioni aperte sono numerose e vorrei citarne tre che, secondo me, sono le più importanti. Innanzitutto, rispetto

al fine di garantire un efficace collegamento tra voto elettorale e scelte politiche sulla tassazione di spesa – non esprimo una considerazione di parte ma cerco di inquadrare questa riflessione in un ipotetico meccanismo di federalismo fiscale – va superata l'anomalia che il principale tributo a disposizione delle Regioni per finanziare la spesa sanitaria (che, ripeto rappresenta i tre quarti della spesa regionale) sia rappresentato da un prelievo sulle imprese, cioè l'IRAP. L'IRAP oggi costituisce la base principale del finanziamento delle Regioni e, di fatto, è assorbita dalla spesa sanitaria.

Vorrei poi rilevare un'altra anomalia e in questo contesto intendo citare la legge finanziaria solo a titolo di esempio, senza svolgere considerazioni di merito. Il disegno di legge finanziaria per il 2007, a seguito del taglio previsto ai trasferimenti dallo Stato alle Regioni, prevede lo sblocco delle addizionali per finanziare la spesa sanitaria programmata e non coperta direttamente dallo Stato e, proprio per garantire l'eventuale eccesso di spesa, è previsto che l'addizionale IRAP (mi riferisco all'IRAP, ma è previsto che ci sia anche uno sblocco del tetto dell'addizionale IRPEF) possa essere aumentata oltre i limiti di legge oggi vigenti fino ad un punto percentuale. Tale scelta, in questo quadro, a nostro avviso è sbagliata anche per altri motivi ma soprattutto perché aumenta la correlazione tra il finanziamento della spesa regionale in eccesso da parte delle imprese.

Quindi, in un disegno di federalismo fiscale, se si vogliono responsabilizzare gli amministratori locali nei confronti dei propri elettori è su questi ultimi, e non solo sulle imprese, che dovrebbero ricadere prevalentemente le conseguenze fiscali degli eccessi di spesa. Non sto facendo un discorso di parte, né il settore delle imprese intende porsi in contrapposizione rispetto agli interessi dei cittadini, tuttavia se vogliamo garantire coerenza al tema della responsabilità politica degli amministratori locali verso i cittadini quello descritto rappresenta un passaggio cruciale.

Seconda riflessione. In materia di attuazione del nuovo Titolo V, la Corte costituzionale ha stabilito che l'attività legislativa regionale in materia di spesa è immediatamente possibile, mentre quella in materia di entrate è invece preclusa fino all'emanazione da parte dello Stato di norme generali di coordinamento.

È evidente pertanto che questa situazione, se protratta nel tempo – e ne abbiamo avuto dimostrazione negli ultimi anni – rischia di determinare pericolosi fenomeni di irresponsabilità finanziaria e di perpetuare la prassi distruttiva degli equilibri di finanza pubblica di costringere lo Stato nel ruolo di pagatore a piè di lista a ultima istanza. Ciò, presidente Bianco, a nostro avviso rappresenta uno dei motivi per cui in questi anni è aumentata la spesa pubblica nel suo complesso.

Terza riflessione. Il nuovo sistema di rapporti fiscali tra i vari enti di governo deve essere improntato alla semplicità, evitando di duplicare o sovrapporre livelli impositivi e di gravare i contribuenti con nuovi, complicati adempimenti ed oneri: bisogna fare attenzione che la complessità degli adempimenti e degli oneri non comporti ulteriori costi sia alle imprese

che ai cittadini. Questo è ovvio e costituisce un ulteriore passaggio cui le imprese stanno molto attente.

Torno ora al tema della *governance*, cioè al rapporto Stato-Regioni per la definizione di un sistema del federalismo fiscale. Oggi – come già sottolineato – queste relazioni sono gestite in modo conflittuale, incompleto ed inefficace; bisognerebbe avere una *governance* che concordasse gli obiettivi di lungo periodo e che consentisse di rendere omogenei i dati, di effettuare continui controlli e quindi di stabilire penali o sanzioni nel caso in cui le Regioni non dovessero rispettare gli obiettivi.

Nello specifico ricordo – l’abbiamo ripetuto più volte – che nella definizione degli obiettivi occorre superare il concetto di spesa storica (mi riferisco per esempio al fabbisogno della sanità), individuando per tutti i comparti di spesa costi *standard* efficienti.

La Regione, naturalmente deve maturare una diversa cultura della programmazione economica, presentare programmi e bilanci su base pluriennale, ma su questo mi sono già soffermato.

Tornando alla legge finanziaria, vorrei svolgere un ragionamento e magari lanciare anche un’idea su cui abbiamo già riflettuto in Confindustria.

La sanità rappresenta circa i tre quarti del bilancio di una Regione ed è un sistema che genera una continua ed estenuante contrattazione tra Stato e Regioni sulla attribuzione dei fondi, sulla responsabilità dei disavanzi, sulla attuazione delle misure di contenimento. Rappresenta l’esempio paradigmatico della tendenza dei nostri governi locali al vincolo di bilancio debole – così come definito –, per cui i ricorrenti disavanzi a consuntivo vengono ripianati con lentezza e difficoltà dallo Stato centrale, deresponsabilizzando ulteriormente tutti i livelli gestionali e istituzionali coinvolti. Ma quel che è peggio è che, come il sistema delle imprese ha già denunciato, in questi ultimi anni sta, ad esempio, emergendo una tendenza a finanziare in particolare i disavanzi sanitari con inasprimenti fiscali sui cittadini (addizionali IRPEF) e sulle imprese (addizionali IRAP). Per uscire da questa situazione uno dei sistemi – citato dall’onorevole Amici Sesa – è realizzare un meccanismo su cui si è già lavorato, ovvero quello dei LEA.

Ci rendiamo conto di essere di fronte ad un problema più politico che tecnico e siamo altrettanto consapevoli che definire parametri *standard* per tutti i cittadini e metterli in opera implica una responsabilizzazione e un rischio politico molto forte. Crediamo però che questo rappresenti l’unico modo per rispettare il dettato della Costituzione secondo cui bisogna garantire livelli minimi assistenziali *standard* a tutti i cittadini per poi lasciare alle Regioni più virtuose la possibilità di incrementare la spesa – se se lo potranno permettere – per elevare ulteriormente il livello assistenziale nella sanità. Su questo aspetto bisognerebbe lavorare da subito; a nostro avviso, ciò dovrebbe facilitare, responsabilizzando le Regioni, la riduzione di quelli che secondo molte stime sono i costi inefficienti e inappropriati, che rappresentano dal 10 al 15 per cento circa della spesa sanitaria complessiva. Si parla quindi – la mia è una stima – di circa 100 miliardi

di euro l'anno e credo che in questa cifra spazi di recupero ci siano in termini di *saving*.

Quindi, se la sanità rappresenta i tre quarti della spesa e su di essa bisogna individuare meccanismi adeguati per una migliore e più corretta gestione della spesa, una proposta che potrebbe essere valutata è quella di isolare il finanziamento della spesa sanitaria dal calcolo degli oneri relativi al resto delle funzioni trasferite. Questo potrebbe consentire di depotenziare uno dei fattori di maggior conflitto tra Stato e Regioni; ciò, ferma restando, anzi rafforzando, l'autonomia organizzativa delle Regioni nel rispetto delle funzioni di garanzia dello Stato nei confronti dei cittadini.

Ripeto: si tratta di un'ipotesi che crediamo possa essere valutata e che mi permetto di esplicitare in questa sede nello spirito della presente iniziativa che certo non è quello di un tavolo negoziale.

Dati i tempi a nostra disposizione, desidererei segnalare in conclusione un'altra proposta. Come ho già detto, se è vero che manca un sistema di raccolta dati per il controllo della spesa complessiva delle Regioni e per realizzare un sistema di *governance* funzionante ed efficace, sarebbe importante valutare l'opportunità di istituire una funzione tecnica centrale finalizzata a questa attività che raccolga e certifichi i dati e le informazioni, utilizzandole per misurare l'efficacia e l'efficienza della spesa e controllarne la congruità. Questa funzione di analisi e *benchmarking* potrebbe anche essere svolta da un soggetto terzo indipendente con il compito di valutare qualità e efficienza dei servizi resi, sia da soggetti pubblici che da privati, secondo parità di condizioni, purché rientranti nell'ambito di schemi pubblici di servizio. Si tratta di una lacuna che oggi esiste, che va colmato al più presto, rafforzando sempre più il potere di monitoraggio e controllo dello Stato centrale via via che si accresce il livello di autonomia delle Regioni e degli enti locali, soprattutto se si andrà avanti, come auspichiamo, con la realizzazione di un sistema di federalismo fiscale e quindi di un ridisegno complessivo della fiscalità del nostro Paese.

PRESIDENTE. Ringrazio il dottor Garrone per l'ampiezza delle tematiche trattate.

Cedo ora la parola al dottor Colotto, rappresentante della CISL, raccomandando, nei limiti del possibile, di tener conto dell'elemento tempo e, soprattutto, dell'argomento di cui ci occupiamo questa mattina, considerato anche che altri temi saranno oggetto delle prossime sessioni di lavoro previste.

*COLOTTO, Confederazione italiana sindacati lavoratori (CISL)*. Ottemperando, signor Presidente, alla sua richiesta, tralasciamo le considerazioni di ordine generale svolte nella giornata di ieri.

Trattandosi oggi il tema del federalismo fiscale richiamiamo in premessa soltanto l'opzione della CISL favorevole ad un federalismo cooperativo e solidale che valorizzi le diversità pur esistenti nel quadro dell'unità nazionale, senza aggravare ma riducendo, in nome di una cooperazione solidale, i conflitti e gli squilibri esistenti fra le varie aree del Paese.

Affrontando, dunque, oggi questo tema specifico richiamiamo la convinzione della necessità di interventi precisi e puntuali di attuazione del Titolo V e di eventuali integrazioni e correzioni su singoli aspetti, abbandonando logiche di riforma complessiva.

In particolare, il federalismo fiscale previsto dall'articolo 119 della Costituzione, rappresenta uno dei principali problemi di attuazione del Titolo V e a differenza della revisione dell'articolo 117, quindi del problema del riparto di competenze sul quale abbiamo a lungo dibattuto ieri, è argomento che va affrontato e attuato tramite interventi di legislazione ordinaria e non di natura costituzionale, quindi secondo tempi e modalità, almeno in teoria, più rapidi e agevoli.

Il modello di federalismo fiscale configurato dall'articolo 119 prevede autonomia finanziaria di entrata e di spesa per Regioni ed enti locali, finalizzata a consentire agli stessi di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite.

Le fonti dalle quali derivare tali risorse sono individuate nei tributi propri, nelle partecipazioni al gettito di tributi erariali riferibili al proprio territorio e nel fondo di perequazione istituito con legge dello Stato per i territori con minore capacità fiscale per abitante.

Riteniamo che un'attuazione coerente di questo modello, che ponga particolare attenzione alla definizione della dimensione, delle modalità e dei meccanismi della perequazione sia funzionale ad una logica di federalismo cooperativo e solidale sostenuta dalla Cisl, e consenta di assicurare, nel rispetto dell'articolo 117, lettera *m*) della Costituzione, livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali uniformi su tutto il territorio nazionale, realizzando un sistema che possa coniugare autonomia ed equità, responsabilità e solidarietà.

Il problema è che le riforme degli ultimi anni, che hanno portato ad un progressivo aumento delle competenze amministrative ed istituzionali di Regioni ed enti locali (a partire dal decentramento amministrativo, e dalla riforma del Titolo V della Costituzione) non sono state accompagnate da un contestuale processo di riconoscimento di autonomia e di responsabilizzazione finanziaria degli stessi. Ciò vale sia sotto il profilo della mancata realizzazione degli interventi normativi necessari (in particolare, la legislazione ordinaria di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), sia, più in generale, sotto il profilo della mancanza di un'impostazione politica realmente federalista, che affrontasse concretamente il problema di mettere Regioni ed enti locali in condizione di esercitare le competenze attribuite.

In questo contesto va detto che le manovre finanziarie degli ultimi anni hanno inciso pesantemente su Regioni ed enti locali adottando una logica di tetti alla spesa e di tagli ai trasferimenti che hanno posto Regioni ed enti locali di fronte ad un meccanismo perverso di alternativa tra tagli agli investimenti e conseguente riduzione dei servizi ai cittadini o, alternativamente, necessità di aumentare la tassazione locale per cercare di finanziare la spesa.

Riteniamo che il punto di partenza sia nel ribadire il nesso irrinunciabile tra competenze da esercitare e risorse necessarie a questo fine. Si tratta di un nodo già affrontato all'epoca del decentramento amministrativo quando, a seguito della legge n. 59 del 1997, del decreto legislativo n. 112 del 1998 e delle leggi regionali attuative dello stesso decreto, furono emanati decreti per l'individuazione prima e per il trasferimento poi delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative necessarie a Regioni ed enti locali per l'esercizio delle funzioni amministrative trasferite.

Con la riforma del Titolo V della Costituzione il ragionamento diventa più complesso ed articolato. Le funzioni e le competenze delle Regioni riguardano il piano legislativo ed istituzionale e sono assai numerose. Il modello di federalismo fiscale previsto dall'articolo 119 muove dall'assunto fondamentale che Regioni ed enti locali debbano avere autonomia finanziaria e una volta realizzato il modello proposto possono essere in grado di finanziare integralmente le funzioni pubbliche attribuite.

Riteniamo che una corretta attuazione dell'articolo 119 della Costituzione debba far cardine proprio su questo principio innovativo di autonomia finanziaria di Regioni ed enti locali, determinando il superamento definitivo dell'attuale sistema dei trasferimenti e quindi della finanza derivata con vincolo di destinazione: cambia totalmente la logica e l'impostazione della problematica.

L'autonomia finanziaria non può, comunque, essere disgiunta dalla responsabilità, nel senso che non si tratta semplicemente di individuare la quota di risorse pubbliche che deve transitare dal livello centrale al livello decentrato per esercitare le funzioni, ma si tratta di pervenire ad un sistema in cui tale quota di risorse venga gestito in modo economico, efficiente ed efficace.

In tal senso l'attuazione del federalismo fiscale può determinare uno sviluppo equilibrato e coeso nel momento in cui diventa strumento per un'attenta valutazione della spesa e strumento di esigibilità per i diritti universali di cittadinanza.

Il modello da realizzare, secondo le indicazioni dell'articolo 119, deve essere equilibrato e garantire nel contempo efficienza, equità, sostenibilità e solidarietà. Noi riteniamo che la valorizzazione delle entrate proprie e dell'autonomia di spesa rappresenti un adeguato stimolo alla competizione sul piano dell'efficienza amministrativa, mentre la perequazione e gli interventi speciali, che rientrano nella competenza esclusiva del Governo centrale, assicurano l'uniformità sul territorio nella fruizione dei diritti.

Questi ultimi aspetti, in particolare la definizione della dimensione, dei meccanismi e delle modalità della perequazione, hanno per il sindacato, per la sua vocazione di difesa e di tutela sociale, un rilievo prioritario perché i cittadini, i lavoratori e i pensionati si attendono dal federalismo, dal decentramento delle funzioni, dall'autonomia finanziaria di Regioni ed enti locali un miglioramento dei servizi pubblici, ma in un contesto di pari opportunità su tutto il territorio nazionale.

Riteniamo quindi che interventi adottati al di fuori di una logica complessiva e di sistema, quali quelli ipotizzati anche nel disegno di legge finanziaria 2007 attualmente all'esame del Parlamento (ad esempio, lo sblocco delle addizionali o i tributi di scopo), al di fuori di un'attuazione completa del modello previsto nell'articolo 119, possono determinare un inasprimento della tassazione a livello locale e quindi un aumento della pressione fiscale complessiva inaccettabile per la tenuta del potere di acquisto di salari e pensioni.

Mi soffermo soltanto su altri due punti che riteniamo fondamentali e strettamente collegati alle tematiche del federalismo fiscale.

Ai fini della realizzazione del federalismo fiscale è necessario procedere rapidamente all'emanazione della legge di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, prevedendo un pieno coinvolgimento di Regioni ed enti locali nei diversi momenti decisori della programmazione economica e finanziaria (cosa finora non avvenuta) dall'elaborazione del Documento di programmazione economico-finanziaria, alla legge finanziaria, alla definizione delle regole del Patto di stabilità interno.

In questo senso assume particolare rilievo il funzionamento delle sedi di codecisione fra Stato, Regioni ed autonomie locali, dalla Commissione bicamerale integrata – come previsto dall'articolo 11 della legge n. 3 del 2001 – al sistema di Conferenze secondo una logica di interlocuzione aperta anche al contributo delle forze sociali.

L'altra questione è che un'attuazione corretta del federalismo fiscale, funzionale a garantire cooperazione e solidarietà al sistema, deve essere accompagnata da una necessaria definizione con legge dello Stato dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, tenendo conto che, secondo noi, il livello essenziale deve consentire il pieno godimento del diritto relativo ed è quindi una cosa ben diversa rispetto al livello minimo.

Al fine di evitare sperequazioni nel godimento dei diritti civili e sociali, riteniamo che un'eventuale e possibile differenziazione dei livelli dovrebbe, comunque, porsi oltre la soglia del concetto di essenzialità del livello stesso. Faccio riferimento in questo caso anche a questioni poste nel questionario da voi inviatici. La presenza di modelli organizzativi differenziati sul territorio oggi di fatto esistente in ordine a prestazioni relative a diritti quali, ad esempio, la salute non può prescindere dalla necessità di assicurare ovunque sistemi efficaci ed efficienti in grado di erogare prestazioni e servizi in tempi certi e congrui. La giurisprudenza costituzionale ha individuato nella garanzia dei livelli essenziali una sorta di criterio informatore dell'intero sistema, dotato di particolare capacità espansiva tale da costituire un principio fondamentale generale che deve essere rispettato sia dalla legislazione statale che da quella regionale, sia per le materie concorrenti che per quelle esclusive dello Stato e delle Regioni. In questo senso, pur restando oggetto di competenza esclusiva dello Stato, secondo quanto previsto dalla lettera *m*) dell'articolo 117 della Costituzione, può essere considerato obiettivo anche delle politiche delle autonomie territoriali.

Ricordiamo, inoltre, che l'articolo 120 della Costituzione, nel regolamentare i poteri sostitutivi dello Stato nei confronti di Regioni ed enti locali, individua nella tutela dell'unità giuridica, economica ed in particolare nella tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali uno degli ambiti prioritari di esercizio dello stesso. Riteniamo sia questo un valido strumento di intervento in situazioni di criticità.

L'ultima questione è stata sollevata dal questionario e dal dibattito della giornata di ieri.

In ordine alla correlazione, di recente tornata alla ribalta nel dibattito politico, tra l'articolo 119 e l'articolo 116 della Costituzione che prevede la possibilità di legittime ed ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, per le Regioni che lo richiedano, nelle materie di legislazione concorrente e in alcuni casi in materie di legislazione esclusiva dello Stato, viene prevista una procedura molto garantista che prevede il rispetto dei principi di cui all'articolo 119. Riteniamo che, sotto il profilo dell'applicazione concreta, la Regione che richiede una maggiore autonomia debba comunque essere in grado di assicurarne la sostenibilità finanziaria, attraverso le risorse derivanti dalle fonti previste dall'articolo 119.

Di conseguenza consideriamo non ipotizzabile un'applicazione dell'articolo 116 che prescindendo dall'attuazione dell'articolo 119. I due discorsi devono procedere necessariamente in parallelo.

PRESIDENTE. A coloro che sono già intervenuti e che interverranno in prosieguo chiedo di consegnare l'eventuale documentazione scritta di cui sono in possesso, affinché sia acquisita agli atti delle Commissioni congiunte. Per vivacizzare il dibattito è bene attenersi alle questioni affrontate ed essere più sintetici onde rispettare i tempi stabiliti.

*PISANO, Casartigiani.* Presidente, cercherò di essere molto breve seguendo le sue indicazioni, anche perché abbiamo già provveduto a consegnare un nostro articolato documento. In questa sede voglio semplicemente limitarmi a riassumere alcune considerazioni già presenti nel documento e relative a problematiche connesse all'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione.

Com'è noto, tale articolo disciplina gli aspetti finanziari connessi all'espletamento delle funzioni degli enti territoriali ispirandosi ai principi del federalismo fiscale che possono essere così individuati: responsabilità finanziaria degli enti territoriali, autonomia nella provvista delle risorse, sufficienza di queste ultime rispetto ai compiti attribuiti, autonomia e responsabilità di spesa e ultime, ma non per importanza, perequazione e solidarietà.

La concreta attuazione di questi principi è stata oggetto di un'approfondita analisi sia in dottrina sia da parte dell'Alta commissione per il federalismo fiscale. Tuttora, è oggetto di un vivace dibattito, anche alla luce delle nuove disposizioni contenute nella legge finanziaria per il 2007. In questa sede non vogliamo entrare nel merito e nel dettaglio delle disposi-

zioni ivi contenute. Vogliamo semplicemente attenerci alle tematiche evidenziate nel questionario inviatoci.

La possibilità di garantire effettivamente in modo omogeneo su tutto il territorio nazionale, pur tenendo presenti le differenze nelle singole realtà locali, determinati livelli essenziali nelle prestazioni concernenti i diritti sociali è, a nostro avviso, direttamente connessa ad una corretta e coerente valorizzazione in sede attuativa di alcuni dei principi del federalismo fiscale. Mi riferisco alla responsabilità finanziaria dell'ente, autonomia e responsabilità di spesa e soprattutto perequazione e solidarietà.

Prevale l'opinione che al finanziamento di quanto necessario ad assicurare i livelli essenziali delle prestazioni, gli enti devono provvedere con loro risorse ordinarie, con il gettito dei tributi propri, ancorché istituiti con leggi statali, con le compartecipazioni ai tributi erariali e, per gli enti dotati di minore capacità fiscale, con le risorse ricevute dal fondo perequativo.

Proprio nello spirito federalista dell'articolo 119 e attraverso l'utilizzo del fondo perequativo può realizzarsi la garanzia delle pari opportunità tra i territori, soprattutto in relazione all'innalzamento dei livelli essenziali delle prestazioni eventualmente decise e poste in essere dal legislatore nazionale, al quale tale prerogativa è riservata.

L'analisi va necessariamente trasferita sul diverso piano dell'individuazione di validi criteri e meccanismi operativi che possano finalmente contribuire ad innescare comportamenti virtuosi nella gestione finanziaria delle prestazioni concernenti i diritti sociali. Questo anche al fine di superare le problematiche che hanno limitato l'operatività di norme, quali la legge n.56 del 2000, originariamente emanate proprio con la finalità di realizzare i principi del federalismo fiscale.

Ci preme osservare che non risulta condivisibile in alcun modo la definizione di eventuali criteri miranti all'individuazione di possibili aree di differenziazione all'interno del territorio nazionale, al fine del raggiungimento dei livelli essenziali delle prestazioni stesse. L'obiettivo è realizzare un'omogeneità di trattamento su tutto il territorio. Quindi, il problema si sposta sui criteri e i meccanismi da adottare per individuare il corretto livello di risorse necessario ad integrare il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni.

A nostro avviso, è importante procedere a un ribaltamento del campo di analisi, partendo non dalle risorse ma dalla corretta determinazione della spesa necessaria per la realizzazione dei diversi livelli di prestazione. Ci rendiamo conto che tale processo non è né agevole né breve ma riteniamo sia assolutamente necessario per evitare, in linea tendenziale, l'insorgere di forme non virtuose di gestione delle risorse finanziarie, in relazione alle prestazioni di cui stiamo discutendo. In realtà, queste forme non virtuose riverbererebbero effetti negativi in termini di copertura *a posteriori* dell'eccedenza di spesa. Quindi, il processo di determinazione delle spese va attentamente riconsiderato.

Un'ultima annotazione a tal riguardo. La determinazione delle spese su base storica – che è il criterio seguito per determinare il livello di spese

– ha il pregio di evitare in prima battuta problemi di insufficienza o di eccesso di risorse. Tuttavia, non va sottaciuto il beneficio in termini di comportamenti virtuosi – riprendendo quanto già detto dal collega della Confindustria – del procedimento connesso all’attribuzione delle risorse finanziarie sulla base di indicatori oggettivi dei costi e delle prestazioni.

Concludiamo evidenziando l’estrema opportunità di esplorare forme miste di criteri per la determinazione delle spese non solo su base storica ma anche su base *standard*. Questo ovviamente ha grande importanza per aree di rilevante interesse quale, ad esempio, la sanità.

VITALI (*Ulivo*). Signor Presidente, desidero rivolgere due domande, di cui una al Governo, ma non so se è presente un suo rappresentante.

PRESIDENTE. No, non è presente.

VITALI (*Ulivo*). Allora, come ha giustamente suggerito il collega Vizzini nella seduta di ieri, proporrei di invitare il Ministro dell’economia in una prossima audizione delle Commissioni congiunte a riferire su come intende procedere su questo versante. Visto l’annuncio di un provvedimento collegato alla legge finanziaria sul federalismo fiscale, credo infatti che sia molto importante capire quello che sta succedendo. Faccio presente che l’articolo 45 del disegno di legge finanziaria, in corso d’esame presso la Camera dei deputati, istituisce una Commissione tecnica per il coordinamento dei rapporti finanziari tra lo Stato e il sistema delle autonomie locali, che dovrebbe avere il compito di avanzare proposte anche in questa materia. Ritengo molto importante che il Governo presenti un provvedimento collegato alla legge finanziaria, ma considero altrettanto importante che non sia solo l’Esecutivo ad assumere su questo tema così rilevante, come tutti...

BOATO (*Verdi*). Forse non lo discuterà con la Commissione affari costituzionali ma con le Commissioni bilancio e finanze.

VITALI (*Ulivo*). Collega Boato, veda lei con chi deve discuterne. Mi chiedo allora per quale ragione ci troviamo oggi in questa sede a discutere di federalismo fiscale.

PRESIDENTE. Evidentemente vi sono alcuni aspetti istituzionali che vanno valutati.

VITALI (*Ulivo*). Faremo allora una seduta congiunta. Va bene così? È previsto nel Regolamento sia della Camera dei deputati sia del Senato della Repubblica.

La seconda domanda che vorrei formulare è indirizzata invece alle rappresentanze delle istituzioni e delle associazioni che intervengono. Come valutano i risultati raggiunti dalla Commissione Vitaletti? La mia personale opinione è che ripartire sempre da zero sia dannoso. Ritengo

che quella Commissione, seppur nominata dal precedente Governo che, come noto, non è della mia stessa parte politica (era un Esecutivo di centro-destra), abbia prodotto buoni risultati. Nel riassumerli brevemente, significativo anzitutto che il primo fondamentale risultato è che il federalismo fiscale deve essere a parità di gettito e di spesa: tutto ciò che non è così non è federalismo fiscale, è un inganno. È infatti del tutto evidente che se si usa la parola federalismo per aumentare impropriamente le entrate fiscali o le spese, bisognerà agire sull'uno e sull'altro versante per impedirlo. Infatti, come giustamente rilevato dal dottor Garrone, il federalismo fiscale è un modo per rendere responsabili le istituzioni locali e regionali investite di nuove competenze dalla Costituzione, a parità di gettito fiscale complessivo e a parità di spese. Ciò significa riprendere l'iniziativa sul tema della semplificazione e della riforma amministrativa che colpevolmente è stata bloccata in questo Paese per troppi anni.

Come secondo risultato, la Commissione Vialetti è giunta ad affermare che bisogna agire su una pluralità di leve; bisogna uscire dall'idea che ciascun livello istituzionale dipenda troppo da un solo cespite. Ad esempio, i Comuni non possono dipendere esclusivamente dal gettito immobiliare, altrimenti si arriva al doppio risultato negativo che agiscono eccessivamente su questo cespite e che si costruiscono nuovi edifici esclusivamente per avere nuove entrate, producendo dei danni sotto ogni profilo.

Analoghe considerazioni valgono per le Regioni, per le quali l'IRAP è uno dei tributi ma ve ne devono essere anche altri. La Commissione Vitaletti propone la chiave delle compartecipazioni: quindi, una più massiccia compartecipazione all'IVA delle Regioni; una compartecipazione comunale all'IVA con – come indicato dalla Commissione Vitaletti – una compartecipazione dinamica all'IRPEF (come vediamo nel disegno di legge finanziaria e sarebbe un fatto positivo se si avviasse fin dal 2007). Per quanto riguarda le Province, la Commissione propone di fare leva su cespiti legati alla mobilità, anche in ragione del tipo di funzioni che esse svolgono.

Un nuovo tema di riflessione, che la Commissione Vitaletti non prendeva in esame, ma che sarebbe forse bene introdurre, è – qualora si intendano rafforzare le forme associative intercomunali – trasferire su quel piano, più che sui Comuni che ne fanno parte, le leve di autonomia fiscale.

Chiedo quindi come valutate i risultati del lavoro di quella Commissione perché, se si arrivasse alla conclusione che si tratta di un buon lavoro, proporrei di suggerire al Governo di partire da quei risultati, così da evitare che i professori, che sicuramente saranno incaricati dall'Esecutivo di formulare delle proposte, ripartano da capo secondo le loro tesi accademiche.

**PRESIDENTE.** Il senatore Vitali ha riproposto un tema che già ieri il collega Vizzini aveva posto. Mi riferisco all'esigenza – quando si parla di federalismo fiscale – di avere la possibilità e l'opportunità di conoscere l'opinione del Ministro dell'economia. Studieremo con il presidente Vio-

lante le modalità con cui questo potrà avvenire, in sede o di indagine conoscitiva o di intervento nell'ambito di un'altra procedura.

VIOLANTE (*Ulivo*). Si potrebbe fare in occasione dell'esame del provvedimento collegato alla finanziaria.

PRESIDENTE. Sono d'accordo.

VIZZINI (*FI*). Signor Presidente, intervengo per formulare alcune osservazioni che rappresentano anche un quesito a coloro che debbono intervenire.

Per evitare di essere considerato fuori tema, desidero precisare in premessa che, a mio parere, l'indagine conoscitiva è la sede per la trattazione di un argomento, come quello alla nostra attenzione, che prescinde dalla competenza specifica sui singoli articoli della Costituzione, non essendo queste Commissioni congiunte chiamate a legiferare. Diversamente, si dovrebbe incorporare l'articolo 119 e, a quel punto, abbandonare l'indagine conoscitiva prima ancora di averla cominciata. Infatti, non affrontando la materia economica e finanziaria, ci limiteremmo a tenere solo una tavola rotonda sul cosiddetto federalismo costituzionale, esercizio che possiamo svolgere anche al di fuori delle Aule parlamentari.

Mi permetterò, quindi, di formulare alcune osservazioni che poi, nel merito, quando si dovrà legiferare, saranno affrontate in sede consultiva anche da altre Commissioni per l'espressione dei pareri, ma che comunque rientrano in un contesto generale che credo riguardi tutti.

Premetto che considero l'articolo 119 della Costituzione, come riscritto nel Titolo V approvato nella XIII Legislatura, una buona norma che si potrebbe condividere, ma che è molto impegnativa per quanto in essa riportato.

Formulo anzitutto un'osservazione sui costi del federalismo perché ho visto – mi rivolgo agli interlocutori presenti – che istituti specializzati, enti pubblici e privati, si sono sbizzarriti a indicare, in migliaia di miliardi di vecchie lire, il costo del federalismo, partendo da un dato: hanno studiato il costo di un qualcosa che non c'è e, probabilmente, non hanno ben compreso che il punto di partenza è sapere che, se si attua il federalismo, si chiudono dei centri di spesa a livello nazionale perché se ne aprono altri sulla stessa materia in periferia.

L'obiettivo del federalismo deve essere sapere che una serie di servizi è resa sul territorio in modo da essere più vicini all'utente, che può identificare chi glieli fornisce, e in modo da far funzionare meglio la democrazia. Il cittadino così vede qual è l'ente che gli rende un servizio, come glielo rende e, poi, su tale base determina il proprio consenso politico. Detto servizio non deve necessariamente, anzi assolutamente, costare più di quanto costa erogare gli stessi servizi da una sede centrale – che è Roma – che opera per tutto il Paese.

Il vero punto è che la capacità di funzionamento del federalismo è sapere se siamo in grado di spostare queste competenze e la fruizione

di questi servizi, chiudendo contemporaneamente i rubinetti di spesa da cui vengono in questo momento erogati. È un dubbio forte in questo Paese che – ricordiamolo – per *referendum* ha proceduto alla chiusura di Ministeri per poi riaprirli qualche mese dopo cambiandone vagamente la denominazione. E' un Paese dove esistono ancora uffici stralcio per le pensioni di guerra; dove con facilità si aprono uffici la cui chiusura avviene però sempre con grande difficoltà. Certamente la duplicazione sarebbe un fatto economico che il Paese non è in grado di reggere. Su tutto questo deve incentrarsi l'esame che stiamo svolgendo.

L'articolo 119, peraltro, prevede nella sua nuova formulazione, che mi sembra congrua, che una serie di tributi debbano diventare regionali o locali. Un'osservazione: sono contrario alla compartecipazione dei tributi, soprattutto di quelli diretti, perché la politica fiscale oggi non è solo una politica di prelievo ma rappresenta una delle leve della politica economica. Cito un esempio che ho dovuto studiare perché riguarda la Regione in cui vivo e sono eletto. La Sicilia è titolare di quasi tutti i tributi devoluti dallo Stato alla Regione. La titolarità di imporre i tributi è, però, dello Stato. Il Governo a un certo momento decide di rimodulare la curva delle aliquote per dare un beneficio ai cittadini che vivono su tutto il territorio nazionale. Cosa avviene allora se la forma di decentramento è quella della compartecipazione nell'imposta diretta? Si verifica che una determinata Regione, in ragione della minore compartecipazione di un tributo, incassa meno (perché il cittadino deve alleggerire il carico fiscale), ma non diminuiscono correlativamente i compiti complessivi ad essa delegati. Il cittadino di quella Regione paga di meno, la Regione incassa di meno ma deve comunque assolvere ai compiti che aveva prima che l'aliquota fosse cambiata. Se la Regione si ribella, il cittadino, che risparmia, invita la Regione a non intromettersi e a non lamentarsi.

Questo è il quadro che si prospetta con la compartecipazione ai tributi diretti, che sconsiglierei nella maniera più assoluta, proprio per evitare una serie di effetti a catena che non consentirebbero una corretta dislocazione delle risorse.

In secondo luogo, badate bene: non si tratta di un problema di poco conto. La Germania, pur essendo nata come un Paese federale ed avendo avuto, nel momento in cui realizzò l'unificazione, una dislocazione dualistica (come ancora oggi ha il nostro Paese, anche se non in quei termini, per quanto le differenze tra Nord e Sud comunque vi siano), incontrò gravissimi problemi di gestione dopo l'unificazione tra Ovest ed Est, per il suo impatto su territori largamente arretrati.

Questo è davvero il problema centrale da affrontare. L'articolo 119, terzo comma, lo fa perché istituisce due tipi di fondi che, però, sono complessi da amministrare: «La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante». Vorrei che qualcuno venisse a spiegarci qui – e lo dico ai Presidenti delle Commissioni affari costituzionali, perché si tratta di qualcosa di utile – che significa in termini giuridici «capacità fiscale». Ho visto salire in cattedra tantissimi assistenti universitari, diventati poi

titolari della stessa, scrivendo libri sull'articolo 53 della Costituzione, che è incentrato sulla capacità contributiva. Sul concetto di capacità fiscale vedremo salire in cattedra molti più docenti di quanti non sia avvenuto con la capacità contributiva. Presidenti, cos'è la capacità fiscale? Quella correlata ai servizi pubblici di cui un cittadino usufruisce? Disciplinarla dal punto di vista giuridico sarà un esercizio non facile. Se intendiamo svolgere audizioni di docenti universitari, forse sarebbe il caso di prevederne alcune anche con professori di scienze delle finanze e di diritto finanziario. Non si tratta di un problema di diritto tributario, ma di effetti economici delle imposte, perché ciò non è semplice e il fondo perequativo deve consentire a chi ha meno di partecipare in modo equo alle risorse del Paese.

A questo punto si presenta un altro problema, che riguarda le Regioni più svantaggiate. Bisogna introdurre nella legge di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione il principio della responsabilità dell'amministratore, in base al quale si deve stipulare un patto con tutte le amministrazioni regionali, sostanzialmente per individuare i risultati raggiungibili e, solo a quel punto, far scattare le risorse perequative. Lo dico io che sono meridionale, quindi non ho problemi perché non parlo di fatti che non mi appartengono: sarebbe troppo facile se a fine anno lo Stato intervenisse per realizzare la perequazione. Quale amministratore del Sud tenterebbe di imporre tributi propri ai cittadini, sapendo che tanto, alla fine, la questione in qualche modo si risolve con un intervento centrale? È evidente che va affermato nella legge ordinaria un principio di responsabilità di chi amministra, fissando determinati traguardi; solo raggiunti questi scattano altri effetti.

Ancora, la legge prevede un altro fondo, non perequativo ma di sviluppo, per promuovere, appunto, lo sviluppo economico e la solidarietà sociale, rimuovere gli squilibri economici, favorire l'esercizio dei diritti della persona e provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni di Regioni ed enti locali. Prendendo spunto da quest'ultimo concetto, penso, per esempio, al Lazio e alla città di Roma che, per essere la capitale d'Italia, ogni giorno sopporta per i propri cittadini un volume di spese pubbliche che non è lo stesso delle altre città e Regioni. In questa Regione ed in questa città, infatti, arrivano quotidianamente alcune decine di migliaia di soggetti da tutte le parti d'Italia, perché Roma è la capitale, e i servizi gravano sugli enti. A tal fine ritengo necessario dare luogo, com'è stato fatto in passato, anche a un'audizione con il sindaco di Roma.

PRESIDENTE. Infatti è prevista.

VIZZINI (FI). I parametri dello sviluppo economico rappresentano un altro aspetto sul quale credo sia necessario riflettere.

Aggiungo, in conclusione, che in questo caso si parla dell'indebitamento che i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni possono sostenere solo per finanziare spese di investimento, ed è esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti. È sacrosanto: quando

realizzeremo il federalismo fiscale – se dobbiamo farlo sul serio – si porrà un problema sul debito pubblico di questo Paese, per sapere con quali risorse lo Stato continuerà a pagarlo o se tale questione dovrà essere vista in relazione alle risorse che si distribuiscono sul territorio. Stiamo parlando di un tema assolutamente non banale né di poco momento. Affermo ciò anche perché penso che sul punto sia importante ascoltare l'opinione dei nostri interlocutori, dal momento che qui risiede la chiave di tutta la materia su cui stiamo tentando di ragionare.

Questa è la vera parte del Titolo V da attuare per poter sperare di passare dal regionalismo al federalismo, per dircela sino in fondo. Non lo dico per fare un appunto, ma perché un po' di umiltà dobbiamo averla tutti nella vita.

Per i suddetti motivi, sarebbe un bene che il Governo – invece di dar luogo agli incontri necessari in un secondo momento, come sarà poi costretto a fare – approfittasse della presente occasione. Suppongo, infatti, che di sabato non vi siano tanti altri impegni parlamentari che impediscano di avere qui presente un membro del Governo ad ascoltare queste nostre chiacchiere – salvo che non le si ritengano davvero tali - e a seguire il tema, al fine di guadagnare tempo e non replicare a tutti questi incontri in sede governativa. Quella odierna non sarebbe una cattiva occasione per ragionare insieme su un tema sul quale – con sfumature varie e contrapposizioni, ma non su queste parti della Costituzione – abbiamo già ragionato in passato, con diversità di vedute nettamente meno marcate rispetto all'asprezza dello scontro politico che ci vede contrapposti su altri temi.

PRESIDENTE. Può ora intervenire il presidente della Regione Lazio, Piero Marrazzo, che è qui presente in rappresentanza della Conferenza delle Regioni.

*MARRAZZO, Conferenza delle Regioni e delle Province autonome.* Signor presidente Bianco, presidente Violante, onorevoli deputati e onorevoli senatori, recepisco immediatamente l'invito del presidente Bianco a consegnare in un secondo momento una relazione scritta, contenente le linee espresse anche da anni: cito solamente gli incontri tenuti a Ravello dalla Conferenza delle Regioni.

Vorrei invece esprimere alcune valutazioni, nella convinzione che la presente audizione si svolga non nell'ambito di un convegno né in un luogo dove si possono fare chiacchiere, bensì in una sede in cui si possono applicare alcuni principi fondamentali della sussidiarietà verticale con capacità di confronto e si può, d'altro canto, verificare se la sussidiarietà orizzontale può trovare applicazioni concrete.

Mi sono venuti in mente due maestri costituzionalisti, in primo luogo Costantino Mortati: mentre stiamo ragionando di una norma scritta, formale, già ci confrontiamo con una Costituzione materiale, e quindi con una materia viva. Parliamo, cioè, di assetti istituzionali o di applicazione di norme costituzionali mentre poi entrano nel nostro dibattito (ho ascol-

tato con attenzione alcuni interventi, tra cui, ad esempio, quello del dottor Garrone della Confindustria) temi come la *governance* del *day by day*.

In secondo luogo, mi è venuto in mente Gustavo Zagrebelsky, presidente emerito della Corte costituzionale, il quale sosteneva che la Costituzione è fatta di una pasta specialissima, un qualcosa da costruire insieme. Questi sono due temi, a mio avviso, centrali in un incontro come quello odierno.

Il primo riguarda la capacità di comprendere che il federalismo fiscale è forse la norma più aderente all'attività odierna degli enti regionali; d'altra parte – e credo che quanto detto ieri costituisca una linea guida – occorre attuare il Titolo V, per poi ragionare su eventuali riforme.

Ho apprezzato la valutazione espressa in precedenza (do così una risposta immediata a una delle domande): prima di chiedere ad altri professori o agli stessi legislatori di intervenire sulla materia, cerchiamo di capire se partiamo da zero. A mio avviso – e anche ad avviso della Conferenza delle Regioni – non partiamo da zero.

So di parlare alle Commissioni congiunte affari costituzionali e non alla Commissione bilancio e quindi credo che la tematica vada inquadrata in tal senso. Il primo tema che desidero affrontare, quindi, riguarda la richiesta di partecipazione e di condivisione, arrivata ieri dalle Regioni. Ringrazio in proposito l'onorevole Vizzini per aver citato il tema di Roma capitale e quindi del Lazio Regione di Roma. Il primo quesito è se esiste la sussidiarietà verticale prevista dalla Costituzione. Ebbene, credo che su questi temi sia necessario considerare che esiste la Repubblica, composta dallo Stato, dalle Regioni e dagli altri enti locali, aspetto che a volte sfugge. Sembra quasi vi siano due compartimenti stagni, situazione che credo ormai non sia più possibile. Nella pratica della politica, infatti, è evidente che alcune scelte devono essere assolutamente condivise. Penso, ad esempio, ai livelli essenziali di assistenza nella sanità o ai livelli di qualità delle prestazioni.

Desidero evidenziare un aspetto importante che va al di là del ruolo di queste Commissioni congiunte. La spesa è cresciuta, è vero, ma siamo sicuri che le somme trasferite dallo Stato per le materie di competenza regionale e per i servizi prestati alle Regioni abbiano portato ad una crescita? Siamo sicuri che si sia corrisposto alle necessarie esigenze dei cittadini o alle attese di prestazione di quei servizi? A mio parere – e ad avviso dei Presidenti delle Regioni – questa è una questione assolutamente da valutare.

Pertanto, su tale tema, collegato al federalismo fiscale – e credo che su questo tutti desiderino condividere l'idea di partecipazione –, se partiamo dall'assunto che non siamo all'anno zero (in considerazione del ruolo dell'Alta Commissione sul federalismo fiscale, cosiddetta Commissione Vitaletti e del decreto legislativo n. 56 del 2000, che rappresenta quasi un momento di snodo tra la situazione precedente e quella successiva) bisogna interpretare l'articolo 119 della Costituzione anche con un criterio di temporalità e di gradualità.

Come Regioni, infatti, anche se siamo d'accordo – lo dico ai Presidenti – con la gradualità delle applicazioni, che è opportuna e necessaria, riscontriamo un problema di cornice temporale. Ho ascoltato in proposito l'intervento del rappresentante della CISL. Si tratta di un tema fondamentale.

Anch'io, forse, abbandonerò il tracciato degli affari costituzionali e mi legherò all'attualità. Stiamo parlando di responsabilità delle Regioni, ma sento parlare pochissimo dei trasferimenti, tema che grava sugli enti locali. Si può far a meno di pensare che per la sanità non si sono ancora conclusi i trasferimenti del 2003? Siamo convinti di parlare di senso di responsabilità? Ovviamente sono d'accordo ancora una volta con il principio; credo che lo spirito *bipartisan* in un luogo come questo sia fondamentale se si vuole riflettere con quella onestà intellettuale, che mi sembra che oggi sia emersa in tutti gli interventi che mi hanno preceduto e che seguiranno. La responsabilità degli enti locali è legata anche alla responsabilità dello Stato. Se pensate che ancora oggi dialoghiamo con lo Stato per l'attuazione dei trasferimenti del 2003, capite bene quanto questo tema sia importante.

Proseguo cercando di conferire al mio intervento una logica. Non abbiamo visto tradotte in azioni politiche le valutazioni della Commissione Vitaletti o quelle svolte in altri luoghi. In questo caso il *gap* è forte, perché si confronta con un federalismo fiscale che poi, ancora oggi, mi sembra sia letto nella logica dei trasferimenti.

Vengo, dunque, a un'altra delle domande poste, perché il senso dell'audizione è rappresentato dalla capacità di realizzare una dialettica non figlia di posizioni predefinite, ma aperte. Il tema forse si è incentrato unicamente sulle tasse legate al soggetto istituzionale locale, che si tratti di Comune, di Provincia o di Regione. Ma solleciterei anche un'attenzione particolare a considerare il bilancio regionale, e quindi le entrate in relazione alle spese, in una demarcazione molto netta.

Accantoniamo la sanità perché si è capito che costituisce un tema a parte, che impegna il 70 per cento dei bilanci regionali. Se dovessimo, infatti, legare il federalismo fiscale al 70 per cento del bilancio regionale, rischieremmo quasi di considerare le Regioni un surrogato del vecchio Ministero della salute, perché presterebbero solo sanità. Se leghiamo poi l'articolo 119 all'articolo 117 della Costituzione e all'impostazione del Titolo V, sappiamo che il vero tema è quello della responsabilità, ma anche della capacità di programmazione. Voglio attenermi al tema e alla sede, quindi all'impianto costituzionale.

Mi viene in mente anche un altro problema: cosa sono oggi le Regioni? Tale questione riguarda la differenza tra regionalismo e federalismo. Il regionalismo non è stato applicato dal 1950 al 1970 e ciò ha rappresentato un *gap* che ancora oggi paghiamo. Come Conferenza delle Regioni – e lo dico anche nella rilettura di Roma capitale all'interno di ciò che sarà il Lazio Regione di Roma – speriamo che questo tema importante, avulso da un contesto più generale, rimanga centrale. È il momento di esaltare, in rapporto al federalismo fiscale, il fatto che le Regioni, nello

schema federale, devono avere competenza legislativa e di programmazione. Ciò può diventare un anello di congiunzione.

Il primo intervento del dottor Garrone ci ha posto in connessione con l'attualità. Sapete che l'attuale legge finanziaria per alcune Regioni può significare un superamento dei tetti, quindi un'imposizione di IRAP, IRPEF e di *ticket*, che potrebbe portare a un irrigidimento e a un ingessamento del bilancio regionale, che di fatto strozzerebbe lo sviluppo economico delle imprese.

Un esempio ci può aiutare a comprendere questo aspetto del federalismo fiscale. Sapete che vi è in finanziaria un provvedimento che interviene proprio sui distretti farmaceutici, che quindi pone un peso forte sulle imprese. Ciò porterebbe il Presidente della Regione che ha il secondo distretto chimico-farmaceutico del Paese – ma posso pensare alla Lombardia che ha il primo – ad avvertire che una stretta così forte potrebbe compromettere lo sviluppo del distretto industriale, anche per quanto riguarda la ricerca, lo sviluppo e l'innovazione. Dall'altra parte però vi è il problema della spesa farmaceutica e quindi, anche in quel caso, il senso di responsabilità degli amministratori degli enti locali imporrebbe di intervenire per controllarla.

Torno a Gustavo Zagrebeki e Costantino Mortati. Ringrazio molto i presidenti Bianco e Violante: credo che questa sia stata e sia un'occasione in cui è anche importante creare la cinghia di trasmissione tra il momento legislativo, le Camere, e l'Esecutivo. Mentre parliamo di tutto questo, infatti, potrebbe anche esserci una doppia velocità, che mi preoccuperebbe: sarebbe preoccupante se, ad esempio, il testo unico sulle autonomie locali avesse un *iter* del tutto avulso da quello di cui oggi stiamo parlando.

Nella relazione che depositerò agli atti della Commissione sono contenuti altri elementi di analisi. Come Conferenza delle Regioni chiediamo fermamente, da un lato, di partecipare e condividere le scelte, dall'altro, di assumerci le nostre responsabilità (già stiamo provando a farlo) ragionando soprattutto in un'ottica europea.

Personalmente legherei il concetto di federalismo fiscale, che con la democrazia di prossimità sembrerebbe allontanarci dalla cornice politica ed istituzionale europea, con il sistema delle autonomie locali. Oggi le Regioni – secondo me e secondo la Conferenza dei Presidenti – sono proprio il luogo in cui immaginare lo sviluppo europeo. Forse la sconfitta referendaria in alcuni Paesi è dovuta al fatto che il passaggio decisivo della condivisione di una Costituzione europea è stato staccato dal territorio. Le Regioni, quindi, non devono essere viste come enti territoriali esclusivamente finalizzati alla gestione della spesa, ma come luoghi di programmazione e di legislazione, capaci di vivere l'autentico federalismo in un giusto rapporto di equilibrio con lo Stato centrale.

Credo che nell'ambito di un sistema federale forse la mancanza di un Senato delle Regioni in questo Paese si faccia sentire. La Conferenza Stato-Regioni oggi appare debole, troppo gracile per poter essere stanza di compensazione di problematiche come quelle al nostro esame. A chi oggi rappresenta le parti sociali faccio presente che si può indicare in-

sieme la strada da percorrere, anche perché la nostra Costituzione ce lo insegna. Infatti, la nostra Carta costituzionale è stata immaginata con un sistema di *check and balance*. Se riusciamo a ritrovare tutti insieme questo sottile equilibrio possiamo immaginare un federalismo fiscale fondato su un articolo 119 della Costituzione che ci aiuti realmente a governare il Paese e la Repubblica in tutte le sue componenti.

PRESIDENTE. Ringrazio il presidente Marrazzo per aver accolto il nostro invito a interloquire sulle questioni sollevate nel corso degli interventi precedenti.

Cedo ora la parola al presidente del consiglio regionale del Friuli Venezia Giulia, nonché coordinatore della Conferenza dei presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle Province autonome, Alessandro Tesini.

*TESINI, Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle Province autonome.* Presidenti, desidero svolgere velocemente soltanto un paio di considerazioni, giacché su questo punto la relazione che vi abbiamo trasmesso è piuttosto precisa. Preferisco pertanto tener conto del dibattito di ieri e delle conclusioni che non sono state esauritive – come era normale che fosse – ma che comunque ci hanno fornito un'indicazione di percorso, tant'è vero che questa mattina abbiamo ripreso con l'introduzione del presidente Bianco ha fatto riferimento a quelle conclusioni. Desidererei inoltre replicare ad alcune considerazioni che ho sentito poc'anzi.

Se avviciniamo il tema del federalismo fiscale come se si trattasse di un espediente per adattarci al declino piuttosto che ad un'opportunità e ad un fattore di crescita e di sviluppo, avremmo una pericolosa distorsione e tradiremmo anche una altrettanto pericolosa tentazione. Mi sembra evidente infatti che il richiamo fatto oggi da molti, con sfumature non diverse ma consonanti, al federalismo fiscale come strumento di trasparenza e responsabilizzazione vada inteso proprio in tal senso nell'ottica di un Paese che vuole crescere. Alla fine, infatti, si distribuisce e ridistribuisce ricchezza se ce ne è, ma se c'è miseria verrà distribuita e ridistribuita solo miseria.

Ho fatto questa premessa per sottolineare che quando oggi parliamo di competenza e di missione delle Regioni in un Paese che da regionalista prova, con fatica e non senza contraddizioni, ad approdare ad un orizzonte federalista, dobbiamo tener presente che oggi la missione delle Regioni nelle politiche di crescita e di sviluppo è davvero una missione nuova. La vera nuova competenza delle Regioni non mi sembra affatto contraddittoria e diversa da quanto è emerso nella discussione di ieri, anche quando ci siamo trovati d'accordo nell'affermare che forse ricollocare allo Stato alcune competenze, un po' frettolosamente attribuite alle Regioni (la promozione dell'Italia all'estero piuttosto che la politica delle infrastrutture o la distribuzione dell'energia) non contraddice la consapevolezza che alla nuova competizione mondiale, molto più severa e impegnativa

tiva, si fa fronte con dinamiche, attente e intelligenti politiche dello sviluppo locale.

Quindi la trasparenza e la responsabilità, grazie anche ad un approccio che vada nella direzione del federalismo fiscale, vanno costruite e ricercate all'interno di una cornice che spinga le Regioni e gli enti locali a fare sviluppo, a produrre ricchezza e non a considerarsi unicamente come centro di spesa. Il problema di fondo oggi è proprio questo ed è non soltanto di competenze e di attribuzioni, ma anche di responsabilizzazione e di cultura politica e amministrativa. Oggi stiamo arrivando a questa consapevolezza e, pertanto, quando ieri il senatore Vizzini chiedeva – mi è dispiaciuto non aver potuto rispondere – se i Consigli regionali hanno questa consapevolezza, posso oggi rispondere che a fatica i Consigli regionali si stanno avviando davvero a questa consapevolezza.

Inoltre, poiché sembra che conveniamo abbastanza sulla valutazione e sull'analisi del problema (è stato detto che questo è uno dei punti su cui ci si è divisi di meno), cerchiamo di agire con tempestività. Prendo per buono che dell'articolo 119 della Costituzione si dia una lettura condivisa. Per la verità nella scorsa Legislatura si è discusso molto circa il senso letterale di questo articolo per capire se fosse esaustivo o meno, soprattutto in riferimento all'affermazione che enti locali e Regioni dispongono di competenze proprie, con risorse proprie. Mi sembra che oggi la conclusione sia quella di affermare che il senso è chiaro, ancorché molto impegnativo; dunque, il problema è solo di darne attuazione. Se così è andiamo avanti, gradualmente ma in fretta, perché questo è un punto sul quale non è più possibile stare fermi.

Non abbiamo bisogno di scoprire oggi che il nostro è un Paese diviso e diverso. In tutta franchezza l'idea di utilizzare il federalismo fiscale – che come viene consegnato dall'articolo 119 è al tempo stesso uno strumento cooperativo ma anche competitivo – è corretta, giacché è in questa sintesi di cooperazione e competitività che dobbiamo ragionare. Al riguardo il senatore Vitali offre una soluzione affermando che il federalismo si deve realizzare a parità di spesa e di entrate. In sostanza, afferma che le Regioni in grado di fare meglio non devono essere Regioni virtuose perché aumentano le entrate, ma perché riescono ad ottenere gli stessi risultati a costi minori. Pertanto, la virtuosità di queste Regioni è data dal fatto che, una volta garantiti i livelli essenziali, sono in grado di andare oltre, ottenendo un'organizzazione più razionale dei servizi e una qualità più elevata dei risultati e dei prodotti, grazie ad una massa critica diversa e alla loro capacità di realizzare tali obiettivi a costi inferiori.

Questo può rappresentare un punto di sintesi su cui ci si ritrova ma che deve essere adeguatamente definito, condiviso, ed è bene che si attivino rapidamente le cosiddette sedi di concertazione che tutti stiamo auspicando; peraltro, sono dell'idea che le sedi di concertazione funzionino se sono poche ed essenziali, perché se sono troppe diventano sedi di confusione e di paralisi reciproca.

Sulla base della definizione citata dal senatore Vitali, su cui si potrebbe convenire, l'idea di utilizzare il federalismo fiscale come un'oppor-

tunità di omogeneizzazione e di livellamento mi sembra nobile ma non so se possa essere realizzata. Oggi nel nostro Paese alcune Regioni chiedono che non sia loro attribuita una responsabilità totale perché non sono in grado di sostenerne l'onere; nel contempo, altre Regioni affermano di essere in grado di realizzare le proprie politiche solo se dotate di piena responsabilità. Non credo si possa reggere ancora a lungo a fronte di questa evidente tensione. Non so se queste Regioni parlino a buon titolo e a buona ragione. Dovrei rappresentare una delle Regioni capaci ma non scommetterei sulla nostra piena e totale autosufficienza.

Condivido quindi la valutazione del presidente Garrone e di altri secondo la quale dovremmo dotarci in fretta di meccanismi e sistemi statistici trasparenti e condivisi. Come facciamo, infatti, a valutare la piena autosufficienza di una Regione? È chiaro che questa tensione ci induce al rischio di una lettura distorta dell'articolo 116, terzo comma, mentre mi sembra che si possa convenire sull'interpretazione letterale di tale articolo che afferma che l'autonomia va realizzata assieme all'attuazione del federalismo fiscale e non a prescindere da esso. Il federalismo fiscale cooperativo e competitivo che abbiamo inserito in Costituzione rappresenta la cornice in cui è consentito il dettato del terzo comma dell'articolo 116.

Ritengo sia bene procedere con tale gradualità e non ho sentito alcuna voce dissonante al riguardo. Di certo il lavoro compiuto nella scorsa legislatura deve rappresentare la base di partenza. Da parte di tutti si è detto che il limite è stato quello di avere poco lavorato, ma si è studiato davvero tanto; l'avvio di nuovi studi equivarrebbe a dare al Paese un messaggio assolutamente deprimente. Chi vuole procedere agli approfondimenti continui a farlo ma – ripeto – quanto è già stato compiuto nella legislatura passata appare assolutamente un'opportuna base di partenza, sapendo che – citando le conclusioni della giornata di ieri – possiamo chiedere alle Regioni di procedere con coerenza a quell'azione di razionalizzazione e di semplificazione che dà seguito all'impostazione del senatore Vizzini. Pertanto, il giorno in cui saranno trasferiti in modo corrispondente competenze, personale e quant'altro da una Regione ad un ente locale saremo sicuri che quella Regione si è impegnata in tal senso (come ha fatto quella che rappresento) e sarà di tutta evidenza che, a quel punto, le funzioni e le attribuzioni della stessa Regione in quegli ambiti saranno esaurite.

Non vorrei suscitare la reazione di qualcuno dei soggetti auditi oggi insieme a noi, ma attualmente esiste un livello di rappresentanza che può forse sembrare eccessivo rispetto ai compiti che siamo chiamati a svolgere. Saremmo però credibili nel chiedere questo alle Regioni se lo Stato cominciasse a dare attuazione alla normativa di armonizzazione della contabilità e della finanza pubblica e definisse questi principi. Infatti, in assenza di un simile comportamento le invasioni di campo diventano non dico quotidiane ma quasi, in modo tale che si crei poi il pretesto per ingiustificate normative di dettaglio in quanto non si è provveduto al resto. Quindi, muoviamoci.

*VELTRO, Unione italiana del lavoro (UIL)*. Ringrazio i Presidenti delle Commissioni parlamentari congiunte e i deputati e senatori qui presenti per l'opportunità che ci è stata fornita in questi giorni.

Ricordo che la UIL ha consegnato il questionario che ci era stato distribuito anche per la parte relativa alla giornata di oggi. Vorrei quindi svolgere alcune riflessioni rispettando i tempi consentiti.

Il mio intervento integra quanto sostenuto nel dibattito di ieri perché riteniamo che l'intero Titolo V della Costituzione abbia una sua coerenza. Proprio sulla base di questa convinzione, evitando di ripetere gli argomenti esposti ieri sul Senato federale, credo che l'applicazione del federalismo fiscale che deve essere chiaramente introdotto con legge ordinaria, non possa non tener conto dell'applicazione degli articoli 116, 117 e 118 della Costituzione. I due aspetti, a nostro avviso, devono viaggiare di pari passo.

Questo è uno dei punti che ci ha indotto a giudicare negativa la riforma costituzionale bocciata dal *referendum* che prevedeva la distribuzione prima delle competenze, poi delle risorse. A nostro avviso, il trasferimento delle competenze e quello delle risorse debbono procedere contemporaneamente. Pertanto, discutiamo pure nel caso si individui la necessità di riportare determinate materie alla competenza esclusiva dello Stato, ma poi applichiamo anche il federalismo fiscale. Non si può camminare in modo diverso.

Alla base di questo ragionamento v'è la nostra convinzione che alle competenze individuate debbano corrispondere le risorse. Vorrei spiegare le motivazioni di questa impostazione ma credo che un accenno ad esse sia già stato fatto dal presidente Marrazzo. Abbiamo attuato il decentramento amministrativo con le leggi Bassanini; abbiamo quindi stabilito i costi, ma poi alle funzioni attribuite alle Regioni e agli enti locali non ha fatto seguito un adeguamento dei trasferimenti delle risorse, tant'è vero che molte Regioni lamentano, a proposito della spesa corrente, il problema dell'integrazione delle risorse per sostenere le funzioni trasferite. Questo ci induce a proporre che, nell'ambito della riflessione sul federalismo fiscale, si debba coniugare l'esigenza della logica della spesa storica ma anche dei costi *standard* dei servizi e delle competenze assegnate nel decentramento.

È chiaro che – riportando la riflessione sul tema oggi in discussione – vanno individuati i livelli essenziali delle prestazioni. Ovviamente, come è nella natura stessa del sindacato, siamo favorevoli ad un federalismo solidale e cooperativo e non possiamo permetterci delle disparità nel godimento dei diritti civili e sociali nel territorio.

Pertanto, anche in questo caso siamo convinti che il federalismo fiscale debba partire di pari passo con l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni. Al riguardo mi permetto di lanciare una provocazione proprio perché siamo in questa sede: sarebbe importante che quando si stabiliscono i livelli essenziali delle prestazioni e le relative competenze, questi fossero coerenti con le risorse assegnate, in caso contrario si rischia di strozzare le Regioni e gli enti locali.

È stata sottolineata anche l'opportunità della responsabilizzazione degli amministratori degli enti locali, aspetto che condividiamo. Accompanyiamo però il tema della responsabilizzazione con un'ulteriore riflessione che attiene alla necessità della trasparenza e veridicità dei bilanci pubblici a tutti i livelli. Ciò anche perché, scorrendo le pagine della finanza pubblica, ci accorgiamo che molti enti locali hanno a che fare con il problema dei debiti fuori bilancio. Riteniamo pertanto che occorra condurre un'operazione di trasparenza dei conti, in ciò richiamandoci anche a quanto previsto dalla legge finanziaria in materia di Patto di stabilità. È chiaro, infatti, che se un comune ha un problema di debiti fuori bilancio, al momento in cui riscrive le poste, è ovvio che il Patto di stabilità salti. Riteniamo pertanto che la responsabilizzazione degli amministratori locali, nell'ambito della trasparenza e veridicità dei bilanci, debba valere soprattutto per quanto riguarda queste poste.

Va poi segnalato il problema della spesa pubblica locale e quello ulteriore della qualità della stessa, ovvero del modo con cui vengono spese le risorse pubbliche, tema su cui occorre riflettere. In proposito va evidenziato l'aspetto della quantità e della qualità dei servizi in relazione all'efficacia e all'efficienza degli stessi, problema che emerge soprattutto nell'erogazione dei servizi pubblici locali.

In proposito mi richiamo a quanto sottolineato dal senatore Vitali ricollegandomi anche alla legge finanziaria. Sono convinto che il documento redatto dall'Alta commissione per il federalismo fiscale costituisca una base di partenza per la discussione sul federalismo fiscale. Con altrettanta chiarezza, però, pur non volendo entrare nel merito della legge finanziaria, mi preme rilevare una dicotomia: da una parte si passa ad una maggiore compartecipazione del gettito IRPEF degli enti locali; dall'altra si addiuvine allo sblocco indiscriminato delle aliquote delle tasse locali. Ciò costituisce un problema, posto che la tassazione locale è differenziata tra territorio e territorio e molto spesso ad una maggiore tassazione a livello locale non corrisponde una migliore qualità dei servizi.

La UIL ha svolto un'indagine sulle tariffe locali in alcuni settori quali gli asili nido o la raccolta dei rifiuti; ci siamo accorti che a una maggior tassazione del cittadino spesso non corrisponde una qualità più elevata del servizio. In alcune città, ad esempio Caserta, Enna, o Caltanissetta, si pagano le tariffe per la raccolta dei rifiuti solidi urbani più alte d'Italia (lo leggiamo tutti i giorni sulla stampa anche per quanto riguarda la Campania); spesso però ad esse non corrisponde una qualità migliore del servizio offerto ai cittadini.

Quanto sottolineato si ricollega anche al tema della sussidiarietà che a nostro avviso va ripensato in ciò richiamandoci a quanto emerso nella seduta di ieri.

In conclusione visto che siamo alla presenza delle Commissioni affari costituzionali di Camera e Senato, sottolineo in modo particolare che il problema del federalismo fiscale, della tassazione locale e dell'autonomia impositiva degli enti locali deve essere rivisto anche in considerazione della necessità di un riequilibrio del ruolo a livello locale tra esecutivi e

consigli. Poiché la legislazione vigente prevede che siano le giunte a stabilire le tariffe e non i Consigli, significhiamo la necessità di riportare in questo ambito un giusto equilibrio, anche al fine della tutela del potere di acquisto dei salari e delle pensioni.

PRESIDENTE. Cedo ora la parola alla dottoressa Sara Agostini, Segretario Generale dell'Unione nazionale cooperative italiane (UNCI), che nella seduta di ieri è stata particolarmente rapida nella sua esposizione.

AGOSTINI, *Unione nazionale cooperative italiane (UNCI)*. Presidente, cercherò di essere altrettanto rapida anche oggi, considerato che abbiamo già consegnato agli atti un nostro documento cui aggiungerò solo alcune brevi considerazioni.

Quando si parla di diritti sociali ovviamente come associazione di rappresentanza e tutela del movimento cooperativo non possiamo rimanere in silenzio. Le differenze riscontrabili tra le diverse Regioni del Paese portano inevitabilmente a sostenere che la concreta attuazione del federalismo fiscale potrà determinare la non garanzia dei livelli essenziali per l'esercizio dei diritti sociali.

Gli interessi fondamentali che non possono essere in nessun caso pretermessi sono quelli legati al rispetto e all'uguaglianza degli trattamenti sostenibili. È quindi possibile stabilire un rapporto tra il principio previsto dall'articolo 119 della Costituzione e l'obiettivo di efficienza della pubblica amministrazione, anche se l'efficienza e l'economicità debbono essere considerate e valutate in relazione ai risultati ottenuti e quindi a valle. Tutti i cittadini devono poter godere dei medesimi diritti sociali e non può esistere una misura massima accettabile rispetto ad un certo grado di differenziazione tra le diverse prestazioni sociali. La garanzia dei livelli essenziali deve essere un obiettivo comune dello Stato e delle autonomie locali, ma sappiamo anche come la mancata realizzazione di un moderno ed efficiente sistema di *welfare* abbia prodotto quale conseguenza diretta una surrogazione da parte del sistema della cooperazione sociale e del *no profit*.

Per un corretto rapporto tra la spesa pubblica e la qualità dei servizi offerti ai cittadini i coefficienti relativi al valore della qualità e del costo degli investimenti devono stare in equilibrio; se invece si dovesse produrre un coefficiente di qualità inferiore rispetto agli investimenti di capitale fatti dalle pubbliche amministrazioni ci sarebbe chiaramente un aggravio dei costi e una sperequazione.

Sull'argomento della sussidiarietà orizzontale si ritiene che il livello di iniziative dei cittadini sia ancora insufficiente. Sono quindi notevoli le possibilità di sviluppo della via del coinvolgimento della società civile. Di tutto ciò non vediamo alcuna controindicazione, anzi, controindicazioni ci sono e ci saranno tanto più la società civile e le parti sociali non verranno coinvolte.

Le Commissioni affari costituzionali di Camera e Senato promuovendo la presente discussione hanno dimostrato di volerci coinvolgere in queste iniziative che sono ottime.

COTA (*LNP*). Signor Presidente, volevo sottoporre due brevissime riflessioni. La prima riguarda una considerazione emersa nel dibattito, ma che comunque si segnala ripetutamente, e che concerne la preoccupazione del mantenimento dei livelli minimi nelle prestazioni sanitarie, tenuto conto soprattutto che la sanità è una delle materie centrali di competenza regionale.

Desidero però richiamare la necessità di arrivare al cuore del problema, tralasciando per un attimo le considerazioni di carattere più ideologico o strumentale. Infatti, l'articolo 32 della Costituzione tutela tale principio, per così dire, in negativo, nel senso che costituisce un parametro di riferimento molto chiaro per la legislazione regionale, dal momento che recita: «La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività, e garantisce cure gratuite agli indigenti». Dunque, qualunque tipo di legge regionale che non dovesse garantire questo diritto sarebbe dichiarata incostituzionale, così come eventuali provvedimenti e fonti sottordinate, tipo i regolamenti.

Vi è poi un'altra norma – che fornisce garanzie questa volta in positivo – che riconosce allo Stato la possibilità di individuare i livelli minimi di queste prestazioni, senza lasciare al giudice ordinario una valutazione che potrebbe diventare pericolosa. Tale principio è contenuto – come tutti voi sapete – nell'articolo 117, lettera *m*) in cui si fa riferimento al fatto che è di competenza esclusiva dello Stato la «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale;».

*GENTILE, Confederazione generale italiana del lavoro (CGIL)*. Nell'articolo si legge «essenziali» non minimi.

COTA (*LNP*). Scusate, ma, al di là della dizione esatta, l'articolo citato concerne la determinazione dei livelli di assistenza che debbono essere garantiti su tutto il territorio. Rischiamo quindi di riportare considerazioni già ampiamente espresse. Non abbiamo approvato noi quell'articolo ma l'Ulivo. Ad ogni modo, su questo punto la previsione di cui alla lettera *m*) dell'articolo 117 è chiarissima.

Oggi dagli interventi del dottor Garrone, rappresentante di Confindustria, e del senatore Vizzini, in particolare, è emersa una posizione che ritengo assolutamente condivisibile. Mi riferisco alla necessità di una stretta correlazione tra la tassazione e il servizio reso dalle Regioni e dagli enti locali, la spesa collegata al servizio e la responsabilità dell'amministratore in ordine alla gestione anzi, per meglio dire, alle scelte di governo dello stesso; scusate, ma ho corretto il termine «gestione» perché più burocratico, mentre l'espressione «scelte di governo» si attaglia meglio a realtà come le Regioni. A quel tipo di servizio deve corrispondere un livello

di tassazione chiaramente individuabile sul territorio e tale per cui un amministratore deve poter rispondere ai cittadini del buono o del cattivo utilizzo della leva fiscale come cartina di tornasole dell'efficienza o meno della prestazione collegata alle scelte di governo. Sono assolutamente d'accordo sul fatto che questo livello di tassazione debba essere misurabile dai cittadini.

Giustissimo, quindi, l'intervento del rappresentante di Confindustria. A fronte di un servizio generale reso a tutti i cittadini, non si può fare in modo che le risorse siano prelevate da una tassa, o da un regime di imposizione, che riguarda invece solo una piccola categoria, per ragioni collegate non solo all'equità ma anche alla necessità di realizzare, attraverso il federalismo o forme di federalismo, la responsabilizzazione degli amministratori.

A fronte delle considerazioni, molto giuste, che sono state espresse, a quali ipotesi possiamo cominciare a pensare? Formulo questa senza avere la presunzione di darvi una risposta. A mio avviso, il modello non può non chiarire la responsabilità degli amministratori e non realizzare questo tipo di collegamenti. Non si tratta di compartecipazione bensì di un modello che consenta il mantenimento delle risorse sul territorio che è strettamente collegato a quel servizio.

La perequazione rappresenta un altro aspetto collegato alle necessità che si presentano in un certo periodo e che tutti ci auguriamo essere transitorio. Delle due l'una, o pensiamo che il Sud non potrà mai raggiungere dei livelli di efficienza nei servizi e nella capacità e nella responsabilizzazione degli amministratori (visione un po' pessimistica e irraguardosa nei confronti di una classe politica) o consideriamo questo periodo transitorio. Se si opta per la seconda ipotesi, si studieranno per questo periodo particolari forme di perequazione.

LA FORGIA (*Ulivo*). Presidente, cercherò di rispettare il termine che ci ha concesso. Più che formulare una domanda vorrei manifestare una preoccupazione: a costo dell'enfasi, un allarme. Vorrei pregare coloro che interverranno ad esprimersi con la necessaria rudezza e il necessario carattere a spigolo vivo che, a mio giudizio, la trattazione delle tematiche che stiamo affrontando richiede.

Avrei taciuto pudicamente quanto sto per dire, se il presidente Tesini, nell'*incipit* del suo intervento, non mi avesse aperto un varco. Con il tema odierno siamo giunti al cuore del problema. Tutto ciò che è stato fatto con la riforma del Titolo V era mosso da un'enorme ambizione: quella di introdurre nel nostro sistema istituzionale, in una fase di competizione tra sistemi, come è stato ieri rilevato, una significativa flessibilità che consentisse di allocare responsabilità di governo e di decisione politica su basi territoriali le più congrue possibili; penso, ad esempio, a questioni di intervento microeconomico, di politica industriale. Ed, al tempo stesso, l'ambizione di promuovere quell'unificazione culturale, economica e sociale dell'intera nazione perseguita, ma con esiti non entusiasmanti, in più di Cinquant'anni di Governo fortemente centralizzato.

In ragione di ciò, nella scrittura del Titolo V riformato, è stato pagato un prezzo che è stato già oggetto di riflessione ieri. Mi riferisco all'introduzione di quella ridondanza nel processo decisionale che si manifesta nella individuazione di materie affidate ad una «legislazione concorrente». Come è stato detto, se la competizione è tra sistemi complessi che devono agire in un ambiente rapidamente in movimento, quella ridondanza è inevitabile, e necessaria per perseguire e ottenere una flessibilità efficace.

Ma, ecco il punto, quell'ambizione è perseguibile, costituisce una scommessa ragionevolmente accettabile solo alla condizione che si promuova alla scala regionale un ceto politico di governo politicamente responsabile. Non vorrei cadere nella leziosità ma lo farò citando il mitico *Boston tea party* naturalmente al rovescio: nessuna rappresentanza senza tassazione. A questo punto più che avanzare una proposta di modifica lessicale cambio io il lessico. Per avere una piena responsabilizzazione più che ad un federalismo fiscale, dovremmo pensare ad una fiscalità regionale. Se non creeremo le condizioni necessarie per la «produzione» di un tale ceto politico regionale, non saranno perseguibili ambizioni di flessibilità e processi di unificazione economica e sociale di maggior successo rispetto a quelli sinora conosciuti. Sarà un fallimento e lo dico in modo convinto e non per il gusto di fare una battuta ad effetto. Se non siamo convinti di potere pervenire, con la gradualità temporale necessaria ma in un arco di tempo ragionevole, ad una fiscalità regionale, è meglio non tornare al precedente Titolo V ma a prima del 1970.

BOATO (*Verdi*). Presidente, sempre con uno spirito di interlocuzione e non di dibattito generale fra parlamentari, che sarà compito della fase successiva a questa indagine conoscitiva, svolgerò alcune osservazioni molto schematiche.

In primo luogo, associandomi a quanto detto dal senatore Vitali (con il quale ho interloquito solo rispetto alla modalità), noto anch'io un fatto non obbligatorio ma di opportunità: la mancata interlocuzione in queste nostre audizioni con qualche autorevole rappresentante del Governo. Naturalmente, le indagini conoscitive sono compito del Parlamento. Ieri, però, un rappresentante del Governo ha assistito ad una parte delle nostre audizioni. Il senatore Vitali ha ipotizzato un momento di possibile confronto con il Governo. Al di là però dei compiti specifici che il Governo ha nella fase immediata, faccio presente che nelle nostre audizioni stiamo affrontando, in una prospettiva di breve, medio e lungo periodo, temi di grande complessità che richiedono un ruolo di primo piano da parte dei governi regionali, comunali e provinciali ma anche del Governo dello Stato. Mi associo dunque alla sollecitazione fatta dal collega Vitali, chiedendo di non lasciare tale iniziativa alla spontanea iniziativa del Governo. A tal fine invito i presidenti Bianco e Violante a tenere presente questa mia sollecitazione in occasione del prossimo ciclo di audizioni.

Seconda osservazione: più volte è stato opportunamente richiamato, negli interventi di ieri e di oggi, il lavoro della Commissione Vitaletti in materia di federalismo fiscale. Gli atti di questa Commissione sono ac-

cessibili anche per via informatica. Ho chiesto ai nostri uffici di informarsi per essere certo di non dire una sciocchezza; ebbene, risulta che il Parlamento non abbia mai acquisito formalmente i risultati di questa Commissione, che è stata sì istituita dal precedente Governo di centro-destra ma su un argomento che interesserebbe qualsiasi Esecutivo. Chiedo pertanto ai nostri Presidenti se non ritengano opportuno disporre formalmente l'acquisizione agli atti dell'indagine conoscitiva di queste Commissioni congiunte dei risultati dell'attività della Commissione Vitaletti.

A tal proposito, non in maniera polemica (polemica che sarebbe, peraltro, *bipartisan* trattandosi di notazioni fatte sia al centro-sinistra che al centro-destra) riguardando la vicenda dati di fatto, ricordo che nella legge costituzionale, approvata dal centro-destra nella scorsa legislatura, poi bocciata dal *referendum*, tra le disposizioni finali e transitorie vi era una norma che rinviava di tre anni l'attuazione del federalismo fiscale, che sarebbe stato così affrontato dopo l'entrata in vigore della legge stessa.

Nella nota di aggiornamento al DPEF, che il Parlamento ha discusso in questi giorni, è indicata fra i provvedimenti collegati alla finanziaria la legge delega in materia di federalismo fiscale. Da qui trae origine la sollecitazione del collega Vitali, con il quale mi scuso nuovamente.

Premetto che abbiamo già concluso positivamente l'esame della nota di aggiornamento al DPEF sia alla Camera che al Senato. Nella legge finanziaria attualmente all'esame è contenuto un articolo che la I Commissione della Camera ha ritenuto opportuno sopprimere (aspettiamo le valutazioni della Commissione bilancio e dell'Assemblea) che prevede la ricostituzione di una Commissione su tale materia che abbia la durata di tre anni, prorogabili di altri tre.

Unanimemente, come centro-destra e centro-sinistra (a volte in Parlamento capita di andare d'accordo) abbiamo proposto di sopprimere la suddetta norma di modo che su argomenti di tale natura non si arrivi – come si suol dire – alle calende greche.

Da questo punto di vista, è importantissimo quanto già discusso ieri e ripreso oggi in vari interventi, fra i quali vi è sicuramente quello del dottor Tesini. Mi riferisco agli articoli 116, terzo comma e 119 della Costituzione, che trattano due questioni strettamente connesse – ma a volte ci si dimentica di leggere – all'attuazione del federalismo fiscale. Non si riesce a capire, infatti, come potrebbe altrimenti attuarsi il trasferimento di competenze e di risorse secondo le procedure di cui al già citato comma terzo dell'articolo 116.

Una notazione polemica all'amico onorevole Cota, ieri da me interrotto. Leggo in un'intervista sul suo giornale di partito di questa mattina che ieri si è parlato tanto di massimi sistemi e di altri argomenti lontani dalla realtà. Il clima generale di queste Commissioni congiunte sarebbe stato quello della tipica e fumosa consultazione sindacale. L'onorevole Cota sostiene di essere stato l'unico a parlare di federalismo fiscale mentre gli altri avrebbero preferito filosofeggiare sui massimi sistemi e discutere di concertazione. Credo che questo non sia il modo corretto di rapportarsi

a delle Commissioni congiunte che stanno svolgendo un'indagine conoscitiva, tanto più dopo essersene andati dopo il proprio intervento, senza aver avuto modo di ascoltare quel clima fumoso da consultazione sindacale che ha evocato. Dobbiamo essere liberi di esprimerci ma un minimo di correttezza reciproca è necessaria.

L'articolo 116, terzo comma, veniva abrogato dalla riforma costituzionale del centro-destra. Tale articolo era stato introdotto in seguito alla riforma del centro-sinistra. Come tutti sanno, l'autore materiale del comma fu all'inizio il collega Gianclaudio Bressa. Riporto tali dati perché è bene che negli atti parlamentari emerga a volte anche la matrice delle norme costituzionali.

L'articolo 119 – di cui stiamo ora discutendo e di cui ancora a lungo discuteremo e sul quale ha anche ironizzato il collega Vizzini – è stato introdotto con la riforma del Titolo V e non è stato minimamente modificato dalla legge costituzionale del centro-destra. Ciò significa che sia il centro-sinistra che il centro-destra lo hanno ritenuto adeguato all'impianto costituzionale: esso ha, dunque, avuto due conferme.

Vorrei ricordare, perché ne resti traccia, che nei lavori della I Commissione della Camera nella XIII Legislatura quel testo fu scritto a quattro mani dai colleghi Michele Salvati e Giulio Tremonti, il primo appartenente al centro-sinistra, il secondo allora, come oggi, esponente del centro-destra. Scrissero insieme quell'articolo che discutemmo in Commissione e che poi approvammo. È vero che il Titolo V fu poi approvato con pochi voti di scarto, ed è stato probabilmente un errore, ma la genesi di quella norma trovò all'epoca unanimi sia il centro-sinistra sia il centro-destra.

Allo stesso modo l'articolo 118, quarto comma, richiamato dalla rappresentante della cooperazione, relativo alla sussidiarietà orizzontale e materialmente scritto da me all'epoca, fu introdotto con un emendamento approvato addirittura in Assemblea senza essere elaborato in Commissione. Su di esso trovammo anche allora la convergenza con le posizioni della sinistra radicale, come si suol dire oggi con un termine che non amo: nutrivano allora forti riserve sulla sussidiarietà orizzontale ma in quel caso accettarono l'inserimento di tale articolo in Costituzione. Per la prima volta, nella logica dell'articolo 2 della Costituzione relativo alle formazioni sociali, tale principio faceva ingresso ufficiale in Costituzione. Sono d'accordo con lei che è ancora poco applicato. Tuttavia, sono stati realizzati, dal punto di vista costituzionale, passi di enorme importanza ai quali stiamo ora lavorando tutti – dentro e fuori il Parlamento – per cercare di darne attuazione.

*CAUSI, Associazione nazionale comuni italiani (ANCI).* Signor Presidente, voglio ringraziare a nome dell'ANCI e del presidente Dominici, i presidenti Bianco e Violante e le Commissioni affari costituzionali di Camera e Senato per aver organizzato queste sessioni di audizioni.

È un ringraziamento non formale perché a questa sessione devo portare il grido di dolore dei Comuni, che in questi anni, a partire dal 2001,

sono gli enti pubblici che più hanno sofferto l'incertezza costituzionale originata dal nuovo Titolo V. Quindi, vi ringraziamo di consentirci di dire in questa sede che il livello di prossimità – un livello che credo tutti riteniamo molto importante per l'esistenza stessa dei presupposti democratici della nostra Repubblica – è stato quello più gravemente messo a rischio in questi ultimi cinque anni dall'incertezza costituzionale che, ripeto, si è aperta con il nuovo Titolo V. Noi saremo i primi a lavorare affinché da questa incertezza si esca, perché saremo i primi a godere finalmente dei benefici di un assetto istituzionale stabile, sereno, non più venato da contenziosi e da grande indeterminatezza.

Vorrei motivare le mie affermazioni. Siamo stati gli enti più colpiti perché, innanzi tutto, il dibattito si è concentrato sui rapporti fra Stato e Regioni. Rapporti importantissimi, ma se prendiamo i volumi di letteratura e i rapporti scritti in questi anni sulla questione federale – potremmo riempire tutta quanta quest'aula – il 98 per cento della carta scritta riguarda i rapporti Stato-Regioni. Poca attenzione è stata prestata invece al livello di prossimità, quindi ai Comuni.

In secondo luogo, molti provvedimenti di riforma che più volte durante gli anni (anche in questa finanziaria, poi tornerò sull'argomento) sono stati sollecitati per i Comuni sono stati messi in naftalina in attesa che si risolvesse il resto del contenzioso. Lo stesso rapporto dell'Alta commissione per il federalismo fiscale, di cui sono stato membro designato dall'ANCI – che peraltro è un rapporto valutato positivamente dall'ANCI, in quanto riteniamo che sia una base da cui partire perché non bisogna ricominciare da zero – al 95 per cento ragiona sui dati delle Regioni e sulla questione della perequazione nelle Regioni e ancora non ha affrontato il tema, ad esempio, della perequazione nei Comuni, che è un tema molto più complicato.

Quindi, nel riaprire la discussione sul federalismo, e in particolare sull'articolo 119, nella nuova legislatura, chiediamo innanzi tutto un'attenzione prioritaria per i governi di prossimità e per i Comuni. Un'attenzione per i Comuni può anche permettere di evitare quei rischi politici che alcuni parlamentari poco fa paventavano, perché questa discussione rischia di sembrare troppo esoterica, ma se la riportiamo alla base della Repubblica, se la riportiamo ai Comuni, che sono gli enti che offrono i servizi fondamentali, basilari e quotidiani ai cittadini e alle imprese, che sono gli enti che fanno il *front office* finale per l'intera Repubblica, forse ciò aiuterebbe tutto il sistema politico parlamentare a ridurre il grado di esoterismo del dibattito.

Abbiamo molto sofferto l'incertezza sul «chi fa cosa». Cito solo un esempio, un caso non banale: il trasporto pubblico locale, un settore da cui dipendono la sostenibilità ambientale delle nostre città e i costi sostenuti dalle imprese e dai lavoratori per arrivare sul posto di lavoro. Non si tratta di una questione banale. Tuttavia il settore del trasporto pubblico locale da otto anni ormai è sballottato fra Stato, Regioni e Comuni, perché nessuno sa bene chi deve fare cosa in un ganglio così essenziale per la vita delle nostre città e per la loro sostenibilità ambientale.

Non voglio poi nascondere che la finanza comunale – lo devo dire sinteticamente in questa sede – messa in naftalina ormai da troppi anni corre gravissimi rischi di squilibrio strutturale, con effetti pericolosi sulla coesione e lo sviluppo del Paese. Infatti, la finanza comunale offre servizi e inevitabilmente il costo dei servizi cresce almeno secondo il tasso di inflazione (a meno che non li tagliamo), mentre invece le entrate comunali sono ancorate a una base imponibile rigida, l'ICI, che non cresce con il tasso d'inflazione. Già soltanto questo elemento porta, a poco a poco, ad uno squilibrio strutturale inevitabile nella finanza comunale complessiva.

L'impegno dei Comuni ad affrontare ed essere parte attiva di questo processo è scritto nell'intesa interistituzionale che essi hanno siglato alcuni anni fa in Conferenza unificata insieme alle Province, alle Regioni, alle Comunità montane. Tale accordo rappresenta la volontà del sistema delle autonomie di fare la propria parte, di accollarsi anche le necessarie mediazioni e di trovare i necessari punti di equilibrio. Purtroppo tale accordo interistituzionale nella passata legislatura non ha trovato da parte del Governo una sponda sufficiente a procedere in termini normativi.

Per quanto concerne il futuro, credo che le frontiere per far diventare la discussione un po' meno esoterica siano tre. In primo luogo, occorre affrontare con pragmatismo il tema della differenziazione. Esistono più di 8.000 Comuni: non sono tutti uguali. Credo che sia arrivato il momento, in modo molto pragmatico, di differenziare le regole per le migliaia di piccoli Comuni dalle regole per i Comuni più grandi e dalle regole per le grandi Città metropolitane, che sono snodi di sviluppo economico importante anche per i territori regionali. Forse è arrivato il momento di affrontare con coraggio un tema di innovazione amministrativa, istituzionale e anche di tipo finanziario che tenga conto della differenziazione, e quindi della diversità, tra piccoli, medi, grandi Comuni e Città metropolitane.

La seconda frontiera concerne l'adeguatezza (uso non a caso i termini della Costituzione), perché almeno nell'ambito amministrativo – non oso in quanto assessore comunale entrare nel dibattito costituzionale – possiamo coraggiosamente pensare a funzioni che non vadano attribuite indistintamente a tutti i livelli di governo. Quindi, non è necessario che ci sia lo stesso assessorato per lo stesso settore nel Comune, nella Provincia, nella Comunità montana: ci possono essere funzioni che, in base al principio di adeguatezza, è più opportuno attribuire a un livello di prossimità, ma allora non si devono esercitare a livello di area vasta. Ovvero è più adeguato esercitarle a livello di area vasta, ma allora non si devono attribuire a livello di prossimità. Questa è l'adeguatezza delle funzioni.

Infine, la terza scommessa che abbiamo di fronte è il principio di flessibilità e di gradualità. E qui parlo di un principio politico, non di un principio costituzionale. Il mio esempio in questo caso è proprio l'articolo 119. Dicevano bene alcuni parlamentari intervenuti in precedenza: l'articolo 119 è una strana cosa perché è *bipartisan*, è stato scritto da Tremonti e da Salvati, è stato inserito in una riforma voluta dal centro-sinistra

e non è stato cancellato dalla proposta di riforma voluta dal centro-destra. Quindi, sembrerebbe che tutti siamo d'accordo ad attuarlo, ma al tempo stesso sembra che tutti siamo d'accordo perché tutti in fondo pensiamo che sia inattuabile. Quindi, poiché tutti pensiamo che sia inattuabile, nulla costa tenerlo lì. Vi propongo, se possibile, di uscire da questa ipocrisia e vi propongo un metodo.

Noi Comuni siamo molto pragmatici; purtroppo tutti i giorni risolviamo problemi concreti e conseguentemente abbiamo perso l'attitudine a far teoria. Il metodo con cui uscire da questa ipocrisia è che l'articolo 119 non venga visto come un momento  $T=0$ , a partire dal quale tutto è stato regolato fino all'ultimo centesimo. Si è distribuita fino all'ultimo centesimo ogni minuscola competenza, ogni euro e da quel momento in poi ciascuno fa la sua strada senza più parlarsi, i Comuni da una parte e le Regioni dall'altra. Se pensiamo all'articolo 119 così, allora non sarà mai attuabile. Occorre flessibilità e io credo anche gradualità, percorsi di avvicinamento.

Come attuarlo? In primo luogo, secondo il punto di vista dell'ANCI, in merito all'articolo 119 e alla finanza comunale il principio cardine è la compartecipazione dei Comuni al gettito di un grande tributo erariale, o l'IRE o l'IVA. Questo legherebbe i Comuni allo sviluppo economico, cosa che oggi non accade: le basi finanziarie dei Comuni, dei governi di prossimità, sono indipendenti dallo sviluppo economico e, paradossalmente, più c'è sviluppo in una città peggio va per la finanza comunale, perché più c'è sviluppo più aumenta la domanda di servizi, ma il bilancio comunale non è beneficiato da quello sviluppo e fatica a rispondere alla domanda di servizi.

Inoltre, tramite una buona compartecipazione, flessibile e graduale, i Comuni sarebbero anche in grado – e questo è un impegno – di pensare alla perequazione. La perequazione per i Comuni è un tema storico, molto sottovalutato. Mi scusino i colleghi delle Regioni, mi rendo conto che da anni la questione delle Regioni ha accentrato l'attenzione, ma voglio ricordare che la sperequazione nel caso dei Comuni è ancora più forte. Parliamo di un tema che è stato affrontato l'ultima volta con i cosiddetti decreti Stammati all'inizio degli anni Settanta; sono trent'anni quindi che si accumulano squilibri. Se andiamo ad esaminare la sperequazione nei servizi comunali, essa presenta dei picchi e delle valli molto più lontani fra di loro di quanto non accada, per esempio, nei livelli essenziali di assistenza nel settore sanitario.

I Comuni sono disponibili a farsi carico di una perequazione graduale. Abbiamo proposto al Governo di introdurre, fin da questa legge finanziaria, un regime di compartecipazione dei Comuni al gettito dell'IRPEF: per azzerare tutti i trasferimenti comunali, basterebbe assegnare ai Comuni il 9,6 per cento del gettito dell'IRPEF con un provvedimento che avrebbe, nella nostra proposta, effetti finanziari zero nel 2007 ma che permetterebbe poi, a partire dal 2008, di assegnare alla finanza comunale il Delta IRE di quel 9,6 per cento. Su quella somma, a partire dal 2008, noi siamo disponibili a concertare insieme allo Stato, in sede di

Conferenza delle autonomie, come allocare le risorse con l'obiettivo principale di fare a poco a poco e gradualmente la perequazione di cui la finanza comunale ha bisogno. Purtroppo, anche se il Governo ci ha risposto e nella legge finanziaria vi è un articolo sulla compartecipazione all'IRE (ne diamo atto), pur essendo un segnale importante, dobbiamo dire che il Governo è stato troppo prudente perché l'ha introdotta solo al 2 per cento e ha fatto slittare i possibili effetti finanziari al 2009, depotenziandone quindi l'impatto potenziale di riforma strutturale che poteva iniziare a farci sperimentare schemi di federalismo sostenibile anche nelle more di un chiarimento complessivo a livello costituzionale.

In ogni caso, il futuro fondo perequativo dovrà essere differenziato tra grandi e piccoli Comuni perché sarà impossibile creare un fondo perequativo per i piccoli Comuni che tenga conto delle coppie di reddito fiscale e fabbisogno di servizi. Vi è troppa dispersione e quindi la nostra proposta è che il fondo perequativo, o le azioni perequative che verranno messe in campo nei prossimi anni, seguano criteri distinti: nel caso dei grandi Comuni si terrà conto della capacità fiscale corretta, nel caso dei piccoli Comuni si terrà conto soltanto del fabbisogno standardizzato per i servizi essenziali.

Il secondo pilastro è costituito dalle addizionali e sovrimposte, che noi crediamo siano la sede in cui vi è lo spazio per differenziare il non essenziale. Non si può discutere del non essenziale sulle compartecipazioni, non si può discutere dell'essenziale sulle addizionali, ma le addizionali e le sovrimposte sono lo spazio per il non essenziale per le comunità locali che vorranno responsabilmente, e dopo adeguato monitoraggio, utilizzare i soldi da esse derivanti.

La discussione è aperta, poi, sui tributi propri. Ci sono molte alternative, su cui non mi voglio dilungare. Nel rapporto dell'Alta commissione c'è qualcosa ed è anche allegato un documento ANCI (che confermiamo e che consegneremo a breve agli uffici delle Commissioni parlamentari), in cui si dice che, anche se da un lato vi sono le basi immobiliari, si possono praticare strade innovative, anche molto riformiste, per risanare appieno la finanza comunale. Non siamo tanto lontani da alcune iniziative che, peraltro, questo Parlamento ha già varato con le deleghe fiscali del 1997. Vi è una parte delle deleghe fiscali del 1997 relativa alla finanza comunale che non è stata attuata nella legislatura chiusa nel 2001; lì si possono trovare proposte ancora più innovative di quelle di cui in questi giorni si discute.

Infine, i Comuni sono disponibili ad ogni forma di coordinamento, innanzi tutto di tipo istituzionale. La norma sulla soppressione dell'Alta commissione e sulla istituzione di una sorta di segretariato tecnico della Conferenza unificata noi l'avevamo letta così. Se necessario, chiariamola: se si tratta di istituire un segretariato tecnico permanente, che in modo quotidiano permetta allo Stato e alle autonomie locali di preistruire e condividere tutto ciò che ha attinenza con il coordinamento della finanza pubblica, noi siamo disponibili a partecipare a questo esercizio, quindi ad incontrarci con lo Stato non solo nella sede formale della Conferenza, ma tutti i giorni in sede di coordinamento, assistiti da un necessario segreta-

riato tecnico. Non si tratterebbe di una sede di studio, ma di lavoro e di segretariato quotidiano. Siamo altresì disponibili ad ogni forma di coordinamento anche finanziario. Se il Ministro dell'economia, per esempio, ritiene che esista un problema di accesso degli enti locali al mercato dei titoli, quindi al debito, siamo disponibili a un coordinamento da parte del Ministero dell'economia sull'accesso dei Comuni agli strumenti del debito. Siamo disponibili a ogni forma di controllo e siamo già oggi – lo voglio ricordare – gli enti più controllati di tutti: non c'è nessun nostro atto che non vada quotidianamente alla Corte dei conti. Da ultimo, siamo pronti ad una fase di studio operativa e chiediamo, se possibile, ricadute sperimentali di questa discussione sulle leggi ordinarie, sulla finanziaria, sul nuovo testo unico degli enti locali.

Concludendo, credo che non si potrà mai pensare all'articolo 119 come ad un momento a partire dal quale tutto sarà diverso: con flessibilità e con gradualità dobbiamo avviare una serie di sperimentazioni che ci permetteranno poi di capire come rendere attuabile in modo pragmatico l'articolo 119 della Costituzione.

*SATERIALE, Lega delle autonomie locali.* Signor Presidente, vorrei aggiungere poche considerazioni al nostro documento scritto e al tema specifico oggi in discussione.

In primo luogo ritengo che la nota introduttiva del senatore Vitali sia il punto effettivo di partenza. Noi possiamo ragionare di federalismo fiscale se intendiamo misurare quanto, a parità di entrate fiscali del Paese, si sposta il baricentro tra il prelievo nazionale e il prelievo locale. Se noi modifichiamo invece il livello delle entrate, non riusciamo a capire il grado di federalismo fiscale del sistema. Oggi questa considerazione è tanto più vera quanto più i provvedimenti in vigore modificano il totale di spesa e aggiungono strumenti di prelievo fiscale a livello locale a quelli che continuano ad esistere a livello nazionale.

Oggi, insomma, non siamo in una fase di sospensione o di rinvio del tema del federalismo, ma probabilmente siamo in una fase in cui l'emergenza finanziaria ci porta ad andare in una direzione opposta a quella auspicata del federalismo fiscale, poiché appunto non si modifica il baricentro del prelievo a parità di prelievo, ma si modificano invece le quantità di fondo.

Proprio per questo motivo, capisco le obiezioni di scuola che sono state mosse al principio della compartecipazione, però su questo sono molto d'accordo con l'intervento del rappresentante dell'ANCI. Il sistema delle autonomie locali si accontenterebbe, in questa fase transitoria, di ragionare di compartecipazione, tant'è che lo strumento della compartecipazione lega i bilanci delle autonomie locali alle dinamiche dello sviluppo dei loro territori, dello sviluppo del reddito. Oggi, invece, i bilanci delle autonomie locali sono sostanzialmente legati agli indicatori di sviluppo del settore edilizio e questo non è un fatto proprio e virtuoso in termini generali di andamento del Paese.

**Presidenza del presidente della I Commissione della Camera  
VIOLANTE**

(Segue *SATERIALE*). Si parla di trasferimento di risorse e non solo di risorse. Su questo punto mi permetto di dare un suggerimento: non esiste città italiana in cui non ci sia una caserma non utilizzata e anzi abbandonata, in cui non ci sia una proprietà dello Stato che sta perdendo valore. Perché allora non realizziamo un percorso di trasferimento di quel reddito incrementale che si potrebbe produrre valorizzando i beni di proprietà dello Stato? Non sarebbe un trasferimento di risorse che vengono sottratte al bilancio dello Stato, ma si tratterebbe invece di un trasferimento di risorse incrementali. Credo che questo sarebbe facilmente realizzabile, anche perché su tale valorizzazione le autonomie locali possono esercitare un ruolo di controllo.

Si dice che il federalismo fiscale può produrre disparità di trattamenti. Questo intanto è da dimostrare. La realtà è che il non federalismo fiscale oggi ha comunque prodotto disparità di trattamenti, quindi mi chiedo di cosa stiamo ragionando. Credo invece che un principio di sussidiarietà fiscale (di questo stiamo parlando) porti a servizi e prelievi più vicini ai cittadini e a verifiche sull'uso della spesa più facili da parte dei cittadini. Secondo me, proprio per questo motivo, il federalismo, se pensato e costruito bene (ma discutiamo in assenza di proposte, quindi il ragionamento è un po' astratto), può ridurre le sperequazioni piuttosto che aumentarle. E comunque direi che sono due ipotesi che in astratto si equivalgono, non ce n'è una che sicuramente domina sull'altra.

Riguardo alla precisa domanda sul rapporto tra autonomia di spesa, entrate locali e buona amministrazione, credo sia giusto che introduciamo dei sistemi di misurazione, ma non credo sia giusto che introduciamo ulteriori criteri o istituti di controllo, perché effettivamente ne abbiamo già parecchi. A mio avviso, uno strumento piuttosto utile potrebbe essere rappresentato da sistemi premianti dei comportamenti virtuosi; non credo che i trasferimenti dello Stato verranno cancellati, e quindi si possono utilizzare dei sistemi premianti, in misura incentivante o disincentivante certi comportamenti. Quindi, se i livelli essenziali di assistenza vengono raggiunti bene (e anche a tale proposito sono d'accordo con l'intervento del rappresentante dell'ANCI), si possono immaginare persino strumenti fiscali aggiuntivi a livello locale; dove non vengano raggiunti, si ricorrebbe ad un fondo perequativo e agli interventi dello Stato.

Faccio un'ultima considerazione sulla sussidiarietà orizzontale, che è un elemento molto importante. Anche questa è già diffusa nel Paese, nel senso che oggi, per fortuna, il nostro *welfare* non è solo pubblico. Il soggetto pubblico, anche quello locale (un po' come accade per i servizi pubblici, come dicevamo ieri), non perde completamente il proprio ruolo solo

perché esiste il principio della sussidiarietà orizzontale. Secondo noi, in base alle esperienze fatte, il nuovo ruolo che dovrebbe svolgere il soggetto pubblico consisterebbe nello stabilire gli *standard* di qualità di chi partecipa al *welfare*, nel decidere l'accreditamento dei soggetti che intendono partecipare a questo sistema di *welfare* e nel fissare le tariffe, fatto salvo naturalmente il mercato, dove ognuno si misura con la domanda e l'offerta che è in grado di garantire.

*PESARO, Confederazione nazionale dell'artigianato e della piccola e media impresa (CNA)*. Signor Presidente, intervengo molto rapidamente per non ripetere i concetti già espressi nei loro interventi dai colleghi delle associazioni imprenditoriali che mi hanno preceduto.

A nostro avviso, effettivamente esiste un rischio che il federalismo fiscale, qualora non venga governato, possa produrre una differenziazione nel godimento dei diritti sociali tra territorio e territorio. Tipico in questo caso è l'esempio della sanità: è necessario ripristinare una sorta di compartecipazione dei costi sanitari che sia comune a livello nazionale. Sarebbe un importante fattore di coesione sociale (si rinnovano in questo senso le basi universalistiche del sistema sanitario italiano) e anche di coesione territoriale, in quanto vi sarebbe una maggiore affidabilità riconosciuta tra le Regioni, in un Paese come il nostro, in cui è indispensabile mantenere rilevanti flussi redistributivi interregionali.

### **Presidenza del presidente della 1ª Commissione del Senato BIANCO**

*(Segue PESARO)*. Credo che la garanzia dei livelli essenziali debba essere considerato un obiettivo comune di Stato e di Regioni, eliminando da questo punto di vista ogni confine di competenza. Quindi, definiti i livelli minimi vigenti su tutto il territorio nazionale, le singole Regioni possono, compatibilmente con la loro disponibilità di risorse economiche, stabilire ulteriori livelli di assistenza, che in questo caso possono essere diversi da Regione a Regione. È chiaro che questa diversità - e torniamo sempre al tema della sanità, che oggi è stato più volte richiamato - può creare quelle che il collega di Confindustria definiva migrazioni da Regioni «povere» verso Regioni «ricche», ovvero da Regioni in cui i livelli di assistenza sono *basic* e Regioni in cui è riconosciuto un livello di assistenza migliore in termini qualitativi.

Credo che questo problema possa essere in parte risolto studiando una sorta di compartecipazione alla spesa per colmare la differenza di costo da parte di chi usufruisce delle prestazioni. Non è più possibile, tanto per fare un esempio, che oggi un cittadino di una Regione si trasferisca, per ricevere cure sanitarie, in un'altra Regione in cui le stesse cure

sono garantite con livelli di qualità superiori. È evidente che, a lungo andare, la Regione meta di migrazioni si troverebbe a dover sostenere dei costi che alla lunga sarebbero devastanti.

PRESIDENTE. In realtà i soldi vengono restituiti a quella Regione. Caso mai, il costo viene sostenuto dalla Regione di provenienza del cittadino.

PESARO. Alla fine comunque qualche ente locale paga. Il problema è questo, proprio perché i costi della sanità sono elevati.

GIOVANELLI (*Ulivo*). In questo modo la Regione spende di più per servizi che non riesce a dare.

PESARO. È evidente che il cittadino non può pensare che venga sempre tutto fornito in maniera quasi gratuita, altrimenti il sistema non può reggere.

La sussidiarietà è un principio estremamente positivo, non soltanto quando è applicata in ambito amministrativo o legislativo, ma soprattutto quando è estesa al settore privato. L'intervento del privato, infatti, configura uno Stato un po' più snello, i cui compiti sarebbero più forti nell'indirizzo e nel controllo, mentre la parte esecutiva potrebbe trovare la sua ottimizzazione ricorrendo al mercato, naturalmente in un regime di rigide autorizzazioni, controlli e verifiche. In questo caso, chi mi ha preceduto parlava di definizione da parte dello Stato di *standard* qualitativi, che naturalmente devono essere comuni.

Rispetto a quanto diceva il senatore Vitali sulla necessità o meno di ripartire dai risultati del lavoro della commissione Vitaletti, credo che da questo punto di vista la risposta non possa essere altro che positiva.

CONTI, *Confcommercio*. Anche a nome del presidente Carlo Sangalli rivolgo il saluto della Confcommercio ai presidenti Bianco e Violante e ai membri delle Commissioni parlamentari che ci ospitano.

Avrei voluto leggere una relazione, ma per brevità non lo farò; lascerò il testo a disposizione delle Commissioni, anche perché gli stimoli che ci sono arrivati nel corso della mattinata sono interessantissimi e alcuni di essi molto condivisibili.

Mi riaggancio, ad esempio, alle considerazioni sulla validità del lavoro dell'Alta commissione sui meccanismi strutturali del federalismo fiscale, che abbiamo avuto il piacere di studiare nei cinque volumi di cui consta l'opera, che veramente ci sembrano un punto di partenza pregevole per i lavori delle Commissioni parlamentari affari costituzionali. È anche vero che in quell'opera si delinea un modello di attribuzione delle risorse fiscali ai vari livelli di governo locale molto interessante.

Dissentito in parte da quanto affermava prima l'assessore al bilancio del Comune di Roma Causi per il solo fatto che l'articolazione proposta non trascura anche il destinatario Comune per quanto attiene ai tributi

di cui fruire: mi riferisco alle tasse automobilistiche, alla tassazione sui giochi e ad altri cespiti che la commissione Vitaletti attribuisce, spostandoli, dallo Stato alle Regioni e in molta parte ai Comuni.

Concordo, invece, con quanto affermato prima dal dottor Causi per quanto riguarda la gestione vera e propria dei cespiti fiscali autonomi. Ricordo un suo interessante intervento in un convegno di un paio di anni fa, nel corso del quale lamentò l'impossibilità per il Comune di Roma di andare a ritrovare tutto il gettito ICI reale di cui aveva fondatamente diritto, proprio per la difficoltà della gestione procedurale e per alcuni intralci nel corso dell'accertamento. Su questo punto siamo senz'altro d'accordo.

La nostra preoccupazione, che la finanziaria attuale enfatizza, deriva dal fatto che si creano nuovi tributi, senza sostituire i vecchi, con un conseguente aggravamento della pressione fiscale complessiva, soprattutto a livello locale, mandando fuori controllo il principio di invarianza di gettito che dovrebbe presiedere alla riforma del federalismo fiscale. Non siamo così ottimisti da affidare la realizzazione di questo principio ad una norma di legge, come è stato fatto nella precedente legislatura; l'articolo 57 del disegno di legge costituzionale, poi bocciato dall'ultimo *referendum*, prevedeva infatti l'invarianza del gettito fiscale complessivo per legge. Certamente non è così. L'argomento è molto delicato, però vorremmo essere presenti anche nel monitoraggio continuo della pressione fiscale, dell'equilibrio tra quella statale e quella locale.

Uno degli strumenti che, secondo noi, potrebbe essere utile in materia e in relazione alla sussidiarietà è l'eventuale presenza delle organizzazioni rappresentative delle categorie sociali anche in quelle sedi istituzionali che la riforma del federalismo disegna. Faccio riferimento all'articolo 123 della Costituzione, in particolare all'ultimo comma, che istituisce i Consigli delle autonomie locali. Gradiremmo essere ascoltati anche in quel contesto, soprattutto perché quella dovrebbe essere una specie di camera di compensazione tra Regioni ed enti infraregionali nel momento della decisione degli strumenti fiscali da applicare per finanziare le funzioni decentrate.

In conclusione, non siamo d'accordo sulla fissazione di tetti massimi. Semmai siamo d'accordo sulla fissazione di soddisfacenti tetti minimi per i diritti sociali e civili da garantire a tutti sull'intero territorio nazionale. Quanto al fatto che ciascuna Regione possa incrementare i livelli dell'offerta in base alle proprie capacità fiscali, il discorso è senz'altro da sviluppare, anche in questo caso con una discreta dose di realismo: in un mondo globalizzato, volenti o nolenti, le Regioni non possono illudersi di gestire in maniera autonoma, cioè non tenendo conto di quanto accade nei territori limitrofi, le leve fiscali e i servizi offerti. Anche questo rischia di essere un falso problema; l'ideale sarebbe trovare nelle sedi di concertazione istituzionale un'armonia di intenti per attuare un federalismo solidale. In questo senso, però, l'ultima traccia che abbiamo è la «triste» lettera con la quale il professor Vitaletti consegna i lavori della commissione da lui presieduta all'attenzione del Parlamento e nella quale denuncia il mancato

accordo dei soggetti costituzionalmente impegnati nella riforma proprio sui meccanismi strutturali del federalismo.

*TOSCANO, Confartigianato.* Signor Presidente, visto il tempo a mia disposizione, cercherò di individuare un elemento che, sulla base di alcune premesse, ci sentiamo già di condividere. Su alcuni aspetti fondamentali, infatti, credo ci sia una condivisione di massima, ad esempio sul fatto che il processo di revisione *in fieri* dell'attuale struttura del federalismo fiscale debba comunque fondarsi su due *asset* fondamentali, cioè sull'elemento cooperativistico e sulla rilevanza attribuita agli elementi di perequazione.

Fatta questa premessa di merito, occorre considerare gli assetti fondamentali che una revisione dell'architettura correlata ad un processo di federalismo fiscale dovrebbe comunque avere. Il primo punto fondamentale, a mio avviso, concerne i livelli di sostenibilità della finanza locale. Oggi stiamo parlando di livelli essenziali di assistenza: il vero problema non risiede tanto nella qualità e quantità di servizi erogati, ma nelle modalità di redistribuzione della spesa, cioè su come essa viene effettivamente ripartita tra le singole categorie di contribuenti, cittadini e imprese.

I colleghi che mi hanno preceduto hanno evidenziato il lavoro molto utile svolto dalla commissione Vialetti, in particolare in merito a due *asset* sostanziali: l'equiparazione tra gettito e spesa e la possibilità di valorizzare e consolidare il meccanismo della compartecipazione. Quest'ultimo aspetto, a mio avviso, continuerà ad essere un elemento fondante per ripianare alcuni aspetti di differenziazione socioeconomica a livello territoriale che, ahimè, qualsiasi approccio di carattere metodologico, analitico e di revisione costituzionale non riuscirà a risolvere, perché ci sono differenziazioni talmente sedimentate e consolidate che saranno difficili da eliminare. Il nostro obiettivo, comunque, è focalizzarci sulla fissazione di *standard* minimi, un tema su cui ritengo ci sia una condivisione di massima.

All'interno della sostenibilità della finanza locale ho individuato alcuni elementi che ritengo basilari e prodromici, a cominciare dal riconoscimento formale e sostanziale dell'autonomia tributaria in capo agli enti territoriali. Non si possono attribuire forme di responsabilizzazione a chi decide le *policy* a livello locale se l'ente territoriale non ha a disposizione un ventaglio di possibilità in termini di manovrabilità e di autonomia nella gestione delle entrate erariali e, soprattutto, la capacità di poter meglio orientare le modalità di redistribuzione della spesa. Si tratta di un cane che si morde la coda: si chiedono oneri ma, allo stesso tempo, non si capisce bene come vengano ripartiti.

Un altro aspetto è legato ai maggiori controlli sulla dinamica della spesa pubblica locale. Attualmente gli enti territoriali sono ingessati perché sono destinatari e vittime di una pressione fiscale di carattere derivato, cioè indiretta. Allo stesso tempo, tuttavia, si trovano a fronteggiare dei costi fissi incompressibili, che devono essere necessariamente attribuiti in relazione a servizi sociali fondamentali. Anche questo problema solleva alcune contraddizioni di massima che un tavolo tecnico – e non politico – dovrebbe risolvere.

Per quanto riguarda gli aspetti legati alle differenziazioni socioeconomiche territoriali e al rapporto che esse hanno con la sostenibilità della spesa nella finanza locale, vanno sicuramente consolidati i meccanismi compensativi. In altre parole, se la prospettiva va nel senso di un ridimensionamento dei flussi dei trasferimenti nei confronti degli enti territoriali, è evidente che dovranno essere individuati elementi compensativi. In questo caso, ai fini di una riduzione dell'onere pubblico, la prospettiva potrebbe essere quella di riportare i trasferimenti non più alla spesa storica, ma a *trend* di dinamica strutturale effettivamente più atualizzabili, come l'incidenza demografica, i fabbisogni sanitari, la capacità fiscale.

Un altro *asset* fondamentale, a mio avviso, è costituito dal coordinamento dei poteri decisionali, primo fra tutti il potere normativo d'imposizione. Occorre, cioè, chiarire quali siano i conflitti di competenza o, quanto meno, gli ambiti di competenza per ripartire effettivamente le responsabilità sulla capacità impositiva. Ad oggi la riforma del Titolo V della Costituzione ha lasciato inalterati due aspetti fondamentali: il meccanismo di finanziamento delle autonomie locali, che ancora oggi poggia su due assetti fondamentali, rappresentati dai tributi propri e dalla compartecipazione. Il secondo aspetto, invece, è rappresentato dai rapporti finanziari tra i vari livelli di governo, di cui i trasferimenti rappresentano la condizione necessaria ma non sufficiente.

Avviandomi a concludere, l'ultimo *asset* attiene alla responsabilizzazione politica e gestionale degli amministratori locali. In questo ambito mi preme rilevare alcune considerazioni a mio avviso estremamente meritevoli di attenzione, a cominciare dalla redazione dei bilanci. Nell'ambito di un prospettico tavolo tecnico si dovrebbe iniziare a considerare una metodologia di omogeneizzazione della redazione dei bilanci pubblici locali, valorizzare gli aspetti legati alle nuove forme di *governance* territoriale (l'onorevole Amici ha citato la tematica del bilancio sociale) e, infine, ipotizzare nuove forme di *audit* economico-gestionale al livello di ente territoriale.

A mio avviso queste sono le condizioni base per ricominciare a strutturare un processo di federalismo fiscale che valorizzi la passata esperienza della commissione Vitaletti.

*GENTILE, Confederazione generale italiana del lavoro (CGIL)*. Signor Presidente, la CGIL ritiene innanzi tutto che il federalismo fiscale sia lo strumento per attuare quel concetto di federalismo solidale rappresentato dalla legge 18 ottobre 2001, n. 3. Non aver attuato l'articolo 119 della Costituzione rappresenta oggi non solo la negazione del contenuto solidaristico, ma anche una grave mancata attuazione della stessa legge n. 3 del 2001.

Partendo da questo primo concetto occorre soffermarsi sul perché oggi si parla di federalismo fiscale. Fondamentalmente i motivi sono tre, il primo dei quali è costituito dal fatto che esso rappresenta l'attuazione della garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni. Al riguardo sottolineo che la differenza tra livelli essenziali e livelli minimi non costitui-

sce un problema semantico, ma di più alta natura. Si continua a parlare di livelli minimi, come ha testé fatto l'onorevole Cota, e anche di tetti minimi; si deve comprendere, invece, che si tratta dei livelli essenziali garantiti dalla Costituzione e, quindi, di quei livelli che garantiscono l'universalità dei diritti. Non si può pensare che il federalismo fiscale faccia passare i livelli da essenziali a minimi, perché si farebbe un ragionamento diverso da quello contenuto nell'articolo 119 della Costituzione e soprattutto nella prima parte della Costituzione.

Si tratta di un passaggio politico fondamentale. Ritenere che con l'articolo 116 della Costituzione, ultimo comma, ci si voglia collocare fuori dalle modalità con le quali si pensa di attuare il federalismo fiscale è, a mio avviso, una sorta di travisamento o di visione mascherata della *devolution*. Stiamo parlando di questioni in assoluta alternatività, che non sono aspetti tecnici, ma hanno carattere politico.

Oltre che per garantire i livelli essenziali delle prestazioni che spettano allo Stato, si parla di federalismo fiscale anche per corresponsabilizzare tutte le istituzioni – Stato, Regioni, Province, Comuni ed aree metropolitane – che costituiscono la Repubblica ed, infine, per creare un potente strumento di riorganizzazione degli apparati. Infatti, come ha evidenziato Marco Causi, se si pensasse che ad ogni funzione corrisponda un apparato e che, pertanto, ad ogni apparato corrisponda una spesa corrente, è evidente che il federalismo fiscale non rappresenterebbe uno strumento di invarianza, quello strumento di invarianza della spesa del quale ha parlato il senatore Vitali riferendosi alla Commissione Vitaletti; si farebbe riferimento ad un federalismo fiscale per il quale il sistema di decentramento o di nuova ricollocazione delle competenze viene accompagnato ad una strumentazione di carattere finanziario, rischiando di appesantire il sistema.

Ricordo che i soggetti (uffici studi, ISAE ed altri) che si sono variamente espressi sui costi del federalismo fiscale hanno incorporato tra questi il tema dell'istruzione, il quale fortunatamente è stato eliminato con il recente *referendum*. Esisteva una discrasia tra le varie ipotesi di costi: o si parlava di risorse aggiuntive, come se in realtà le Regioni, i Comuni e le Province dovessero sommare i loro compiti a quelli statali, oppure qualcuno toglieva completamente dal novero delle spese quelle statali. Queste ultime vengono mantenute, anche se non in quella dimensione, perché sono necessarie a garantire i livelli essenziali delle prestazioni. Infatti, il sistema dei livelli essenziali delle prestazioni presiede a tutto il meccanismo del Titolo V della Costituzione e, quindi, a tutto il meccanismo di attuazione dell'articolo 119.

Questi sono i tre motivi per i quali oggi è necessario il federalismo fiscale. Si pongono però problemi legati alla scelta del modello di federalismo fiscale e della cornice. Utilizzando uno *slogan*, direi che bisogna pensare ad un percorso dinamico del federalismo fiscale, per il quale non esista un'ora prestabilita nella quale tutto viene chiuso, ma possa incorporare, per la propria strutturazione, anche le eventuali modifiche che dovessero essere introdotte in base ad una più attenta lettura dell'articolo

117 della Costituzione. Inoltre, il federalismo fiscale, proprio per l'idea della sua invarianza, deve partire dalla spesa storica e, quindi, non deve avere costi aggiuntivi. È noto che la spesa storica incorpora sia eccellenze che assolute inefficienze (sulle quali bisogna agire), ma deve permetterci di avvicinarci al tema della spesa *standard*, cioè la spesa efficace per quei livelli delle prestazioni che vengono comunque garantite dallo Stato nazionale.

L'altro aspetto, che mi sembra rientri maggiormente nelle competenze delle due Commissioni parlamentari affari costituzionali, riguarda la cornice istituzionale. Vi sono due carenze rilevanti: le sedi di codecisione, previste dalla Costituzione, e il sistema delle conferenze. Questi due elementi sono fondamentali perché permettono di trasformare il sistema *multilevel* che emerge dal Titolo V della Costituzione senza renderlo un sistema nel quale non solo ognuno fa tutto, ma ognuno decide tutto nella propria autonomia. Se così è, si arriva alla paradossale situazione per la quale alla fine non è più chiaro chi decide che cosa, al di là delle competenze.

Probabilmente oggi ci troviamo in una situazione felice perché nella nota di aggiornamento del Documento di programmazione economico-finanziaria, a cui accennava l'onorevole Boato, non solo si parla dell'attuazione della legge delega per l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, ma si seguono anche altri ragionamenti. Il primo riguarda il testo unico e le funzioni fondamentali degli enti locali, che mi pare essere un quadro di riferimento importante. Infatti, come diceva Gaetano Sateriale, il federalismo fiscale non è un problema tra Stato e Regioni: le Regioni hanno capacità legislativa e intervengono su specifiche materie; il tema del federalismo fiscale riguarda il complesso dei soggetti istituzionali. Allo stesso modo, il fondo perequativo non riguarda solo il rapporto tra Nord e Sud, perché all'interno di molte Regioni vi sono dei «sud» che devono essere affrontati con fondi subregionali. Sono le Regioni che intervengono in questo senso.

Quindi, se si unissero il testo unico degli enti locali, la riforma delle funzioni fondamentali dei Comuni e, per qualche verso, anche se con qualche contenuto di notevole discutibilità (è l'unico testo che conosciamo), la legge delega sui servizi pubblici locali insieme all'articolo 119 della Costituzione, si creerebbe una cornice istituzionale all'interno della quale collocare il tema del federalismo fiscale. Rimangono aperti i problemi fondamentali delle sedi di codecisione, della riforma del sistema delle conferenze e della Commissione bicamerale prevista dall'articolo 11 della legge n. 3 del 2001.

Concludo il mio intervento sottolineando che partiamo dalle funzioni fondamentali affidate allo Stato. Il federalismo, compreso il federalismo fiscale, è uno strumento che aiuta la solidarietà. Oggi la mancata attuazione del federalismo fiscale rende i cittadini disuguali nell'accesso ai servizi essenziali, a quei servizi che la Costituzione della Repubblica italiana definisce «universalistici» e sui quali si deve fondare il principio di uguaglianza.

*QUARANTA, Confederazione italiana sindacati autonomi lavoratori (CISAL).* Signor Presidente, cercherò di offrire alcuni *flash* sui vari punti contenuti nel tema odierno.

Per quanto concerne il federalismo fiscale e i livelli essenziali, si premette che, se è vero che non può esservi autonomia politica senza autonomia finanziaria, l'attuale assetto costituzionale costituisce solo una riforma di facciata. Infatti l'articolo 119 non fa altro che equiparare l'autonomia finanziaria regionale a quella dei Comuni e delle Province, nonché a quella di quell'ectoplasma che sono le Città metropolitane. L'equiparazione è quindi al ribasso, in quanto operata con enti privi dell'autonomia legislativa. Si ribadisce, quindi, che il disegno dell'ente Regione appare privo di un proprio ruolo, dal momento che, se l'amministrazione è dei Comuni e la politica rimane appannaggio dello Stato, Comuni forti e Regioni deboli portano al centralismo, non certo al federalismo.

Se la concreta attuazione del federalismo fiscale sarà realizzata, comunque scatterà la clausola di sufficienza, che dovrebbe garantire il rispetto dei livelli essenziali per l'esercizio dei diritti civili e sociali. Se ciò non dovesse accadere, rimane la valvola del potere sostitutivo dello Stato, *ex* articolo 120, secondo comma, della Costituzione.

Relativamente alle risorse e alle funzioni da finanziare, se l'esercizio delle funzioni pubbliche nella gestione dei servizi in modo efficiente ed economico costituisce comunque l'obiettivo primario di qualunque pubblica amministrazione, indubbiamente esso deve essere messo in relazione al principio di sufficienza, di cui all'articolo 119. Un ente non sufficientemente efficiente farebbe ricadere sugli amministrati il frutto dei propri errori, questione che richiama la «responsabilità dell'amministratore» ipotizzata dal senatore Vizzini e una seria programmazione invocata dal presidente Marrazzo.

Si ritiene in ogni caso determinante il fondo perequativo, di cui al terzo comma dell'articolo 119, a favore degli enti con minore capacità fiscale. Ugualmente importante è lo strumento offerto dal quinto comma dello stesso articolo, relativamente alle risorse aggiuntive e agli interessi speciali.

Le differenziazioni nelle prestazioni relative all'esercizio dei diritti civili e sociali tra le diverse zone del territorio nazionale saranno la naturale conseguenza di due fattori: la diversa capacità fiscale dei vari enti, nonché il diverso grado di efficienza delle singole amministrazioni pubbliche presenti in quei determinati enti. È difficile quindi individuare una misura massima accettabile nelle differenze, concetto che viene oltre tutto a cozzare con la stessa filosofia dell'autonomia regionale.

In merito alla riforma del 2001 e al livello di regionalizzazione, non si possono fare riforme a colpi di maggioranza, per di più esigua, né a fine legislatura. È stato già detto da molti e noi lo ribadiamo. La controriforma del 2005 e le vicende referendarie certamente non hanno favorito il processo avviato nel 2001: cooperiamo adesso.

Ancora. Il carattere di trasversalità delle competenze sui livelli essenziali, sancito dalla giurisprudenza costituzionale, non vuol significare che

lo Stato con il suo intervento estrometta del tutto la competenza regionale nelle materie, che viene ad essere, per così dire, «attraversata». Rimane la competenza di entrambi i soggetti. Seppure viene segnato un confine tra politiche dello Stato e scelte delle autonomie locali, la garanzia dei livelli essenziali deve sussistere come obiettivo comune da realizzare attraverso forme di leale collaborazione.

Vi sono poi i fenomeni di adattamento sociale o istituzionale. Non potendosi impedire fenomeni migratori, si ritiene che lo Stato possa intervenire sulla diversità dei livelli di prestazione con gli strumenti sopra ricordati del fondo perequativo e del potere sostitutivo, almeno per quanto attiene l'adattamento sociale. Per quanto riguarda invece quello istituzionale, lo Stato dovrebbe scoraggiare il passaggio di Comuni da una Regione all'altra, se richiesti per motivi diversi da quelli geografici.

La sussidiarietà orizzontale deve essere incoraggiata, ma nella necessaria gradualità, rispetto all'applicazione complessiva del decentramento. Se guardiamo alle ulteriori competenze legislative, *ex* articolo 116, terzo comma, tale attribuzione, d'intesa con lo Stato, non può non prevedere un quadro allargato di autonomia finanziaria. Al momento pertanto sembra opportuno non darvi corso.

*MOLLICONE, Unione generale del lavoro (UGL).* Signor Presidente, per evitare di ripetere cose già dette, cercherò di essere breve.

Vorrei svolgere una prima considerazione. Ieri, nel corso delle audizioni, è stato detto che più che di modifica si deve parlare di attuazione della riforma del Titolo V approvata nel 2001. In realtà l'articolo 119, citato da molti degli intervenuti, non è stato attuato. Il fatto stesso che vi sia stata concordanza di pareri tra i due schieramenti politici nel voler mantenere il medesimo testo, pur lasciandolo però in sospenso (aspetto a cui ha fatto riferimento anche il senatore Boato nel suo intervento), dimostra la complessità di attuare una simile riforma.

Le ragioni sono diverse. Innanzi tutto vi è il difficile stato della finanza pubblica. Lo Stato, come è stato ricordato, dovrebbe prima fermarsi, nonostante il debito pubblico, per trasferire risorse o consentire che, nel frattempo, il meccanismo delle Regioni e dei Comuni si metta in moto. Un altro problema è legato al fatto che gli enti locali non sono in grado di attuare una forma autonoma di finanziamento, visto lo stato dei loro servizi di accertamento e riscossione tributi; essi non sono efficienti dal momento che, dopo trent'anni, si sono ormai disabituati a svolgere tale funzione. La finanziaria approvata nel 2006 prevedeva che i Comuni potessero contribuire alla lotta all'evasione fiscale con un accertamento diretto; avrebbero poi potuto partecipare alle risorse raccolte a seguito di tale accertamento. Non so però fino a che punto i Comuni siano in grado di farlo.

L'altra questione, sempre nell'ambito del federalismo fiscale, concerne la compartecipazione ad alcune imposte, quali l'IRPEF, l'IRES o l'IVA. Poiché le grandi imprese, industriali, bancarie e assicurative, sono collocate prevalentemente in alcune Regioni d'Italia – mentre tutto

il Sud e in parte anche il Centro ne sono privi – e tutti i tributi fanno capo alla sede legale delle società, si corre il rischio che siano proprio le Regioni più ricche a beneficiare di un maggiore incremento dei proventi fiscali, allargando così il *gap* con le Regioni meridionali. Lo Stato dovrebbe quindi intervenire ulteriormente con la perequazione tra le Regioni.

L'UGL, come organizzazione sindacale, ha tutto l'interesse a che sia rispettata la lettera *m*) dell'articolo 117 della Costituzione, che attribuisce allo Stato la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni. Si tratta – lo sottolineo – di livelli essenziali, né minimi né massimi. L'essenziale è ciò che serve. Poi, se qualche Regione fa di più, non bisogna porre limiti, com'è stato evidenziato nel questionario, perché si possono avere livelli diversi di prestazioni. Per esempio, andrebbero allora rivisti ampiamente i trasferimenti dello Stato al Trentino Alto Adige, perché tale Regione gode di finanziamenti notevoli rispetto ad altre Regioni d'Italia. Quindi, credo che vada fatto un discorso più articolato.

Penso che il federalismo fiscale non possa che essere graduale e flessibile, in relazione alla situazione dell'economia nazionale e allo sviluppo progressivo delle capacità regionali e comunali di operare, di pensare, di attrezzarsi in questo ambito.

Uno dei passi che, secondo me, può essere compiuto – e nella legge finanziaria in discussione è già stato fatto – è quello delle tasse di scopo. Occorrerebbe, cioè, consentire ai Comuni di imporre tasse con obiettivi ben precisi; in tal modo vi sarebbe una compensazione tra entrate e uscite, tra quanto si incassa e i servizi resi.

A questo proposito sollevo un problema, emerso anche in altri interventi, con riferimento alla trasparenza dell'azione degli enti locali nei confronti sia dei cittadini contribuenti, sia degli stessi consigli. Nel sistema attuale, in cui il potere è concentrato prevalentemente nell'esecutivo, esiste una miriade di società municipali che sfuggono al controllo del consiglio e delle commissioni competenti (l'esempio di Roma è uno dei più lampanti), per cui non si riesce a comprendere con esattezza dove vadano a finire le risorse. Ad esempio, i proventi derivanti dall'ICI, un naturale strumento di finanziamento dei Comuni, dovrebbero essere prevalentemente utilizzati per opere di urbanistica. In realtà non si conosce con esattezza l'incasso derivante dall'ICI e in quale misura esso venga destinato a tali opere. Un discorso analogo vale per i trasporti pubblici e per altre situazioni.

In conclusione, confermando quanto detto dai colleghi delle altre organizzazioni sindacali con riguardo alla tutela dei diritti minimi dei cittadini in materia sociale, la fiscalità locale si dovrà sviluppare in maniera equilibrata, in primo luogo tenendo conto della possibilità di un decentramento a livello locale di alcune funzioni in materia fiscale e, in secondo luogo, garantendo una maggiore trasparenza rispetto all'uso delle risorse e un'attenzione vigile sulla spesa. Bisogna evitare di farsi rimborsare dallo Stato a piè di lista, magari introducendo sanatorie o tributi aggiunti all'ultimo momento, e in prospettiva realizzare il massimo livello di autonomia contabile e finanziaria in modo da non dipendere dalle mutevoli esigenze

contenute nelle varie manovre finanziarie, che generano continue discussioni e trattative tra Governo centrale ed enti locali. Questo è il quadro in cui bisogna muoversi.

In quanto rappresentanti sindacali gradiremmo che la ricaduta di questo meccanismo, da introdurre con gradualità e flessibilità, fosse positiva e apportasse miglioramenti alle situazioni esistenti, altrimenti si può anche fare a meno del federalismo fiscale. Esso deve avvicinare l'ente locale al cittadino tenendo conto delle esigenze reali del territorio, diverse tra Regione e Regione, e in generale migliorando la qualità dei servizi. Siccome si presume che gli enti locali abbiano al riguardo una sensibilità e un'attenzione maggiori, si dovrebbero attribuire loro precise funzioni in ambito fiscale e finanziario. Questo è l'obiettivo che gli enti locali devono sforzarsi di raggiungere per poi pretendere un federalismo fiscale più ampio di quello attualmente esistente.

*CILIBERTI, Associazione nazionale comuni italiani (ANCI).* Signor Presidente, vorrei rispondere ad una domanda del senatore Vitali. L'ANCI ritiene che il lavoro svolto dalla commissione Vitaletti sia stato positivo, considerandolo una base di partenza da mediare ulteriormente, attraverso passaggi concertativi, prima di tradurla in uno o più provvedimenti. Non voglio sovrappormi all'intervento tecnico del collega Causi, che riproduce e sintetizza le posizioni e le proposte dell'ANCI sul federalismo fiscale (che peraltro sono state oggetto di numerose relazioni), ma limitarmi a due semplici considerazioni di ordine politico sulla sussidiarietà e sui servizi pubblici.

La sussidiarietà è una forma di risposta agli effetti perversi della globalizzazione economica. Fenomeni di ordine globale, che si scaricano in modo perverso sui territori e sulla dimensione locale, che la rendono sovraccarica e la riempiono di tensioni sociali, devono trovare anche in sede locale una risposta adeguata. La sussidiarietà è quel meccanismo che trasferisce poteri verso il basso, verso la dimensione locale affinché quest'ultima sia quanto più idonea a rispondere alle tensioni e ai problemi causati dalla globalizzazione (mi riferisco all'immigrazione, ai traffici illeciti, all'inquinamento). Proprio a questo proposito sottolineo quanto sia paradossale che le procure della Repubblica aprano fascicoli a carico dei sindaci perché non prendono provvedimenti in presenza di indici alti di PM10 nelle città, quando è noto a tutti che essi non hanno alcun potere di rimediare ai problemi dell'inquinamento atmosferico, se non con il palliativo del blocco del traffico, assolutamente inadeguato a risolvere il problema.

Bisogna però fare attenzione, perché la sussidiarietà può diventare un pericoloso scaricabarile verso il basso. Se si trasferiscono compiti ai territori e insieme ad essi non si trasferiscono risorse e personale, si rischia di sovraccaricare ancora di più gli enti locali. Ecco il motivo per cui sia nel Parlamento nazionale che nelle assemblee regionali si deve sempre mantenere alto il livello di attenzione affinché i compiti vengano trasferiti in maniera adeguata e con una provvigione di risorse. Accanto al 119 voglio ricordare l'articolo 81, quarto comma, della Costituzione, che prevede la

copertura finanziaria delle leggi, un principio in assenza del quale la sussidiarietà può trasformarsi in uno scaricabarile verso il basso.

Il tema del personale fu affrontato nella prima riforma regionale degli anni Settanta con una massiccia mobilità del personale statale verso le Regioni. Oggi questo tema non viene più affrontato. Il blocco del *turn over* incide però sugli enti locali mentre questi ultimi acquistano contestualmente nuove competenze, l'ultima delle quali sarà il trasferimento degli uffici catastali previsto nel disegno di legge finanziaria di quest'anno. Ci si dovrà porre il problema di quali strutture, di quale personale e di quali risorse i Comuni disporranno per governare le importanti competenze legate alla gestione dei catasti.

Bisogna fare attenzione anche al rischio di un effetto perverso del meccanismo della sussidiarietà orizzontale. Si tratta di un principio sacrosanto, che nasce da una concezione umanitaria del *welfare* che si può far risalire addirittura alla dottrina sociale della Chiesa, ma che nelle nostre città si sta traducendo in una esternalizzazione dei servizi locali alla cooperazione sociale e alle associazioni che utilizzano personale precario e sottopagato. La sussidiarietà orizzontale sta diventando così un meccanismo di precarizzazione del lavoro, in senso esattamente contrario a ciò che il principio postula. Occorrono pertanto – lo dico più da sindacalista che da sindaco – garanzie per i lavoratori delle cooperative sociali e delle associazioni che, con l'esternalizzazione dei servizi, vengono investiti da compiti pubblici.

Un'altra considerazione riguarda i servizi pubblici locali, per rispondere ad alcune osservazioni di rappresentanti delle associazioni di categorie produttive qui presenti. Nella fase economica che stiamo attraversando è in atto un massiccio processo di deindustrializzazione del Paese, che corrisponde anche ad un processo di delocalizzazione degli investimenti produttivi in aree in cui il costo del lavoro è molto basso. Questo è quanto si sta verificando in Italia e il basso indice di produttività e il basso PIL sono dovuti anche a questa ragione. Per fortuna il terziario, anche avanzato, non è in crisi, anzi continua a dimostrare un apprezzabile *trend* di crescita; se ciò avviene è anche per merito degli investimenti pubblici perché gran parte del terziario gira intorno agli enti pubblici, agli enti locali. Pensare di defanziare gli enti locali per recuperare risorse all'economia è un'illusione, perché in realtà avviene esattamente il contrario: se si sottraggono risorse agli investimenti per il terziario si impoverisce l'economia. I rappresentanti delle associazioni di categoria che interloquiscono con la maggioranza, con il Parlamento, con il Governo sui temi della finanziaria devono essere consapevoli che rappresentano tutte le categorie economiche e non solo una parte di esse. Ci sono anche categorie che vivono di finanziamenti che vanno destinati ai servizi pubblici, al terziario. Anche nel settore della sanità, lo sappiamo, gran parte delle produzioni tecnologiche che oggi le aziende preferiscono organizzare in India, dove vi sono tecnici ed informatici preparatissimi a un costo bassissimo, finiscono nei nostri ospedali, nelle nostre strutture sanitarie. Pensare di ridurre o riequilibrare l'IRAP per recuperare risorse per le imprese significa al

contempo sottrarre risorse ad investimenti importanti che riguardano comunque il circuito della produzione.

Tale considerazione mi induce a concludere che il federalismo fiscale è non solo un sistema di riequilibrio, ma anche di recupero di risorse agli impieghi produttivi. È un sistema per ridurre il numero di classi sociali di cui parlava Amartya Sen, citato dall'onorevole Amici, che è una peculiarità italiana, lo dice un grande economista premio Nobel: solo in Italia abbiamo questa specie di plurilivellamento infinito di classi sociali. Il federalismo fiscale è anche un sistema per razionalizzare i rapporti.

A questo proposito e in conclusione, vorrei fare riferimento al principio di leale cooperazione tra Stato, Regioni, Province e Comuni. La leale cooperazione non esiste: nonostante una fase in cui il 70 per cento dei Comuni, 15 Regioni su 20 e lo Stato sono allineati su un'unica parte politica, la leale cooperazione tra Stato, Province e Comuni non esiste, non è ancora una realtà. Ciò mi fa pensare che non è una ragione politica quella che rompe gli schemi e crea disequilibrio tra Stato, Regioni e Comuni; in questo pesano probabilmente più le singole burocrazie che non le parti politiche, visto che esse sono tutte, o quasi, allineate. Il problema della leale cooperazione è un problema di conflittualità tra i diversi livelli della Repubblica che crea diseconomie gravissime. Ci sono tantissimi burocrati dello Stato che vengono a rappresentare il potere centrale nelle Province (prefetti, questori, comandanti dei carabinieri e della guardia di finanza) e che non interloquiscono però con il territorio, non parlano con gli enti locali e si rapportano a loro non da pari a pari, ma da superiori. Si tratta di un problema reale che è necessario affrontare: interloquire con gli enti locali deve diventare una buona pratica, deve diventare regola di comportamento dei rappresentanti dello Stato nei singoli territori. Anche questo è leale cooperazione.

*ALTIERI, Associazione generale delle cooperative italiane (AGCI).* Voglio subito dire che sono d'accordo con il richiamo fatto dal presidente Bianco all'inizio dei lavori questa mattina ad un atteggiamento di prudenza nel momento in cui ci accingiamo a discutere di riforme della Carta costituzionale. La nostra Costituzione infatti, vorrei ricordarlo, ancorché datata, non mostra evidenti segni di affaticamento. È molto più arduo dunque il compito di migliorarla, mentre alto può essere il rischio di peggiorarla nel momento in cui vi poniamo mano. Dobbiamo tener conto che parliamo di una Carta costituzionale che ancora rappresenta in maniera compiuta tutti gli elementi di democrazia e di libertà che un Paese avanzato e civile deve avere.

Vorrei poi richiamare l'altro riferimento che il presidente Bianco faceva all'inizio di questa giornata di lavoro alla coerenza tra i tempi di approvazione delle riforme e i tempi della loro attuazione. Credo che in questo potrebbe aiutarci una riduzione delle materie concorrenti: nel momento in cui definiamo con puntualità quali sono le materie di competenza esclusiva dello Stato e quelle che si ritiene di decentrare invece alle istituzioni

locali, soprattutto alle Regioni, credo che si potrebbero recuperare anche i tempi di attuazione delle riforme.

Vorrei ora svolgere qualche breve riflessione su alcune questioni, rimandando le considerazioni complessive sui quesiti che ci sono stati posti al documento che la nostra associazione ha già presentato.

Quando si parla di costo del federalismo, dobbiamo cercare di capire quanti e quali siano i costi imputabili effettivamente al federalismo e quali le cause, distinguendoli da quelli che, pur sostenendosi, non sono tanto costi del federalismo quanto costi della politica. Per esempio, fra i costi del federalismo immagino che vi siano anche quelli derivanti dal mancato snellimento dell'apparato centrale in ragione del trasferimento di competenze alle Regioni. Se si attuasse con maggiore tempestività il trasferimento delle competenze e un conseguente automatico snellimento degli apparati centrali, probabilmente alcuni costi verrebbero recuperati.

C'è un altro aspetto che intendo sottolineare, che ho sentito soltanto accennato negli interventi che mi hanno preceduto. Da quando sono state trasferite alcune competenze alle Regioni, qualcuna di esse (uso un eufemismo dicendo «qualcuna») opera come se fosse già diventata uno Stato in una Repubblica federale, con missioni all'estero e azioni che sarebbero da considerare improprie rispetto al ruolo istituzionale ad essa attribuito.

ALLAM (*Ulivo*). È una perversione!

COLLINO (*AN*). Sono ambasciate regionali!

VIOLANTE (*Ulivo*). Pensiamo alle sedi all'estero.

*ALTIERI, Associazione generale delle cooperative italiane (AGCI)*. Le sedi all'estero comportano costi notevoli; probabilmente intervenendo anche su questo aspetto potremmo tentare di abbattere i costi del federalismo.

Un altro tema che mi avrebbe fatto piacere ascoltare con maggiore ampiezza negli interventi che mi hanno preceduto è quello relativo ai costi della politica. Si dice di trasferire certe competenze a istituzioni di prossimità, soprattutto per quanto riguarda i rapporti con il cittadino. Tuttavia in un Paese come l'Italia, geograficamente piccolo, che deve sopportare i costi di 20 Regioni, di oltre 100 Province e 8.000 Comuni, ciascuno dei quali immagina di avere compiti di programmazione che si sovrappongono, anche uno snellimento di questa architettura costituzionale potrebbe servire a ridurre i costi e a reperire quindi le risorse necessarie per tutti gli altri interventi di cui si è parlato.

Il presidente Bianco accennava anche al rapporto tra federalismo e dualismo. Non dobbiamo dimenticare che ci troviamo di fronte ad un Paese nel quale non un destino cinico e baro ha consegnato una condizione diversa alle varie aree del territorio, piuttosto con buona volontà ci siamo messi in carreggiata per poter superare questo dualismo. Ci troviamo di fronte a un Paese che atavicamente presenta un dualismo il cui

*gap* va sempre più aumentando. Per superare questo problema occorre tener conto che l'articolo 119 della Costituzione quando parla di compensazioni si riferisce a «retrocessione» di tasse, di tributi nazionali in ragione della capacità fiscale di ogni Regione. Stante questa premessa, dobbiamo immaginare un fondo perequativo significativo, effettivamente adeguato alle esigenze di una vera perequazione ed attivabile rapidamente.

Per quanto riguarda poi il rapporto tra federalismo e servizi sociali, credo che non sfugga a nessuno la differenza tra livelli essenziali e livelli minimi. Non possiamo rispondere alle esigenze della parte più bisognosa della popolazione riconoscendo livelli minimi commisurati alle disponibilità delle risorse, ma livelli essenziali commisurati a quella condizione essenziale che bisogna riconoscere a ciascun cittadino: questa è la differenza tra l'applicazione dei livelli minimi e dei livelli essenziali.

Infine, quando affrontiamo tali questioni dobbiamo ricordare che stiamo parlando di elementi di forte innovazione in un Paese nel quale le condizioni di abbondanza sono un'eccezione e quelle di stento la normalità. Non dobbiamo dimenticare che, prima di ogni altra cosa, occorre rientrare da un debito pubblico che ci fa allontanare sempre più dai Paesi sviluppati e ci fa retrocedere sempre più tra i Paesi del terzo e del quarto mondo.

**VIOLANTE (Ulivo).** Molto spesso si parla di costi della politica e non si tiene conto dei costi della democrazia, confondendo le due cose. Forse sarebbe saggio riflettere sul fatto che la democrazia costa, la mancanza di democrazia un po' di più.

**TESINI, Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle Province autonome.** Assolutamente, però non possiamo pensare di mantenere in piedi le stesse strutture per Comuni con 70 abitanti e Comuni ben più grandi. Forse si potrebbe fare qualche operazione di snellimento senza incidere sui livelli di democrazia.

**VIOLANTE (Ulivo).** Non volevo suscitare un vespaio, volevo solo dire che, usando l'espressione «costi della politica», dovremmo specificare quali sono i costi impropri o esagerati. C'è una parte del costo della politica che coincide con il costo della democrazia e credo che quello vada tutelato. C'è poi una parte esorbitante, che è il costo della burocrazia. La questione deve essere affrontata in questa ottica.

**BUSACCA, Lega nazionale cooperative.** Signor Presidente, faccio innanzi tutto un'affermazione di principio: a nostro parere l'articolo 119 è un articolo eccellente, è un mattone essenziale del disegno di riforma del Titolo V della Costituzione. Esso non richiede nessuna modifica, ma solo di essere attuato attraverso la produzione delle norme ordinarie che lo dettaglino e applicato nel senso di un costante rispetto.

A proposito, se dovessimo esprimere una valutazione, senza entrare nel merito, sulle manovre finanziarie di questi anni, esse non sono state

passi di avvicinamento verso l'applicazione dell'articolo 119 e dei suoi principi. Il concetto di fondo da esaltare è quello della responsabilità degli enti per le entrate commisurate all'autonomia e ai poteri di spesa. Mi rendo conto che questo può sembrare un elemento che confligge con l'obiettivo della snellezza del sistema fiscale, ma puntare sui tributi propri piuttosto che sulla compartecipazione ai tributi erariali può essere un elemento di trasparenza ulteriore della responsabilità fiscale delle Regioni e degli enti territoriali.

Vorrei svolgere poi una considerazione, spero di buon senso. È evidente che l'attuazione dell'articolo 119 non è un evento, ma un processo che avverrà, peraltro, all'interno di comportamenti consolidati. L'altro elemento da esaltare dell'articolo 119 è il principio dell'equilibrio dei bilanci di tutti gli enti pubblici. Ora, sappiamo che si tratta di un problema serio, sappiamo che esistono consistenti *deficit* extrabilancio, esistono *stock* di debito accumulato non emerso. Si badi, queste cose hanno degli effetti: i ritardi di pagamento degli enti pubblici per le prestazioni di servizi e di forniture incidono già, e lo fanno in modo ingiusto e sperequato, sul sistema delle imprese e sui cittadini. È una sorta di tassazione che nessuno ha votato, di cui nessuno ha assunto la responsabilità, ma che nel sistema esiste e sta crescendo. Basti guardare alla crescita dei ritardi dei tempi di pagamento del Sistema sanitario nazionale e di una quota parte, in crescita, del sistema delle autonomie locali. Riportare tutti alla responsabilità, crediamo, è un obiettivo da tenere fermo.

In risposta al quesito posto dal senatore Vitali, noi pensiamo che non ci sia bisogno di un'altra commissione di studio sul federalismo fiscale. I risultati della commissione Vitaletti sono validi e possono essere accolti *in toto* o corretti, ma il «corpo» su cui lavorare è già presente.

Una battuta poi sulla sussidiarietà orizzontale. Non confondiamo la sussidiarietà orizzontale, l'ampiezza di questo principio, solo con il problema delle forme sostitutive di *welfare*. Ricordo la storia dell'articolo 118, le modifiche cui è stato sottoposto durante l'*iter* di approvazione: si tratta di un articolo davvero interessante, che si può riempire di grandissimi contenuti. Con onestà, non costituiscono un problema solo i ritardi della P.A. nell'attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale. Essi non derivano solo (ma c'è anche questo) da una mentalità diffusa nella pubblica amministrazione che rende difficile il confronto con le organizzazioni autonome dei cittadini. C'è anche un ritardo negli stessi cittadini, in noi stessi. Probabilmente anche i cittadini non hanno fino ad oggi colto quale sia l'ampiezza di intervento che l'articolo 118, ultimo comma, della Costituzione mette a loro disposizione.

Per le altre questioni, anch'io rimando al testo scritto.

*SPORTELLI, Associazione liberi professionisti (ALP).* Ringrazio il presidente Bianco, il presidente Violante e i membri delle due Commissioni. Non sarò breve, ma brevissimo non solo per l'ora, ma anche perché, come esponente delle libere professioni, non potrò parlare del federalismo

fiscale in maniera disgiunta dal federalismo in senso generale, tema peraltro già trattato ieri.

Desidero svolgere solo un paio di osservazioni. Provengo da una Regione, il Veneto, nella quale, trovandoci noi a confine con due Regioni a statuto speciale, la spinta al federalismo, se non addirittura all'autonomia, è fortemente sentita in questi giorni: il problema del Nord-Est è tornato di attualità sulle pagine dei giornali (oggi si è svolta una manifestazione a Treviso) e numerosi piccoli Comuni del Veneto hanno chiesto, e alcuni di essi già ottenuto, il passaggio alla Regione Friuli Venezia Giulia. Ebbene, malgrado tutto questo non credo, come esponente delle libere professioni, che il federalismo, nemmeno quello fiscale, sia una soluzione adeguata per i liberi professionisti e i loro problemi.

Ci troviamo in un volgere di tempo incerto e tormentato per le libere professioni che si sentono e sono quotidianamente sotto attacco. Gli ultimi esempi sono la legge Bersani e le misure contenute nella finanziaria. Lo ricordo solo per sottolineare lo stato d'animo che vivono i liberi professionisti, soprattutto quelli appartenenti all'avvocatura, che è oggi fortemente preoccupata per la sua libertà, autonomia e indipendenza, che sono condizioni essenziali per garantire l'effettività della tutela dei diritti dei cittadini. Ebbene, come libero professionista non posso non temere che l'esercizio della potestà concorrente da parte delle Regioni inevitabilmente finirà per creare nuovi e ulteriori problemi alle professioni intellettuali. Infatti, anche se sarà lo Stato a dettare la disciplina di fondo, la cornice entro la quale si potrà muovere la potestà legislativa regionale – e già giungere a tale punto sarà fonte di dibattiti, di confronti e di travaglio aspro e credo dall'esito fortemente incerto – una volta fissati i principi fondamentali, i contrasti non per questo cesseranno ma finiranno inevitabilmente per acuirsi e per moltiplicarsi, noi temiamo, a causa delle variegate e multiformi idee, disegni e iniziative che potranno cercare di realizzare le varie Regioni in base ai diversi orientamenti politici, concezioni, composizioni sociali, bisogni locali, insomma in relazione alle diverse istanze sociali nel Paese dei mille campanili.

Al contrario, come esponente dell'ALP, ritengo indispensabile che alle professioni liberali sia assicurata una disciplina unitaria, una disciplina coerente con i principi, con i valori e con le esigenze che – dobbiamo sempre ricordarlo – sono le istanze e l'espressione dei diritti dei cittadini dei quali la libera professione è portatrice e che tutti i giorni assicura e garantisce agli abitanti di questo Paese. Per le libere professioni dunque sarebbe meglio prevedere una potestà legislativa fiscale – ma non solo fiscale – riservata allo Stato, che risponda pertanto ad un unico disegno coerente e che ne possa anche assicurare il rispetto e la realizzazione.

*BAGNOLI, Confederazione italiana agricoltori (CIA).* Signor Presidente, sarò sintetico; produrremo un documento conclusivo che riassume la nostra posizione sui quattro momenti conoscitivi dell'indagine condotta dalle Commissioni affari costituzionali di Camera e Senato. Aggiungo sol-

tanto alcune brevissime considerazioni precedute da una riflessione di fondo.

Il criterio di universalità, da alcuni già richiamato, è chiaramente il criterio fondante rispetto ai livelli essenziali. A nostro avviso non si può prescindere dal garantire livelli essenziali di prestazioni, mantenendo però un principio spazio-temporale. In questa logica di garanzia dei livelli essenziali noi riteniamo importante un aggiornamento della *governance*. Essa va vista in primo luogo come momento di crescita dei livelli del sistema Stato. Ho ascoltato questa mattina alcune riflessioni fatte dai rappresentanti delle autonomie locali e credo che questo aspetto non vada sottaciuto: è necessario che vi sia una crescita in termini di politica e di capacità professionali anche in questi livelli. Dopo di che ritengo che sia importante una revisione della concertazione, intendendo per concertazione una visione più generale che tenga conto sia della sussidiarietà verticale, sia della sussidiarietà orizzontale. Tutto questo, a mio avviso, recherebbe benefici anche ai costi della democrazia.

Per quanto riguarda il federalismo fiscale, cioè il versante delle entrate, aggiungo alcune brevissime considerazioni. Gli articoli 117 e 119 della Costituzione dicono cose puntuali e su queste dobbiamo immaginare il futuro, rendendoci conto che il nostro contributo deve essere aperto alla crescita e al miglioramento della situazione del Paese, non a garantire lo *status quo* di ogni categoria e di ogni settore. Gli articoli 117 e 119 prevedono che il sistema tributario sia racchiuso in una cornice di regole condivise, e questa è un'affermazione che mi sento di ribadire perché diversamente rischieremmo di creare condizioni di imbarbarimento delle regole. Tale affermazione è legata anche alla necessità di un diverso rapporto del potere che coinvolga nella definizione delle regole anche i livelli dello Stato, così come delineato dalla riforma costituzionale. Ad esempio, la maniera in cui viene gestita attualmente l'ICI da parte dei Comuni porta a fare considerazioni preoccupate rispetto all'aumento delle tasse, ma vi è un altro aspetto preoccupante legato a come vengono incassate le imposte dagli enti locali. È emblematico quello che sta succedendo attorno all'ICI, dove più di 8.000 Comuni introducono regole, condizioni e principi assolutamente disomogenei. È necessario che la cornice sia puntuale.

Quanto poi al rapporto tra spesa e gestione – qualcuno lo ha detto, ma io lo vorrei ribadire – è necessario che nella gestione degli enti pubblici vengano introdotti dei principi di chiarezza, di trasparenza e di armonizzazione nella definizione dei bilanci. Si tratta di un'affermazione di principio. Nel mondo delle imprese si parla molto dei principi contabili internazionali, che in alcune realtà europee sono stati adottati anche dalle pubbliche amministrazioni. A mio avviso, è necessario andare in questa direzione anche nel nostro Paese.

Infine, l'articolo 53 della Costituzione è un elemento fondante nell'applicazione del federalismo fiscale, che deve essere basato non solo sulla capacità contributiva rapportata alle possibilità dell'individuo, ma anche sul principio di correlazione, vale a dire sul costo in capo ad ogni individuo, persona e impresa, a seconda della prestazione ottenuta. Sottoli-

neo tale aspetto perché al riguardo bisogna usare una declinazione, che è qualitativa e quantitativa. Non basta dire che la prestazione è quantitativamente offerta, è necessario che essa abbia anche caratteristiche di qualità sufficienti a garantire i livelli essenziali. In tale maniera, a mio avviso, verrebbe introdotto in modo puntuale il virtuosismo che la Costituzione impone a tutti noi e verrebbero rispettati gli elementi di particolarità e di specificità che non ho sentito questa mattina e che riguardano gran parte delle aree del nostro territorio, vale a dire le aree rurali, dove i livelli essenziali devono essere declinati in modo sicuramente diverso rispetto ad altre realtà.

ALLAM (*Ulivo*). Signor Presidente, anche se non sono uno specialista di queste problematiche, ho lavorato nella cooperazione in ambito regionale e ritengo che manchiamo di una riflessione più profonda sull'articolazione che si sta definendo fra Regione e Stato e Regione e geopolitica mondiale. Mi spiego. È vero che la Regione non può essere considerata come un mini Stato, però talvolta le si attribuiscono delle competenze che sono proprie dello Stato. Alcune Regioni, ad esempio, hanno dei consiglieri diplomatici e fanno cooperazione internazionale, creando talvolta problemi politici. Ne cito uno: il caso dell'ex Sahara spagnolo, con il Fronte Polisario e i rapporti tra Algeria e Marocco. La stessa Unione europea due anni fa ha indicato nuove linee politiche di buon avvicinamento, che autorizzano le Regioni a trattare con i Paesi del Sud del Mediterraneo in materia di cooperazione, creando talvolta forti asimmetrie perché, ad esempio, un Presidente di una Regione italiana non ha le stesse competenze di un governatore della Siria, del Marocco o dell'Algeria. Dunque talvolta accade che il Presidente o l'ente regionale tratti direttamente con lo Stato anche in mancanza di una simmetria in materia di diritto pubblico.

Bisognerebbe rivedere cosa vuole essere la Regione, la dialettica della sua relazione con lo Stato e con la geopolitica mondiale, delimitandone ovviamente le competenze. Rimarrà sempre un nodo epistemologico, perché è vero che il cittadino vive sul territorio all'interno di un Comune o di una Regione, però la cittadinanza è assegnata dallo Stato italiano, non dalla Regione.

A partire da questo, se facciamo una riflessione più profonda sull'articolazione fra Regione, Stato e geopolitica mondiale, arriveremo a dosare molto meglio le problematiche che emergono in relazione alla fiscalità, evitando la perversione insita in qualsiasi tipo di regionalismo. Ad esempio, anche in materia di istruzione, in questi ultimi anni abbiamo visto il proliferare di università regionali, l'università sotto casa. Questa è una perversione che non aiuta la crescita della Regione, ma la fa sprofondare all'interno di una dinamica regionalistica, che è il contrario di ciò che è necessario all'articolazione e alla relazione simmetrica tra Stato e Regione.

PRESIDENTE. Il presidente Violante ed io desideriamo ringraziare ancora una volta tutti i partecipanti a queste prime due sessioni dell'indagine conoscitiva. Non è un ringraziamento di circostanza motivato dalla volontà di ricambiare l'apprezzamento che ci avete rivolto tanto ieri quanto oggi per il metodo prescelto per queste audizioni. Voglio ricordare che anche oggi sono stati svolti 26 interventi in una mattinata, con un dibattito molto intenso che ci ha permesso di affrontare molte delle questioni che ci eravamo ripromessi di trattare.

Il presidente Violante e io desideriamo poi esprimere pubblicamente un ringraziamento al personale della Camera e del Senato, che ci ha consentito di svolgere i lavori in un modo così efficace.

Nel merito delle questioni che abbiamo affrontato, ovviamente non tiriamo alcuna conclusione, ma possiamo sicuramente esprimere le prime sensazioni. Mi sembra che si possa dire che dal dibattito di oggi è emersa un'affermazione molto importante, e cioè che non è detto che il federalismo comporti necessariamente maggiori spese, nonostante tale preoccupazione si sia spesso affacciata nel dibattito. Ciò che comporta maggiori spese, come è stato detto più volte, è la duplicazione e talvolta la triplicazione delle funzioni. Inoltre, mi sembra che incidentalmente sia emersa anche, soprattutto da parte degli operatori del mondo produttivo e sindacale e del mondo delle associazioni, l'esigenza di un processo di semplificazione che deve svilupparsi anche sui livelli verticali, non solo su quelli orizzontali.

È stato poi riconosciuto da tutti che non c'è federalismo se non si parte da quello fiscale. È infatti impossibile pensare o pretendere di immaginare un livello di responsabilità istituzionale a cui non corrisponda un'assunzione di responsabilità sul piano della gestione e dell'autonomia delle risorse.

Il federalismo fiscale – questa è un'altra affermazione importante che è stata fatta – non può riguardare solo il rapporto tra Stato e Regione – che è essenziale, perché le Regioni sono centro di imputazione innanzi tutto del processo legislativo – ma deve riguardare tutti i livelli di governo, con la relativa assunzione di responsabilità.

Una particolare preoccupazione è stata avanzata in qualche intervento – segnatamente in quello del senatore Vitali – sul fatto che legare la quota di autonomia impositiva o fiscale di un ente prevalentemente o esclusivamente a un tributo può determinare effetti giustamente riconosciuti come distorsivi.

È stata sottolineata anche la necessità di una crescente e ulteriore attenzione sul tema della sanità, che è uno dei grandi capitoli della spesa delle Regioni. Inoltre in qualche intervento è stata manifestata l'esigenza di un approccio non dico creativo, ma innovativo rispetto alle questioni affrontate.

Quasi tutti gli intervenuti hanno ritenuto che non occorre e forse non è utile ripartire da zero. È stata espressa quasi da tutti una valutazione nel complesso positiva sul lavoro consegnato dalla commissione Vitaletti, che può essere un punto di riferimento per il lavoro da svolgere in questa ma-

teria. Nel complesso, si ritiene comunque che il tema del federalismo fiscale debba essere ulteriormente approfondito e che per farlo in modo concreto sia indispensabile conoscere le valutazioni del Governo e segnatamente del Ministro dell'economia. Pertanto, insieme con il presidente Violante, studieremo come procedere nell'analisi di questo argomento, anche in modo congiunto tra Camera e Senato e con il coinvolgimento delle competenti Commissioni bilancio per gli aspetti che le riguardano direttamente.

Proseguiremo i nostri lavori giovedì prossimo, alle ore 14,30, alla Camera, nella Sala Regina, sul tema delle sedi di raccordo, di consultazione e di codecisione fra lo Stato, le Regioni e gli enti locali. Venerdì prossimo, invece, saremo di nuovo qui al Senato, alle ore 9,30, con l'ultima sessione, che riguarderà le forme istituzionali di governo nelle diverse articolazioni territoriali.

Dichiaro concluse le audizioni e rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

*I lavori terminano alle ore 13,45.*





