

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

COMITATO PARITETICO

DELLE COMMISSIONI

**6^a (Finanze e tesoro)
del Senato della Repubblica**

e

**VI (Finanze)
della Camera dei deputati**

INDAGINE CONOSCITIVA SUL FEDERALISMO FISCALE

3^o Resoconto stenografico

SEDUTA DI MARTEDÌ 24 GIUGNO 1997

Presidenza del presidente ANGIUS

INDICE**Audizione dei rappresentanti della Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome**

PRESIDENTE:

- ANGIUS (*Sin. Dem.-l'Ulivo*), senatore . Pag. 3, 16,
17 e *passim*COSTA (*CDU*), senatore 20LEONE (*Forza Italia*), deputato 20SARTORI (*Sin. Dem. l'Ulivo*), senatrice ... 22*DISTASO* Pag. 13, 19, 20 e *passim**ZORZOLI* 6, 17, 18 e *passim*

Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il vice presidente della regione Lombardia, coordinatore degli affari finanziari per la Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome, dottor Alberto Zorzoli, e il presidente della regione Puglia, professor Salvatore Distaso.

I lavori hanno inizio alle ore 10,30.

Audizione dei rappresentanti della Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sul federalismo fiscale.

È in programma oggi l'audizione dei rappresentanti della Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome.

Ascolteremo sul tema del federalismo fiscale, sulla materia cioè oggetto del nostro lavoro e del nostro impegno, il vice presidente della regione Lombardia, coordinatore degli affari finanziari per la Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome, dottor Alberto Zorzoli, e il presidente della regione Puglia, professor Salvatore Distaso, che ringrazio.

Vorrei far presente ai rappresentanti delle regioni e delle province autonome e ricordare ai membri del Comitato che con l'audizione odierna entriamo in una fase nuova del nostro lavoro, che finora ha previsto cinque sopralluoghi sul territorio nazionale, in cinque diverse regioni. L'ultimo di essi in programma ci vedrà a Milano lunedì e martedì prossimi e riguarderà la Lombardia, mentre abbiamo già effettuato visite in Veneto, Umbria, Campania e Calabria.

Da oggi terremo numerose audizioni; ascolteremo anche le rappresentanze delle organizzazioni sociali nazionali per poi effettuare, nell'ultima fase, dopo la pausa estiva, tre sopralluoghi all'estero. Intendiamo concludere l'indagine entro la fine dell'anno per fornire le conclusioni del nostro lavoro al Parlamento.

Come ho già detto, oggetto dell'indagine è il federalismo fiscale individuato come base del federalismo, per cercare di definire un regime di autogoverno delle risorse che sia effettivo e consenta quindi di operare una modifica sostanziale del nostro regime fiscale sotto questo segno.

Avviandoci alla conclusione della prima fase del nostro lavoro, che si sta svolgendo in modo serio e operoso, penso di poter dire che dalle audizioni che stiamo effettuando vanno emergendo bisogni e domande di rappresentanze istituzionali e sociali del paese di cui credo il Parlamento dovrà tenere conto.

Contemporaneamente ci troviamo di fronte ad un passaggio altrettanto importante al quale è giunta la Commissione bicamerale per le riforme istituzionali, che proprio in questi giorni ha definito una bozza di proposta sul federalismo fiscale, che sarà poi oggetto della discussione di Camera e di Senato, nell'ambito della riforma dell'ordinamento di cui in quella Commissione si è discusso. Non voglio entrare nel merito esprimendo giudizi sul lavoro finora svolto da quella Commissione, mi sembra però di poter dire che ci si muove nella direzione giusta anche se ritengo che quando la Camera e il Senato saranno investiti della materia ulteriori approfondimenti saranno non solo utili ma forse anche necessari. A mio modo di vedere, sarebbe stato preferibile ascoltare nel corso delle numerose audizioni che la Commissione bicamerale ha svolto, i rappresentanti del nostro Comitato che sta conducendo sul campo questa indagine, così da portare all'attenzione dei componenti della Bicamerale quei pareri, quelle richieste e quelle sollecitazioni che a noi sono giunte.

Ritengo quindi che la proposta formulata dalla Bicamerale si muova sostanzialmente nella direzione giusta, anche se penso potrà essere ulteriormente precisata e forse anche rimodulata dal Parlamento.

Non escludo, auspico anzi, che gli stessi membri del Comitato paritetico sul federalismo fiscale possano poi, perfino unitariamente, formulare delle proposte di precisazione e arricchimento sulla base di quanto ci è già stato detto e di quanto potrà esserci ancora detto in futuro. Mi preme sottolineare che ci troviamo di fronte ad un lavoro che ancora deve completarsi e quindi di fronte a una proposta che non può essere assolutamente considerata come conclusiva e definitiva. Ritengo però che l'obiettivo che ci deve muovere debba essere quello di dotare il nostro paese di un regime fiscale semplificato, più trasparente, ispirato ad un principio di responsabilità e soprattutto, in virtù anche di queste caratteristiche, più giusto ed equo per i cittadini e i contribuenti.

Nel lavoro che abbiamo svolto – lo dico ai rappresentanti delle regioni e delle province autonome – ci siamo mossi sulla base di cinque punti di riferimento che molto sommariamente riassumo, giusto per richiamare attraverso dei titoli l'indirizzo che abbiamo seguito nel nostro lavoro.

Il primo punto è questo: considerare il federalismo fiscale come elemento costitutivo di una più profonda riforma del sistema fiscale, che va definito nei suoi contenuti. Ora sappiamo bene come questo sia un punto non scontato nè in dottrina nè dal punto di vista politico, bensì un punto di riferimento che va conquistato attraverso la discussione, attraverso il confronto parlamentare. Sappiamo anche che il Governo medesimo ha avanzato, attraverso le leggi che hanno accompagnato l'ultima finanziaria, delle precise proposte, tra l'altro anch'esse oggetto di un confronto parlamentare concernente i decreti legislativi che devono attuare le deleghe, e un'ipotesi di riforma fiscale che, seppur non muovendosi su una linea federalistica, se così si può dire, certamente segue una linea di fortissimo decentramento, al di là del giudizio di merito che si può esprimere sulle proposte formulate e sulla discussione dei decreti legislativi attuativi delle deleghe fiscali in corso da qualche mese.

Il secondo punto sul quale abbiamo attirato l'attenzione dei colleghi, delle rappresentanze istituzionali, regionali e locali che abbiamo ascoltato e delle forze sociali è il seguente: quale rapporto debba instaurarsi tra le regioni riformate e gli enti locali, cioè i comuni e le province. Bisogna decidere se mantenere inalterato l'attuale sistema che prevede il finanziamento degli enti locali attribuito allo Stato centrale o affidare alle regioni anche il settore della finanza locale, cioè il compito di operare i trasferimenti agli enti locali sulla base di regole e finalità autonomamente stabilite. Come i colleghi sanno, anche questo secondo gruppo di tematiche è oggetto di una discussione e di un confronto ancora in corso tra le regioni e gli stessi enti locali.

Nello svolgimento dei vari sopralluoghi effettuati, ho avuto modo di ascoltare opinioni diverse, ad esempio tra i presidenti delle regioni e i sindaci di importanti comuni. Non voglio entrare nel merito, ma il tema è estremamente delicato e ad esso, almeno in una certa misura, offre una risposta la conclusione cui è giunta la Commissione bicamerale nell'ultima proposta di legge avanzata.

Il terzo punto sul quale stiamo cercando di ottenere pareri, sollecitando anche delle proposte, riguarda le questioni legate al meccanismo di perequazione che, a nostro avviso, deve essere comunque introdotto nel momento in cui si pensa di varare un regime di federalismo fiscale nuovo per il nostro paese. Questi meccanismi di perequazione si rendono necessari date le profonde differenze di livello, non soltanto di carattere economico e sociale, che si riscontrano nelle diverse aree italiane. Si tratta di valutare come tali meccanismi di perequazione vengono concretamente realizzati, con particolare attenzione sia agli obiettivi della perequazione stessa, sia alle basi di riferimento, sia ai soggetti dei trasferimenti e al finanziamento degli stessi. Questo terzo ordine di problemi presenta questioni particolarmente delicate che, come i colleghi sanno, in questa fase della vita democratica del nostro paese, costituiscono oggetto di accese dispute politiche e, a seconda di come vengono affrontate e risolte, possono anche determinare conseguenze rilevanti sotto il profilo politico ed istituzionale.

Il quarto punto è quello relativo alla valutazione della fase di transizione e ai relativi costi della transizione medesima. È chiaro, infatti, che una riforma così ampia e profonda del nostro sistema fiscale richiederà un periodo di realizzazione e, dunque, è presumibile che attraverso una fase di transizione che necessiterà di una guida estremamente attenta e cauta, proprio in riferimento a quanto dicevo poc'anzi, cioè il contestuale varo di riforme di carattere istituzionale e di carattere fiscale.

Infine, l'ultimo punto riguarda una serie di questioni, sulle quali richiediamo opinioni, pareri e suggerimenti concernenti le problematiche connesse alle dimensioni del debito pubblico.

I vari criteri suggeriti (reddito regionale *pro capite*, numero degli abitanti, patrimonio statale trasferito, redistribuzione *pro capite* della spesa pubblica, e così via) rappresentano punti di riferimento che in qualche modo devono essere tenuti in considerazione, relativamente all'obiettivo più generale del rientro del debito pubblico che viene per-

seguito dal nostro paese, al fine di favorire l'ingresso dell'Italia in Europa e, comunque, al fine di concludere questa fase anche dura del risanamento del debito pubblico.

È evidente che anche quest'ultimo problema, a seconda di come viene affrontato – anche in questo caso non entro nel merito delle soluzioni che in ordine ad esso possono essere presentate – può determinare anche l'apertura di conflitti tra regioni (come purtroppo è successo fino ad ora, a livello di polemica giornalistica) e, soprattutto, tra regioni del Centro-Nord e quelle del Mezzogiorno, magari anche attraverso delle campagne totalmente prive di fondamento, basate sulle presunte differenze nel carico fiscale nel nostro paese e su presunte ingustizie che in diverse aree dell'Italia il nostro attuale regime fiscale pone in essere. Di ciò avremo comunque modo di discutere non solo nell'audizione che ci apprestiamo a svolgere, ma anche in quelle successive.

Mi scuso con i colleghi e con i nostri ospiti per la stringatezza e, forse, eccessiva semplificazione delle tematiche da me esposte. Sono comunque queste le linee che hanno guidato il nostro lavoro. Ovviamente i rappresentanti delle regioni e delle province autonome hanno tutto il diritto e il dovere di suggerire e avanzare ulteriori tematiche, qualora essi lo ritengano opportuno e giusto, in relazione al lavoro che stiamo svolgendo; la mia infatti rappresenta solamente una indicazione di massima del lavoro svolto finora, fatte salve ulteriori osservazioni diverse da quelle da me formulate.

Ringrazio i rappresentanti della Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome per aver accolto il nostro invito e do la parola al dottor Alberto Zorzoli, vicepresidente della regione Lombardia e coordinatore degli affari finanziari per la Conferenza medesima.

Successivamente interverrà il professor Salvatore Distaso, presidente della regione Puglia, mentre, per una improvvisa incombenza, non potrà essere presente il professor Giuseppe Provenzano, presidente della Regione siciliana.

ZORZOLI. Signor Presidente, signori commissari, vorrei innanzitutto ringraziarvi per l'opportunità che mi è stata offerta e per il lavoro che dal 1993 in poi è stato svolto, anche precedentemente alle indicazioni di reddito fornite dai presidenti delle regioni, che ha offerto indubbiamente un impulso e una qualificazione particolari ai lavori che la Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome sta svolgendo per quanto riguarda il federalismo fiscale.

In questo tavolo, che mi piacerebbe definire virtuoso, le regioni, governate sia dall'Ulivo che dal Polo, hanno sperato fino ad oggi che la produzione dei documenti prosegua sempre in questo modo, cioè con un giudizio unanime. Questo dimostra che i principi che le regioni vorrebbero vedere realizzati prescindono dalle differenziazioni politiche e cercano di calarsi in una realtà regionale molto complessa che, se non trovasse nuova linfa da forme di federalismo indispensabili, per la realizzazione del quale occorre indubbiamente il federalismo fiscale, porrebbe addirittura alcune problematiche circa le sue stesse esigenze.

Senza ricordare ad un così illustre consesso la situazione attuale delle regioni, mi sembra opportuno fornire alcuni dati particolarmente significativi. Oggi le regioni destinano mediamente l'85 per cento del loro bilancio al settore della sanità ed il rimanente 15 per cento agli altri settori. Vorrei illustrare qualche dato numerico, che dà sempre un'idea più concreta della situazione: la regione Lombardia, ad esempio, destina 15.500 miliardi alla sanità e 2.700 miliardi per alimentare il lavoro degli altri 14 assessorati nei settori che rappresentano. Credo che le altre regioni presentino le stesse percentuali.

Di questo 15 per cento, solo l'8 per cento rappresenta entrate proprie, perchè tutte le altre sono entrate derivate; sostanzialmente, fino all'anno scorso, anche le entrate erano, nella maggior parte dei casi, vincolate.

In queste condizioni, a noi nuovi amministratori regionali veniva da chiederci: ma qui cosa ci stiamo a fare? Solo il momento attuale, particolarmente interessante dal punto di vista istituzionale, ha fatto sì che non solo adempiamo con molto entusiasmo e favore ai nostri doveri, ma speriamo anche di poter dare un ruolo nuovo e significativo al funzionamento delle regioni.

Vorrei che anche a questo proposito fosse una regione del Nord a fugare qualche illazione. La ricerca di federalismo non nasce certamente come risposta ideologica da pur legittime posizioni politiche, ma esclusivamente dalla convinzione, che sta pervadendo noi, i nostri colleghi, e, in generale la classe politica regionale, che una riforma sostanziale dello Stato non può che passare attraverso una forma accentuata di federalismo.

Vorrei citare, se mi si consente un esempio personale, l'incontro che avvenne lo scorso anno durante il Governo Dini, cioè durante il Governo dei tecnici con Ministri e Sottosegretari tecnici, che ha portato più di una volta ad assumere decisioni che trovavano il nostro pieno consenso. Peccato che quando queste decisioni passavano attraverso la riscrittura della burocrazia governativa, venivano poi tradotte in documenti che o mantenevano lo *status quo*, o erano di così difficile percorribilità per cui di fatto non si riusciva a addivenire alla soluzione del problema, così come era stata impostata, e – ripeto – concordemente tra esponenti del Governo e esponenti delle regioni.

Questo ci ha fatto presumere che vi fossero delle resistenze, anche legittime (nessuno mette in dubbio la buona fede di nessun altro), per cercare di mantenere tutto come è.

Non voglio tuttavia allontanarmi troppo dalla specificità della materia oggetto dell'incontro odierno. Mi sono permesso di consegnare alla Presidenza tre documenti. Il primo è un documento su «Autonomia regionale e fiscalità» che la Conferenza dei presidenti delle regioni e delle provincie autonome ha appena licenziato e che è stato oggetto di un dibattito che si è tenuto ieri a Milano, a conclusione del semestre di presidenza del presidente di turno della Conferenza Formigoni.

Il secondo è un documento specifico sull'istituzione dell'imposta regionale sulle attività produttive (Irap) che gli assessori regionali al bi-

lancio e alle finanze hanno consegnato giovedì scorso alla Conferenza stessa per segnalare le gravi discrasie che stanno emergendo nella commissione di cui fa parte anche un membro designato dalle regioni per l'attuazione dell'Irap.

Il terzo – scusate l'immodestia – è la relazione da me svolta intervenendo nel dibattito che si è tenuto ieri a Milano, con cui ho esplicitato (ovviamente con molte più parole ed esemplificazioni) un documento delle regioni, che forse ben inquadra il problema.

Alla luce di questa premessa, non vorrei ripercorrere il *mare magnum* delle problematiche che le regioni stanno affrontando, ma desidero solo puntualizzare alcuni aspetti specifici.

Il primo è questo: la riforma dei poteri pubblici e la realizzazione di un disegno di ampio decentramento comporta uno sforzo prioritario e particolare per la definizione degli assetti finanziari. Le regioni non possono essere più considerate come «un capitolo del bilancio dello Stato».

Il progetto complessivo dei possibili assetti finanziari delle regioni deve rispettare perciò alcuni principi: i criteri insiti nell'attuale Carta Costituzionale; l'esercizio dei poteri in un contesto di responsabilità, come il Presidente ben ricordava prima, ovvero in una situazione in cui le decisioni di spesa si adeguano al vincolo di bilancio; l'uso della finanza regionale come strumento di politica economica e di sviluppo locale; la solidarietà nei confronti delle aree più deboli del paese; l'appartenenza dell'Italia a un contesto europeo caratterizzato dalla mobilità delle persone, delle merci e dei capitali finanziari.

La mancata adesione a questi principi non realizzerebbe gli obiettivi di autonomia finanziaria e fiscale.

Le regioni, quindi, chiedono un modello di finanziamento che affianchi ai tributi la compartecipazione al gettito di tributi erariali e che contenga i seguenti elementi strutturali. Primo: l'individuazione di aree di imposizione specifiche e riservate alla fiscalità regionale (non è, al proposito, rispondente alle aspettative regionali l'Irap, che, al di là della definizione, non può considerarsi «imposta regionale»). Vorrei, in un momento successivo, illustrare queste nostre valutazioni. Secondo: la compartecipazione al gettito di Irpef e Iva (del tutto insufficienti e insoddisfacenti sono la quota di accisa sulla benzina e la previsione dell'addizionale all'Irpef istituita con la legge 23 dicembre 1996, n. 662, sia in termini quantitativi sia perchè quest'ultimo gettito viene vincolato interamente alla spesa sanitaria). Terzo: la previsione di un trasferimento perequativo «orizzontale» informato all'equilibrio tra le regioni, secondo modalità, tempi e automatismi che tengano conto della capacità fiscale di ciascuna di esse, della esigenza di incentivare lo sforzo fiscale, di sostenere gli investimenti necessari allo sviluppo, di assicurare – in una prima fase e fino alla entrata a regime – la copertura della spesa storica.

Indubbiamente queste richieste partono da un presupposto: quello dell'arricchimento del potere delle regioni. La ricerca del federalismo fiscale delle maggiori e diverse entrate, difatti, non è fine a se stessa, per-

chè non vi è dubbio che finchè i compiti rimangono quelli che sono, pur nella ristrettezza dei mezzi – e devo dire che quest'anno tale ristrettezza è particolarmente accentuata – le regioni riescono a sopperire alle loro funzioni.

Anche se il riferimento che faccio non riguarda specificamente nè la Bicamerale, nè la legge 15 marzo 1997, n. 59, mi sembra doveroso dire, in una sede così autorevole, che, avvicinandosi i tempi della predisposizione della legge finanziaria per il 1998, le regioni nutrono una particolare preoccupazione, circa questa legge, di restare strette tra il martello della legge n. 59 e l'incudine della Bicamerale. Noi non vorremmo che in questa area di trasformazioni in corso le previsioni dei trasferimenti – perchè immaginiamo che saranno ancora tali per il 1998 – venissero ulteriormente limitate di fronte a prospettive di evoluzione derivanti sia dall'accoglimento dei decreti Bassanini, sia dalle aspettative che possono derivare dalla Bicamerale.

Concluso questo inciso, vorrei accennare brevemente – per poi lasciare spazio al presidente della regione Puglia – ad altre due questioni. La prima riguarda l'Irap. Come dicevo prima, questa imposta non è da considerarsi un tributo regionale, perchè innanzi tutto rappresenta la ristrutturazione di alcuni tributi di fiscalità nazionale, e forse è stata definita regionale in quanto destinata in parte a sopperire alle necessità di bilancio della sanità regionale.

L'introduzione di questo tributo ha violato secondo noi alcuni principi: si preleva da una parte per destinare le risorse a compiti diversi. L'intero ammontare dell'Irap, previsto in circa 50.000 miliardi, non soddisfa il fabbisogno sanitario nazionale, che è di circa 90.000 miliardi, e con un certo sollievo, che però penso durerà poco, abbiamo letto nel Documento di programmazione economico-finanziaria che perfino il Governo si è accorto della insufficienza dei trasferimenti previsti per la sanità. Nel 1995, il settore sanitario – vorrei rendere pubblico questo dato – si stava davvero orientando verso un pareggio in quasi tutte le regioni. Cosa è cambiato allora nel 1996 e nel 1997? È avvenuto che una serie di accordi conclusi dal Governo con le organizzazioni sindacali per i contratti del personale sanitario, per l'aumento degli oneri contributivi, per l'aumento dell'Iva sui medicinali, per l'esplosione della spesa farmaceutica, ha riportato tutte le regioni in una grave crisi deficitaria per quanto riguarda i bilanci della sanità.

A nostro avviso, si è violato l'articolo 81 della Costituzione che richiama specificamente la necessità che, quando lo Stato delega funzioni alle regioni, si deve provvedere con i mezzi consonanti.

Devo dire che la piccola apertura manifestata nel Documento di programmazione economico-finanziaria ci fa sperare che si ponga qualche rimedio.

D'altra parte, vorrei ricordare a lor signori il giudizio espresso nel 1996 dalla Corte dei conti, che individuava nei meccanismi dei rapporti tra Stato e regioni la tendenza del primo ad un *maquillage* di forma per trasferire sulle regioni parte dell'indebitamento dello Stato, per presentarsi con i conti un poco più in ordine all'appuntamento di Maastricht.

Le regioni sono anche in grado di sopportare per qualche anno – ormai ne sono passati due – questa situazione; ma in alcune, soprattutto per i debiti della sanità, si stanno muovendo gli ufficiali giudiziari per pignorare i beni delle regioni, poichè esse rispondono in solido dei debiti del sistema sanitario. In alcune regioni come la Lombardia (vorrei che mi deste credito, al di là del fenomeno di «medicopoli», che peraltro, mi onoro di dichiararlo, questa Giunta ha fatto emergere e che comunque incide per non più di 10 miliardi, una grossa cifra, ma irrilevante rispetto al debito), il debito previsto per il 1997 per la sanità ammonta a circa 1.000 miliardi.

Vorrei svolgere due considerazioni. 1.000 miliardi rappresentano un terzo della quota non vincolata della regione. Pertanto, per far fronte al debito della sanità nel 1997, dovrei sottrarre a tutte le altre materie amministrative dalla regione un terzo del bilancio. In secondo luogo (e queste sono le cifre che contano), di questi 1.000 miliardi, 700 sono attribuibili a quell'addebito di costi che lo Stato ha stabilito – dico io – violando l'articolo 81 della Costituzione; mentre un terzo, circa 300 miliardi, potrebbe essere ricondotto ad un cattivo funzionamento della sanità, che peraltro la Lombardia, con una legge recentemente approvata, pensa di poter superare. Però, quello di due terzi e un terzo è un rapporto medio riscontrabile in tutte le regioni.

Chiudo questo inciso ritornando all'Irap, il cui gettito totale non riesce a far fronte al fabbisogno della sanità cui sarebbe destinato. Inoltre, preleva dal mondo imprenditoriale e professionale, e altro, per riversare i benefici su un settore diverso. Peraltro, anche il meccanismo dell'addizionale Irpef, con la possibilità di consentire anche agli enti locali di dividere la loro parte di addizionale, è un guazzabuglio a cui neanche la commissione che sta lavorando presso il Ministero delle finanze riesce a trovare una soluzione. Infatti, se il comune di San Sempliciano, ad esempio, di decidesse di applicare un'aliquota sull'Irpef, questa verrebbe poi ridistribuita insieme a tutte le altre su tutto il montante della regione senza ritornare per la quota parte al comune di San Sempliciano, che aveva ritenuto di applicare tale aliquota. Da questo punto di vista, la commissione sta lavorando per trovare una soluzione.

Vi è un altro problema che si è innestato con l'introduzione del decreto legislativo sulla semplificazione fiscale, una norma molto interessante, che le regioni ovviamente non solo non possono disconoscere nella sua validità, ma si sentono anche di appoggiare pienamente. A questo punto nasce il problema delle compensazioni. Tutti lor signori sanno che normalmente il contribuente è in credito di Iva e tenderebbe a scaricare in questo meccanismo di compensazione il suo credito detraendo i versamenti su altri tributi. L'Irap potrebbe essere uno dei tributi su cui scaricare il credito di Iva.

A questo punto nasce una ipotesi e una proposta che vedrete ripetersi nei nostri documenti per dar seguito anche ad un altro elemento introdotto nella legge n. 662 del 1996 ma che fino ad oggi non ha avuto seguito, cioè la possibilità che le regioni partecipino all'accertamento

dell'evasione fiscale, aspetto che non solo come regioni ma anche come enti locali tutti auspichiamo per un avvicinamento dei controlli. Chi ha i capelli bianchi come me ricorderà che prima degli anni 1970-1972 era in vigore la tassa di famiglia, con accertamenti effettuati dai comuni che davano dei risultati di gran lunga migliori di quelli che possa dare il sistema fiscale odierno.

La proposta che ne deriva è quella della territorializzazione dei centri di servizi. Ieri il ministro Bassanini, partecipando al convegno di Milano, pur non essendo materia di sua competenza, aveva trovato interessante l'ipotesi della territorializzazione; pensava che addirittura potesse essere affidata ad un'agenzia, una struttura terza a cui collaborasse sia il fisco nazionale, sia le regioni, le province e i comuni. Questo, ovviamente, anche per non duplicare in un momento di fiscalità federata, i meccanismi di controllo e di gestione delle entrate, che altrimenti costerebbero più dei benefici. La compartecipazione ai centri di servizi di tutti gli enti interessati metterebbe a disposizione anzitutto i dati, perchè un altro aspetto che lamentano le regioni è la mancanza di dati che non consente loro una programmazione (non disponiamo mai dei dati fino alla chiusura, per cui è anche difficile per le regioni programmare), e allo stesso tempo consentirebbe la perequazione in funzione del decreto legislativo che consente al cittadino di detrarre il credito di imposta sull'Iva pagando, ad esempio, meno Irap, perequando immediatamente i tributi a seconda della loro destinazione.

Comunque, per economia di tempo, vorrei soffermarmi brevemente sull'ultimo aspetto che avevo sottolineato, cioè quello della perequazione, anche perchè è stato affrontato dal Presidente. C'è una certa contraddizione tra la posizione delle regioni e quella dei comuni, ma anzitutto siamo in presenza dell'assunto che se i principi da seguire, nei quali ormai tutti crediamo, sono quelli di Maastricht, dobbiamo tenere presente che questo trattato delinea un percorso verticale di adempimenti. Una perequazione verticale costituirebbe, però un principio di sussidiarietà piramidale; ci sarebbero lo Stato, le regioni, le province e i comuni, e questo contraddirebbe *ab origine* il principio della sussidiarietà.

Comunque la riduzione degli ampi divari esistenti tra regioni italiane è la vera questione nazionale che tutte le regioni, le più ricche e le meno fortunate, sentono, rendendo ancora più urgenti dei processi irreversibili di integrazione europea. Prima si riesce ad innescare un processo di riduzione delle accentuate disparità territoriali, ma soprattutto tra Nord e Sud del paese, maggiori saranno la forza e la credibilità dell'Italia all'interno del consesso europeo, mentre nel dibattito attuale la perequazione è stata posta un po' ai margini. Qualunque progetto di federalismo più o meno spinto deve comunque fare i conti con il tema della perequazione, anche perchè non si può solo discutere della necessità di perequare, ma è doveroso anche cominciare ad esaminare una proposta concreta.

Un buon punto di partenza per costruire un modello di perequazione è aver chiara una serie di esigenze che scaturiscono dalla particolare

biografia finanziaria delle regioni italiane. Le quali, da un lato, sono state storicamente subalterne sul fronte dell'autonomia tributaria e con la spesa che di fatto è stata un capitolo del bilancio dello Stato e, dall'altro, si trovano a dover fare i conti con disparità economiche e territoriali così accentuate da richiedere robusti meccanismi di solidarietà finanziaria.

Ne consegue che le esigenze a cui deve ispirarsi il meccanismo di perequazione sono sostanzialmente di due tipi: deve essere semplice e trasparente ed incentivare le regioni alla responsabilità finanziaria.

Una terza esigenza complementare a queste è che la perequazione dovrà essere orizzontale. Ciò presenta due fondamentali vantaggi. Anzitutto, un fondo orizzontale, essendo condiviso da più soggetti tra loro in qualche modo concorrenti, meglio si presta a funzionare secondo regole redistributive automatiche e predefinite. Al contrario un fondo verticale risponde in sostanza alla discrezionalità di un singolo soggetto, cioè l'operatore centrale. La situazione odierna è lì a testimoniare come questa discrezionalità è stata largamente inefficiente. Quindi, anche in presenza di tassi di crescita difformi tra le diverse regioni, non sarebbe necessario rinegoziare ogni volta le regole della perequazione.

In secondo luogo, se si riduce al minimo il ruolo dello Stato centrale, si riducono anche i rischi di finanziamenti a piè di lista accrescendo così le responsabilità delle regioni di fronte ai propri cittadini, di fronte al sistema economico e di fronte agli altri enti locali.

Se si immagina una situazione a regime – più avanti si vedrà il percorso di transizione – si può ipotizzare un fondo perequativo alimentato esclusivamente dai trasferimenti delle regioni più ricche le quali effettuano trasferimenti alle regioni meno ricche. Il principio regolatore del fondo è quello di eguagliare la capacità fiscale *standard pro capite* delle regioni a statuto ordinario. Per capacità fiscale, che viene stimata con riferimento ad aliquote *standard*, si intende il gettito *pro capite* che una regione può potenzialmente ricavare dai propri tributi a parità di aliquote. Per ogni tributo che si intende perequare, cioè, la regione versa o prende dal fondo perequativo un ammontare proporzionale alla differenza tra la base imponibile *pro capite* di quella regione, e la base imponibile media *pro capite* in tutte le regioni a statuto ordinario. Se l'intera differenza venisse trasferita o prelevata si attuerebbe una perequazione completa dove le regioni disporrebbero delle stesse risorse *pro capite*. Se invece più realisticamente si pensa ad una perequazione graduale e soprattutto si intendono incentivare gli investimenti, la crescita e la riduzione dell'evasione fiscale, si trasferirà e si preleverà solo una quota della differenza, il cui ammontare verrà deciso dalle regioni.

Rispetto alla situazione attuale, è stata fatta qualche simulazione; fissando delle aliquote *standard*, si presenterebbe un quadro complessivo della finanza regionale nel quale, pur non sconvolgendo le singole dotazioni finanziarie, le regioni meno ricche avrebbero tutto l'interesse ad allargare le proprie basi imponibili per integrare la quota prelevata dal fondo perequativo. Le regioni più ricche, una volta effettuato il trasferimento al fondo, se vogliono aumentare la propria offerta di servizi,

possono aumentare le loro aliquote al di sopra di quella *standard*. Si tenga presente che le base imponibili di imposte come l'Irap, per esempio, sono molto larghe e aumenti di pochi decimi di punto dell'aliquota forniscono rilevanti quantità di gettito.

Senza continuare ad illustrare nel merito questo procedimento, vorrei ricordare che questo modello di perequazione orizzontale non è di pura invenzione politica e assomiglia molto al modello canadese. In Italia è stato studiato da un gruppo di autorevoli economisti come Bordignon, Emiliani, Manasse e Tabellini. Potrebbe essere un buon punto di partenza per la concreta valutazione di un meccanismo diverso.

Ovviamente il parere al quale abbiamo fatto riferimento è da porre in relazione alle disposizioni proposte al riguardo dalla Bicamerale, la cui approvazione inficierebbe in partenza questa strutturazione perchè in qualche modo la scelta di tale posizione va in senso completamente opposto.

Un ultimo riferimento va fatto alla tensione esistente tra le regioni e gli enti locali. Il sistema dei trasferimenti dello Stato ai comuni non ha dato buon esito.

Per venti anni sono stato amministratore comunale di Milano con qualche responsabilità, anche come vice sindaco, e posso assicurare che le lamentele di venti anni fa non sono diverse da quelle che si registrano in questi ultimi anni.

Roma sostanzialmente paga Milano, Bari, Monza o Legnano. La differenza è che Milano è una città di un milione e duecentomila abitanti e riceve trasferimenti per tale quota ma di giorno questa cifra sale a quattro milioni e mezzo: tante sono le persone che consumano le sue strade, usano i suoi tram e, più in generale, utilizzano tutti gli altri servizi.

Roma di questo non ha mai voluto prendere coscienza, mentre è un problema che la regione Lombardia ha ben presente, per cui, dovendo trasferire e dividere le risorse a disposizione degli enti locali, non potrà non tenere conto di questo fattore. Questo è solo l'esempio più macroscopico fra i tanti che potrei citare. Oggi questa regione, che pure dispone di risorse limitate, trasferisce senza esserne obbligata da leggi a carattere nazionale, attraverso il finanziamento di progetti, buona parte delle sue risorse a comuni ed enti locali.

DISTASO. Signor Presidente, il dottor Zorzoli ha illustrato il documento approvato all'unanimità dalla Conferenza dei Presidenti delle regioni e delle provincie autonome. Ritengo pertanto di limitare il mio intervento ad alcune brevi considerazioni che tengano presente anche il punto di vista delle regioni meridionali.

Punto di partenza su autonomia regionale e fiscalità è certamente il documento illustrato dal dottor Zorzoli. È stato ormai licenziato dalla Commissione Bicamerale il testo D'Onofrio sul federalismo nell'ambito del quale vengono date le seguenti direttive per il federalismo fiscale: l'autonomia finanziaria e tributaria è elemento costitutivo dell'autonomia regionale; le regioni finanzieranno le proprie attività attraverso tre

entrate, vale a dire, sulla base di tributi propri (istituibili con leggi regionali, ma sulla base di principi stabiliti dal Parlamento), di quote di tributi nazionali riscosse sul territorio regionale e di proventi derivanti dalla vendita di beni e servizi e da tariffe locali.

Alle Camere spetta di istituire un fondo perequativo per aiutare le regioni con minore capacità fiscale per abitante. Sulla base di tale indirizzo, si ha ragione di ritenere che la soluzione appare ibrida e corrisponde ad una situazione – che si vuole protrarre – di regionalismo delle norme e dei principi associato ad una centralizzazione di fatto.

Il dottor Zorzoli faceva riferimento al discorso della perequazione, verticale ed orizzontale. Lui ha chiarito – e su questo si sono trovate d'accordo anche le regioni del Mezzogiorno – che il tutto avviene con modalità, tempi e automatismi ben definiti, anche perchè non vorremmo che attraverso una forma di perequazione orizzontale si imponesse la sopportazione di un peso a quelle regioni che sono più dotate e soprattutto alle rispettive comunità. Tutto ciò potrebbe innestare possibili sentimenti negativi sul piano sociale, senza contare già talune istanze profonde di separatismo presenti, sia pure in gruppi minoritari, in alcune regioni. D'altro canto, ad evitare futuri dissesti, è necessaria una piena e trasparente responsabilizzazione delle regioni, per evitare quegli equivoci sul decentramento che, fin dalla prima attuazione regionale del 1970, sono stati la causa della mancata riorganizzazione complessiva dello Stato.

Riprendo in conseguenza alcuni punti nodali del documento delle regioni sui quali vorrei soffermarmi per un attimo.

Premessa essenziale è ribadire che, per le inevitabili rigidità che possono derivare da situazioni di riassetto dei bilanci e di consolidamento del debito (e in questo caso vedo significativo l'esempio della Puglia perchè tale regione ha avviato un importantissimo processo di consolidamento, avendo trovato il rispettivo governo regionale un debito di circa 4.000 miliardi, quindi con un bilancio autonomo che si deve far carico anche di questa quota-parte, tra l'altro non tralasciando ciò che diceva il dottor Zorzoli, cioè che la sanità assorbe circa l'85 per cento del bilancio autonomo), è necessario disciplinare e garantire la copertura della spesa storica, questa volta, sì, con un necessario intervento dello Stato centrale, anche per gli errori – diciamo pure – compiuti dallo Stato stesso nella guida e nel sostanziale condizionamento delle politiche regionali.

Passando all'impostazione generale bisogna ribadire, come afferma il documento, che premessa essenziale di ogni politica fiscale è la politica di bilancio di una regione. Facendo a questa riferimento, è evidente l'uso della finanza regionale come strumento della politica economica del governo regionale, che deve mirare allo sviluppo in un contesto nazionale ed internazionale e che si arricchisce ogni giorno di più di nuovi motivi: dalla mobilità delle persone a quella dei capitali finanziari, ai fenomeni immigratori (di cui la Puglia ha patito le conseguenze in questi ultimi mesi), all'espansione del processo di globalizzazione, con un riferimento costante ai parametri fissati dalla Comunità europea.

In pratica, se si persegue una politica regionale di grande respiro, il bilancio ne diventa il punto centrale. Il bilancio della regione deve diventare allora un «bilancio del sistema regionale», nel caso specifico, bilancio del sistema Puglia, nell'ambito del quale la posta di entrata fiscale deve essere correttamente ed adeguatamente inserita. Mi riferisco ad un bilancio che sempre più strettamente deve essere legato al proprio territorio e che non deve essere soltanto un documento in cui si proceda e si ragioni in termini di centro di spesa. Questo ovviamente avrebbe una ricaduta fortemente positiva, perchè velocizzerebbe, tra l'altro, sicuramente l'utilizzo dei fondi comunitari.

Dicevo che, nell'ambito del bilancio, la posta di entrata fiscale deve essere correttamente ed adeguatamente inserita. «Correttamente» significa che il cittadino non può essere perseguito più volte per lo stesso cespite del suo reddito e che quindi è necessaria l'individuazione di aree di imposizioni specifiche regionali e riservate alla fiscalità regionale. «Adeguatamente» significa – lo sottolineava anche il dottor Zorzoli – che vanno definite le compartecipazioni regionali al gettito Irpef ed a quello Iva.

Se il bilancio di una regione è «bilancio di sistema», con la piena corresponsabilità «federale» della nuova entità statale, va rivisto l'attuale modalità di finanziamento degli enti locali, in quanto non è più possibile che la distribuzione dei trasferimenti resti saldamente nelle mani dello Stato.

Regioni ed enti locali sono legati fortemente ed univocamente ad un equilibrio complessivo che solo può consentire l'avvio di armoniche politiche di sviluppo. Il coordinamento della finanza degli enti locali, pur nella salvaguardia del principio dell'autonomia, non può che essere in capo alla responsabilità della regione. Abbiamo una funzione importante, quella di programmazione. Confermo quanto diceva il dottor Zorzoli: ciò che avviene a Milano, con 1.200.000 abitanti che di giorno diventano 4.500.000, si verifica anche a Bari, tanto per fare un altro esempio, una città di 340.000 abitanti, la cui popolazione di giorno ammonta a 600.000 abitanti o, meglio, utilizzatori della città. Questo riguarda tutte le città italiane, ormai alle prese con il processo irreversibile di concentrazione urbana.

Le risorse sono limitate e ormai definite dagli accordi comunitari; vanno accortamente utilizzate per una politica di bilancio sana e quindi capace di far investire non distorcendo le risorse dai fini produttivi.

In questo senso diventa essenziale la creazione di una nuova burocrazia fiscale ed economico-finanziaria regionale, non ripetendo gli antichi vizi di reclutamento del personale regionale.

Il dottor Zorzoli parlava di territorializzazione. Ribadisco anche ciò che avviene da noi circa la mancanza di dati, e questa è una grossa carenza.

Per concludere vorrei fare riferimento ai «centri di servizio regionale», la cui creazione può avvenire sia con personale proveniente dallo Stato sia selezionato dalle regioni; essa deve essere portata avanti con rigidi criteri di ingresso, di contrattualizzazione privata, di rispetto del

principio della mobilità a livello di incarichi dirigenziali, accompagnata ad ipotesi di garanzia dal potere politico, per assicurare efficienza, trasparenza, rigore applicativo nella amministrazione dell'applicazione dei tributi e nella conseguente loro riscossione.

PRESIDENTE. Prima di dare la parola ai colleghi che intendono porre quesiti ai nostri ospiti, vorrei innanzi tutto avere alcuni chiarimenti dal dottor Zorzoli e dal professor Distaso. Se ho capito bene, nel corso della loro esposizione, molto corretta, sono state sostanzialmente espresse alcune precise valutazioni e, di fatto, sono stati anche formulati alcuni rilievi alle proposte avanzate dalla Commissione bicamerale per le riforme, soprattutto nell'ultima seduta, che ha definitivamente approvato, almeno per quanto riguarda questa fase, alcune scelte da sottoporre poi all'attenzione di Camera e Senato. In relazione a ciò ed anche con riferimento ad alcune ulteriori valutazioni espresse, volevo porvi tre domande:

In primo luogo, vorrei che fossero forniti alla Commissione chiarimenti, anche al fine della prosecuzione del nostro lavoro, circa l'orientamento della Conferenza delle regioni e delle province autonome in merito al problema del rapporto tra regioni ed enti locali in relazione alla realizzazione di un progetto di federalismo fiscale. In particolare, mi ha colpito un'affermazione che ha fatto testè il professor Distaso, il quale parlava di bilancio della Regione come in sostanza bilancio di sistema regionale, quindi in qualche modo comprensivo di tutte le forme di prelievo e di spesa viste sotto il profilo regionale.

Ciò secondo me contraddice – ma vorrei capire qual è la loro opinione – un principio ed un valore di autonomia degli enti locali oltre che – ma questo sarebbe il meno – il subemendamento formulato dalla Commissione bicamerale, volto a sostituire l'articolo 6, come proposto con l'emendamento presentato dal relatore, dove si legge: «Gli enti locali dispongono di autonomia finanziaria e tributaria. Con legge approvata da entrambe le Camere sono definiti i tributi propri, le addizionali, le sovrapposte su tributi erariali attribuite agli enti locali, riconoscendo autonomia nella fissazione delle aliquote e, ove possibile, nella determinazione degli imponibili; sono definite altresì le altre entrate collegate al gettito locale di tributi erariali o regionali attribuite agli enti locali».

Come loro sapranno, già adesso è vigente un regime specifico di prelievo che investe direttamente la responsabilità degli enti locali e vi è inoltre una sollecitazione, che viene rivolta soprattutto dagli amministratori dei comuni metropolitani, nel senso di richiedere in modo più preciso e specifico delle competenze proprie in relazione al disegno di riforma del federalismo fiscale. A questo riguardo vorrei avere qualche ulteriore precisazione del loro punto di vista come rappresentanti della Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome.

Il professor Zorzoli, nel suo interessante intervento, ha parlato anche di un arricchimento dei poteri regionali. In linea di principio posso essere del tutto d'accordo con questa affermazione; tuttavia vorrei, se fosse possibile, un loro parere su come questo arricchimento dovrebbe

avvenire, di quale tipo, dimensione e portata dovrebbe essere. Dico questo anche in riferimento a delle proposte che sono state avanzate volte – se ho capito bene – ad attribuire poteri speciali a regioni ordinarie, creando quindi una uniformità di poteri e di funzioni di tutte le regioni italiane, in qualche modo cancellando quei princìpi di distinzione e di diversità che avevano caratterizzato il nostro sistema regionale fino a questo momento.

Siccome ritengo che questo sia un ordine di problemi molto serio e che in realtà le differenze esistono (al di là magari dei giudizi che possono essere espressi da parte di qualche dottissimo professore universitario, che tuttavia dovrebbe valutare vedere le differenze che esistono tra le regioni, per esempio, Lombardia e Molise, Friuli-Venezia-Giulia e Calabria), vorrei sapere in che cosa a loro giudizio si dovrebbe sostanziare questo arricchimento ulteriore di poteri e in quale forma dovrebbe avvenire.

Infine, nel documento della Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome, a proposito del progetto complessivo dei possibili assetti finanziari delle regioni, sono indicati alcuni princìpi, tra i quali il dottor Zorzoli ha correttamente indicato quello di solidarietà nei confronti delle aree più deboli del paese. Non ho capito bene – mi scuso, il difetto è senz'altro mio – come questa solidarietà nei confronti delle aree più deboli del paese dovrebbe concretamente esplicitarsi nel momento stesso in cui si fa riferimento ad un modello di federalismo fiscale che, secondo me, difficilmente potrebbe essere solidale. Il riferimento del dottor Zorzoli al modello canadese era assolutamente preciso.

ZORZOLI. Preciso, ma modificato in relazione alla realtà italiana dallo studio di autorevoli economisti.

PRESIDENTE. Anche qui però, siccome c'è un punto di vista diverso, vorrei sottolineare, richiamando la sua attenzione e sollecitando un suo parere, che in un paese così fortemente differenziato e diversificato da condizioni economiche, sociali e produttive assai distanti, il modello federalistico dovrebbe essere effettivamente solidale, ritenendo che quel modello cui lei ha fatto riferimento sicuramente funziona ed è fattore di stimolo allo sviluppo attraverso l'utilizzazione della leva fiscale ma in paesi che godono – questo dicono altri economisti – di condizioni economiche e sociali abbastanza omogenee. Il problema allora è di come si possa concretamente realizzare questo processo solidaristico nell'ambito del modello cui lei ha fatto riferimento, stante la situazione reale del nostro paese.

Ognuno di noi può disegnare il suo modellino che funziona. Il rischio però è che poi questo modellino non possa trovare attuazione per una sua non dico inapplicabilità – perchè in realtà può trovare una sua forma di applicazione – ma difficoltà a porre rimedio a quei gravi problemi di differenziazione che noi riscontriamo.

ZORZOLI. Non vorrei che si fosse equivocato, data anche la rapidità con cui ho cercato di toccare dei temi così impegnativi sul rapporto ipotizzato dalle regioni tra regioni stesse ed enti locali.

In soldoni, nessuno pensa di discutere sull'Ici o che l'Iciap venga sostituita dall'Irap, oppure che altri tributi locali vengano toccati. Il discorso che il professor Distaso ha bene inquadrato sul bilancio di sistema significa che la residua parte operativa che le regioni ritaglierebbero per se stesse sarebbe unicamente quella di legislazione, indirizzo e programmazione, abbandonando qualsiasi ruolo di gestione. Questo sottintende anche un trasferimento di maggiori poteri agli enti locali.

Nell'ambito di questo, fatte salve le attribuzioni che il Parlamento decidesse, nella rivisitazione di forma di federalismo, di assegnare in relazione alla provvista finanziaria direttamente ai comuni e alle province, la valutazione che noi facciamo è che le ulteriori risorse da trasferire per il funzionamento degli enti locali dovrebbero essere paramtrate in funzione della vocazione del territorio.

Ho detto che abbiamo dovuto fare tutto molto semplicisticamente, perchè una delle ragioni che ci spinge a chiedere delle forme di federalismo è anche questa. Una legislazione sul territorio nazionale la riteniamo, tranne alcuni fondamentali paletti di indirizzo, non più proponibile, perchè solo la Lombardia conosce bene la vocazione delle sue aree, le quali sono profondamente diverse da quelle della Puglia, della Campania o della Sicilia. Allora, è questo uno dei principi ispiratori del federalismo, del decentramento: ci avviciniamo di più alle esigenze concrete e ai cittadini; siamo più in grado di interpretarne le volontà e soprattutto saremmo nella possibilità di approvare leggi più mirate ai fabbisogni reali delle zone di nostra competenza di quanto il Parlamento, in assoluta buona fede e nell'esercizio razionale delle proprie funzioni, possa fare dovendo contemperare le esigenze di un territorio nazionale così diversificato.

Da questo discende la richiesta di federalismo e arricchimento di poteri. I poteri di partenza che vorrebbero le regioni sarebbero questi, mentre dovrebbero rimanere allo Stato le competenze classiche, quelle in materia di finanza, difesa, eccetera.

Ci accorgiamo però con preoccupazione che mentre inizialmente nella «Bassanini» si delineava un sistema in base al quale solo poche materie facevano capo allo Stato, già quando il disegno di legge è stato approvato dal Parlamento i poteri dello Stato sono stati aumentati, per arrivare addirittura a più di trenta nella Commissione bicamerale. Non è che i politici delle regioni si sentano parte di un'altra nazione o pensino che non esista un ruolo centrale. Riteniamo invece che il ruolo centrale debba rimanere ma in relazione a quei concetti di carattere generale, che poi, a livello regionale, possono essere ben settorializzati ed indicati.

Torno al rapporto con le autonomie: quando si vanno a stabilire i criteri di trasferimento per il funzionamento ordinario delle città, al di là dei tributi che potrebbero essere rilevati propri degli enti locali, per le risorse rimanenti si terrebbe conto delle vocazioni di quei territori e delle esigenze che non dovrebbero essere stabilite permanentemente. Ci so-

no città che attraversano una fase di forte ristrutturazione e che per un certo periodo potrebbero aver bisogno di particolari forme di finanziamento; ugualmente ci sono città, ma anche località, province, perchè naturalmente il discorso è interscambiabile, che potrebbero aver bisogno di iniziare delle attività di riconversione, e in questi casi crediamo che la vicinanza tra il momento decisionale e la conoscenza particolare del territorio consentirebbe una maggiore flessibilità.

Spero che il Presidente non abbia avuto l'impressione che si pensasse di procedere ad un rastrellamento generale seguito da una suddivisione acritica. Al contrario. Nella proposta di legge che le regioni presentarono alla Bicamerale, mentre chiedevamo il Senato delle regioni, proponevamo anche la costituzione di una sorta di camera locale, formata dagli enti locali e dalla regione. In modo tale che ci fosse una particolare possibilità per i comuni di interferire.

PRESIDENTE. Questo è stato fatto, magari non è proprio una camera ma piuttosto una «cameretta».

DISTASO. Da parte mia vorrei chiarire cosa si intende per bilancio del sistema, di cui già si è occupato il dottor Zorzoli. Bilancio di sistema significa poter partire e badare maggiormente al territorio. Credo che la regione abbia una visione d'insieme del territorio e che non possa eserci che un bilancio che vada avanti per centri di spesa. Qui c'entrano i comuni ma anche altre istituzioni che abbiano capacità di spesa a livello regionale, e mi riferisco all'Anas, alle Ferrovie, eccetera, in un processo che sempre più deve vedere le regioni come enti che fanno programmazione e legiferano senza occuparsi assolutamente di gestione. Chi le parla è il presidente di una regione che ha trovato una situazione di dissesto solo perchè in passato ci si è occupati essenzialmente della gestione badando meno alla programmazione e a legiferare. Giace ormai in commissione un mio disegno di legge che fa chiarezza nella mia regione perchè riconduce la gestione a livello più periferico e certamente non regionale. Noi non vogliamo che, attraverso una gestione esasperata a livello regionale, si torni a ripristinare grossi processi di centralizzazione. Questa funzione della regione, tra l'altro, agevolerebbe moltissimo l'utilizzazione dei fondi comunitari perchè è proprio il passaggio tra regione, enti locali e beneficiari finali che causa la perdita, come è noto, e non solo nel Meridione, ma in tutto il territorio nazionale, dei fondi comunitari.

Per quanto concerne la solidarietà con le aree più deboli del paese, è chiaro che il nostro territorio è diversificato, ci sono diversità nelle condizioni sociali, economiche e produttive delle varie aree. Su questo ho voluto essere molto chiaro. Nel momento in cui si è parlato anche del processo di perequazione orizzontale o verticale, come presidente di una regione del Meridione, ho ritenuto di dover fare delle precisazioni. Tutto infatti deve avvenire in un processo molto chiaro per evitare ulteriori sudditanze del Mezzogiorno rispetto alle aree più ricche del paese.

ZORZOLI. Signor Presidente, se mi è consentito, vorrei rispondere brevemente alla sua terza domanda. A conclusione della mia relazione dicevo che «La riduzione dei divari regionali attraverso un federalismo siffatto spingerebbe verso una perequazione ispirata all'obiettivo di garantire uno *standard* di servizi uniformi sul territorio. Soluzione forse ugualmente efficace ma sicuramente più complicata e discrezionale.» L'obiettivo cioè, una volta elaborata la capacità *standard* di produzione del reddito delle regioni, incentiverebbe anche le regioni che forse più di altre trascurano il prelievo fiscale ad avvicinarsi a parametri stabiliti con delle formule ovviamente asettiche. La perequazione premierebbe maggiormente quelle regioni che più si avvicinano alla loro capacità *standard* di prelievo. La formula è una formula da convegno. L'elaborazione di questo studio spiega anche come vi possano essere degli incentivi particolari per forti proposte di investimento, cioè un sistema simile a quello dei meccanismi di finanziamento europei. Una regione intende raggiungere un determinato obiettivo, investe mille miliardi e altri mille miliardi che le vengono assegnati dal fondo di perequazione.

LEONE. Vorrei rivolgere una domanda al professor Distaso, presidente della mia regione. Nel corso dell'audizione svoltasi durante la nostra visita in Calabria, è emersa una questione a proposito dell'utilizzo del personale. Lei, professor Distaso, ha detto che le regioni utilizzerebbero il personale dello Stato previa una selezione. In che termini avverrebbe? Può chiarire questo punto?

DISTASO. Il dottor Zorzoli parlava di *service* che può essere effettuato come servizio dall'esterno. Se dobbiamo però valorizzare il personale dello Stato ma anche quello a livello regionale, questo non può avvenire attraverso i criteri del passato, per cui occorre chiedere una maggiore professionalizzazione e attitudini particolari. Mi rendo conto infatti delle difficoltà che incontreranno le regioni nel momento in cui si attuerà un vero federalismo fiscale. È mia preoccupazione che si presti particolare attenzione a questo personale che potrebbe essere trasferito per accertare che abbia le capacità professionali adeguate per gestire tutto ciò che l'avvio di un processo di federalismo fiscale comporta.

LEONE. In cooperazione però con il personale dello Stato.

ZORZOLI. Anche perchè la spoliazione di alcuni poteri da parte dello Stato richiederebbe che le regioni si facessero carico di talune competenze.

DISTASO. La stessa cosa sta già avvenendo nel settore dell'agricoltura, infatti il primo decreto delegato comporta un trasferimento alle regioni di personale che diventa superfluo a livello ministeriale.

COSTA. Signor Presidente, dobbiamo dare atto che questa audizione non soltanto è stata informativa e formativa ma certamente può rap-

presentare l'avvio di una serie di incontri, dal momento che il federalismo sarà realizzato soltanto nei modi previsti dalle aspettative del popolo italiano, se gli amministratori regionali lavoreranno di concerto con il Parlamento. D'altra parte, per quanto riguarda il rapporto tra noi parlamentari e loro amministratori delle regioni, si può sostenere ciò che si legge spesso sui cancelli delle ville sacre: «Sarete come noi siamo, siete come siamo stati».

Però dobbiamo essere profondamente convinti che la vera riforma si realizzerà solo se si renderà la regione ente di legislazione, di indirizzo e di programmazione. Credo, infatti, che siamo tutti d'accordo sul fatto che la grossa spinta alla amoralità dello Stato, purtroppo, ha coinciso con la istituzione della regione in Italia, perchè il rapporto che si pone in essere tra controllore e controllato, tra il consiglio regionale e la giunta, pur non volendo fare addebito – perchè non si può fare addebito di sorta – all'amministratore regionale, certamente non è uguale a quello esistente tra Governo e Parlamento. Questo principio, per me, ha suonato musica ma è necessario codificarlo in una norma ordinaria o costituzionale che faccia in modo che poi delle buone intenzioni non sia lastricata la via dell'inferno. Ancora oggi, infatti, in tutti gli statuti regionali si legge che quella è la soluzione finale ma sfido chiunque di voi a considerare se sia stato mai dato luogo al trasferimento di compiti e funzioni alle regioni, senza aver dotato le stesse delle cosiddette «tre s», cioè soldi, strutture e soldati.

I comuni e le province sono perfettamente a conoscenza del fatto che le deleghe di funzioni sono state poche, e puntualmente ciò è avvenuto senza mai applicare il principio delle «tre s», ed in questo modo è come non conferirle.

Bisogna riconoscere il merito della Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome per aver svolto un lavoro positivo, che peraltro ha ottenuto un giudizio unanime – così come hanno sostenuto i nostri ospiti – e questo ci impone l'obbligo di studiare con attenzione il documento presentato, facendo particolare riferimento al punto in cui si descrive la meccanica di funzionamento del sistema perequativo. Per evitare che questo sistema diventi una sorta di anestetico, ossia una soluzione che consenta di affermare, tutto sommato, che con la perequazione si possono raggiungere obiettivi che ogni regione si può attribuire, è necessario che esso assuma un carattere di stimolo e perchè questo accada bisogna porre in essere una meccanica di funzionamento idonea ad evitare che un fenomeno di urbanesimo regionale determini poi costi di esercizio in una determinata area e in specifici servizi di dimensione tale da vanificare addirittura il costo e il beneficio che si consegue per effetto del federalismo e che tutti, dal federalismo fiscale, dovremmo conseguire.

Mi sembra che questo sia il punto nodale perchè il problema del riparto si può risolvere ma bisogna anche vedere quale effetto tale riparto perequativo determina. La perequazione non deve essere rivolta solamente al livellamento dell'esistente ma deve stimolare e porre in essere una sorta di competizione, presupposto essenziale del principio del federalismo propriamente detto, inteso nel modo

da noi desiderato, cioè non come soluzione unificante ma come soluzione di decentramento.

Ringrazio pertanto gli intervenuti, ma penso che sia ulteriormente necessario uno studio accurato, anche perchè – ripeto – l'elaborato da loro presentato deriva da un delibera adottata all'unanimità da regioni gestite da maggioranze a volte confliggenti sul piano della concezione dello Stato e del sistema gestionale; successivamente, quando noi lo avremo sufficientemente metabolizzato e i presidenti delle regioni lo avranno adeguatamente perfezionato secondo la logica cui facevo riferimento prima, nuovi e ripetuti incontri potranno giovare alle varie necessità.

SARTORI. Vorrei ringraziare il dottor Zorzoli e il professor Distaso perchè la loro esposizione ci ha offerto argomenti su cui riflettere.

Personalmente condivido in particolare l'orientamento emerso, anche nella visione del bilancio regionale in quanto bilancio di sistema perchè, in realtà, estendendo i confini del problema, la stessa Europa è un sistema, oltretutto regionale.

Premettendo che rivesto anche la funzione di amministratore locale, voglio esprimere una preoccupazione che è nata ascoltando le relazioni dei nostri ospiti, le quali sono maggiormente incentrate sulle questioni oggetto della consultazione. Si sta compiendo un grande sforzo nel dibattito aperto nella Bicamerale e fuori di essa, ma anche all'interno della Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome sul tema dei trasferimenti delle funzioni e della riorganizzazione degli istituti regionali. Devo però constatare che l'*animus* insito nel dibattito all'interno delle regioni nei confronti dello Stato è lo stesso che permea gli enti locali nei confronti delle regioni. Nella maggior parte dei casi, esiste la preoccupazione che al centralismo dello Stato si sostituisca quello regionale, che ha danneggiato i comuni tanto pesantemente quanto lo Stato centrale nei confronti delle regioni. In questo senso, vorrei ricevere dai nostri ospiti alcune rassicurazioni.

Il sistema regionale e il riparto dei fondi devono essere considerati, è detto, anche tenendo conto della vocazione dei territori perchè, ovviamente, il governo regionale può essere più vicino alle esigenze dei propri territori di quanto possa esserlo lo Stato centrale. È stato posto l'accento particolarmente sulle grandi città ma la realtà regionale dello Stato italiano è fatta soprattutto di piccoli comuni che oggi si vedono sottrarre gli uffici postali o gli istituti scolastici; la vocazione di questi comuni sarebbe forse tutta da reinventare perchè la maggior parte ne è priva, spesso perchè essi non sono in grado neanche di prevederla per la drammatica e assurda lentezza che si registra nelle regioni italiane riguardo agli strumenti urbanistici.

Vorrei sapere se voi, in qualità di rappresentanti della Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome, ritenete possibile un'azione congiunta di stimolo e di coerenza da parte di tutte le regioni italiane, oltre che da parte dello Stato centrale, per procedere, anche dal basso, ad una grande azione di rivalutazione dell'istituto regionale nel rapporto con gli enti locali; nel ragionamento svolto, posso infatti con-

statare che questo anello è ancora molto debole. Mi scuso di questa preoccupazione da me però particolarmente sentita.

DISTASO. La ringrazio per l'acuta osservazione. Non vogliamo certamente trasferire nel rapporto tra regioni e comuni il processo di centralizzazione già presente tra Stato e regioni, vogliamo però che queste ultime diventino un nuovo momento di centralizzazione rispetto ai comuni ma solo attraverso una diversa presa di coscienza delle regioni, che devono essere dotate di strumenti di programmazione e di indirizzo. Nel momento in cui la regione assume questa posizione preminente, certamente il rapporto con gli enti locali dovrà instaurarsi sulla base delle modalità tracciate dalla senatrice Sartori. Effettivamente è stato fatto riferimento soltanto a città capoluogo di provincia, come Roma o Milano, ma ritengo che, nel caso in cui i piccoli comuni siano privati della scuola o dell'ufficio postale, sia la regione che, nella funzione di indirizzo e di programmazione, possa far valere un diverso peso, proprio perchè credo che il piccolo comune privato dei servizi essenziali non abbia poi la forza sufficiente per poter richiedere il loro ripristino.

Ritengo che la sua osservazione sia molto giusta ma va certamente rivista la posizione delle regioni nei confronti dello Stato e dei comuni che la costituiscono.

ZORZOLI. Dal momento che sono stato io la fonte dell'esempio, vorrei sottolineare che l'esempio più macroscopico è quello più efficiente per illustrare significativamente una determinata situazione.

Sono consapevole del fatto che in politica non è sufficiente affermare che bisogna credere nella buona fede. La regione Lombardia ha già iniziato a delegare ai comuni tutta una parte relativa alla gestione del territorio, alleggerendo tutte le proprie funzioni di pianificazione più che di controllo, riservandosi funzioni di controllo e di inquadramento di piani che tengano conto delle vocazioni territoriali.

Ritengo che il disegno sia molto organico nel principio delle deleghe generali.

In questa sede siamo stati maggiormente orientati sugli aspetti fiscali e finanziari, ma la Conferenza dei presidenti delle regioni e delle provincie autonome sta valutando il complesso delle problematiche.

Richiamavo la mia precedente esperienza di amministratore comunale che, devo dire, ha lasciato un segno ben maggiore, in vent'anni, rispetto ai due anni in cui mi sto occupando dell'amministrazione regionale. Se si parte poi dal principio che in Italia nessuno è licenziabile, tranne i politici che sono sempre a rischio di esserlo alla scadenza del loro mandato, riteniamo di dover concorrere a mettere a punto un disegno istituzionale che funzioni comunque, al di là di noi e delle nostre momentanee e personali ambizioni e idee.

Le regioni sono certamente più legate al territorio di quanto non sappia esserlo lo Stato centrale; anche i rischi che indubbiamente ci saranno dovrebbero essere minori proprio grazie a questo aspetto.

PRESIDENTE. Ringrazio vivamente, a nome di tutti i colleghi, il dottor Zorzoli e il professor Distaso per gli elementi di valutazione che ci hanno fornito, e dico a loro quel che diremo poi, nel prosieguo dei nostri lavori, anche agli altri interlocutori: qualora si presentasse la necessità, noi chiederemo alla loro cortesia la disponibilità per un successivo incontro.

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

I lavori terminano alle ore 12,05.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

Il Consigliere parlamentare dell'Ufficio centrale e dei resoconti stenografici

DOTT. LUIGI CIAURRO