

COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER LE QUESTIONI REGIONALI

INDAGINE CONOSCITIVA
CONCERNENTE IL RUOLO DELLE AUTONOMIE
TERRITORIALI PER LA PROMOZIONE DELLO
SVILUPPO, LA COESIONE E LA RIMOZIONE DEGLI
SQUILIBRI ECONOMICI E SOCIALI DEL PAESE

12° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 2 APRILE 2003

Presidenza del presidente VIZZINI

INDICE**Audizione del Presidente della Svimez, del Vice Presidente
e del Direttore della stessa associazione**

* PRESIDENTE	Pag. 3, 10, 12 e passim	* ANNESI, presidente della SVIMEZ	Pag. 3, 13
BONGIORNO (AN) senatore	10	* NOVACCO, vice presidente della SVIMEZ . .	14
ZORZOLI (FI) senatore	9, 11	* PADOVANI, direttore della SVIMEZ	7

N.B.: L'asterisco indica che il testo del discorso è stato rivisto dall'oratore.

Sigle dei Gruppi parlamentari del Senato della Repubblica: Alleanza Nazionale: AN; Democratici di Sinistra-l'Ulivo: DS-U; Forza Italia: FI; Lega Padana: LP; Margherita-DL-l'Ulivo: Mar-DL-U; Per le Autonomie: Aut; Unione Democristiana e di Centro: UDC; Verdi-l'Ulivo: Verdi-U; Misto: Misto; Misto-Comunisti Italiani: Misto-Com; Misto-Indipendenti della Casa delle Libertà: Misto-Ind-CdL; Misto-Lega per l'Autonomia lombarda: Misto-LAL; Misto-Libertà e giustizia per l'Ulivo: Misto-LGU; Misto-Movimento territorio lombardo: Misto-MTL; Misto-MSI-Fiamma Tricolore: Misto-MSI-Fiamma; Misto-Nuovo PSI: Misto-NPSI; Misto-Partito Repubblicano Italiano: Misto-PRI; Misto-Rifondazione Comunista: Misto-RC; Misto-Socialisti democratici Italiani-SDI: Misto-SDI; Misto Udeur-Popolari per l'Europa: Misto-Udeur-PE.

Sigle dei Gruppi parlamentari della Camera dei deputati: Alleanza nazionale: AN; Democratici di sinistra-l'Ulivo: DS-U; Forza Italia: FI; Lega Nord Padania: LNP; Margherita, DL-L'Ulivo: MARGH-U; Rifondazione comunista: RC; Unione dei democratici cristiani e dei democratici di centro: UDC; Misto: Misto; Misto-Comunisti italiani: Misto-Com.it; Misto-Liberal-democratici, Repubblicani, Nuovo PSI: Misto-LdRN.PSI; Misto-Minoranze linguistiche: Misto-Min.linguist.; Misto-socialisti democratici italiani: Misto-SDI; Misto Udeur-Popolari per l'Europa: Misto-Udeur-PE; Misto-Verdi-L'Ulivo: Misto-Verdi-U.

Intervengono il presidente della SVIMEZ Massimo Annesi, il vice presidente Nino Novacco e il direttore Riccardo Padovani.

I lavori hanno inizio alle ore 14,30.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione di rappresentanti della SVIMEZ

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva concernente il ruolo delle autonomie territoriali per la promozione dello sviluppo, la coesione e la rimozione degli squilibri economici e sociali del Paese, sospesa nella seduta del 25 marzo scorso.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, 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.

È oggi in programma l'audizione di rappresentanti della SVIMEZ che ringrazio per essere intervenuti ai nostri lavori. Desideriamo comprendere meglio come il processo di federalismo si possa allocare territorialmente nel Paese, con riferimento alle aree più svantaggiate. Consideriamo importante, ai fini della nostra indagine conoscitiva, il contributo della SVIMEZ, che ovviamente farà parte del *dossier* finale che sarà diffuso, con un'iniziativa istituzionale, quando la Commissione terminerà i propri lavori.

Lascio dunque la parola all'avvocato Annesi, presidente dell'Associazione.

ANNESI. Signor Presidente, siamo noi che ringraziamo lei e la Commissione per averci consentito di esporre il punto di vista della SVIMEZ su una problematica così delicata e complessa.

Tra le diverse chiavi di lettura cui si presta il tema dell'indagine conoscitiva, ce n'è una che investe direttamente le riflessioni della SVIMEZ di questo ultimo periodo, a cavallo della transizione dall'ordinamento disegnato dalla Costituzione del 1948 all'ordinamento, tendenzialmente federalista, delineato dalle innovazioni derivanti dalla riforma del Titolo V. È la chiave di lettura indicata dal presidente Vizzini nella seduta del 5 novembre 2002, là dove ebbe a precisare che l'indagine è volta ad individuare e ad approfondire i problemi di natura economico-sociale ed esprimere valutazioni che possano consentire, poi, al sistema del federalismo di funzionare meglio nella realtà italiana, che presenta assetti territo-

riali molto diversi fra di loro. «Attraverso questo esame» – si legge nel verbale della seduta – «cercheremo di capire se, nell'ambito dell'unità nazionale, il quadro di strumentazione di alcune legislazioni ordinarie debba continuare ad operare e se sia ancora valido, sufficiente e rispondente agli obiettivi che ci vogliamo dare, nonostante l'intervenuta variazione del Titolo V della Parte II della Costituzione. È una verifica da fare anche in relazione agli altri strumenti di cui il dibattito politico in questo momento si sta occupando, in relazione, da un lato, alla cosiddetta devoluzione, dall'altro, al federalismo fiscale che resta poi il perno centrale di qualunque ragionamento». Si tratta, in sostanza, di accertare se nel quadro di un ordinamento orientato, in maniera più o meno accentuata, in senso federalista, restino allo Stato centrale spazi per una politica di riequilibrio territoriale e di sviluppo di una macroregione quale è il nostro Mezzogiorno.

Nel corso del dibattito politico-culturale determinato dall'avvio del procedimento costituzionale per la riforma del Titolo V della Costituzione, la SVIMEZ, pur da sempre favorevole ad un accentuato decentramento in favore dei poteri locali, non ha esitato ad esternare pubblicamente le sue preoccupazioni al riguardo, alimentate da un duplice ordine di considerazioni: da un lato, l'intervenuta «decostituzionalizzazione» del problema del Mezzogiorno; dall'altro, il prevalere di una sorta di concezione «illuministica» sulle positive valenze insite nel federalismo. Quanto alla «decostituzionalizzazione» della storica questione meridionale, la SVIMEZ ha rilevato che la «espulsione» dall'originario testo dell'articolo 119 della Costituzione del riferimento all'obiettivo della «valorizzazione del Mezzogiorno e delle Isole», al di là della portata concreta di tale enunciazione, ha fatto venire meno un riferimento che, proprio in un ordinamento caratterizzato da un rilevante trasferimento di poteri alle Regioni e da una riduzione della sfera di operatività degli organi centrali dello Stato, avrebbe rafforzato la legittimazione di una coordinata azione dello Stato volta al riequilibrio territoriale.

Quanto al secondo motivo di preoccupazione, esso va ricollegato all'opinione, assai diffusa tra le forze politiche, secondo la quale il federalismo, al di là delle sue forme e dei suoi contenuti, costituisca di per sé uno strumento per superare le insufficienze dell'attuale ordinamento dei pubblici poteri, ed alla valenza attribuita, anche in relazione ai problemi di singole aree (siano essi problemi di sottosviluppo e di crescita, o problemi di attrezzatura infrastrutturale in relazione a rapidi, progressivi mutamenti della struttura economica), ai principi di solidarietà e di cooperazione che sarebbero connaturali al federalismo. Ed in questo contesto la storica questione meridionale e la moderna questione settentrionale vengono, logicamente, poste sullo stesso piano.

La scarsa valenza di tali principi nell'attuale situazione è stata già messa in evidenza – per limitarsi al profilo della coesione sociale – dalla situazione che si è determinata con il decreto legislativo 18 febbraio 2000, n. 56, che ha introdotto nel nostro ordinamento il cosiddetto «federalismo fiscale» in ordine ai trasferimenti statali alle Regioni per il finanziamento del Piano sanitario nazionale. È stato correttamente messo in rilievo che

l'impianto del provvedimento riflette gli interessi delle Regioni forti del Paese, in una visione che, pur richiamandosi al concetto di solidarietà, delinea in concreto un federalismo «orizzontale», senza attribuire allo Stato alcun ruolo per il perseguimento di obiettivi perequativi. Il provvedimento mostra, quindi, di ignorare il dualismo economico del nostro Paese che persiste con squilibri nel reddito, nell'occupazione, nelle dotazioni infrastrutturali, nei servizi per le imprese, nell'ambiente produttivo, assai rilevanti. Lo confermano, a tacer d'altro, le indicazioni economiche del cosiddetto Patto per l'Italia, laddove esse – nel documento del luglio 2000 – affermano che il Governo e le parti sociali firmatarie «hanno adottato come obiettivo della loro intesa quello di conseguire un tasso di crescita del Mezzogiorno significativamente e stabilmente superiore a quello medio (...) del resto del Paese».

Secondo la SVIMEZ, ciò si può tradurre nel calcolare che, anche se i tassi di crescita del PIL *pro capite* del Mezzogiorno aumentassero con intensità stabilmente superiore – rispettivamente del 30 per cento, oppure del 60 per cento o addirittura del doppio – rispetto ai tassi medi del Centro-Nord, ci vorrebbero decine di anni per allineare i livelli delle due grandi aree della Nazione. C'è da domandarsi, a fronte di tali prospettive, quali ruoli redistributivi potranno essere assicurati allo «Stato centrale», per chiamarlo nei termini che sono oggi richiesti dalla intervenuta modifica tendenzialmente federalista del Titolo V della Costituzione.

Ciò rilevato, tornando ai problemi aperti dalle determinazioni in materia di federalismo fiscale, va considerato che la reale portata dell'orientamento politico-culturale di cui si è detto può dedursi dalla relazione governativa al disegno di legge divenuto poi la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3. Si legge nel documento che il nuovo testo dell'articolo 119 della Costituzione, oltre ad estendere alle Province, ai Comuni e alle Città metropolitane l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa già attribuita alle Regioni (...), attribuisce ai territori con minore capacità fiscale per abitante la possibilità di fruire di un fondo perequativo istituito con legge statale. Prevede, infine, trasferimenti straordinari volti ad assicurare la promozione dello sviluppo economico e della coesione sociale. Dal nuovo testo dell'articolo 119 si evince, peraltro, che il fondo perequativo cui la relazione governativa si riferisce, così come i tributi propri e le compartecipazioni al gettito di tributi statali, sono finalizzati a consentire «ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite» e, quindi, le funzioni istituzionali. Quanto, poi, alla effettiva portata della previsione normativa di trasferimenti straordinari, essa si desume chiaramente dal comma 5 del nuovo articolo 119 che recita nel modo seguente: «Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni». I previsti trasferimenti straordinari costituiscono, quindi, una con-

creta attuazione del principio di sussidiarietà, come è reso evidente dal riferimento della norma alle risorse aggiuntive che lo Stato può destinare per effettuare interventi speciali. L'ambito di operatività del principio di sussidiarietà appare, quindi, circoscritto: gli interventi speciali di cui parla la norma possono, infatti, essere disposti solo in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni e, quindi, appaiono del tutto inadeguati a «promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale», nonché a «rimuovere gli squilibri economici e sociali» e a «favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona».

Essendo questa la previsione costituzionale, è legittimo domandarsi se la limitazione dell'intervento speciale dello Stato a «determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni» non precluda - anche in relazione all'intervenuta «decostituzionalizzazione» del problema della valorizzazione del Mezzogiorno e delle isole - un intervento speciale dello Stato finalizzato al problema dello sviluppo del Mezzogiorno in quanto tale. Il problema, del resto, non è sfuggito al legislatore costituente. Al riguardo, è significativo che in sede di approvazione, in prima lettura, da parte del Senato, dell'elaborato finale, i Capigruppo dell'opposizione della precedente legislatura presentarono un emendamento al comma 5 dell'articolo 5 del disegno di legge unificato, volto a specificare che le risorse aggiuntive e gli interventi speciali ivi previsti sono finalizzati anche a valorizzare il Mezzogiorno, le isole e le zone depresse. È altresì significativo che, dal canto suo, la maggioranza presentò un ordine del giorno, non posto in votazione perché accolto dal Governo, inteso ad una sorta di interpretazione autentica dell'articolo 5 del disegno di legge, le cui previsioni logicamente comprendono le particolari esigenze del Mezzogiorno e delle isole. Pertanto, ai meridionalisti non resta, allo stato, che attenersi a questa interpretazione logica ed agire perché la progressiva attuazione della riforma federalista sia con essa coerente.

In particolare, il meridionalismo deve sostenere con decisione che, pur in assenza di un riconoscimento della rilevanza costituzionale del problema della valorizzazione del Mezzogiorno, venuto meno con il nuovo testo dell'articolo 119 della Costituzione, non è stato eliminato il diritto-dovere della Repubblica di perseguire l'obiettivo politico della reale unificazione economica del Paese. Un'azione integrale finalizzata alla crescita complessiva della macroregione arretrata ed il conseguente diritto dello Stato a porre in essere interventi speciali per conseguire l'obiettivo non solo devono considerarsi pienamente compatibili con l'adozione di un ordinamento federale dello Stato ma, in qualche modo, si tratta di una logica attuazione dei principi di base di tale ordinamento. Ciò in quanto quello di cui si dibatte è un federalismo anomalo nascente, attraverso un processo di tendenziale disaggregazione, da uno Stato unitario nel cui ambito esiste un problema che ha le dimensioni di quello del sottosviluppo meridionale, di cui lo Stato, pur trasformato in federale, non può non darsi carico in attuazione dei principi di solidarietà e di cooperazione presenti in tutti gli ordinamenti federali.

Proprio negli Stati federali, più ancora che negli Stati accentrati, l'attuazione dei valori nazionali di solidarietà e di unità è affidata alla programmata utilizzazione di risorse comuni a sostegno dello sviluppo strutturale delle Regioni in ritardo, ovvero per far fronte a situazioni settoriali di crisi che si ripercuotano sulla economia di un'intera area.

Infine, non può omettersi di considerare che il principio perequativo, e con esso la destinazione di risorse comuni alle regioni deboli, deriva naturalmente dall'applicazione dei principi, propri dello Stato moderno e iscritti nella nostra Costituzione repubblicana, della progressività delle imposte e del diritto dei cittadini a servizi pubblici di uguale valore, quale che sia la Regione in cui risiedano.

PRESIDENTE. Do adesso la parola al direttore della SVIMEZ Padovani.

PADOVANI. Rispetto ai temi del federalismo fiscale, in una situazione nella quale le opinioni sono ampiamente discordi, sembra importante richiamare alcuni punti che caratterizzano la posizione della SVIMEZ.

I problemi concernono, da un lato, l'attribuzione di funzioni a Stato e Regioni (articolo 117 della Costituzione) e, dall'altro lato, il finanziamento di Regioni ed enti locali (articolo 119 della Costituzione).

Riguardo al primo aspetto, vi è da stabilire una distinzione più netta tra competenze attribuite in modo concorrente a Regioni e Stato (comma 3 dell'articolo 117) e competenze attribuite in modo non concorrente alle Regioni medesime (comma 4 dell'articolo 117). Tuttavia, conta ancora di più affermare che la natura non concorrente di una competenza regionale non nega le responsabilità che riguardo ad essa può ancora avere lo Stato, a tutela dell'unità economica e civile d'Italia.

È importante chiarire che lo Stato ha per tutte le competenze, di cui ai commi 3 e 4 dell'articolo 117 della Costituzione, responsabilità che non si limitano al livello dei principi. Occorre fare riferimento, a questo riguardo, alla competenza esclusiva e alle conseguenti responsabilità, attribuite allo Stato dall'articolo 117, comma 2, lettera *m*), della Costituzione, di determinare i «livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale».

L'efficacia di questa norma è rafforzata dal ruolo effettivamente «sussidiario» attribuito al Governo dall'articolo 120, comma 2, della Costituzione. In forza di esso, «Il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni [...] quando lo richiedano la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica, e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali.».

Quanto ai problemi concernenti il finanziamento di Regioni ed enti locali, ad avviso della SVIMEZ è fondamentale il disposto dell'articolo 119, comma 4, del nuovo testo della Costituzione italiana. In esso è stabilito che «le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti» -

tributi ed entrate propri; compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibili al territorio dell'Ente; fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale per abitante - «consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite».

Viene in tal modo affermato il principio, irrinunciabile in un Paese civile, della adeguatezza delle risorse *standard* rispetto al fabbisogno finanziario che risulta dall'esercizio, al livello normale, delle funzioni attribuite a ciascun ente territoriale. Esso impone al legislatore di costruire un sistema finanziario tale che ciascun ente, applicando l'aliquota *standard* dei tributi ed il livello *standard* delle tariffe, sia nelle condizioni di fornire alla comunità locale amministrata un livello appropriato di servizi.

La questione decisiva, quindi, è quella dell'interpretazione dei commi 3 e 4 dell'articolo 119 della Costituzione. La norma prevede per lo Stato «un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante». Questo fondo, unitamente alle entrate proprie e alle compartecipazioni, concorre ad assicurare agli enti territoriali risorse sufficienti a «finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite». Si tratta di una responsabilità dello Stato, il che è confermato, tra l'altro, dall'articolo 117, comma 2, lettera e), della Costituzione, in cui è indicata, tra le materie in cui lo Stato ha competenza esclusiva, la «perequazione delle risorse finanziarie».

Per «perequazione» - a nostro avviso - deve intendersi l'insieme dei meccanismi attraverso i quali è assicurato ai cittadini, che vivono in comunità territoriali diverse ma su cui grava un equivalente livello di tributi, un ammontare di servizi comunque comparabile. Le risorse destinate alla perequazione, intesa in questo senso, sono quelle della comunità nazionale, formate attraverso il concorso di ciascun singolo cittadino, ovunque egli risieda, sulla base della sua capacità contributiva.

In questo contesto - a nostro avviso - l'ipotesi di una perequazione «orizzontale», da Regione a Regione, non è in alcun ragionevole modo sostenibile. Nel nostro ordinamento è stata fatta una scelta ben chiara che consiste nella perequazione «verticale» dallo Stato agli altri livelli di governo.

Nel testo dell'articolo 119, comma 3, a nostro avviso, la parola chiave è «minore». L'espressione «minore» comporta, evidentemente, un termine di comparazione. A questo riguardo, il riferimento al valore medio del gettito, ossia alla media dei gettiti della classe di enti considerata, da taluni proposto, non è, a nostro avviso, né soluzione necessaria, né soluzione plausibile, ove si valutino i gravi danni, in termini di differenze non giustificate tra cittadini ai quali si richiede, a parità di reddito, un uguale (un maggiore) sacrificio fiscale, che questa interpretazione comporta.

Nel contesto dell'articolo 119, la «minore capacità fiscale», riferita ai territori per i quali deve agire il fondo perequativo, a nostro avviso, significa «minore rispetto a quanto sarebbe necessario per assicurare la copertura del fabbisogno», per ciascun singolo ente. Questa interpretazione, ol-

tre che dal complessivo significato dei tre commi dell'articolo 119 di cui qui si discute, risulta dalla storia del comma 3 dell'articolo anzidetto: nell'articolo 10, comma 1, lettera *d*), della legge n. 133 del 1999 (e, cioè la norma di delega che ha poi prodotto il decreto legislativo n. 56 del 2000, che è coevo rispetto al testo di cui qui si discute), è fatto riferimento a capacità fiscali insufficienti a far conseguire «livelli essenziali ed uniformi», su tutto il territorio nazionale, di servizi sanitari. Il disegno di legge che introduce per la prima volta il comma 3 riferisce la minore capacità alla insufficienza dei mezzi rispetto al fabbisogno di spesa. Ove prevalesse una diversa interpretazione, vi sarebbe per le aree «deboli» del Paese un doppio danno: da un lato, cadrebbe il riferimento al fabbisogno, che ha fin qui sostenuto, sia pure in modo del tutto insufficiente e precario, il livello dei servizi dei Comuni nell'Italia meridionale; dall'altro lato, data la struttura dei tributi degli enti territoriali, ed in particolare quella riferita ai Comuni, il riferimento al livello medio del prelievo *pro capite* accentuerebbe in modo inaccettabile le differenze.

Va fatto, infine, un cenno ai contenuti del comma 5 dell'articolo 119 della Costituzione. La natura speciale degli interventi in esso previsti non deve essere letta nel senso che si tratti di interventi estemporanei, che premino, per motivi sia pur rilevanti, episodicamente «determinati» enti territoriali. Questi interventi, invece, debbono essere elementi di politiche forti, che abbiano una consapevole ragione: si tratta non soltanto di un disegno organico riferito alla «rimozione degli squilibri economici e sociali» presenti sul territorio, che con ogni evidenza richiede un impianto logico, a monte degli interventi, che abbia consistenza tecnica e rigore di analisi; si tratta, altresì, di interventi attraverso i quali, con respiro nazionale e sia pure tramite determinati enti territoriali, sia «favorito l'effettivo esercizio dei diritti della persona».

Tutto ciò, evidentemente, richiede «risorse aggiuntive», come peraltro è scritto nel comma 5 dell'articolo 119, rispetto a quanto è necessario per assicurare il «normale esercizio» delle funzioni degli enti. L'idea - che viene ancora sostenuta da taluni - che queste risorse costituiscano integrazione rispetto a quanto è necessario per la copertura «ordinaria» del fabbisogno non soltanto non è consentita dalla lettera della norma, ma è sul piano concettuale del tutto sbagliata.

ZORZOLI (*FI*). Signor Presidente, i due interventi appena ascoltati, come era logico aspettarsi, *lato modo* insistono sulla medesima tesi, che tuttavia vorrei fosse ulteriormente chiarita.

Il presidente Annesi nel suo intervento per ben due volte ha definito la riforma una «riforma tendenzialmente federalista». D'altra parte, si chiedeva qual è lo spazio che rimane allo Stato per intervenire nella ricapitalizzazione - diciamo così - del Sud o dei territori più deboli. Dopo essersi posto questa domanda, ha fatto poi un *excursus* interessante e comunque condivisibile di quali sono, invece, le procedure per cui si potrebbe arrivare a questa ricapitalizzazione attraverso il federalismo, così come si desume dalla modifica del Titolo V della Costituzione. Nel suo

puntuale intervento, inoltre, il direttore Padovani sosteneva che non attraverso una strada generica, ma una strada molto puntuale e ben identificata, attraverso la sussidiarietà verticale e non orizzontale, si deve arrivare alla ricerca delle risorse necessarie.

Auspico che il modello di federalismo italiano non si basi solo sulla modifica del Titolo V della Costituzione, introdotta nella precedente legislatura; credo che in questa legislatura si possa fare molto per renderlo più rispondente ai modelli che alcune forze politiche intendono portare avanti. Tuttavia, allo stesso tempo, mi domando quale sia il limite per cui, attraverso un modello ben studiato, non si possa utilizzare anche un principio di sussidiarietà orizzontale per arrivare a raggiungere gli stessi obiettivi. Mi è sembrato infatti che la puntigliosa difesa della sussidiarietà verticale nascondesse una certa maggiore fiducia nelle intenzioni e nella capacità dello Stato di intervenire. Anche se le considerazioni del dottor Padovani erano legate alla esegesi della legge, e seguivano quindi la strada normativa, davanti a una modifica che conduca le Regioni a un rapporto accettabile tra loro mi chiedo perché non si possa studiare un percorso di sussidiarietà orizzontale che, forse, interpreterebbe meglio quelle che, a mio avviso, sono le istanze di alcuni di noi.

BONGIORNO (AN). Signor Presidente, desidero essere molto franco. Per la verità mi aspettavo dai rappresentanti della SVIMEZ un'analisi di tipo diverso. In altre parole, non mi aspettavo un commento e dei suggerimenti su come fare la riforma più o meno federale dello Stato dal punto di vista della tecnica costituzionale, ma un'analisi di tipo diverso, tesa a verificare come poter rendere efficiente la riforma dello Stato dopo aver creato di fatto le condizioni generali perché una riforma federale possa essere efficace in tutto il territorio nazionale. Si parla di sussidiarietà, si parla di fondo perequativo, ma queste cose possono essere utili - e lo saranno senz'altro, secondo me - nel momento in cui le condizioni generali di fatto saranno omogenee sul territorio nazionale.

Allora chiedo a me e soprattutto a voi se un'organizzazione diversa dello Stato possa portare ad uno sviluppo omogeneo su tutto il territorio nazionale, senza che prima non dico vengano realizzate ma almeno pianificate dal punto di vista economico-finanziario le opere di urbanizzazione fondamentali per lo sviluppo di un Paese e di un territorio. Faccio riferimento al problema dei trasporti e dell'acqua; faccio riferimento a come l'Italia meridionale e la Sicilia in specie dovranno e potranno muoversi quando, nel 2010, ci sarà l'area mediterranea di libero scambio.

Questa è la perplessità che desidero porgervi, per capire che tipo di suggerimento e di considerazione possa venire dai dirigenti dell'Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno.

PRESIDENTE. Vorrei fare qualche considerazione sia in ordine a quanto ascoltato dai nostri interlocutori, sia a quanto letto in questi giorni sui giornali, che ci coinvolge per l'ordine dei lavori futuri, *ad horas*, della nostra Commissione.

Nel pieno dello svolgimento di questa indagine conoscitiva, scrivono i quotidiani, che talvolta anche i senatori e i deputati leggono, probabilmente venerdì prossimo il Consiglio dei ministri esaminerà e ovviamente approverà un disegno di legge costituzionale di *restyling* delle modifiche del Titolo V della Costituzione. Sempre i giornali ci annunciano peraltro novità che sembrano essere importanti anche se giuridicamente complesse, perché pare che scompaiono le cosiddette competenze concorrenti per dare luogo a competenze o esclusive dello Stato o esclusive delle Regioni, con il rischio di dare vita a quelle che potranno essere definite in futuro le concorrenze esclusive. Va da sé che quando un'identica materia si divide, con una parte di competenza esclusiva dello Stato e la restante di competenza esclusiva delle Regioni, di fatto si creano due esclusività che comportano una concorrenza.

Per quanto ci riguarda più direttamente, e per un contributo che personalmente ho dato ad un solo articolo, posso assicurare ai componenti della Commissione che, rispetto alla funzione che alla Commissione aveva assegnato la precedente modifica del Titolo V, nell'ipotesi di scomparsa del comma 3 dell'articolo 117, cioè delle competenze della Commissione, è previsto uno specifico articolo del disegno di legge costituzionale che modifica quella parte dell'articolo 11 del precedente testo di legge costituzionale, estendendo le competenze della Commissione a tutto l'articolo 117 nelle parti in cui siano implicate materie che riguardano direttamente le autonomie locali e regionali.

Avremo, pertanto, due compiti principali da svolgere nel breve periodo: prima di tutto, l'espressione del parere alle competenti Commissioni affari costituzionali di Camera e Senato sull'iniziativa legislativa costituzionale che il Governo si accinge ad assumere; inoltre, una volta che il provvedimento sarà presentato ad uno dei due rami del Parlamento, propongo sin da ora, essendo la nostra una Commissione bicamerale, di riascoltare, nell'ambito della nostra indagine conoscitiva, sia il ministro per gli affari regionali La Loggia sia il ministro per le riforme istituzionali Bossi affinché ci illustrino la filosofia complessiva del disegno di legge d'iniziativa governativa. In questo quadro, probabilmente, sembra logico programmare un'audizione quantomeno dei rappresentanti della Conferenza dei presidenti delle Regioni e delle Province autonome.

Tornando all'argomento della nostra audizione, è stato rimarcato che gli articoli 117 e 119 o si legano insieme o cadono insieme. Nella scorsa settimana, in un incontro con una delegazione del Governo francese, presieduta dal Ministro per le autonomie, ho avuto modo di esaminare una riforma costituzionale fatta in Francia dove vi è una previsione che noi abbiamo omesso: è espressamente previsto che, contemporaneamente alle competenze, si debbano spostare le risorse, impedendo per norma che ci possa essere una politica dei due tempi, e cioè lo spostamento delle competenze in attesa che poi scatti il federalismo fiscale.

ZORZOLI (FI). Lo aveva detto il senatore Bassanini, ma non aveva mai funzionato.

PRESIDENTE. Adesso, nella logica degli articoli 117 e 119, poiché l'articolo 117 si occupa solo di disciplina di competenze e l'articolo 119 abbisogna di un disegno di legge ordinario per diventare legge, nel nostro Paese ci potremmo trovare teoricamente un giorno con le competenze ridisciplinate ma le risorse non ancora disponibili, proprio perché manca il disegno di legge di attuazione: il sistema ne risulterebbe squilibrato.

Ho ascoltato alcune osservazioni sul federalismo fiscale. Ci sono alcuni nodi che dovremo sciogliere. Vorrei porre alcune considerazioni anche come spunto per una riflessione e quindi per qualche risposta.

In primo luogo, i concetti di capacità fiscale e di capacità contributiva sono entrambi costituzionali ma profondamente diversi tra loro; non credo possano essere assimilabili perché il concetto di capacità fiscale, su cui dovrebbe scattare la perequazione, secondo me è ancora da definire dal punto di vista giuridico. Posso pensare che significhi prendere il monte tributi di una Regione e dividerlo *pro capite* per stabilire la capacità fiscale del cittadino lombardo rispetto a quello calabrese; però, di converso, non ha una carta dei diritti e dei doveri e il reddito in assoluto non viene parametrato ad alcune nozioni elementari di costo della vita. Faccio un'ipotesi che potrebbe apparire banale: è chiaro che il cittadino di Milano avrà una capacità fiscale in senso assoluto molto più elevata di quella del cittadino calabrese, però l'affitto medio di un appartamento a Milano è 3-4 volte superiore di uno a Reggio Calabria. Quindi questi dati devono essere inseriti in una logica di parametri, perché si deve portare solidarietà ma non l'impoverimento rispetto a zone diverse del Paese.

Il secondo punto concerne la responsabilità. Mi pare evidente che il federalismo fiscale può funzionare solo in presenza di una carta dei doveri degli amministratori. Diversamente, per chi conosce alcune zone del nostro Mezzogiorno, è sin troppo facile il tentativo della *captatio benevolentiae* in virtù della quale chi amministra è portato a non stressare i propri cittadini con la richiesta di entrate proprie la cui potestà deve essere esercitata dall'amministratore locale, tanto poi provvede il fondo perequativo. È chiaro che bisognerà trovare un sistema di vincoli per fare in modo che alcune aree del Paese crescano anche sul terreno della responsabilità di chi amministra.

Inoltre, l'articolo 119 prevede l'istituzione di un fondo perequativo e quindi si reintroduce con forza di norma costituzionale il principio dell'intervento straordinario. Lasciamo stare in quali aree, ma la struttura di quei commi riporta nella Costituzione un tema che è ancora attuale.

Le Regioni hanno già cominciato ad occuparsi di questi argomenti e suppongo anche che, in tema di federalismo fiscale, sarà bene studiare attentamente il documento di Ravello sul federalismo fiscale, approvato alcuni giorni fa dalla Conferenza dei presidenti delle Regioni e delle Province autonome. Mi auguro che la Commissione, che è definita per legge alta, possa davvero dare un alto contributo scientifico al Governo che poi deve caricarsi la responsabilità di legiferare in materia. Certo, questo non sarà semplice.

Faccio mia la domanda rivolta dal senatore Bongiorno, il quale ha chiesto in quale modo debbono intersecarsi le risorse da destinare in senso stretto alle aree più svantaggiate del Paese, per garantire a tutti i cittadini l'eguale esercizio dei diritti sul territorio nazionale e la tutela degli stessi, indipendentemente dall'area di appartenenza. In sostanza, vorrei sapere se, per seguire il fenomeno nel suo complesso, occorre svolgere un monitoraggio centrale degli spostamenti delle risorse e di quegli spostamenti che, operando in termini infrastrutturali, cambiano le condizioni di vita e di sviluppo del Mezzogiorno o delle aree territoriali più svantaggiate; ciò allo scopo di raggiungere il risultato finale di spostare le risorse, così come è avvenuto in altri Paesi. Ricordo che in Germania - per esempio - l'unificazione del Paese ha comportato un rilevante sforzo economico e finanziario.

Queste, però, non potranno mai essere condizioni definitive nel disegno del legislatore, il quale ha in mente un fondo perequativo che sarà temporaneo fino a quando non saranno determinate le condizioni strutturali per cambiare le varie realtà del Paese. Rischiamo di meravigliarci nuovamente fra 100 anni se non sarà ancora risolta la questione meridionale. Facciamo perequazione di risorse ma non creiamo le condizioni per lo sviluppo. Sembra si tratti di due situazioni uguali, ma in realtà non lo sono. Occorre stabilire se è necessario svolgere un'azione coordinata o due separate, delle quali una si deve occupare dello spostamento delle risorse per la perequazione, mentre l'altra dell'investimento delle risorse per favorire lo sviluppo. A mio giudizio, si tratta di due azioni da monitorare ed osservare insieme nel loro complesso.

Mi scuso se mi sono troppo dilungato, ma ormai siamo entrati nel vivo dei temi che rappresentano il cuore delle questioni di cui ci stiamo da tempo occupando e sulle quali dovremo riflettere nelle prossime settimane.

Desidero poi comunicare alla Commissione che ho concordato con il Governatore della Banca d'Italia il rinvio della sua audizione prevista per martedì prossimo. In tal modo, egli avrà la possibilità di approfondire la nuova iniziativa legislativa costituzionale che il Governo si accinge ad assumere. La sua riflessione è fondamentale ai fini dei lavori della nostra Commissione.

Cedo ora la parola ai nostri ospiti per rispondere ai quesiti che sono stati loro posti.

ANNESI. Mi limito a svolgere solo alcune considerazioni per lasciare maggiore spazio all'intervento del dottor Novacco.

In ordine all'osservazione del senatore Zorzoli relativa alla qualificazione del nostro ordinamento come un ordinamento tendenzialmente federale osservo che sono i migliori costituzionalisti del Paese ad affermare che non siamo in presenza di uno Stato federale bensì di uno Stato che, attraverso una accentuata decentralizzazione, comincia a presentare alcune caratteristiche proprie dello Stato federale. Vorrei però aggiungere che, laddove c'è una competenza concorrente, è difficile parlare di federalismo

in senso pieno, proprio perché è inevitabile un antagonismo tra Stato centrale e «stato federato» in quanto tale, sui limiti di tale concezione.

Aggiungo ulteriormente che in uno Stato federale una legge come la «legge obiettivo» – che nel complesso considero in modo positivo per alcune sue caratteristiche che abbiamo sempre sostenuto debbano presentare gli interventi finalizzati a macroregioni – non sarebbe certamente possibile perché rappresenterebbe un'invasione della sfera di competenza regionale. È vero che tale legge è stata impugnata davanti alla Corte costituzionale, ma penso che nel complesso essa, sia pure indirettamente, confermi che l'ordinamento è tendenzialmente federale ma non federale.

Per quanto riguarda l'osservazione del senatore Bongiorno, ritengo che le nostre parole sono andate oltre il concetto che volevo esprimere. Probabilmente il dottor Padovani, nella sua esposizione, ha accentuato alcuni aspetti. Non pensiamo assolutamente – non avremmo né la veste né il diritto per farlo – di suggerire in quale modo realizzare la riforma dello Stato. Abbiamo affermato esplicitamente la nostra preoccupazione sul futuro di questo ordinamento, che rappresenta un fatto nuovo rispetto alla Costituzione repubblicana. Dovrà sempre essere previsto uno spazio per l'intervento statale di fronte ai problemi che pone una macroregione. Parliamo, infatti, in termini di macroregione e non di singole Regioni perché possono presentarsi situazioni di conflitto. Riteniamo che la macroregione debba essere considerata in quanto tale nel complesso e solo in questo senso ha per noi un significato concreto l'accento del presidente Vizzini sull'intervento straordinario. In effetti, una delle caratteristiche dell'intervento straordinario è stata considerare il Mezzogiorno nel suo complesso, il che significa tenere conto delle interdipendenze dei fenomeni e delle situazioni strutturali.

Detto questo, lascio la parola al dottor Novacco per le ulteriori considerazioni.

NOVACCO. Desidero precisare che nelle esposizioni prima fatte abbiamo accentuato, data la sede in cui ci troviamo, gli aspetti propriamente istituzionali, accanto ai quali, peraltro, la SVIMEZ porta ovviamente avanti anche le riflessioni sull'economia reale, che pone problemi dei quali ci diamo carico in termini altrettanto rigorosi.

A proposito di tali problemi il Presidente si è già richiamato ai contenuti del «Patto per l'Italia», riferendosi in particolare ad una tesi importante in esso contenuta. Infatti per la prima volta un documento di Governo afferma che occorre favorire il raggiungimento, da parte dell'area «debole» dell'Italia, non solo di una situazione analoga a quella «media» del Paese, bensì alla necessità che tale area – che anche secondo l'Unione europea si identifica con le Regioni del solo Mezzogiorno – riesca a portarsi nel tempo ai livelli della parte più «forte» ed avanzata dell'Italia stessa.

È chiaro che da ciò derivano rilevanti conseguenze di carattere propriamente economico e sociale, che comportano prospettive che vanno oltre la redistribuzione ed il trasferimento di risorse finanziarie. Infatti, sol-

tanto attraverso il pareggiamento dello sviluppo tra le macro-regioni del Paese, sarà possibile assicurare a tutti i cittadini italiani il godimento di analoghi diritti; ed è questo il modo corretto di porsi in prospettiva il problema della «coesione», che non è evento puntuale o a breve, ma «processo» da avviare e perseguire, avente contenuti economici di forte rilevanza.

Per chi come me tenta di valutare questi elementi non sotto il profilo istituzionale, ma sotto quello dell'economia reale del Paese, la priorità non può non essere data al problema delle «risorse» che l'Italia (e analogamente l'Unione europea) è disponibile e sarà in grado di impegnare per l'obiettivo della coesione. Valutare la quantità di risorse da destinare ad un obiettivo così impegnativo, si traduce nella identificazione dei saggi di sviluppo - del PIL, dell'occupazione e di quant'altro - nelle due macro-aree del Paese, risultando necessario che il «differenziale» di tali saggi non si limiti a presentare scarti marginali - ad esempio dello 0,2 oppure dello 0,3 per cento - ma sia tale che ne possano conseguire i cambiamenti strutturali attesi. Ed il presidente Annesi ha già fatto rilevare che anche con un saggio di sviluppo del PIL sistematicamente «doppio» nel Mezzogiorno rispetto a quello del Centro-Nord, ci vorrebbero non pochi decenni perché l'obiettivo della coesione venisse conseguito.

Sottostante alla stessa discussione intorno a questi problemi vi è peraltro quello della identificazione degli spazi che restano all'azione dei nostri «pubblici poteri» (da articolare poi tra soggetti «centrali» e soggetti «territoriali») chiamati a promuovere in Italia la coesione, attraverso la rimozione - che non può essere processo spontaneo - degli esistenti squilibri. Non possiamo dire «aspettiamo che questo processo sia concluso», perché, al contrario, lunga e difficile è la strada attraverso cui raggiungere gli obiettivi.

Su queste tematiche, e sui riflessi delle scelte «federalistiche» sulla possibilità stessa del perseguimento di obiettivi di coesione - volta a volta regionali, nazionali, europei, o tendenzialmente anche mediterranei - è in corso nella SVIMEZ una attenta riflessione. Mi riservo di consegnare alla Commissione un documento in cui le nostre sia pur preliminari posizioni vengono espresse con sufficiente analiticità; in esso noi tentiamo di mettere in evidenza che la promozione dello sviluppo, ed il contemporaneo perseguimento della coesione, in un Paese che malgrado tutto resta caratterizzato da un sostanziale «dualismo» economico e di dotazioni, richiedono di essere affrontati - a prescindere dai problemi delle «competenze» dei soggetti istituzionali in causa - in termini diversi nelle Regioni «forti» ed avanzate, e, per contro, nelle Regioni in oggettivo «ritardo di sviluppo»: che poi le si voglia chiamare deboli, arretrate, depresse, sottosviluppate, o sottoutilizzate (o qualunque sia la terminologia che si voglia usare), il problema della diversità tra le grandi macro-regioni italiane è un fatto da cui non si può prescindere, e che richiede politiche pubbliche diverse per realtà che sono diverse.

Naturalmente questo non deve toccare i principi fondamentali dell'ordinamento, nel senso che vi sono competenze e titolarità da rispettare. Se

noi oggi analizzassimo la situazione a livello di ciascuna Regione, credo potremmo tutti riconoscere che i problemi di sviluppo e di coesione a scala ed in ottica «regionale» – tra i territori delle esistenti Provincie – debbono essere di competenza piena delle Regioni, certamente vocate e capaci di porre rimedio agli squilibri (economici, territoriali, sociali) che si riscontrano al loro interno.

Quando per contro i problemi da affrontare sono quelli dello sviluppo economico e della coesione «nazionale» (o addirittura a scala «europea», livello rispetto al quale la comparazione tra Stati e Regioni può determinare conseguenze come quelle che si prospettano con l'allargamento ad Est dell'Europa), allora risulta necessario definire campi e settori nei quali le capacità di ciascuno dei soggetti coinvolti possa essere applicata con maggiore successo. Con ciò intendo dire che la «coesione nazionale» non pone solo problemi di «competenza» dei soggetti territoriali, ma anche problemi di economia reale.

La SVIMEZ guarda ai temi «economici» contestualmente a quelli giuridico-istituzionali, che in questa sede ci era parso si volessero oggi privilegiare per le loro connessioni con l'avvio al «federalismo». È per questo che – ripeto – provvedo a consegnare alla Presidenza una prima versione di un documento su tali questioni, che ci auguriamo possa essere utile per i successivi lavori di questa Commissione.

PRESIDENTE. Ringrazio ancora una volta l'avvocato Annesi, il dottor Novacco e il dottor Padovani per il contributo che hanno offerto all'indagine conoscitiva che la Commissione sta conducendo. Vi invito ad inviarmi eventuali altri documenti che a vostro giudizio possano risultare utili ai nostri lavori, che saranno pubblicati ad integrazione dei resoconti delle audizioni che compongono la nostra indagine.

Dichiaro conclusa l'audizione.

Rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 15,30.