

dire, tuttavia, di essere in una fase operativa e di definizione e, comunque, la linea concordata con l'opposizione — lo ripeto e lo sottolineo — trova il suo adempimento nel testo in corso di elaborazione da parte del Senato.

Può anche essere che tra due mesi — è questo il termine che ho indicato per valutare l'attività del Governo in ordine all'adozione dei decreti di trasferimento delle risorse — ci troveremo di fronte ad un sistema totalmente diverso, una volta che la legge fosse approvata anche da questa Camera. In quella sede, quindi, dovremmo correggere una serie di aspetti inerenti alle questioni poste oggi, perché, in tutto o in parte, il sistema dei decreti di trasferimento delle risorse verrebbe sostituito dal nuovo metodo.

Naturalmente, ciò concerne la parte relativa ai mezzi finanziari, mentre il sistema dei decreti di trasferimento delle risorse resterebbe in piedi per la parte relativa al personale, con tutte le difficoltà, peraltro ovvie e fisiologiche, che indicavo prima e che siamo pronti ad affrontare e risolvere con la dovuta cautela e nel rispetto delle diverse posizioni, che coinvolgono categorie di personale che si sono impegnate in tante attività d'interesse collettivo.

Voglio ancora segnalare un altro problema, che si presenta in ordine all'attuazione della legge di riforma e riguarda il versante regionale e locale. Infatti, il problema dell'attuazione della riforma non riguarda solo il Parlamento e il Governo, ma anche le regioni o gli enti locali.

Le regioni stanno provvedendo ad approvare le leggi attuative della riforma: si tratta di leggi certamente avanzate, che segnano una modificazione forte rispetto all'atteggiamento precedente. Le regioni oggi non si presentano più come enti ispirati al centralismo, ma intendono anzi recepire e applicare con forza la nostra impostazione, tesa ad un forte decentramento agli enti locali; e ciò si è riscontrato in tutte le regioni che sinora hanno legiferato. Ci troviamo di fronte, quindi, a provvedimenti legislativi che riconoscono

in pieno, in virtù del principio di sussidiarietà, la posizione ed i compiti delle province, dei comuni ed anche delle autonomie funzionali, come le camere di commercio.

Qual è il problema che si pone su questo versante? Si tratta di una questione molto delicata ed è forse uno dei principali problemi ordinamentali oggi sul tappeto, cioè quello dell'associazionismo comunale. Infatti, signor Presidente, con la legge n. 59 abbiamo innovato l'ordinamento italiano in un punto importante.

Mentre l'ordinamento comunale e provinciale italiano di ispirazione napoleonica — quello che deriva dalla legge Rattazzi del 1859 — conosceva la categoria dei comuni e delle province come categoria unitaria, a prescindere dalle differenziazioni tra le diverse dimensioni organizzative e le diverse capacità di governo dei singoli enti, nella legge n. 59 del 1997 abbiamo introdotto, tra i principi di delega, quello di differenziazione: non solo consentiamo, ma riteniamo necessario che nella dislocazione territoriale delle funzioni si tenga conto delle capacità di governo che i singoli enti manifestano. Pertanto, una funzione che può essere conferita ad un comune di centomila abitanti non può essere conferita ad un comune di mille abitanti, perché questi due enti presentano una diversa capacità di governo.

In relazione a questa fondamentale impostazione, che modifica fortemente l'ordinamento nazionale, dapprima il decreto n. 112 del 1998 ed oggi anche le leggi regionali stabiliscono il principio che il conferimento delle funzioni a livello comunale (quello provinciale si considera un livello sufficientemente compiuto) necessita della previa individuazione di una dimensione ottimale per l'esercizio delle funzioni. Se i comuni hanno una dimensione ottimale, *nulla quaestio*; se, invece, non hanno una dimensione ottimale — come in genere accade in Italia, in quanto migliaia di comuni hanno una popolazione inferiore ai cinquemila abitanti —, l'attuazione del trasferimento delle funzioni ha come presupposto il fatto che i

comuni si associno tra loro, raggiungendo, attraverso la struttura associativa, la dimensione ottimale.

Sotto questo aspetto, si tratta di un problema europeo: la Francia ha 36 mila comuni, quindi si trova in una situazione molto più difficile dell'Italia che ha 8 mila comuni; anche la Spagna ha 8 mila comuni e così via. In Europa il problema è stato affrontato con due metodologie. Alcuni paesi — il Belgio e la Danimarca, ad esempio — hanno attuato una spinta politica delle fusioni: il Belgio ha portato i suoi comuni da 9 mila a 2 mila nel giro di dieci anni.

Nei paesi di tradizione continentale — la Francia, l'Italia e la Spagna — una tale politica di fusioni non è praticabile. Non c'è riuscito il fascismo; non c'è riuscito il generale De Gaulle. Vi sono, infatti, tradizioni politiche, locali e culturali, che si oppongono alla politica delle fusioni.

I francesi, che sanno amministrare e sono realistici, avendo preso atto di tale insormontabile difficoltà, hanno spinto fortemente la politica dell'associazionismo comunale, approntando leggi di incentivazione a tale fenomeno e subordinando il conferimento di funzioni e servizi, oltre che di mezzi finanziari agli enti locali, alla condizione che i comuni seguano la via dell'associazionismo nelle diverse forme che l'ordinamento mette a disposizione in quel paese.

Siamo fortemente convinti che questa seconda via sia quella percorribile nel nostro paese: deve essere percorsa, ma non soltanto a chiacchiere; l'associazionismo deve essere attuato effettivamente, così come hanno fatto i francesi.

In Italia, il settore dei consorzi, per la parte concernente i servizi, ha un'antica tradizione. Abbiamo aziende consortili significative ed importanti in tutto il paese, non solo nel nord — in cui alcune hanno grandissima tradizione —, ma anche nel sud. Insomma, c'è anche da noi una certa tradizione associazionistica, che però non ha ancora investito il settore delle funzioni, ma soltanto quello dei servizi.

La legge n. 112 del 1998 e le varie leggi regionali subordinano il processo di tra-

sferimento — e questo è molto importante — al fatto che a livello comunale si creino le strutture associative necessarie per raggiungere le dimensioni ottimali per l'esercizio delle funzioni e dei servizi. Questo aspetto certamente va segnalato oggi come una difficoltà, perché siamo di fronte ad un processo che stenta a partire. Dobbiamo operare in sede legislativa (e lo abbiamo fatto con la normativa di riforma della legge n. 142 del 1990 che sta per essere sottoposta all'esame dell'Assemblea), ma anche sul piano politico e culturale. Dobbiamo convincere i comuni, anche i più piccoli, che questa è la strada da seguire. Dobbiamo operare decisamente affinché le difficoltà siano superate e si ponga mano a questo processo, che è la condizione necessaria per consentire agli enti locali minori di divenire pienamente padroni delle nuove funzioni, perché attraverso la struttura associativa anche il piccolissimo comune, che non potrebbe gestire nulla di nuovo e magari non riesce neppure a gestire quello che ha, potrà partecipare — tramite il suo sindaco, presente nell'organo di gestione della struttura associativa — all'attuazione di importanti funzioni e servizi, corrispondenti ad un'area ottimale di pertinenza.

Stiamo lavorando su questo, signor Presidente, siamo consapevoli delle difficoltà ma anche della giustezza dell'impostazione assunta, credo d'accordo con tutte le forze politiche. Siamo anche consapevoli del fatto che tutte le regioni hanno preso questa via e lavoriamo affinché questo importante passaggio istituzionale possa essere affrontato e superato con successo.

Concludo, Presidente, confermando la nostra piena adesione allo spirito sotteso alle mozioni presentate e la nostra convinzione che sia necessario lavorare tutti insieme, maggioranza ed opposizione — tutte le opposizioni e tutte le componenti della maggioranza —, con la partecipazione dei governi regionali, perché il processo di riforma, al quale tutti crediamo perché tutti sentiamo il bisogno di

una struttura amministrativa del paese più moderna, possa avere esito positivo.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Stucchi. Ne ha facoltà.

GIACOMO STUCCHI. Signor Presidente, desidero innanzitutto ringraziare i colleghi Armani e Rebuffa, che mi hanno cortesemente consentito di parlare prima di loro.

Credevo, signor Presidente, di dover intervenire questa mattina soltanto sulla mozione Frattini, invece vedo che ne è stata presentata un'altra, a firma Domenico ed altri. Credo comunque, dopo averle valutate, che si possano trarre conclusioni comuni, in quanto entrambe le mozioni, a mio parere, sono deboli e hanno scarsa portata innovativa, perché non introducono elementi nuovi rispetto al quadro tracciato dai Governi di questa legislatura. Esse costituiscono, a mio avviso, soltanto un impegno ad un'attuazione completa delle leggi Bassanini (che noi giudicammo a suo tempo utili, ma insufficienti, perché riteniamo che ci voglia ben altro), auspicando interventi diretti ad un decentramento delle funzioni. Per noi non si tratta di decentramento, in quanto l'Italia non ne ha bisogno. L'Italia ha bisogno di interventi ben più radicali. Si tratta invece di attribuire la competenza primaria ed esclusiva in alcuni settori agli enti periferici dello Stato. Risulta evidente, anche quando si parla del sistema dei trasferimenti, la visione totalmente centralista dello Stato.

Anche nelle mozioni al nostro esame ci sembra di capire che debba essere sempre e comunque Roma a raccogliere e a distribuire, decidendo per tutti. Noi non capiamo l'utilità pratica di ripetere con una mozione quanto è stato più volte affermato e sostenuto dalla maggioranza con l'approvazione di leggi assolutamente insufficienti, sia dal punto di vista delle funzioni attribuite agli enti locali sia per il sistema di finanziamento di tali funzioni.

Il punto debole di tale sistema consiste nel fatto che le regioni, le province ed i

comuni dipendono ancora dai trasferimenti dello Stato centrale; non possiamo neanche pensare di attuare un vero federalismo con il quale conferire una vera indipendenza finanziaria mantenendo l'attuale testo della Costituzione. Noi vorremmo la garanzia che le risorse prodotte nel nostro territorio rimanessero nel luogo ove sono state prodotte senza ricorrere ai vari trasferimenti, vale a dire senza partire e arrivare a Roma per poi tornare indietro (visto che in genere tornano solo le briciole) e senza ricorrere ai vari fondi speciali o perequativi.

Pertanto, anche dopo le deleghe centralistiche concesse con le leggi Bassanini, resta in atto un sistema che mostra scarsa incisività e concretezza. È logico: c'è la possibilità di lavorare e di migliorare la situazione. Ho apprezzato l'intervento dell'onorevole Cerulli Irelli, ma devo affermare che, pur valutando positivamente quanto stabilito dalla legge n. 59 del 1997, nonché una parte del lavoro che è stato fatto fino ad ora svolto, mi sembra che tutto ciò sia ancora insufficiente rispetto alle esigenze reali delle comunità, in modo particolare di quelle del nord. Quindi, lo ripeto, l'attuazione delle deleghe è un fatto sicuramente positivo, ma non crediamo sia opportuno puntare ad un risultato così modesto.

Non basta coinvolgere le regioni nel processo di modifica dei trasferimenti erariali e di compartecipazione dei tributi; occorre che lo Stato faccia un passo indietro e lasci funzioni e risorse ad altri enti istituzionali in modo tale che il processo di attribuzione delle risorse e delle competenze segua il percorso contrario: le entrate derivanti dalle imposte e le funzioni dei vari enti devono essere attribuite dal basso verso l'alto e non viceversa. Moltissime volte abbiamo sentito, specialmente nelle sedute della Commissione bicamerale, raccontare questa storia: è il basso che deve delegare l'alto a svolgere determinate funzioni e non, come succede oggi, l'alto ad autorizzare le istituzioni inferiori a svolgere determinate funzioni. Se vogliamo attuare veramente il federalismo, dobbiamo riconoscere una

piena e totale autonomia alle realtà locali, lasciando allo Stato pochissime fondamentali competenze e la possibilità per le realtà territoriali a contatto diretto con i cittadini di decidere direttamente al fine di risolvere loro i problemi.

Abbiamo tutti verificato come i sindaci dei comuni delle regioni a statuto ordinario dipendano continuamente da Roma tanto da dover pregare i parlamentari affinché intervengano presso questo o quel ministero. Questa non è una cosa che fa piacere: la si fa perché, in quanto parlamentari, dobbiamo aiutare gli amministratori locali (molto spesso gli stessi parlamentari sono amministratori locali a vari livelli), ma è frustrante dover intervenire presso i ministeri considerando che, in uno Stato normale, determinate competenze non dovrebbero più essere attribuite a Roma, ma lasciate agli organi periferici.

Dovrei dire altre cose ma mi limiterò a ribadire una che per la lega nord per l'indipendenza della Padania deve essere chiara a tutti: le operazioni di modifica di ripartizione del gettito fiscale non debbono assolutamente provocare un incremento, anche se minimo, della già elevata pressione fiscale.

La direzione da seguire è quella di utilizzare per gli enti periferici una tassazione sostituiva e non certamente aggiuntiva.

Concludo, signor Presidente, chiedendo alla Presidenza di autorizzare la pubblicazione in calce al resoconto stenografico della seduta odierna di considerazioni integrative del mio intervento, perché mi sembra giusto lasciare ai colleghi, che mi hanno consentito di anticipare il mio turno di intervento, la possibilità di parlare visto che anche loro hanno degli impegni.

PRESIDENTE. La Presidenza lo consente senz'altro, onorevole Stucchi.

È iscritto a parlare l'onorevole Rebuffa. Ne ha facoltà.

GIORGIO REBUFFA. Presidente, cercherò di essere estremamente conciso

anche perché nella discussione, direi elitaria, di stamane molte cose sono state dette e quindi mi pare inutile ripeterle.

Anzitutto dichiaro il mio sostegno alla mozione n. 1-00343, di cui il primo firmatario è l'onorevole Frattini, e, in parte per il principio di non contraddizione e anche per il principio di identità, alla mozione n. 1-00355 presentata successivamente (il 4 marzo 1999) dai colleghi Domenici ed altri.

Mi sembra che anche nella discussione di stamane emerga il nostro indulgere, almeno da parte di quest'Assemblea, come del resto era purtroppo avvenuto anche in seno alla Commissione bicamerale, ad un tipo di discorso sul federalismo, che vorrei chiamare federalismo nominale.

In effetti, molto spesso attribuiamo, come ha avuto l'amabilità di ricordare, forse senza volerlo, il ministro Visco, il termine federalismo a qualunque situazione ci piaccia chiamare così, per ragioni puramente propagandistiche.

A me sembra difficile definire una struttura federale o un processo di costruzione del federalismo fiscale il semplice trasferimento di risorse finanziarie dal centro alla periferia. Resta immutata la struttura di base del nostro sistema che è quella del 1925 e che Sabino Cassese aveva chiamato la «dittatura fiscale del Tesoro». Questa è la struttura di fondo sulla quale un giorno bisognerà cominciare a discutere.

In effetti anche nelle due mozioni, sia in quella del collega Frattini sia in quella del collega Domenici, ritrovo lo stesso mantenimento di equivoci su cui si avvia questo processo federale.

Non vi è alcun dubbio — io almeno non ne ho — che ci ritroviamo di fronte a difficoltà oggettive piuttosto che — se mi consente il collega Leone di dissentire leggermente da quanto egli ha detto — ad una mancanza di volontà politica. Se si trattasse di questo, infatti, il problema sarebbe facilmente superabile, basterebbe contrapporvi una volontà politica, ma non è così! In questo processo di costruzione

del nostro sistema federale spesso la volontà politica è « liquefatta », incerta, propagandistica.

In realtà, credo che in Europa l'unico paese, con tutte le distinzioni che possiamo fare (e senza contare paesi federali come la Germania o il Belgio), che è arrivato ad un meccanismo di costruzione di un sistema che possiamo chiamare federale è la Spagna.

Ma la Spagna vi è arrivata un po' perché ha avuto la « benedizione » di molto sangue e molti conflitti, che alla fine fa trovare le soluzioni, e un po' perché la Spagna è partita proprio dal punto centrale da cui noi non riusciamo a partire, e cioè dalla base di ogni sistema federale, che non è il finanziamento delle comunità locali con l'attribuzione delle risorse, ma l'autonomia fiscale.

La Spagna ha una pressione fiscale largamente inferiore a quella dell'Italia (intorno al 35 per cento) e la Catalogna è riuscita ad avere due o tre punti in meno rispetto alla media nazionale. Tutto ciò porta automaticamente a quello che gli amici di alleanza nazionale definiscono, in modo forse un po' troppo circoscritto, modello irlandese. Il modello irlandese consiste semplicemente in questo: una larga autonomia fiscale e una larga incentivazione.

Da questo punto di vista, l'autonomia fiscale non è che un pezzo della costruzione di un sistema federale. È poi necessario anche l'altro pezzo di carattere costituzionale, e cioè l'autonomia normativa.

Devo dire che il disegno di legge presentato dal Governo è ancora troppo legato allo schema della bicamerale che, da questo punto di vista, doveva essere aggiornato.

VINCENZO CERULLI IRELLI. È un buon passo avanti!

GIORGIO REBUFFA. Se tutti insieme riusciremo a scuotere l'albero, potremo fare qualche passo avanti. Ha ragione l'onorevole Leone, il cui intervento ho molto apprezzato, a sostenere che vi sono

spazi su cui è ancora necessario intervenire. Anzi, se non avessi sostenuto con certezza la mozione, egli mi avrebbe sicuramente convinto. Vi sono elementi politici cui dobbiamo porre mano, quali, ad esempio, quello della disaffezione, come si dice in modo spesso riduttivo.

Non credo che i problemi della disaffezione tra elettori e sistema politico siano collegati a cronache quotidiane, ma ad un elemento semplice che costituisce il dato di base della democrazia moderna: il controllo sulla spesa fiscale è sempre più lontano. Questa è la ragione di fondo per cui una richiesta di federalismo arriva anche da luoghi, come l'Inghilterra, in cui sarebbe stato inimmaginabile, fino a qualche anno fa, che ciò avvenisse. Tale richiesta è finalizzata proprio a dare alle comunità locali la possibilità di effettuare un controllo maggiore sul modo in cui vengono spesi i soldi dei contribuenti.

I tempi sono molto stretti e i presenti in quest'aula sono tutti convinti di quanto stiamo sostenendo.

VINCENZO CERULLI IRELLI. Sono molto pochi!

GIORGIO REBUFFA. Dovremmo fare probabilmente uno sforzo ulteriore per convincere anche gli assenti e quelli che sono lontani.

Mi permetto, in conclusione, di avanzare la proposta — che sarà oggetto di valutazione dei colleghi nella prossima settimana — di trasfondere il contenuto di queste mozioni in una risoluzione.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Armani. Ne ha facoltà.

PIETRO ARMANI. Sono grato, innanzitutto, al collega Cerulli Irelli per l'esposizione storica sull'evoluzione della Commissione da lui autorevolmente presieduta e sui problemi che sono venuti emergendo nel corso dei suoi lavori.

D'altra parte, devo dare atto al collega Rebuffa che, essendo fallita la Commissione bicamerale per le riforme costituzionali, parlare oggi di federalismo e,

quindi, di federalismo fiscale non ha molto senso. Si tratta, in realtà, di un trasferimento di funzioni e, ahimè, non di risorse (trasferite solo sulla carta) che avviene nel contesto della Costituzione vigente.

Il limite è che non possiamo dire che esista un federalismo fiscale, perché non esiste il federalismo allo stato delle cose, ma soltanto un tentativo giusto di attuarlo. Noi di alleanza nazionale lo sosteniamo, tanto è vero che abbiamo presentato una proposta di legge di iniziativa popolare, per conferire autonomia statutaria alle regioni in grado di sperimentarla. Siamo convinti della necessità di trasferire funzioni e risorse al livello sottostante, al livello degli enti territoriali decentrati ma, in realtà, ci troviamo di fronte ad un meccanismo — l'onorevole Cerulli Irelli lo ha descritto con molta chiarezza — che si è inceppato semplicemente perché è partito male. Quel meccanismo ha avuto avvio dalla legge 15 marzo 1997, n. 59, ossia due anni fa. Abbiamo avuto poi — vorrei scandire i tempi — vari passaggi. Quello della legge finanziaria della fine del 1997; poi abbiamo avuto la costituzione della Commissione bicamerale competente e nella mozione di cui ho l'onore di essere il secondo firmatario abbiamo rilevato che la legge Bassanini prevede un controllo parlamentare degli atti normativi delegati molto attenuato e gli interventi di quella Commissione bicamerale non hanno un'efficacia vincolante — ciò è emerso molto chiaramente dall'esposizione del presidente Cerulli Irelli — data la dimensione dei problemi da affrontare.

Sono grato all'onorevole Cerulli Irelli di aver toccato anche un altro punto essenziale, quello dei consorzi dei comuni, non solo per la gestione dei servizi, ma anche per quanto riguarda le funzioni. Non dimentichiamo che moltissimi degli 8.100 comuni italiani stanno perdendo popolazione (abbiamo comuni di 300 abitanti), specialmente in collina ed in montagna. Vi è quindi un'obiettivo necessità di aggregazione non solo per ridurre i costi, ma anche per consentire la sopravvivenza

stessa di queste entità comunali che, come ha detto giustamente l'onorevole Cerulli Irelli, difficilmente si potranno smantellare.

A questo proposito, voglio ricordare l'esempio di un comune in provincia di Varese in cui ho una proprietà, Venegono Superiore. Oltre a tale comune vi è anche quello di Venegono Inferiore; durante il fascismo, questi due enti vennero aggregati in un unico comune, quello di Venegono, ma caduto il fascismo sono tornati immediatamente a separarsi. Si tratta in questo caso di comuni di 4-5 mila abitanti, quindi anche abbastanza consistenti. Figuriamoci i comuni di 300, 500, 700 abitanti collocati sulle montagne ed abbandonati a se stessi.

Quello che ha sollevato l'onorevole Cerulli Irelli è un problema concreto, sostanziale e molto urgente. Infatti, mantenere con strutture aggregate ed integrate l'esistenza di quelle entità comunali significa anche una difesa del territorio e dell'ambiente, perché, essendo in genere questi comuni dislocati in montagna o in zone collinari, se vengono completamente abbandonati (anche a causa del fatto che i servizi non si possono fornire e le funzioni non si possono attribuire perché le aggregazioni intercomunali non ci sono) finiscono per diventare dei ruderi. Questo abbandono determina l'accelerazione del degrado dell'ambiente.

Vi è quindi il problema di come è nata la Commissione bicamerale competente e dei pochi poteri ad essa attribuiti. Il collega Cerulli Irelli mi ha peraltro ricordato che al Senato vi è stata un'iniziativa per potenziare i poteri di quella Commissione. Visto che dobbiamo lavorare fino al 31 dicembre 2000, credo si debba farlo (nella mozione Domenici n. 1-00355 si parla del decreto legislativo n. 112, il cui termine massimo è il 31 dicembre 2000). È bene allora che la Commissione bicamerale per l'attuazione dei decreti Bassanini abbia poteri sostanziali, visti i problemi di fronte ai quali ci troviamo, non soltanto dal punto di vista delle aggregazioni intercomunali e del trasferimento del personale. Ho seguito, sia pure indi-

rettamente, la vicenda del Corpo forestale dello Stato; conosco perfettamente le resistenze che vengono opposte, dovute a situazioni umane e ad un certo spirito di corpo che ha caratterizzato tali organismi statali, talvolta gestiti in modo eccellente, nello svolgimento delle loro funzioni. Mi rendo conto, quindi, che la regionalizzazione di tali strutture è difficile e complicata. È pertanto importante che la Commissione segua, nell'attuazione della legge Bassanini, nello stesso interesse del Governo, tali iniziative con poteri di intervento rafforzati.

Al riguardo, oltre che al ministro competente, mi rivolgo anche al ministro Visco, perché ho vissuto l'esperienza della Commissione dei trenta per l'attuazione delle deleghe fiscali; so perfettamente che anche in quel caso le indicazioni di tale Commissione sono cadute nel nulla e che molto spesso il ministro è stato costretto a predisporre nuovi decreti modificativi dei precedenti, a dimostrazione del fatto che, se avesse seguito le prime indicazioni della Commissione indicata, si sarebbero evitate molte distorsioni ed elementi negativi che, emersi successivamente, hanno reso necessari nuovi decreti. Tali Commissioni bicamerali, d'altra parte, non vengono istituite per puro divertimento, ma a seguito della previsione di deleghe legislative al Governo.

A proposito di deleghe, l'uso di tale strumento da parte dei due ultimi Governi, sostenuti da questa maggioranza, è diventato molto ampio, tant'è vero che il Polo ha fatto battaglie parlamentari contro tale ampiezza. Ebbene, a fronte delle deleghe chieste dal Governo, si prevedano almeno Commissioni parlamentari che abbiano effettivamente il potere di controllare e non soltanto di dare uno « spolverino ».

La premessa di carattere generale fin qui svolta spiega il primo punto del dispositivo della nostra mozione, ove si impegna il Governo « a presentare alle Camere, entro i termini stabiliti per la presentazione del documento di programmazione economico-finanziaria, un organico disegno di legge in cui sia previsto un

nuovo sistema di finanziamento delle funzioni e dei compiti delle regioni ». Come ha dichiarato il collega Cerulli Irelli, finalmente in questi giorni, a distanza di due anni, è stato costituito un gruppo di coordinamento per l'attuazione delle legge n. 59 del 1997 (ci si poteva pensare prima); nel suo ambito è stato poi previsto uno speciale gruppo tecnico al quale partecipano i rappresentanti di regioni ed enti locali.

A questo punto, a due anni dall'approvazione della legge Bassanini, mi sembra che una legge di riordino complessivo, che non modifichi la struttura ma che rappresenti una specie di testo unico nel quale inserire, fra l'altro, anche le molte proposte di integrazione e modificazione dei decreti Bassanini avanzate dalla Commissione bicamerale presieduta dal collega Cerulli Irelli, rappresenti un'esigenza essenziale. Il collega Frattini ed io abbiamo così deciso di impegnarci, considerata appunto l'esigenza di fare ordine in una materia che francamente, dobbiamo dirlo, è stata affrontata in modo molto approssimativo e abborracciato, più per fare manifesti di intenzione che non per conseguire obiettivi concreti.

La dimostrazione di ciò è data dall'aspetto fiscale, illustrato egregiamente dal collega Leone. Vi rendete conto, anzitutto, che il collegato ordinamentale fiscale giace al Senato dagli ultimi mesi dello scorso anno? Come il collega Leoni ricorderà, quando abbiamo discusso in prima lettura la finanziaria, il collegato fiscale era all'esame del Senato, e noi chiedemmo di poterli discutere insieme, perché è evidente che molte delle norme inserite in quel collegato impattavano, o potevano impattare, sui saldi contenuti nella finanziaria stessa; ma non è stato possibile.

Il Senato, insomma, ci si è addormentato sopra! Tanto è vero che il ministro Visco il 10 febbraio 1999 — cioè, a distanza di molti mesi dalla presentazione dell'ordinamentale fiscale al Senato — ha presentato alcuni emendamenti molto approfonditi e tali da stravolgere le iniziali caratteristiche della stessa ordinamentale

fiscale. Egli, infatti, ha introdotto i principi della cancellazione dei trasferimenti; della partecipazione non solo al gettito dell'IRPEF, ma anche a quelli dell'IVA e dell'imposta sulla benzina, a favore delle regioni. Non solo, ma ha addirittura introdotto l'articolo 12-*bis* che vuole essere la *Summa theologica*, quindi una specie di monumento per la riforma della tassazione sugli immobili.

Aspetto al varco il ministro Visco perché questa tassazione dovrà essere verificata e confrontata con l'avvio dei coefficienti catastali che, a partire dall'anno 2000, introdurranno certamente un aggravio della tassazione; tanto è vero che lo stesso ministro in un certo senso si è preoccupato, facendo un discorso del genere: attenzione, assoggettiamo i redditi dei fabbricati ad un regime di tassazione ai fini dell'imposta sui redditi delle persone fisiche con una aliquota pari a quella fissata dal primo scaglione di reddito. Io non ho mai creduto alla progressività; quindi, se si elimina la progressività dell'imposta personale non ci piango sopra! Da ex professore di scienza delle finanze, ricordo che la progressività era in crisi dagli anni sessanta, cioè da quando è incominciata l'inflazione galoppante, che è stata prodotta dallo stesso Stato, perché evidentemente era prodotta dal disavanzo e dalla stampa — diretta o indiretta — di base monetaria. Tutto sommato, quindi, si può prendere atto del fatto che venga modificata o ridotta in minimi termini la progressività, in un sistema globalizzato in cui le differenze sociali sono molto attenuate; infatti non esistono più le differenze del secolo scorso tra i vari livelli di redditi.

Tuttavia, a fronte della questione del trasferimento di funzioni (vedete: io non parlo di federalismo!) dallo Stato agli enti sottostanti, bisogna affrontare il problema che questo meccanismo di trasferimento (e quindi di potestà tributaria autonoma, data agli enti sottostanti) non rappresenti poi, alla fine, un aumento della pressione fiscale. Mi pare che si voglia mantenere la tassazione degli immobili al livello statale, al livello dell'IRAP, perché le attività

produttive pagano anche sugli immobili. Mi ricordo che in sede di Commissione dei trenta elaborai una tabellina con la quale dimostravo che la somma della tassazione al livello statale, al livello di IRAP e di ICI porta, per una società che disponga di immobili non direttamente strumentali, ad una pressione fiscale addirittura del 101 per cento e del 91 per cento se si utilizza la *dual income tax*.

Dobbiamo quindi affrontare il problema se gli immobili debbano essere agganciati — come è giusto che siano — al territorio. Ebbene, siano gli enti territoriali, sui quali gli immobili insistono, a prelevare interamente la relativa tassazione! Non bisogna invece creare un sistema in base al quale si proceda « a strati » sulla stessa base imponibile e quindi « a cascata », prevedendo un onere fiscale dello Stato, delle regioni, delle province e dei comuni. Ricordo che negli Stati Uniti la tassazione degli immobili spetta agli Stati ed alle municipalità; anzi, spetta prevalentemente a queste ultime. Giuliani, il sindaco di New York, infatti, preleva le imposte sui fabbricati interamente nello Stato del suo comune. Non vi è quindi ragione di prevedere che la tassazione degli immobili sia anche statale, tanto più che poi si prevede di trasferire i catasti ai comuni! Siccome ci sono le esigenze del disavanzo, del mantenimento dei saldi, Maastricht, il patto di stabilità, non si vuole intervenire strutturalmente sulla spesa corrente, e non si vuole intervenire sulle pensioni — per carità: non bisogna parlare male delle pensioni perché si svegliano i vari diavoletti della situazione (lo ha detto Ciampi)! — a questo punto è chiaro che non si fa un'operazione di pulizia e che il federalismo, quando sarà tale, o comunque il decentramento, finisce per essere un onere crescente per i cittadini. Infatti, non dobbiamo dimenticare che molte imposte, come quella sui rifiuti solidi, sono diventate una tariffa. Quindi quella non è più un'imposta! Però, di fatto si paga e, anzi, si pagherà di più di prima. Bisogna assolutamente affrontare questo problema!

L'ICI, poi, non è detraibile. Ma vi rendete conto? È possibile che noi introduciamo un meccanismo infernale per cui nei comuni molti amministratori hanno difficoltà ad affrontare il problema del suo aumento? Sappiamo, infatti, che esiste un'addizionale comunale all'IRPEF che non è compensata, come quella regionale, da una corrispondente riduzione della pressione statale. È un'addizionale aggiuntiva! Questo è il motivo per cui molti comuni hanno avuto difficoltà ad introdurla, tanto è vero che di fronte a queste difficoltà è stato prorogato per legge il termine per la chiusura dei bilanci. Ma per quale ragione è stato prorogato? Perché i comuni non sono in grado di scegliere. Tra l'altro, in teoria, dovrebbero preferire l'addizionale IRPEF all'aumento dell'aliquota dell'ICI, avendo esigenze finanziarie. Infatti l'ICI colpisce soltanto un determinato settore economico — i proprietari di case — mentre l'addizionale IRPEF è un fatto più generale.

Comunque, al di là di questo, vi è un'assoluta confusione che nasce dalla confusione che ha in testa l'ex-ministro Bassanini. Poiché ne ha tantissima, questo è il problema! Egli ha voluto fare il Napoleone della riforma amministrativa italiana con una serie di leggi, a partire dalla legge n. 59, con una serie di epigrafi scolpite nel marmo, anche se poi si è visto che questo marmo si sbriciola perché, naturalmente, i decreti delegati sono inapplicabili, i destinatari di questi decreti non li vogliono applicare e la Commissione bicamerale — presieduta dall'eccellente collega Cerulli Irelli — si trova a dare raccomandazioni che poi non vengono rese operative e quindi noi ci ritroviamo da capo.

Molte regioni, tra cui la Lombardia governata dal Polo, hanno approvato eccellenti leggi, però vi è anche la regione Veneto che, ad un certo momento, si è stancata e ha annunciato che, se non si modificherà la situazione, dovrà restituire le sue deleghe perché non riesce ad applicarle dal momento che non ci sono le risorse.

Giustamente, si è detto di identificare prima le entrate per poi intervenire sulle spese. Lo si è detto però — caro collega Cerulli Irelli — a distanza di due anni da quando è stata varata la riforma. Il problema era di pensarci prima. Non si può mettere in moto un meccanismo grande come una casa, come il decentramento, per quanto urgente e necessario anche in vista delle riforme costituzionali che io ovviamente auspico, senza affrontare prima il problema delle risorse, viste anche le resistenze di fronte alle quali ci troviamo per quanto riguarda il trasferimento del personale.

Non si possono fare le nozze con i fichi secchi ma noi le abbiamo fatte! Le ha fatte, soprattutto, l'ex-ministro e attuale sottosegretario Bassanini. Ciò ha portato spesso il suo collega di materia e di schieramento politico, Cassese, a sfogarsi togliendosi qualche sassolino dalla scarpa con articoli su vari giornali.

Il problema che noi poniamo è serio e dobbiamo affrontarlo in modo concreto, in un modo che finalmente non crei confusione! Se abbiamo deciso che bisogna trasferire agli enti sottostanti delle funzioni e quindi, in un certo senso, far « dimagrire » lo Stato, come ha ben detto il collega Leone, dobbiamo effettivamente giungere ad uno snellimento, in modo che non vi sia una sommatoria tra funzioni dello Stato che restano (magari, appunto, perché il personale vuole rimanere dipendente dal livello centrale, per cui lo Stato non può ridurre le spese per il personale) e nel contempo compartecipazioni in tributi, o tributi nuovi che fanno aumentare gli oneri a carico dei cittadini. Questi ultimi, naturalmente, reagiscono non andando a votare, per cui poi, quando si fanno le leggi per il finanziamento dei partiti, si introduce il principio delle quattro mila lire per ogni iscritto alle liste elettorali, perché si ha paura di fare riferimento ai voti validi, dato che sappiamo perfettamente che la gente non va a votare per protesta. Ecco, quindi, la disaffezione — mi sembra vi abbia accen-

nato il collega Leone — che nasce anche da questi fatti concreti ed essenziali nella vita dei comuni.

Sono grato al collega Cerulli Irelli, il quale ha sollevato il problema delle aggregazioni dei piccoli comuni, ma non è solo questo il problema che si pone: vi è anche l'esigenza di dare significato a quello che è stato in passato il centralismo regionale, che oggi finalmente si sta evolvendo, attraverso l'applicazione dell'articolo 119 della Costituzione, con il trasferimento di funzioni e di servizi dalle regioni agli enti locali. Ritengo quindi che la mozione del Polo sia importante e mi auguro che la Camera possa apprezzarla come si deve, perché in realtà lo stesso intervento del collega Cerulli Irelli dimostra come il problema affrontato sia sentito ed urgente, per cui deve risoltto.

PRESIDENTE. Non vi sono altri iscritti a parlare e pertanto dichiaro chiusa la discussione sulle linee generali delle mozioni.

(Repliche dei presentatori)

PRESIDENTE. Ha facoltà di replicare l'onorevole Leone, cofirmatario della mozione Frattini ed altri n. 1-00343.

ANTONIO LEONE. Signor Presidente, per dare corpo a ciò che è emerso negli interventi dei colleghi, in particolare in quelli dei colleghi Di Bisceglie e Cerulli Irelli, mi sembra vi sia la disponibilità delle forze politiche che si sono espresse oggi a convergere su una risoluzione che possa assorbire il contenuto di entrambe le mozioni presentate: naturalmente, bisognerà discuterne e valutare se i principi da evidenziare, per alcuni aspetti differenti nelle due mozioni, possono essere concordemente definiti. Si tratta sicuramente di un'esigenza comune, al fine di dare avvio ad un reale federalismo fiscale, con gli accenti posti in rilievo sia dal collega Armani, sia dal collega Rebuffa. Un'ipotesi di questo tipo potrà vederci favorevoli e consentirà di convogliare gli

intenti delle diverse forze politiche su un testo unitario, a condizione che gli elementi delle due mozioni vengano fusi non mettendo da parte, in particolare, i principi espressi alla lettera a) della mozione a prima firma Frattini.

PRESIDENTE. Ha facoltà di replicare l'onorevole Di Bisceglie, cofirmatario della mozione Domenici ed altri n. 1-00355.

ANTONIO DI BISCEGLIE. Signor Presidente, desidero semplicemente osservare che le proposte emerse in questa sede, riguardanti la possibilità di presentare una risoluzione che veda convergere le forze che intendono contribuire al processo di ammodernamento della pubblica amministrazione lungo le linee indicate dalla legge n. 59 del 1997, ovviamente suscitano il nostro interesse. Quindi, la predisposizione di strumenti che possano portare ad una convergenza ci vede senz'altro interessati.

Chiaramente, si tratta di approfondire alcuni aspetti: mi permetto di notarlo perché vi sono due elementi che vanno chiariti. Il primo riguarda l'esigenza di un nuovo sistema di finanziamento delle funzioni e dei compiti delle regioni, come viene detto nella mozione Frattini ed altri n. 1-00343. Il collega Frattini, tra l'altro, ha avuto modo di evidenziare anche nella Commissione per le riforme amministrative, presente il ministro per la funzione pubblica, professor Piazza, che da parte del Governo è stata fornita una risposta a tale esigenza con la presentazione dell'atto Senato n. 3599, articolo 10... Pensiamo che non sia necessaria una nuova legge perché, francamente, non crediamo che ciò aiuterebbe a risolvere le tematiche oggi presenti.

Il secondo elemento riguarda il coinvolgimento delle regioni. Come viene detto nella suddetta mozione, è stato istituito un gruppo di coordinamento per l'attuazione della legge n. 59 del 1997, al quale partecipano, a pieno titolo, rappresentanti delle regioni e degli enti locali, come ricordava anche l'onorevole Cerulli Irelli.

Ritengo necessario, invece, che il Parlamento fornisca un impulso coerente e

deciso per quanto riguarda l'accelerazione dell'individuazione dei beni e delle risorse e, ovviamente, dia un conforto ed un incoraggiamento anche per quelle misure di federalismo fiscale che il Governo ha cominciato ad evidenziare con l'atto Senato n. 3599.

Quando si affrontano tali argomenti, non si può fare riferimento al finanziamento ai partiti, perché significa ripetere dibattiti già svolti in altri momenti (è come se ora ricordassi la gestione INAIL o cose del genere), al contrario bisogna essere animati dalla volontà di capire se vi sia convergenza di obiettivi, ossia se si voglia far andare avanti questo processo di modernizzazione della pubblica amministrazione, se si ritenga, cioè, di dover continuare sulla strada del conferimento di funzioni, intrapresa con la legge n. 59 del 1997, anche per quanto riguarda le risorse che possono garantire l'esercizio delle funzioni conferite.

Mi permetto di dire che forse qualcuno ha pensato che prima avremmo individuato le risorse e poi fatto il conferimento delle funzioni. Se si fosse seguita questa strada, ben poche sarebbero state le funzioni conferite alle regioni e agli enti locali. Ritengo, invece, che il fatto di aver individuato in primo luogo le funzioni da conferire — come dire un conferimento a costituzione invariata — possa invece consentire adesso di superare le difficoltà esistenti, al fine di garantire il pieno esercizio delle stesse funzioni conferite.

Mi premeva sottolineare tale aspetto proprio per ricordare che vi è la nostra piena disponibilità, ma solo nel senso dell'indirizzo delineato. Verificheremo in seguito la possibilità di realizzarlo, ma ora ribadiamo l'intento di volere percorrere il cammino che può accelerare l'attuazione della legge n. 59 del 1997. Si tratta, infatti, non solo di uno degli aspetti qualificanti dell'attuale legislatura, ma anche di un punto fondamentale per l'interesse generale del paese.

PRESIDENTE. L'intervento del Governo sulle mozioni all'ordine del giorno e

il seguito del dibattito sono rinviati ad altra seduta.

Ordine del giorno della prossima seduta.

PRESIDENTE. Comunico l'ordine del giorno della prossima seduta:

Lunedì 8 marzo 1999, alle 15,30:

1. — Discussione delle mozioni Tassone ed altri n. 1-00339, Paissan e Leccese n. 1-00352, Gasparri ed altri n. 1-00354 e Ruffino ed altri n. 1-00356 in materia di abolizione della leva obbligatoria.

2. — *Discussione del disegno di legge:*

S. 3438 — Finanziamento delle attività del Comitato interministeriale dei diritti dell'uomo (*Approvato dalla Camera e modificato dal Senato*) (4316-B).

— *Relatore:* Brunetti.

3. — *Discussione del testo unificato delle proposte di legge costituzionale:*

PISCITELLO ed altri; JERVOLINO RUSSO ed altri: Modifica al quarto comma dell'articolo 27 della Costituzione, relativo alla pena di morte (3484-3680).

— *Relatore:* Maccanico.

La seduta termina alle 11,25.

CONSIDERAZIONI INTEGRATIVE DELL'INTERVENTO DEL DEPUTATO GIACOMO STUCCHI IN SEDE DI DISCUSSIONE SULLE LINEE GENERALI DELLE MOZIONI IN MATERIA DI FINANZIAMENTO DELLE FUNZIONI CONFERITE AGLI ENTI TERRITORIALI IN ATTUAZIONE DELLA LEGGE N. 59 DEL 1997.

GIACOMO STUCCHI. L'unica soluzione possibile per dare una parvenza federali

sta allo Stato italiano non è il decentramento, strumento troppo debole, ma l'attribuzione alle regioni, o meglio ancora alle province con legge costituzionale, della competenza primaria ed esclusiva nella quasi totalità dei settori della vita della pubblica amministrazione e quindi l'attribuzione a quegli enti — direttamente — di una buona parte del gettito prodotto sui propri territori, senza che, come oggi accade, si mandino soldi a Roma sperando che ritornino almeno le briciole;

quindi, senza dover più chiedere l'elemosina a Roma, soprattutto se quell'elemosina è frutto dei propri sacrifici.

*IL CONSIGLIERE CAPO
DEL SERVIZIO STENOGRAFIA*

DOTT. VINCENZO ARISTA

L'ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. PIERO CARONI

Licenziato per la stampa alle 14,35.