PRESIDENZA DEL PRESIDENTE DAVIDE CAPARINI

La seduta comincia alle 14,10.

Sulla pubblicità dei lavori.

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

(Così rimane stabilito).

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

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

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

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

Nel rivolgere un saluto ed un ringraziamento per la disponibilità manifestata, cedo la parola al presidente Fabio Melilli, riservando eventuali domande dei colleghi della Commissione al termine della sua relazione.

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

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

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

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

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

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

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

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

Questa non è un'affermazione molto semplice in termini applicativi, perché la sovranità delle regioni è da questo punto di vista primaria, anche se noi riteniamo che la competenza concorrente dello Stato, in termini di coordinamento della finanza pubblica, possa generare norme di indirizzo che consentano di raggiungere, innanzitutto, la semplificazione del sistema. Basterebbe favorire i soggetti che sono costituzionalmente previsti come livelli di governo ed eletti dal popolo, piuttosto che forme di gestione di funzioni amministrative che spesso sono fuori dal controllo democratico nel Paese reale, al di là della normativa che le guida.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Non vorrei che ci fosse l'idea che il problema si risolve centralizzando – come ha stabilito il decreto-legge n. 112 – le risorse dei fondi strutturali europei e distribuendoli poi in modo improprio per corrispondere a questa esigenza.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Da questo deriva un'ulteriore domanda per il presidente Melilli, al quale chiedo se non sarebbe il caso, anche negli indirizzi che la nostra Commissione può eventualmente formulare, di proporre che nel disegno di legge vi sia una chiara individuazione dei meccanismi della fase successiva all'approvazione del disegno di legge stesso. A mio avviso, tali meccanismi potrebbero anche basarsi su una sede parlamentare forte che abbia tutti gli strumenti tecnici e conoscitivi per padroneggiare questo tema e che accompagni, nel corso del tempo, la messa in atto di quella che io considero un'autentica rivoluzione del modo di essere del nostro sistema.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Ci incontriamo, in Conferenza unificata, tra esecutivi, ma se avessimo attuato le norme transitorie dell'articolo 11, probabilmente oggi in questa sede tutti i livelli istituzionali del Paese riuniti avremmo potuto svolgere un ruolo – senza voler sminuire il vostro – molto più incisivo rispetto a un processo di cambiamento come questo.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

È chiaro che se quello è un governo di area vasta non può esistere la provincia. Dopodiché, se volete conoscere l'impressione di un uomo di periferia, vi dico che, a mio parere, questo impone la rilettura dell'*hinterland*. Ci dobbiamo infatti porre il problema di che cosa fa Claviere: se facciamo l'area metropolitana a Torino, abbiamo un cuneo verso la Francia al quale dobbiamo dare una risposta istituzionale.

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

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

Preferisco, tuttavia, non andare oltre.

PRESIDENTE. Ringrazio il presidente Melilli e i suoi collaboratori.

Dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 15.

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

DOTT. GUGLIELMO ROMANO

Licenziato per la stampa
il 24 ottobre 2008.

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO