PRESIDENZA DEL PRESIDENTE DAVIDE CAPARINI

La seduta comincia alle 14.

(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).

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 di rappresentanti di Legautonomie.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva relativa all'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 di rappresentanti di Legautonomie.

Ringrazio il presidente e i suoi collaboratori per aver accettato il nostro invito e chiedo scusa per il fatto che, purtroppo, essendoci stata una sovrapposizione non prevista con i lavori d'Assemblea, abbiamo dovuto attendere il termine delle votazioni alla Camera dei deputati.

Do la parola a Cesare Beggi, sindaco del comune di Quattro Castella.

CESARE BEGGI, *Sindaco del comune di Quattro Castella*. Sono il sindaco di un comune della provincia di Reggio Emilia e intervengo a nome dell'associazione.

Anzitutto, vi ringrazio per l'invito a questa importante audizione. Colgo l'occasione per dire che, sebbene non abbiamo presentato emendamenti al testo del disegno di legge, vi abbiamo fornito un nostro documento, che è già agli atti e che, molto brevemente, cercherò di illustrare a grandi linee e nel rispetto dei tempi stabiliti.

La nostra associazione rappresenta 2.500 comuni d'Italia. Ci riteniamo, quindi, a tutti gli effetti e a pieno titolo, rappresentativi dell'importante territorialità e dei poteri periferici dei comuni.

In merito allo schema di disegno di legge, abbiamo apprezzato, anzitutto, il fatto che sia stato elaborato, affrontando una tematica a cui già avevamo richiesto di fare fronte negli anni precedenti. Riteniamo, tuttavia, di dover evidenziarne alcuni aspetti che, a nostro avviso, non sono soddisfacenti.

In primo luogo, mi riferisco alla durata prevista per la sua attuazione: il testo dice che i decreti attuativi entreranno in vigore dopo ventiquattro mesi dall'approvazione, ma noi riteniamo che questa tempistica debba essere abbreviata e suggeriamo, com'è scritto nel nostro documento, dei tempi un po' più ristretti, che consentano di avviare concretamente questa importante riforma.

Chiediamo, inoltre, che essa sia necessariamente affiancata dall'approvazione del codice delle autonomie locali, un altro importantissimo documento che dovrebbe accompagnare, di pari passo, il federalismo fiscale, poiché interviene sulle funzioni trasferite ai diversi territori, entro un assetto istituzionale definitivo.

La nostra seconda osservazione è che lo schema di disegno di legge risulta troppo « schiacciato » sulle regioni, delle cui fun-

zioni, capacità e risorse attribuite si parla in modo preciso (in particolare, si parla della polizia, dell'istruzione, della sanità, dei servizi sociali e dei trasporti pubblici) mentre, per quanto riguarda i comuni, il testo non è altrettanto preciso, ma resta anzi generico. Nel nostro documento scriviamo, pertanto, che vorremmo maggiore specificità relativamente alle funzioni che i comuni dovranno avocare a sé.

Il fatto che il disegno di legge sembri troppo « schiacciato » sulle regioni ci fa dire che, per noi, « federalismo » significa avvicinare maggiormente il cittadino alle istituzioni; per noi l'istituzione di prossimità è il comune, nel senso che – io sono sindaco – i problemi della gente non li affrontano i presidenti Galan, Errani o Formigoni: è il sindaco che, rappresentando la porta di accesso a tutte le esigenze e aspettative dei cittadini, deve farvi fronte.

Ci sembra, quindi, che questo testo mantenga in essere la discrasia – che avvertiamo da troppo tempo – che fa del comune l'anello debole dell'assetto istituzionale. Nell'impostazione che il Governo ci aveva presentato inizialmente, illudendoci, i comuni avrebbero invece dovuto essere il primo anello forte del federalismo. Per questo ci si dovrebbe dedicare maggiormente ad essi, anche relativamente alla definizione degli obiettivi che si vogliono raggiungere. Nel nostro documento chiediamo, dunque, maggiori certezze e definizioni circa le funzioni attribuite ai comuni stessi.

Rileviamo anche l'esigenza di specificare meglio il tema degli investimenti. Nel testo presentato, infatti, si parla genericamente di investimenti in opere pubbliche e si dice che eventuali esigenze particolari inerenti alle opere pubbliche dovrebbero, in qualche modo, essere coperte dal tributo di scopo.

A noi tutto questo va bene, anche se tale tributo di scopo non deve ricalcare il modello di quello fallito con le precedenti finanziarie. Solamente venti comuni su 8 mila, infatti, sono riusciti ad attivare il procedimento, risultato inefficace, in considerazione del fatto che le modalità vigenti non consentono di rispondere al meglio alle esigenze del comune. Intendo dire che un'opera pubblica non può essere finanziata solo al 30 per cento, ma che si deve provvedere all'intera copertura. Inoltre, occorre considerare che tali modalità attuative erano legate all'ICI.

Da questo punto di vista, quanto al tributo di scopo citato, ci piacerebbe capire e conoscere meglio i termini della questione, per non ripercorrere la strada che ci ha già portato al fallimento.

L'altra questione che vorrei sollevare riguarda la necessità di capire che, per noi, le opere pubbliche non sono solo quelle di nuova realizzazione, ma anche le manutenzioni straordinarie, che non vengono però citate nel testo.

In modo molto modesto, ricordiamo che il 70 per cento degli investimenti pubblici avvengono, troppo spesso sottovoce, tramite le amministrazioni comunali e che circa il 35 per cento di esse riguarda la manutenzione straordinaria. Non sono sufficienti le opere nuove, infatti, ma occorre anche fare la manutenzione di quelle già realizzate. Per noi è dunque fondamentale che vi sia un riferimento alla manutenzione straordinaria.

Ci pare inoltre positiva – e fondamentale – l'idea di superare la spesa storica che, negli anni precedenti, è stata frutto di distorsioni e di storture. Per superare tale spesa storica, tuttavia, occorre comprendere dove si fissa l'asticella, quando si parla di servizi essenziali; bisogna, cioè, capire che cos'è l'essenzialità.

Questo disegno si ferma ai princìpi e ai criteri generali, ma ancora non interviene nello specifico. Esso ha il pregio di essere generico e, quindi, di avere delle maglie abbastanza larghe; il suo difetto è, però, troppo spesso, quello di non entrare nel dettaglio delle singole questioni di cui si occupa.

Io uso un termine abbastanza desueto, per chi generalmente mi ascolta (ma non è certo il vostro caso): dico sempre che questi provvedimenti assomigliano ai sussidiari della quinta elementare di tanti anni fa, che contenevano tutte le materie, ma non ne trattavano nessuna in modo

approfondito. Questo testo deve essere generico per la sua connotazione e, tuttavia, mi auguro che al suo interno sarà contenuto anche un criterio che permetta di capire come individuare i livelli standard.

Come sapete, il nostro è un Paese a doppia velocità. Occorre comprendere, dunque, le differenze esistenti tra l'ospedale di Reggio Emilia e quello di Vibo Valentia – senza voler togliere niente ai meriti e demeriti dell'uno o dell'altro – valutando bene il costo della vita nelle situazioni specifiche, perché i contesti sono molto diversi. Occorre capire, ad esempio, quanto si spende per far frequentare l'asilo nido a un bambino.

Non sappiamo chi indicherà tutti questi elementi. A mio avviso è fondamentale stabilire quali istituzioni saranno coinvolte, insieme al Governo, anche nel determinare i livelli.

Se è vero che la spesa storica deve essere abolita una volta per tutte, bisogna anche capire con quale strumento la sostituiremo. Tale aspetto è decisivo, perché sulla vicenda il debito pubblico pesa come un macigno, in modo del tutto invasivo, ma ancora non si capisce quale sarà il « *mister X* » che deve farsene carico. Il federalismo distribuirà il debito pubblico tra le regioni, le province e i comuni, oppure questo è un tema che dovremo affrontare *a latere*, con una manovra di carattere più specifico ?

Penso che occorra velocizzare l'approvazione del provvedimento e avere un occhio di riguardo in più per i comuni perché, così com'è, il testo di legge è molto « regionale » e noi non abbiamo bisogno di un secondo Stato: ne abbiamo già uno che ci ha massacrati, in termini di centralismo. Ora vorremmo avere davvero quell'autonomia che si esprime attraverso la capacità di rispondere al cittadino, il quale deve avere la possibilità di controllare quale parte del gettito e delle sue risorse vengono messe in campo e di verificare che ad esse corrispondano effettivamente efficacia, efficienza e capacità di evitare sprechi da parte di chi deve fornire i servizi di cui la comunità ha bisogno. Questo è, dunque, l'elemento centrale.

Vorrei fare un'ultima – non per importanza – annotazione su un aspetto dello schema di disegno di legge, sul quale, come sindaco, mi sono già dichiarato insoddisfatto. Mi riferisco al fatto che un provvedimento contenuto nella prima bozza di luglio, che ci aveva in qualche modo illuso, sia sparito dalla formulazione attuale. Si tratta di quel famoso tributo che, anche per semplificare la vita del cittadino, avrebbe dovuto unire tutti i balzelli, i tributi e così via, rientranti nell'orbita della base imponibile immobiliare.

So che nel Paese tanti miei colleghi sindaci – del Veneto, ad esempio – hanno avanzato la proposta azzardata del famoso 20 per cento di addizionale IRPEF. Io chiedo l'abbandono di questo tributo che ci aveva illuso, dandoci l'idea di avere a disposizione uno strumento certo e sicuro. Anche questo elemento ci fa dire che, mentre per la regione si ha certezza delle risorse, compreso il tipo di cespite sul quale intervenire – che è chiaro e scritto – per i comuni non avviene la stessa cosa.

Da questo punto di vista siamo, dunque, abbastanza insoddisfatti. Nel nostro documento, infatti – senza entrare nel merito del tributo, che sarà oggetto di discussione quando avremo modo di parlarne in sede di decreti attuativi – tale elemento ci fa dire che il federalismo fiscale, probabilmente, fa ancora fatica ad emergere, perché tante sono le incognite, considerato che sul Paese grava il debito pubblico. Non mi dilungo però su questo aspetto, perché mi pare che le cose da me dette siano abbastanza dettagliate. Lascio comunque alla vostra attenzione il nostro documento.

LORETO DEL CIMMUTO, *Direttore di Legautonomie*. Solo ad integrazione di quanto detto dal sindaco Beggi, vorrei sottolineare come, per Legautonomie, sia importante e decisivo che, accanto al provvedimento in esame, sia resa nota e licenziata, nel più breve tempo possibile, una bozza di riforma dell'ordinamento degli

enti locali e, quindi, venga approvato un nuovo codice delle autonomie coerente con il Titolo V della Costituzione.

Riteniamo, infatti, sulla base di alcune considerazioni svolte poc'anzi in merito a certe criticità contenute in nel disegno di legge, che alla definizione delle risorse e delle basi dell'autonomia finanziaria e fiscale dei comuni sia assolutamente necessario far seguire una previsione sul riordino delle loro competenze, giacché ad esse va assolutamente associato un nuovo regime di finanziamento. Questo, al momento, non è previsto.

Tali criticità emergono, ad esempio, quando si affronta il rapporto tra regioni e sistema delle autonomie, in ordine al sistema di perequazione esistente nei confronti degli enti locali. Nel disegno di legge del Governo sul federalismo fiscale, ad esempio, si prospetta una funzione di perequazione delle risorse degli enti locali da parte delle regioni.

Questo non ci sembra dare un esempio coerente con le previsioni costituzionali, che assegnano la competenza della perequazione allo Stato; e nemmeno ci sembra coerente con lo stato attuale dei rapporti tra sistema delle autonomie locali e regioni.

Diverso sarebbe se, ad esempio, i criteri della perequazione venissero dettati ai diversi enti locali dallo Stato a livello centrale e poi fossero affidati alla gestione del sistema delle regioni, anche concertando con gli enti locali eventuali adattabilità alle singole realtà territoriali.

Questo ha una relazione, ad esempio, con l'allocazione delle funzioni fondamentali che, in base ai principi dell'adeguatezza, della sussidiarietà e della differenziazione sul territorio, riteniamo debbano essere assegnate agli enti locali non in maniera indistinta, ma appunto in base alla loro capacità strutturale di svolgerle.

Come vedete, c'è quindi uno stretto legame tra il disegno delle competenze e il disegno delle potestà finanziarie autonome e impositive. È dunque necessario che, accanto a questo, nel più breve tempo possibile, sia chiarito al sistema delle autonomie quali sono gli orientamenti del Governo in merito alla scrittura del nuovo codice della autonomie.

PRESIDENTE. Vi ringrazio per la vostra disponibilità.

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

MARIO PEPE. Presidente, formulerò poche domande, senza entrare nel merito delle valutazioni generali che abbiamo già svolto e che potremo svolgere nuovamente.

Riconosciamo le battaglie storiche che la Lega delle autonomie ha condotto a favore dei comuni e per un ritorno alla loro centralità, dopo le politiche neocentralistiche che, per diversi anni, sono state portate avanti sia dallo Stato centrale, sia dalle regioni.

Seguiremo, quindi, i suggerimenti e le proposte che mi sembra si riassumano in quella che è anche una perplessità di ordine istituzionale: da parte della Legautonomie c'è più fiducia nello Stato che negli organismi regionali. Si chiede, infatti, che la perequazione, quanto all'erogazione delle risorse, al di là della parte esecutiva, possa partire dallo Stato centrale. Su questo tema è aperta una dialettica tra la perequazione verticale e quella orizzontale.

Vengo ora alle domande. Che cosa pensa Legautonomie del rapporto futuro che si andrà a determinare tra città metropolitane e province ? Mi sembra che, nella vostra relazione, ci sia un tentativo di affidare molte competenze, ai sensi dell'articolo 117, alle province come enti di area vasta.

Quali altre funzioni si attende la Legautonomie, da parte dello Stato centrale e delle regioni, anche per determinare i fondi previsti e per poter partire, in maniera concreta, con la gestione di una finanza impositiva autonoma ? Che cosa vi aspettate dalla stesura del codice delle autonomie ? I provvedimenti già consolidati, al di là dell'articolo V, non sono già adeguati e sufficienti a definire le competenze dei comuni ?

È chiaro che la Legautonomie si dovrebbe battere molto per il tema dell'unione dei comuni. Al di là delle norme, bisogna spingere in questa direzione, per arrivare ad una semplificazione.

C'è, poi, il tema dei costi standard. Legautonomie ha svolto qualche simulazione sui costi standard, almeno per i comuni, oppure siamo ancora in mare aperto, dove ognuno naviga da sé e porta i propri dati ?

Da ultimo, vorrei dire che è emersa – anche nelle nostre audizioni, oltre che nei dibattiti – l'ipotesi di rafforzare la Commissione bicamerale per le questioni regionali: ai sensi della legge n. 11, articolo 3, si dovrebbe potenziarla e arricchirla anche dei rappresentati degli enti territoriali, per implementarne il grado di rappresentatività istituzionale.

Non ritenete, voi di Legautonomie, che si dovrebbe far riferimento a questa Commissione – con le opportune modifiche regolamentari, alle quali dovremo far fronte per arricchirla, sul piano della presenza e del valore istituzionale – piuttosto che alla commissione ipotizzata nella prima, nella seconda, nella terza e in tutte le altre bozze che verranno, laddove si parla di una conferenza di coordinamento per il controllo della finanza e del federalismo ?

LORETO DEL CIMMUTO, *Direttore di Legautonomie*. Anzitutto, in merito al rapporto tra province e città metropolitane, nel documento abbiamo scritto quali sono, secondo noi, gli ambiti materiali di riferimento per le competenze delle province, proprio al fine di agevolare, nella successiva fase di riscrittura dei decreti delegati, l'individuazione delle funzioni fondamentali sia delle province, sia dei comuni.

È evidente che, nelle aree individuate dalla legge per l'istituzione delle città metropolitane, dovranno sparire le province, così come attualmente configurate. Non immaginiamo assolutamente, cioè, una sovrapposizione tra l'ente città metropolitana e l'ente provincia. Credo che questo sia chiaro già da tempo, sia nell'ordinamento, sia nella letteratura.

Cosa diversa è, poi, individuare quando, come e in quale modalità si perverrà effettivamente all'istituzione delle città metropolitane, dato che, dal 1990 – anno della loro previsione – ad oggi, non ne è ancora stata istituita alcuna.

A nostro avviso, una strada ragionevolmente perseguibile potrebbe essere quella – in parte prevista anche nel disegno di legge del Ministro Lanzillotta, nella passata legislatura – di forme flessibili e variabili anche nell'approccio all'istituzione della città metropolitana, lasciando spazio alla sperimentazione di politiche di scala metropolitana, in modo da poter abbracciare un modello più funzionale, che guardi maggiormente agli obiettivi e alle politiche, per poi pervenire gradualmente, magari attraverso il consenso di tutti gli enti interessati, all'ipotesi strutturale dell'istituzione della città metropolitana.

Oggi, in base all'esperienza – non è, dunque, una nostra valutazione soggettiva – non bisogna anteporre tale modello strutturale di città metropolitana, che fino ad oggi non è stato mai costituito. Una volta a regime, è evidente che la città metropolitana esclude la provincia, essendo ad essa alternativa.

Quanto al ruolo delle regioni, abbiamo svolto una considerazione rispetto alla perequazione che, lo ripeto, è ad oggi una competenza dello Stato centrale. Noi non riusciamo ad immaginare un sistema regionale di autonomie locali che prescinda dal ruolo della regione, come dicevo prima.

Chiaramente ipotizziamo un ruolo collaborativo tra regioni e sistema delle autonomie, anche nell'allocazione delle funzioni e nella promozione delle forme di associazionismo, attraverso gli organismi di concertazione previsti a livello regionale – nei consigli regionali – e delle autonomie locali.

Crediamo che il principio fondamentale del nuovo Titolo V della Costituzione sia quello della cooperazione istituzionale. Se non si condivide pienamente questa nuova filosofia di apporto tra gli enti istituzionali, il Titolo V non si realizzerà mai.

Forse perché siamo un'associazione che raggruppa comuni, province e tutti i livelli istituzionali, noi crediamo che si debba avere un'ottica di sistema, nel giudicare la distribuzione dei pesi, delle competenze e delle funzioni tra le diverse autonomie locali; non riusciamo, pertanto, a immaginare un sistema che non coinvolga anche le regioni.

Per quanto riguarda gli organismi di concertazione, pensiamo che manchi un organo politico autorevole di riferimento, capace di essere anche un organo di rappresentanza del sistema delle autonomie regionali. Tutto il resto rischia, effettivamente, di essere un succedaneo.

Pensiamo che, dopo il federalismo fiscale e dopo la revisione dell'ordinamento, dovrà mettersi mano anche alla riforma del bicameralismo e quindi all'istituzione di un Senato delle autonomie e delle regioni. Questa Commissione va integrata con i rappresentanti delle autonomie e delle regioni: pensiamo che questo sia un passaggio fondamentale.

Nel frattempo, anche rispetto agli organismi oggi prefigurati nel disegno di legge, pensiamo che i ventiquattro mesi di delega potrebbero essere dedicati anche ad una riforma del sistema delle conferenze che, per come sono oggi strutturate, risultano essere, più che altro, una disordinata fabbrica di pareri, i quali, spesso e volentieri, non aiutano la costruzione di un disegno organico di riforma.

Vanno bene, quindi, sia la commissione paritetica, sia, soprattutto, quella tecnica, che deve servire, ad esempio, per la definizione dei costi standard, perché deve esserci un luogo in cui confrontarsi su questo. Nostre stime non esistono: personalmente ho letto quelle sui costi standard pubblicate sulla stampa. La partita si giocherà probabilmente proprio sulla definizione di questi costi che, a nostro parere, sarà determinata soprattutto da una lettura politica del problema, perché non potrebbe essere altrimenti.

Dal tempo che ci verrà dato per far convergere la spesa storica e i costi standard dipenderà, poi, come effettivamente lo Stato, le regioni e le autonomie guideranno tutta la partita, sapendo che si tratta di una questione molto delicata, legata alla tenuta dell'ordinamento e alla coesione del Paese. Ad ogni modo, ad oggi non abbiamo delle stime.

MARIO PEPE. Dunque voi non avete studi su questo ?

LORETO DEL CIMMUTO, *Direttore di Legautonomie*. No. La partita complessiva dei costi standard si valuta in 15 miliardi, ma abbiamo letto questi dati su *Il Sole-24Ore*, tanto per intenderci.

CESARE BEGGI, *Sindaco del comune di Quattro Castella*. Intervengo solo brevemente per parlare dell'importante questione delle unioni. Nella provincia di Reggio Emilia ci stiamo attivando moltissimo su questo fronte, insieme alla regione Emilia-Romagna.

Le premiabilità e gli incentivi sono fondamentali in questo ambito, perché mettersi insieme non vuol dire parlare subito di economie di scala. Credo che, se questo percorso non sarà accompagnato da incentivi, anche economici, difficilmente si potrà procedere, anche perché la cultura del campanile sovrasta abbondantemente la capacità di associare la gestioni dei servizi.

Riteniamo, comunque, che questa sia una strada di non ritorno. L'importante è che il processo sia accompagnato dalle risorse, perché ciò è inevitabile. Molti hanno deciso di non intraprendere questo percorso proprio per la mancanza di un investimento iniziale. Mettersi insieme, infatti, è un processo a lunga gittata, che solo una volta a regime permette di ottenere la qualità, oltre che le economie di scala.

Mi sembra doveroso dire alcune cose anche sul codice delle autonomie locali. Mi pare che nel corso della precedente legislatura ci sia stato un tavolo di confronto in merito, al quale le province, le regioni e i comuni si erano resi tutti disponibili. In effetti, poi, quando si tratta di intervenire per decidere quali funzioni trasfe-

rire e quali trasferimenti operare, ognuno cerca sempre di avocare il potere a sé.

Sta di fatto che questo elemento è fondamentale. Ritengo, infatti, che all'interno della giungla del comparto della spesa pubblica intervengano anche delle sovrapposizioni e delle duplicazioni di funzioni che non hanno più senso d'esistere. Intendo dire che alcune competenze sono esercitate sia dalla regione, sia dal comune, sia dalla provincia e, a volte, addirittura, anche dalla circoscrizione: penso alle politiche sociali, culturali e territoriali.

È evidente che il comune non attribuisce o rivendica funzioni o poteri nuovi, perché c'è ormai un dato consolidato di funzioni appartenenti al territorio comunale, per individuare le quali basta leggerne i bilanci, i regolamenti e gli statuti.

D'altronde, ripeto, c'è il problema di far « dimagrire » le istituzioni intermedie rispetto ai comuni. È inevitabile, ad esempio, che la provincia – un'istituzione intermedia importante e fondamentale – ha e deve mantenere una funzione di solo coordinamento: essa non può avere un ruolo gestionale, perché è la gestione ad appesantirla, le complica la vita.

Per questo ritengo e riteniamo che il codice delle autonomie locali sia l'elemento fondamentale e decisivo per le sorti degli assetti istituzionali di questo Paese: è da lì che dovremo cominciare.

È fondamentale, pertanto, la promessa di questo Governo di cominciare a dettagliare meglio quelli che saranno il nostro statuto e la nostra Carta costituzionale perché, se non abbiamo ben presente chi fa che cosa, il rischio è che tutti facciano le stesse cose, con dispendi di risorse pubbliche di notevole entità e senza efficacia nella trasmissione dei servizi e delle prestazioni fornite al cittadino.

PRESIDENTE. Vi ringrazio per il vostro prezioso contributo, di cui faremo tesoro.

Dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 14,40.

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

DOTT. GUGLIELMO ROMANO

Licenziato per la stampa
il 28 ottobre 2008.

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

€ 0,35

Stampato su carta riciclata ecologica

16STC0001020