

**COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE**

RESOCONTO STENOGRAFICO

AUDIZIONE

1.

SEDUTA DI MARTEDÌ 27 APRILE 2010

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE ENRICO LA LOGGIA

INDI

DEL VICEPRESIDENTE MARCO CAUSI

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:		Causi Marco, <i>Presidente</i>	14, 17
La Loggia Enrico, <i>Presidente</i>	2	Calderoli Roberto, <i>Ministro per la semplificazione normativa</i>	2
Audizione del ministro per la semplificazione normativa, Roberto Calderoli, in ordine all'attuazione della legge n. 42 del 2009, in materia di federalismo fiscale (ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del Regolamento della Camera dei deputati):		D'Alia Giampiero (UDC-SVP-Aut)	18, 19
La Loggia Enrico, <i>Presidente</i> . 2, 9, 11, 14, 17, 20		Franco Paolo (LNP)	17
		Lanzillotta Linda (Misto-API)	15
		Nannicini Rolando (PD)	11
		Vizzini Carlo (PdL)	9

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
ENRICO LA LOGGIA

La seduta comincia alle 10,10.

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 Ministro per la semplificazione normativa, Roberto Calderoli, in ordine all'attuazione della legge n. 42 del 2009, in materia di federalismo fiscale.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del Regolamento della Camera dei deputati, del Ministro per la semplificazione normativa, Roberto Calderoli, in ordine all'attuazione della legge n. 42 del 2009, in materia di federalismo fiscale.

Ringrazio il Ministro Calderoli della sua presenza e gli do la parola.

ROBERTO CALDEROLI, *Ministro per la semplificazione normativa*. Grazie. Inizialmente farò un discorso più generale, non solo limitato al tema del federalismo demaniale, e formulerò qualche riflessione complessiva rispetto ai tempi in cui siamo arrivati.

La legge n. 42 del 2009 è stata assegnata il 29 ottobre 2008 alle competenti Commissioni del Senato. Nel giro di soli sei mesi, con tre passaggi, il 29 aprile ha

avuto la sua approvazione ed è entrata in vigore il 21 maggio. Ricordo che l'esame del provvedimento – dico questo per dare risposta a temi che sono tornati di attualità, ma ritenevo essere superati, rispetto alla coesione sociale e ai problemi nord-sud – ha avuto una condivisione in tutti e tre i livelli di governo, ottenendo un parere favorevole, ancorché condizionato, ma con recepimento delle condizioni proposte dai tre livelli stessi di governo. Vi è stato, dunque, un coinvolgimento non solo dal punto di vista degli enti locali e delle regioni, ma anche in senso geografico, avendo raggiunto in tutte le occasioni votazioni che hanno raccolto l'unanimità.

Ricordo che un largo confronto si è svolto con tutte le forze politiche e non c'è nessuna forza politica che non abbia visto proprie proposte emendative accolte, al punto che abbiamo avuto l'astensione del PD, il voto favorevole dell'Italia dei Valori e il voto contrario dell'UDC, ancorché numerose proposte suggerite da quest'ultimo gruppo siano state recepite.

Ricordo, altresì, che nel passaggio al Senato il relatore era il presidente Azzolini, uomo squisitamente espressione del Mezzogiorno; lo stesso è accaduto nel passaggio alla Camera, dove i due relatori delle due Commissioni erano entrambi provenienti dal Mezzogiorno d'Italia. Infine, il presidente di questa Commissione proviene da una regione storicamente autonomista come la Sicilia. Credo, quindi, che ci sia stata da sempre la volontà di affrontare il problema in termini di garanzia della coesione. Ritengo che l'aver abbandonato la strada del riferimento al costo storico, ma l'aver utilizzato il principio del costo standard, non sia un elemento che obblighi a una razionalizzazione e a una virtuosità; si tratta, invece,

di un principio che, coniugato alla garanzia dei fondi per poter assicurare i servizi civili e sociali su tutto il territorio nazionale, presenta al proprio interno un meccanismo non solo perequativo, ma anche di coesione sociale. Infatti, forse per la prima volta diritti civili e sociali che teoricamente vengono citati nella Costituzione, e forse non dappertutto realizzati, possono avere completa attuazione.

Nel passaggio parlamentare, gli interventi del Parlamento hanno irrigidito il sistema rispetto ai tempi, introducendo l'obbligo dell'emanazione di un decreto entro il primo anno di vita, e hanno fissato il titolo del provvedimento, che avrebbe dovuto essere quello dell'armonizzazione dei bilanci pubblici, nonché l'abbinamento con una relazione di accompagnamento.

Ricordo la cautela con cui affrontò l'argomento il Ministro Tremonti, che metteva in guardia rispetto alle difficoltà di poter realizzare il tutto in tempi così stretti. Oggi devo dire che egli ha avuto ragione, sia rispetto alla complessità dei problemi che si dovevano affrontare, sia perché le stesse fonti da cui veniva una richiesta di un lavoro fatto bene e in fretta sono state, volontariamente o non, responsabili di tutti i ritardi successivi.

Vorrei ricordare i tempi con cui si sono realizzati i vari passaggi che seguivano all'approvazione della legge. Abbiamo avuto la costituzione della Commissione paritetica per il federalismo fiscale (COPAFF) il 3 luglio 2009; la Commissione si è insediata il 29 settembre dello stesso anno, non perché non ci fosse la volontà di farlo prima, ma perché mancavano le indicazioni dei nominativi dai vari livelli di governo. La Commissione bicamerale si è insediata il 17 marzo e ha avuto l'approvazione dei suoi regolamenti il 13 aprile: quindi tecnicamente non era nelle condizioni di poter svolgere il proprio lavoro. È trascorso, in sostanza, un anno da quando avrebbe dovuto iniziare i lavori.

La Conferenza unificata ha ricevuto il primo dei decreti sul federalismo demaniale il 17 dicembre. Avrebbe dovuto esprimere il parere entro 30 giorni, ma, per i motivi più svariati, non si è mai più

riunita, neppure nei mesi successivi. Probabilmente ci sarà una riunione questa settimana, legata ad altri provvedimenti, ma noi abbiamo dovuto trasmettere alla Commissione bicamerale il testo che è stato inviato il 18 marzo, ovvero il giorno successivo al suo insediamento.

Dico tutto questo per sottolineare — aspetto che non è ancora emerso — che, in base ai tempi della Conferenza unificata e della Commissione bicamerale, la legge sul federalismo sarebbe già morta. Essa, infatti, prevedeva che si dovesse approvare il primo decreto entro un anno dall'entrata in vigore, quindi entro il 21 maggio. Ora, i tempi minimi per poter approvare definitivamente il decreto in Consiglio dei ministri sono calcolabili da 140 giorni in su, quindi avremmo già sforato completamente il termine temporale. Di conseguenza, non essendo emanato il primo provvedimento, anche gli altri a seguire sarebbero definitivamente morti.

Questo ha portato a due interventi di tipo legislativo, che si sono resi necessari proprio per salvare la delega. Il primo è il decreto-legge n. 135 del 2009, che nasce dall'insediamento della COPAFF. Peraltro, subito dopo oggi ascolterete il presidente Antonini in merito a quello che è accaduto a livello della Commissione paritetica. Quello che immediatamente emerse, all'inizio dei lavori della Commissione, era uno Stato che qualcuno ha definito medievale, nel punto in cui ci trovavamo, rispetto alla difficoltà della raccolta di dati; dati che non erano disponibili anche per resistenze da parte di vari livelli di governo che avrebbero dovuto, invece, fornirli con gioia, visto il loro significato.

Il presidente Antonini scrisse, allora, ai Presidenti delle Camere e al Governo richiedendo un intervento con uno strumento urgente. Considerate le difficoltà di poter operare con un decreto-legge su una legge delega, si divise l'intervento. Nella parte relativa al decreto-legge n. 135, si prese atto della mancanza di un linguaggio comune tra i vari livelli di governo per poter interloquire, quindi confrontare, condividere alcuni dati e, soprattutto, compararli a livello europeo. Fu richiesto,

dunque, questo intervento perché fosse stabilito un unico linguaggio di contatto tra i vari livelli di governo e Stato; si decise di dare una configurazione a questa codifica attraverso schemi che vennero condivisi in Conferenza unificata, ma anche allegati a quel decreto-legge, in modo che fosse obbligatoria la raccolta dati attraverso gli stessi.

La previsione era di dare 30 giorni dalla data di conversione del decreto-legge per la raccolta relativa al triennio 2006, 2007 e 2008, di fissare il termine di giugno 2010 per quel che riguardava il successivo triennio. Ci fu uno scollegamento tra il primo dei decreti legislativi e la famosa relazione che doveva essere presentata al Parlamento.

Era evidente che, dovendo approvare in via preliminare un decreto legislativo nel mese di dicembre, non c'era nessun numero, nella disponibilità della COPAFF, che potesse essere condiviso e poi utilizzato per poter predisporre la relazione tecnica al Parlamento. La relazione, poi, è stata separata dal decreto legislativo ed è stato confermato, comunque, che la stessa deve essere presentata, con le simulazioni, entro giugno 2010.

Con la successiva legge di riforma della contabilità e della finanza pubblica, si intervenne sul titolo del primo decreto, eliminando l'indicazione relativa all'armonizzazione dei bilanci pubblici, cosa che era tecnicamente e concretamente impossibile realizzare, dal momento che i dati codificati ci sono pervenuti nella primavera del 2010. Quindi non sarebbe stato possibile presentarli nel dicembre del 2009.

Tuttavia, perlomeno in termini di armonizzazione, la codifica è stata un passo concreto estremamente importante. Sempre quella legge, inoltre, introdusse un paracadute di tre mesi proprio per evitare che la legge delega saltasse.

A fronte di queste difficoltà, voglio ricordare ancora una volta che il 18 marzo il testo del decreto è stato assegnato. La legge prevede 60 giorni per l'espressione del parere, termine che può eventualmente essere esteso di 20 giorni, ma in caso di

estrema complicazione del provvedimento o in caso di co-presenza di più decreti legislativi nello stesso tempo.

Così come in Parlamento, anche a livello di Commissione intendo proseguire in un clima di leale collaborazione e di condivisione, se è possibile; mi auguro che tutti questi pareri siano espressi senza differenziazioni tra maggioranza e opposizione e siano effettivamente condivisi. Naturalmente, offro lealtà, ma la pretendo in termini di tempo. Sicuramente l'avvio del federalismo fiscale dà conto della necessità di interventi su vari livelli (a cui accenneremo in chiusura), ma innanzitutto del discorso delle Conferenze. La Conferenza non può rappresentare uno strumento di blocco o di ricatto in relazione ad altri provvedimenti. Se c'è la necessità di un confronto, va bene, ma non può essere il federalismo fiscale il parafulmine dell'ICI, piuttosto che del Patto della salute o quant'altro. Si tratta di problematiche estremamente importanti e concrete, ma nulla hanno a che vedere con il federalismo fiscale.

Rispetto al cronoprogramma che il Governo avrebbe da sottoporre alla Commissione, nell'ambito di un percorso che verrà realizzato insieme, questo è il primo decreto. Dopo aver visto la complessità della materia, mi sembra francamente che sarebbe opportuno affrontare un argomento per volta e non più di uno contemporaneamente.

Se ci sarà il rispetto dei tempi, che dovrebbero vedere l'approvazione definitiva del federalismo demaniale nel mese di maggio, il passo successivo sarà quello legato all'autonomia impositiva dei comuni, argomento che abbiamo individuato come prioritario perché ci consente di affrontare i problemi legati all'ICI, al Patto di stabilità e tutte le problematiche legate agli enti locali, che sono forse i soggetti che in questo momento si trovano a soffrire maggiormente la situazione attuale.

Qualcuno ha anticipato qualcosa sui giornali e qualcuno addirittura ha parlato di reintroduzione dell'ICI. Devo ribadire ufficialmente e definitivamente che l'ICI non intende reintrodurla nessuno, che il

nostro obiettivo è non solo un'autonomia impositiva, ma soprattutto una semplificazione: il numero delle entrate, tributarie e non, degli enti locali costituisce una situazione veramente insostenibile dal punto di vista del servizio al cittadino.

La nostra idea è, quindi, quella di arrivare all'unificazione, ad una cosiddetta *service tax*, comunque legata a tutti i servizi che l'ente locale gestisce e offre al cittadino. In tal senso, stiamo compiendo un lavoro di sfoltimento di tutto il comparto dell'ente locale stesso. Non si può, infatti, andare a semplificare tutto ciò che è statale, quando poi rimangono infinite entrate, non sempre classificabili allo stesso modo, a livello dell'ente locale.

Il passo successivo sarà quello dei costi e dei fabbisogni standard e il quarto quello della fiscalità del comparto regionale.

L'ultimo, per il quale ricordo che si deve rispettare il termine del 21 maggio 2011, dovrà essere emanato al massimo nel dicembre del 2010 o all'inizio del 2011, perché i tempi richiesti sono quelli a cui ho accennato poco fa. Esso dovrà in parte dare una risposta rispetto alla riforma fiscale in senso lato, che presenta molti punti che possono essere affrontati già con queste deleghe, dal momento che la delega era estremamente ampia sotto questo aspetto. Probabilmente, il completamento della riforma fiscale in senso lato necessiterà anche di interventi più puntuali.

Rispetto ai contenuti del primo di tali decreti, non credo che sia ancora pronta la relazione dei relatori. Entreremo, ovviamente, nel merito quando l'affronteremo.

Avrete notato che vi è un testo uscito dal Consiglio dei ministri dopo l'esame preliminare e un altro che abbiamo portato, proprio dopo un lungo confronto con comuni e province, in Conferenza Stato-città. Non avendo la possibilità di avere il confronto in Conferenza unificata, abbiamo chiesto la convocazione in Conferenza Stato-città, perché, perlomeno a livello degli enti locali, ci fosse una condivisione del provvedimento. Credo che tale testo, su cui abbiamo raggiunto il

parere favorevole da parte degli enti locali, sia allegato a quello che vi è stato trasmesso.

I punti su cui ci si è maggiormente intrattenuti riguardano il fatto che anche rispetto agli immobili ci fosse sempre la necessità della richiesta da parte dell'interessato, quindi non l'individuazione e l'assegnazione senza un gesto da parte dell'ente locale. Credo che sia un aspetto condivisibile, a condizione, però — questa richiesta ci viene anche dal demanio — che si considerino i beni a pacchetto e non singolarmente. È impensabile, infatti, poter stilare un elenco da cui ciascuno vada a prendere la carne, mentre poi l'osso resta tutto in un altro punto. Credo che sia condivisibile avanzare proposte che abbiano un equilibrio.

Vi è poi una richiesta rispetto a tutti gli elementi informativi legati al bene e, quindi, a debiti e crediti, che esso porta con sé. Credo che anch'essa sia assolutamente condivisibile.

Il testo contiene, inoltre, una proposta di equa distribuzione fra i tre livelli di governo. In tal senso, voglio indirizzare un appello ai nostri interlocutori, comuni e province, con cui c'è stato un ottimo confronto, a dispetto della totale assenza dell'aspetto regionale. Ho saputo che i loro rappresentanti si sono riuniti la settimana scorsa e hanno chiesto un incontro, che si terrà nella giornata di domani, in cui arriveranno le loro proposte. A tutti loro voglio rivolgere l'appello che non facciano come per i polli di Renzo. Se ora che, per la prima volta nella storia, lo Stato mette nella disponibilità e trasferisce le proprietà dei beni, si inizia a discutere a chi deve spettarne di più, poi magari non arriverà nulla a nessuno.

L'aver inserito un'equità di distribuzione di tale patrimonio fra i tre livelli di governo, ovviamente in proporzione alle relative funzioni, perché i comparti hanno cifre e numeri completamente diversi l'uno dall'altro, è un elemento che ho assolutamente condiviso.

Vi è poi una richiesta di adeguamento dei trasferimenti e non una loro riduzione. Un bene può portare entrate, ma anche

uscite ed è chiaro, quindi, che l'adeguamento debba andare in su o in giù, a seconda dei casi.

Si rileva un eccessivo limite imposto ai beni legati al Ministero della difesa rispetto al patrimonio culturale. Sarebbe opportuno ottenere anche questo punto, se si riuscissero a individuare alcune cautele e garanzie, in modo che non ci siano limiti così stringenti. L'ente locale ha spesso dimostrato di saper gestire e tutelare un bene, in alcuni casi, meglio dello Stato.

Il testo tratta anche dei cosiddetti fondi, che credo siano uno strumento assolutamente utile ed estremamente flessibile per quanto riguarda i trasferimenti degli immobili. Ritengo, ma vedremo poi se ci sarà la condivisione della Commissione e se si andrà su questa strada, che i beni ad alto valore simbolico siano da trasferire *tout court*, mentre quelli che hanno bisogno di una reale valorizzazione, e quindi di un intervento anche in termini di risorse, siano da inserire in un fondo in cui ciascuno avrà la sua quota di partecipazione, nonché i relativi dividendi.

Comuni di una data dimensione o determinate province saranno in grado di compiere anche direttamente questi tipi di interventi e di valorizzazioni, mentre per molti altri si porrà, invece, la necessità di creare o partecipare spontaneamente a tali fondi e, quindi, di inserirvi risorse private per poterli valorizzare.

Credo di anticipare — non ho ancora avuto contatti ufficiali con le regioni — che mi verrà rappresentato il problema per cui le regioni vorrebbero una maggiore definizione delle assegnazioni non nei decreti ministeriali, ma già in quello legislativo e, per esprimersi con chiarezza, che fosse sicuramente garantito loro il demanio marittimo e idrico.

Ho tenuto una certa elasticità nell'assegnazione ai diversi livelli, conseguente a un Paese troppo lungo e disomogeneo da una regione all'altra. È evidente che tutte le regioni che hanno le coste, con i relativi canoni e tutto il resto, ricevano il trasferimento di una determinata quantità di beni, mentre quelle che non le hanno, come il Piemonte e la Lombardia, avranno

la necessità di essere compensate sotto altri aspetti e sicuramente il demanio idrico rappresenta uno di essi.

Se, però, si dovesse stabilire che il demanio idrico va tutto alle regioni, si eliminerebbe la possibilità di utilizzarlo rispetto alle province in tutte quelle regioni dove si è già verificato un trasferimento di beni assolutamente congruo. Le regioni sono talmente diverse per dimensioni e caratteristiche che i diversi tesoretti che si dovranno organizzare dovranno essere strutturati proprio specificatamente, andando a verificare caso per caso le tipologie delle regioni e degli enti locali.

Il discorso emerso ancora una volta in questi giorni — prima abbiamo parlato della coesione sociale, ora intendevo affrontare anche il tema dei centri di costo — è quello noto per cui il federalismo fiscale possa determinare un aumento dei costi. Lo ripeterò ancora forse troppe volte, ma tutto ciò che avrebbe dovuto moltiplicare i centri di costo è già stato fatto negli anni passati. Il decentramento amministrativo prima e la riforma del 2001 hanno, infatti, determinato una moltiplicazione dei centri di costo e lo stesso è capitato in tutto il resto del mondo, laddove si è attuata la separazione tra entrata e spesa.

Con questo provvedimento, stiamo tornando a un principio per cui le risorse entrano laddove poi vengono spese. Si tratta, quindi, di un principio di trasparenza e responsabilizzazione, cui si aggiunge la possibilità di stabilire alcuni controlli e un sistema sanzionatorio.

È evidente, tuttavia, che il provvedimento da solo non basta. Anche quando abbiamo parlato in Aula e in Commissione del federalismo fiscale, abbiamo stabilito che esso sta insieme se si emanano anche il Codice delle autonomie locali e la riforma della Costituzione, altrimenti il sistema non regge.

Possiamo andare ad applicare tutti i tagli di questo mondo, ma chi è appassionato di numeri verifica che la nostra spesa pubblica, anche con una manovra

finanziaria all'anno, continua ad aumentare. O si cambiano le regole oppure il banco salta.

Abbiamo iniziato a farlo anche rispetto al discorso del Codice delle autonomie locali. Purtroppo, anche in quel contesto, devo sempre rappresentare una condizione di difficoltà tra i continui solleciti che mi vengono indirizzati nell'operare bene e in fretta e quanto poi si verifica nei fatti.

Ho preso in esame tardivamente rispetto ad altri questo provvedimento, che evidentemente presenta proprie difficoltà, perché, se dal 2001 sono trascorse tre legislature, significa che effettivamente è un provvedimento difficile, perché importante. La riforma della Costituzione e degli enti locali è, infatti, anche la riforma della Carta delle autonomie locali. Avendola dovuta affrontare anche in termini temporali un po' stretti, considerato che ogni quindici giorni mi viene chiesto un rinvio di altri quindici giorni per meglio approfondire l'argomento. Sono convinto che tanti aspetti dovranno e potranno essere cambiati in quella materia, ma non c'è altro modo per arrivare a una soluzione che iniziare, leggere i documenti e cercare di lavorare a trecentosessanta gradi.

Ho iniziato ad affrontare alcuni di questi temi usando anche strumenti incongrui e improvvisi come la legge finanziaria e il decreto-legge, perché diversamente temo che avremmo fatto filosofia per un altro paio d'anni, senza approdare ad alcun risultato.

L'aver compiuto un intervento anche piuttosto a fetta grossa, grossolano, come è permesso fare con uno strumento finanziario oppure con una decretazione d'urgenza, ha consentito, tuttavia di avviare un lavoro, togliendo le parti più antipatiche, ragion per cui forse la parte rimanente è quella più buona e bella e avrà maggiori possibilità di svilupparsi.

Sicuramente, nel momento in cui siamo andati a individuare o a cercare di individuare le funzioni fondamentali di comuni, province e, a cascata, il ruolo delle regioni, ci siamo trovati di fronte a una sorpresa: moltissime di queste funzioni

vengono svolte da tutti, meno che dai soggetti titolati a svolgerle. La nostra Costituzione, inoltre, all'articolo 114 prevede i comuni, le province, le città metropolitane, le regioni e lo Stato, ma nessun altro soggetto.

Molti hanno inseguito l'obiettivo di sopprimere le province. Noi abbiamo anche considerato quest'ipotesi, ma, quando abbiamo trovato, con un numero molto grossolano, che nessuno è però riuscito a limare, più di 34 mila enti intermedi, prima che con le province abbiamo iniziato a prendercela con tali enti. Essi non solo presentano il difetto della moltiplicazione dei centri di spesa, ma, avendo meccanismi di nomina, comportano la sottrazione di moltissime funzioni che dovrebbero essere svolte da organi elettivi al controllo democratico, perché vengono completamente esternalizzate. Sono sottratte, dunque, non solo al controllo del voto, ma purtroppo, per molto tempo, anche a quello contabile. Nessuno aveva coscienza e conoscenza di tutto questo mondo che avveniva all'esterno.

Abbiamo, quindi, sospeso l'esame in atto per una modifica della Costituzione che portasse alla soppressione delle province per intraprendere la strada della razionalizzazione dell'esistente, ovviamente riducendo il numero degli enti e andando a individuare una dimensione che per un'economia di scala consentisse di svolgere razionalmente il lavoro della provincia, riportando in capo ai soggetti che dovevano esserne titolari le funzioni che, invece, oggi vengono svolte dagli altri.

Dovendo partire da una razionalizzazione, lo si è fatto eliminando questi soggetti intermedi. Molti erano previsti nel decreto-legge del Governo, alcuni sono stati ulteriormente inseriti da parte del Parlamento. Credo che ci sia la volontà di estenderne il numero, per identificare quei soggetti di cui si disconosceva addirittura l'esistenza, ma c'è un bel sottobosco su cui operare.

È stato ridotto il numero dei consiglieri comunali e degli assessori in ragione del 20 per cento. Non credo che questo rappresenti un *vulnus* democratico, perché, se

non ricordo male, proprio l'allora Ministro Lanzillotta raggiunse l'intesa nella Conferenza unificata per la riduzione del 20 per cento di questi numeri.

Abbiamo individuato una serie di soggetti o istituzioni che oggi non avevano più senso di esistere, forse non in senso assoluto, ma perché si trattava di uno strumento che, realizzato per un'area metropolitana, veniva invece utilizzato da comuni di 5.000 o 10.000 abitanti. Evidentemente questa razionalizzazione non vuole essere una punizione per gli enti locali, ma metterli nelle condizioni di erogare realmente i servizi.

È chiaro che una parte di problemi è ancora aperta e deve essere affrontata. Credo che i comuni in Italia siano 8.104, o qualcosa del genere, e il 71 per cento di essi ha meno di 5.000 abitanti. Posso essere d'accordo con la volontà dei cittadini di mantenere le loro municipalità e, quindi, il cosiddetto «campanile», ma ciò comporta l'obbligo di ricorrere a forme associative, perché le economie di scala di cui ho parlato prima rispetto alle province devono essere perseguite anche da parte dei comuni.

È evidente, infatti, che non solo possono comportare dei costi aggiuntivi, ma vi è l'oggettiva difficoltà di erogare dei servizi e se il comune non è in grado di erogarli da solo, lo deve fare in forma associata.

Vi sono, poi, problemi che sono rimasti aperti da moltissimo tempo, relativi ad esempio ai segretari comunali, agli uffici del territorio e via dicendo. Mi è stato chiesto da parte dell'opposizione di affrontare il discorso a trecentosessanta gradi, quindi con la possibilità di toccare anche ciò che è stato modificato dal decreto-legge. Se vogliamo fare un Codice delle autonomie, sarebbe un ottimo lavoro, anche rivedendo il testo unico, se si facessero delle tabelline, piuttosto che parlare di riduzione del 20 per cento dei consiglieri o degli assessori. Questo, però, deve avvenire a condizione che i numeri restino complessivamente quelli e che non ritorni dalla finestra ciò che era uscito dalla porta. Il discorso è completamente aperto e credo che da parte dell'opposizione vi

sia, se è possibile, la volontà di arrivare a un voto favorevole rispetto al Codice delle autonomie, che però dovrà intersecarsi con la riforma della Costituzione.

Infatti, se sopprimiamo le duplicazioni dei centri di spesa e poi lasciamo il bicameralismo perfetto, allora è proprio vero che il pesce comincia a puzzare dalla testa. Il bicameralismo perfetto, infatti, è proprio l'esempio fotografato, per Costituzione, del raddoppio dei costi.

Abbiamo avanzato anche una nostra proposta, che vedremo di approfondire. Ho sentito il presidente Vizzini, che credo abbia riunito i due uffici di presidenza delle Commissioni I e 1a di Camera e Senato per stabilire il calendario delle audizioni. Noi abbiamo avanzato una proposta su due temi principali, che sono — come tutti sostengono — la riduzione del numero dei parlamentari e la fine del bicameralismo perfetto. Abbiamo, però, la difficoltà di lavorare su un motore senza poterlo spegnere. Bisogna anche tenere conto della difficoltà di chiedere al Senato un intervento rispetto a se stesso.

Nel mese di gennaio avevo proposto una convenzione, proprio perché la compresenza di altri soggetti, oltre a deputati e senatori, con una funzione di intervento più che di voto, potesse consentire di superare certe difficoltà, ma vedo che l'idea non è stata raccolta. Quindi, procederemo secondo il metodo ordinario.

È evidente, però, che la maggiore difficoltà da affrontare è proprio quella del bicameralismo e del ruolo del Senato, che io ho suggerito e proposto di risolvere con un bicameralismo paritario e con una sorta di specializzazione dei due rami del Parlamento, in modo che ognuno faccia una cosa diversa. In questo modo, non vi sarebbero Camere di serie A o di serie B, oppure Camere minori, come consegue dalle proposte che prevedono che la decisione finale spetti comunque alla Camera. Cerchiamo di mettere ordine rispetto alle materie, anche perché se si va a toccare la Costituzione credo che sia imprescindibile affrontare il discorso del terzo comma dell'articolo 117, con alcuni spostamenti e chiarimenti.

Credo che la materia concorrente abbia rappresentato una soluzione a un problema, ma ne abbia creati altri mille. Ecco, quindi, la necessità di definire finalmente chi fa cosa e stabilire che solo una determinata persona può svolgere una determinata funzione.

Ricordo anche il terzo comma dell'articolo 116 della Costituzione, un articolo non ancora applicato. Se si legge la procedura prevista, ci si rende conto della difficoltà di raggiungere quell'obiettivo. Credo che la possibilità che alcune regioni possano avere ulteriori competenze, sia di ordine concorrente che di ordine statale, rispetto ad altre, sia assolutamente condivisibile. Bisogna, però, prevedere anche un meccanismo che permetta che queste competenze possano essere attribuite. A dire il vero, così come il sistema è stato configurato oggi mi sembra francamente che questo obiettivo non sia raggiungibile.

Rimane poi da affrontare il discorso degli strumenti per poter governare, nel ruolo di maggioranza e di opposizione. Della riforma dei regolamenti parlamentari si parla sempre, ma le modifiche giungono dopo anni e anni, con risultati che non sempre hanno dato delle risposte. Prevedere per Costituzione alcune modifiche, così come hanno fatto in alcuni Paesi stranieri, può portare forse a una governabilità, perché è evidente che tutti i tempi a cui ho accennato non sono compatibili con la gestione di uno Stato moderno. Non è possibile infatti farsi bloccare dalle conferenze; non è possibile che, per far partire una Commissione, si impieghi un anno, con tutto ciò che ne consegue.

Questo non vuole essere un rimprovero, perché nessuno di voi ovviamente ne ha responsabilità, però noi in quest'anno abbiamo visto tutto quello che è possibile si realizzi per non far funzionare le cose. Per farle funzionare bisogna comporre le tessere di questo mosaico: vediamo di farlo insieme.

PRESIDENTE. Ringrazio il Ministro Calderoli per la sua relazione, che mi sembra molto completa e molto organica,

non solo sul decreto al nostro esame, ma anche per il quadro di riferimento che ha esposto sulle altre riforme che sono indispensabili e su come coordinarle con il percorso del federalismo fiscale.

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

CARLO VIZZINI. Signor presidente, ho chiesto di intervenire per primo perché, purtroppo, sarò costretto ad allontanarmi.

Vorrei intanto ringraziare il Ministro Calderoli per la sua esposizione, che largamente condivido. Vorrei porre qualche domanda e fare qualche osservazione.

Vorrei sapere, se il Ministro può dircelo, se è stata condotta un'analisi di quanto porterebbe, in termini di risparmio dal punto di vista della spesa, la cosiddetta « abolizione » di tutte le province. Lo chiedo al di là della forte valutazione che non è possibile cancellare gli organismi che vivono di elezione diretta e popolare a favore di quelli che vivono di nomine, che normalmente si affidano come compenso a coloro che non hanno saputo conseguire l'elezione diretta e popolare. Non è il caso di tutti gli organismi, ma spesso avviene questo: una presenza, per avere un gettone, in uno di questi enti.

In secondo luogo, le chiedo se non ritenga che la Carta delle autonomie e i ritocchi tributari, che possono essere fatti con i decreti delegati, alla legge delega che abbiamo approvato, non debbano camminare parallelamente con una grande riforma tributaria nel suo complesso. Ciò, a mio avviso, deve avvenire perché oggi questo Paese vive sulle basi di un sistema fiscale che è stato costruito negli anni '60 e che è entrato in vigore all'inizio degli anni Settanta.

Se osservate i movimenti dell'economia, ci riferiamo a due Italie completamente diverse. Quella era l'Italia in cui si pensava di risolvere i problemi prioritariamente con la tassazione del reddito. Oggi, questo sistema non funziona a tal punto che, se andate a verificare in alcune regioni del Mezzogiorno le entrate che derivano dalle imposte dirette (le definisco così per esi-

genza scolastica) e da quelle indirette (cioè dai trasferimenti), vi accorgerete che sulla base del gettito delle imposte cosiddette « indirette » vi sono regioni dove si spende molto più di quanto si guadagna. Si effettua, infatti, un movimento di denaro la cui tassazione corrisponde, parametrandola al gettito delle imposte dirette, a un volume di risorse superiori a quelle che vengono dichiarate dai contribuenti.

Bisognerà prendere atto, probabilmente, di una serie di nuove attività, della grande sacca dell'evasione, che non è l'evasione, ma sostanzialmente non realizza i presupposti dell'imposizione e quindi porta un grave danno allo Stato.

Partendo da un grande principio qual è quello del federalismo, il senso di responsabilità dell'amministratore che spende, appunto, in modo responsabile, è tale solo quando l'amministratore stesso si procura risorse non con finanza da trasferimento, non con le addizionali, non con le sovrimposte, non con imposte occasionali, ma con il sistema delle imposte che gli attribuisce l'autonomia — d'altronde, in questo Paese fino al 1970 era così — con un sistema di imposte locali che renda il principio di responsabilità un principio di responsabilità piena, che corrisponde al *no taxation without representation*. Un principio, quest'ultimo, che in questo momento non vige nel nostro Paese, se non per il 50 per cento, cioè per lo Stato, mentre tutti gli altri enti non vivono del criterio *no taxation without representation*.

Dobbiamo quindi riportare il Paese a questo principio, perché questo è uno dei cardini della democrazia. Credo che questo percorso debba essere parallelo a quello che stiamo compiendo. Si tratta di un provvedimento del quale, peraltro, il Ministro dell'economia ha già ampiamente parlato, in termini di studio e di lavoro che si sta portando avanti, che completa il circolo virtuoso tra federalismo fiscale, Carta delle autonomie e riforma tributaria, di cui subito parlerò.

Sono d'accordo sull'opportunità che il bicameralismo perfetto diventi un bicameralismo specializzato, tenendo conto che una delle due Camere, nella sua specia-

lizzazione, dovrà rappresentare lo strumento a disposizione del federalismo. È inutile che ci lagniamo della giurisdizione, se poi siamo i primi che, per risolvere le controversie negli organi politici istituzionali, facciamo ricorso alla giurisdizione, caricando così la Corte costituzionale di compiti gravosi, che invece devono restare nella sede della mediazione politico-istituzionale. Per questo motivo è necessario anche differenziare il lavoro dei due rami del Parlamento, nella convinzione che debba essere paritario.

Dico con un po' di ironia al presidente La Loggia, che è stato a lungo senatore, che il numero 315 sarebbe perfetto per le due Assemblee, Camera e Senato. Tuttavia, siccome si deve sostenere per forza che tutti devono dimagrire, finiremo per dimagrire tutti, anche se io osservo ragionevolmente che 315, a mio avviso, è un numero che non offende nessuno, né alla Camera né al Senato. Lo dico sapendo che abbiamo problemi di altro genere e che così non sarà, ma mi hanno insegnato — sono un appassionato di calcio — che la migliore difesa è l'attacco. Faccio, dunque, la mia parte di senatore e mi scuseranno i colleghi dell'altro ramo del Parlamento.

In conclusione, non mi scandalizzerei se, senza riaprire grandi dispute dottrinarie, rivedessimo qualche aspetto dell'articolo 117 della Costituzione — lo dico con spirito di collaborazione a chi, prima di me, lo ha detto nei giorni passati — poiché ne abbiamo registrato l'opportunità nella vita di ogni giorno. Cito un solo esempio: seguendo l'articolo 117, il *blackout* elettrico che colpì l'Italia nell'agosto di qualche anno fa avrebbe dovuto essere competenza delle regioni; probabilmente, in tal caso, la mia sarebbe ancora al buio.

Aggiungo un punto che mi sta particolarmente a cuore e che riguarda il ruolo del Parlamento e del Governo. È evidente che stiamo perdendo poteri a monte — mi riferisco all'Unione europea — e stiamo cedendo poteri a valle. C'è un sistema complessivo in cui oggettivamente dobbiamo difendere, da un lato, la centralità del Parlamento — la nostra è una democrazia parlamentare, una tra le più forti

esistenti tra i Paesi dell'ex Europa occidentale, ossia tra le antiche democrazie europee — e dall'altro lato i poteri dell'Esecutivo. Non entrerò nella disputa sul modello, francese, tedesco, australiano o quant'altro. Penso che dobbiamo trovare un modello italiano, nell'ambito del sistema dell'indicazione diretta del Primo Ministro, che viene nominato con atto notarile capo della coalizione (nelle schede troviamo i simboli su cui è scritto « Berlusconi », « Veltroni », « Rutelli » eccetera). In realtà, c'è una Costituzione formale rispetto alla quale, oltre all'ordine del giorno del Consiglio dei ministri, il Presidente del Consiglio ha davvero difficoltà a essere un Primo ministro e il Governo ha davvero difficoltà a portare avanti il suo lavoro nei tempi dell'economia reale.

Se è vero come è vero che tutti i Governi, di qualunque colore e di qualunque parte, hanno fatto abuso di decretazione d'urgenza, di maxiemendamenti, di fiducia, di poteri di Protezione civile, di leggi delega per poter poi lavorare con i decreti delegati, cominciamo a domandarci se questa è una mania che assale tutti i Governi o è invece una necessità per dare risposte in tempi reali ai problemi del Paese.

Di questi temi credo che dobbiamo occuparci congiuntamente e abbiamo tre anni di tempo per farlo.

A mio avviso, con sfumature di merito diverse, questo è un impegno che tutte le grandi forze che hanno affrontato le elezioni hanno assunto con i loro elettori. Quindi, sarebbe un fallimento di tutti non riuscire a realizzarlo. Sono convinto che a questo possiamo lavorare, cercando il consenso più ampio possibile.

In 1^a Commissione al Senato, così come alla Camera, abbiamo lavorato insieme sul federalismo fiscale; insieme abbiamo realizzato la riforma del lavoro pubblico; insieme stiamo per realizzare (a partire da questa settimana), con due correlatori, uno del Partito democratico e uno del Popolo della libertà, la riforma della polizia locale, esercizio di non poco conto rispetto alle divergenze iniziali presenti. Vi sono solo due punti di divergenza sull'in-

tero provvedimento, che nel dibattito cercheremo di portare a una sintesi di mediazione.

Non vedo perché non dovremmo poterci occupare con questo stesso spirito delle grandi riforme che riguardano il futuro del nostro Paese.

PRESIDENTE. Continuiamo tutti a dire che lavoreremo a questo progetto nei prossimi tre anni. Tuttavia, ricordo che il federalismo fiscale dobbiamo completarlo entro un anno e lo stesso vale per il Codice delle autonomie e probabilmente anche per l'avvio della riforma fiscale. Pertanto, se non compiamo qualche passo in avanti, molto prima dei tre anni, anche sulla riforma degli articoli 116 e 117, la cosa appare un po' difficile.

Tre anni, dunque, forse occorreranno per la grande riforma, quella del bicameralismo, della forma di governo e quant'altro, ma su questi aspetti, come peraltro il Ministro ha detto con estrema lucidità, probabilmente bisognerà accelerare i tempi.

Tra l'altro, non è scritto da nessuna parte che si debba fare la grande riforma con un unico atto; si può benissimo procedere con diversi atti, che però siano coordinati fra loro, anche se separati.

Questa è una mia personale opinione; comunque di questo avremo occasione di parlare in un altro momento.

ROLANDO NANNICINI. Signor Ministro, l'ho ascoltata con attenzione, come tutti noi. Lei ha affermato di offrire lealtà, ma di voler essere chiaro sui tempi. Io non voglio essere biunivoco nella lealtà: noi offriamo molta lealtà, ma vogliamo avere premesse che ci permettano di pensare che questi lavori si possano concludere per il bene del Paese. Non siamo soddisfatti del livello di organizzazione delle nostre autonomie e del rapporto tra autonomie e Stato centrale. Questo è l'elemento di fondo per il quale da parte nostra c'è una discreta attenzione.

Ho bisogno, dunque, di alcune premesse e noi tutti ne avremo bisogno. Questa legge assegna alla Commissione

bicamerale funzioni importanti, che rientrano nel dettaglio dell'attuazione del Titolo V riformato della Costituzione, non certo discussioni relative al sistema bicamerale e alla forma di governo. La prima premessa che dobbiamo fare, dunque, è che è necessario lavorare sul Titolo V.

Ho letto la sua intervista del 4 aprile sul *Sole 24Ore*, in cui giustamente lei pone il tema dell'articolo 116 della Costituzione, che ha posto nuovamente anche stamani. Questo è un elemento sul quale noi non dobbiamo compromettere una grande — a volte si usano termini con « storica » o « epica » — occasione di stare nella modernità.

Quando sento che, nella sua relazione, lei rinvia ad altri problemi, voglio delle certezze, perché non voglio rimettermi — e credo nessuno di noi lo voglia — in una discussione che miri a modificare nuovamente l'articolo 116. In tal caso, dovremmo aprire una procedura diversa e riassetare una legge di indirizzo dei due rami del Parlamento come quella sul federalismo.

Rispetto al tema delle province, che lei ha affrontato stamani, oltre al disegno e ai costi eventuali della riduzione, dovremmo tenere le province nel loro ambito originario. Le province devono coordinare in area vasta problemi territoriali, problemi sul tema del patrimonio idrico, sui temi dei trasporti e della mobilità. Si cita sempre l'area metropolitana perché è in Costituzione; la si cita anche nel decreto sul demanio. Ma quale città metropolitana presenterà la domanda? Non ne esiste nemmeno una. Quale area metropolitana esiste in Italia? È un continuo citare e rinviare, ma non si affronta veramente il tema. Io sono quasi preoccupato che lei ci abbia fatto una relazione con caratterizzazioni elettorali, così può definire tutte le tematiche che interessano al nord e poi le conseguenze del ragionamento si vedranno nel confronto con le regioni.

Ho bisogno di punti fermi: innanzitutto, Titolo V invariato e Codice delle autonomie che si soffermi su alcuni temi urgenti dell'autonomia degli enti locali. Finalmente stamani mi ha dato un'aper-

tura sul numero degli enti locali. Da quando esiste la Lega nord mi sono messo a studiare il nord, poiché lo si considera moderno e io voglio sempre avere influenza dai moderni. Ebbene, ho visto che il numero medio di abitanti per comune in Piemonte è 3.200, in Lombardia è 6.000. La mia gloriosa Toscana ha in media 12.500 abitanti per comune. È un merito, perché indica una dimensione ed ha riflesso sui costi. Si tratta di un'economia di scala.

Quando si parla della riduzione delle 35.000 poltrone, va benissimo; questo non mi scandalizza e non mi dispiace, ma insieme dovremo pensare a come accorpare varie realtà, conservando i municipi e dando loro il valore che hanno. Occorrono, però, elementi di accorpamento e occorre in questa fase riportare le province, che poi dovremo abolire, nella funzione di coordinamento dell'area vasta, con la frammentazione che abbiamo degli enti locali. Quindi, dobbiamo sempre pensare alla fase transitoria. Lei, invece, nella sua introduzione non ha tenuto la fase transitoria ancorata ai problemi del Paese e afferma che dovremo cambiare nuovamente l'articolo 116 e, come sostiene in questa intervista, dovremo pensare alla scuola, perché le tre regioni del nord vogliono anche la competenza sulla scuola dell'obbligo. Io mi ribellerei se la scuola superiore e l'università non fossero uno strumento di forte politica nazionale, mentre è chiaro che per la scuola dell'obbligo e per l'assistenza scolastica può certamente trovare molto più spazio l'intervento degli enti locali.

La discussione, quindi, dovrebbe svolgersi in questi termini. Vengo al primo decreto che abbiamo. Sono profondamente preoccupato sul demanio marittimo e sul demanio idrico, che sono elementi fondamentali. Noi abbiamo una frammentazione di competenze: da quanto nasce a quando muore un torrente interessa sei o sette competenze, fra consorzi, province, autorità di bacino.

Se non facciamo, come ci chiedono le regioni, un lavoro di coordinamento, si spezzettano di nuovo le competenze o non

si trova un metodo unitario di superare i difetti che abbiamo in questa fase — il cittadino a volte non sa nemmeno a chi dare la colpa rispetto all'assenza degli interventi — il problema del demanio idrico e del demanio marittimo rimane essenziale, soprattutto con riferimento alla gestione.

Lei ha affermato che le regioni che hanno una zona costiera ci guadagnano e le altre no. Badate, è scarsa l'entrata che deriva dal demanio marittimo, tuttavia, se questo è un incremento si aggiunge un dato attivo nel conto delle deleghe che assegneremo. Quindi, si deve compensare il nostro ragionamento dell'attivo e del passivo, ma non si deve scoraggiare il trasferimento del demanio perché non si sa cosa dare agli altri soggetti.

Sono poco interessato al demanio immobiliare; se non troviamo forme più coerenti di gestione — e ne abbiamo tentate tante — il demanio immobiliare interessa più come appetiti, nella gestione, mentre quello marittimo e quello idrico deve essere un elemento centrale nel nostro ragionamento.

Le regioni possono essere arrabbiate, perché c'è l'accordo tra comuni e province, ma forse non hanno letto questo testo fino in fondo. La preoccupazione delle regioni la intenderei nell'unitarietà delle competenze e degli elementi che devono essere riformati. È chiaro, infatti, che se un torrente rientra completamente in un comune è giusto, a mio avviso, che lo gestisca quel comune; se ci sono elementi di differenziazione, considero giusto che lo gestisca la provincia; se si tratta di un bacino che attraversa più regioni, come quello del Po, si deve rafforzare la presenza dell'unificazione delle regioni.

Voglio queste risposte a monte e non a valle dello spezzettamento del demanio. Mi scuso se utilizzo il verbo «voglio», ma lo dico con il piacere di aver ascoltato una relazione pacata e lo faccio per rafforzare l'idea di questa necessità.

Quanto ai costi standard, non credo che si possa pensare al federalismo fiscale, che ci dà pezzetti dei contributi statali o dei tributi statali, senza capire come si

spendano i 18-19 miliardi che si trasferiscono agli enti locali, come si usano, qual è il costo *pro capite*, su cui finalmente avremo la relazione, quanti sono i soldi che l'ente locale utilizza — c'è una differenza, anche questa regionale, territoriale, non credo solo tra nord e sud — chi vive più di trasferimenti e chi più di risorse proprie. Occorre svolgere un buon lavoro nei confronti dei comuni.

Credo ci sia del giusto nella sua intervista, che però mi crea alcune preoccupazioni, quando sostiene che si potrebbe far rientrare anche una quota di imposte statali, senza però precisare come. Dice «si potrebbe» e lo indica come se si trattasse solo di entrate proprie.

Noi riteniamo, invece, che sia corretto che si incroci il costo *standard*. Porto un esempio: la spesa sanitaria della Calabria è più bassa di 200-300 euro *pro capite* rispetto a quella della Toscana. L'IRAP in Calabria dà circa il 20 per cento delle entrate, mentre l'80 per cento deriva da trasferimento statale. Ritengo che quest'IRAP e tutte queste questioni rientrino sempre e comunque nella vecchia storia della mutua, della tassa della salute. Ritengo, invece, che sarebbe l'occasione giusta per la tassa sulle attività. Ci sono anche l'IRES, processi di unificazione fiscale, ragionamenti più flessibili e l'opportunità di tenere le regioni sulla tassazione propria, che è quella dei redditi, perché poi coi redditi si erogano e si assumono i servizi.

Non ho sentito alcun accenno in questo senso. Le mie sono solo domande, però ritengo che sarebbe ora di cominciare a capire le competenze, nonché la suddivisione delle competenze e dei denari.

È chiaro che il voto unanime che abbiamo dato dal centro, al sud e al nord su questa legge, escluso quello contrario dell'UDC che lei ricordava, si basa sulla valutazione che non vogliamo un federalismo contrario anche al rilancio dell'autonomia del sud. Credo infatti che sia fondamentale che si cresca, rispetto al livello di responsabilità su alcuni elementi, anche nel sud.

Ho portato l'esempio della sanità, ma ne posso portare altri: se leghiamo i costi *standard* agli aumenti di trasferimento e alla compartecipazione dei tributi, quelli seri, con caratterizzazione, penso che se ne possa uscire. La sua relazione, però, mi ha dato il senso di un'uscita elettorale, perché non crede molto che si possano chiudere i lavori e, quindi, pensare di riformare tutto e non riformare niente.

PRESIDENTE. Questa è un'illazione. Stiamo alle parole del Ministro, che mi sono sembrate estremamente chiare e lucide.

Vorrei soltanto richiamare tutti al fatto che tra venti minuti abbiamo un'altra audizione e io ho ancora sette richieste di intervento. Il tempo è quello che è, quindi mi affido alla vostra capacità di autolimitazione. Non voglio togliere spazio ad alcuno, ma dobbiamo fare di necessità virtù.

MARCO CAUSI. Signor presidente, mi lasci esternare un momento di difficoltà. La mia impressione è che la relazione del Ministro sia stata molto minimalista.

Purtroppo, non credo che riusciremo a compiere il nostro lavoro, che — lo ricordo — consiste nell'attuazione della legge n. 42. Ho sentito anche molti argomenti fuori tema. Non riusciremo, dunque, a compiere il nostro lavoro se lo minimizziamo.

La legge n. 42, come giustamente il Ministro ci ha ricordato, è stata costruita in Parlamento con un vasto contributo da parte di tutte le forze politiche. Si tratta di una legge il cui impianto è sufficientemente equilibrato per tutti i complessi problemi che affronta, ma prestiamo attenzione, perché la sua attuazione è importantissima ai fini del mantenimento di tali equilibri. L'attuazione della legge n. 42 non è neutrale rispetto alla norma stessa. Può esserci un'attuazione minimalistica, ma voglio subito precisare che non siamo d'accordo con un'attuazione di tale natura.

Invito il Ministro a riflettere in merito nelle prossime ore. Non credo che questa Commissione possa lavorare su un pacchetto minimo di interventi da portare

avanti comunque, dimenticando alcuni elementi realmente complessi, ma insiti nella legge n. 42.

Il Ministro, per esempio, ci ha illustrato un'ipotesi di cinque decreti: costi e fabbisogni standard, fiscalità dei comuni, fiscalità delle regioni, questioni finanziarie, questioni demaniali. La legge n. 42 non può essere attuata solo con questi cinque decreti. E gli interventi speciali? La perequazione infrastrutturale? Il coordinamento della finanza pubblica? Che cosa facciamo, attuiamo la legge n. 42 pensando solo alla fotografia statica del momento « $t=0$ » da cui partiamo e non pensiamo, invece, a come si svilupperanno dinamicamente tali aspetti? Nella legge n. 42 ci sono e dobbiamo lavorarci. Personalmente, auspico che possiamo farlo.

Lancio un allarme. Abbiamo un procedimento politico-istituzionale molto importante, ossia l'attuazione della legge n. 42, i decreti e questa Commissione bicamerale. Ci si metta al lavoro, ma lo si faccia su tutte le parti della legge n. 42, non soltanto su un pacchetto minimo di mischia. Diversamente, lavorando solo su alcuni temi e non su altri, rischieremmo di eliminare alcuni elementi di equilibrio che implicano complessità, ma su cui dobbiamo lavorare.

Vi porto come esempio un punto che abbiamo già affrontato nelle riunioni preliminari di questa Commissione, che voglio riferire al Ministro. Esaminando la legge, riteniamo che la questione dei costi e dei fabbisogni standard debba essere affrontata in un modo fortemente innovativo. Ci rendiamo conto, certamente, che la legge prevede tutte le possibilità di gradualismo e che occorrerà mediare con complessi problemi di reperimento dei dati, con risorse stanziare che non possono espandersi e via elencando, ma costi e fabbisogni standard non possono essere parametri di spesa media *pro capite* aggiustati per due o tre variabili. Non possono esserlo, altrimenti non avremmo emanato una riforma.

A costi e fabbisogni standard, fermo restando il gradualismo e il fatto che alla fine i parametri di spesa media *pro capite*

aggiustati potranno essere un utile punto di riferimento, si arriva se si affrontano due temi complicati. D'altra parte, il Governo è lì per lavorare e le opposizioni sono disponibili a offrire il loro contributo in Commissione.

I due temi sono la ricognizione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) e l'analisi almeno — non pretendo per tutte le prestazioni, perché mi rendo conto che sarebbe una follia — per alcune grandi aree di macroprestazioni (sanità, assistenza, non autosufficienza, fascia materno-infantile) di una valutazione dinamica dei LEP e di come ci si arriva. Abbiamo inserito in legge il meccanismo degli obiettivi di servizio proprio a tale scopo e, quindi, usiamolo.

Dall'altra parte, occorrono adeguati metodi di analisi statistica per i costi *standard*. Essi non possono essere costi medi, né di produzione di tipo aziendalistico, microeconomici. Può esserci, ritengo, ma questo aspetto devo essere esaminato anche con esperti del settore, un giusto equilibrio, un equilibrio intermedio in cui ricaviamo i costi standard tramite adeguate analisi statistiche, basate però su microdati. Utilizziamo numerosi microdati dei nostri comuni e poi li riaggreghiamo con opportune elaborazioni statistiche, ma non soltanto con la media, bensì con medie derivanti da elaborazioni statistiche molto più raffinate di quelle che finora abbiamo elaborato nell'affrontare i temi della finanza comunale o regionale.

Questi sono soltanto due esempi. Ne potrei portare molti altri, ma mi fermo qui. Il presidente sa che, anche in termini di programmazione dei lavori, questa Commissione intende partire da questo tema e affrontarne poi molti altri, anche ai fini di un contributo positivo che essa potrà dare in termini di idee.

Invito veramente il Ministro a rimettersi nello spirito dei mesi che poco fa ha citato, quelli dal settembre del 2008 al maggio del 2009, otto mesi in cui abbiamo compiuto in Parlamento un lavoro che io ritengo positivo. Lo spirito deve essere lo stesso, ossia quello di attuare la legge n. 42 in tutte le sue parti. Sarei molto

perplesso nell'attuare pezzettini della legge n. 42, dimenticandosi tutto il resto. La legge in oggetto è complicata e l'equilibrio di tutte le questioni si raggiunge soltanto attuandola integralmente.

LINDA LANZILLOTTA. Signor presidente, sarò sintetica. Ringrazio il Ministro Calderoli, ma vorrei soffermarmi su alcune questioni che ha richiamato, partendo da una considerazione, relativa al compito di questa Commissione, che riguarda l'attuazione della legge n. 42 e, in particolare, la verifica del suo impatto sul sistema di finanza pubblica e della sua fattibilità e sostenibilità, sia finanziaria che, evidentemente, sociale.

Cerco di comprendere le considerazioni del Ministro, che ha parlato di una situazione difficile derivante dallo stato medievale dei conti pubblici. Sicuramente è un problema e ricordo che il Ministro Tremonti non è Ministro dell'economia e della finanze da ieri e che il problema, in vista del federalismo, che è una questione all'ordine del giorno nell'agenda della maggioranza di centrodestra, poteva forse essere avviato con una maggiore tempestività.

Ricordo, infatti, che la riforma della legge di contabilità che lei ha menzionato è di iniziativa parlamentare; il Governo non ha nemmeno sentito l'urgenza prioritaria di porre tale tema all'ordine del giorno come base necessaria, sul piano conoscitivo, per costruire almeno il quadro di simulazione dei conti pubblici.

Ne ricavo — su questo vorrei una risposta del Ministro Calderoli, perché nella premessa non ho capito bene — che è da intendersi rinviato, ma domando a quale data, l'adempimento prioritario della legge n. 42 rappresentato dalla relazione del 30 giugno alle Camere sul quadro generale di finanziamento degli enti territoriali e ipotesi di definizione su base quantitativa della struttura fondamentale dei rapporti finanziari tra Stato, regioni ed enti locali, con l'indicazione delle possibili distribuzioni delle risorse.

Evidentemente, si deve partire da un quadro conoscitivo della situazione attuale

per arrivare a una simulazione di come essa dovrebbe essere. Se non vogliamo fare la politica del carciofo a cui accennava il collega Causi, possiamo diluire nel corso del tempo e dei mesi l'esame dei singoli provvedimenti, sapendo però dall'inizio, sulla base di questo quadro, dove andiamo a parare in termini aggregati. Altrimenti, si rischia davvero di fare la politica del carciofo, ossia attuare un pezzo per volta senza conoscere effettivamente il punto di arrivo.

Lei ci ha riferito che il primo provvedimento che riguarda la fiscalità è quello delle tasse comunali. È il secondo della legge, ma il primo per quanto riguarda i tributi, dopo il demanio. Mi sembra di capire che forse ci dovremmo aspettare addirittura un decreto-legge, collegato alla manovra, che introduca una nuova tassa comunale, visto che le elezioni sono passate e non ce ne dovrebbero essere per altri tre anni e adesso lo si può emanare.

Mi interesserebbe capire se questa tassa, che avrà anche una funzione di semplificazione, dovrebbe avere base reddituale o base patrimoniale. Siccome il Ministro Tremonti sostiene che si debba spostare la tassazione dalle persone alle cose, sarebbe improprio se in questo quadro di crisi economica generale noi imponessimo un'altra tassa sulle persone, vale a dire sui redditi. Se, però, la base di questa nuova tassa semplificante fosse quella patrimoniale — se non è zuppa è pan bagnato — possiamo chiamarla come ci pare, ma si tratterebbe sempre di un ritorno all'ICI. Questo entro certi limiti è anche ragionevole e razionale, come abbiamo più volte ripetuto, però bisogna essere chiari nel dirlo.

Un altro punto riguarda la Carta delle autonomie. Il Ministro Calderoli ci ha raccontato quello che, in qualche misura, molti di noi sanno da tempo. Sulla Carta delle autonomie ho personalmente lavorato con una certa determinazione, senza purtroppo arrivare a risultati concreti. Faccio notare, tuttavia, signor Ministro, che le questioni che lei pone, ovvero la specializzazione delle funzioni, l'ottimizzazione della dimensione per la gestione

delle singole funzioni, sia a livello comunale che a livello provinciale, nel suo testo mancano. Questo avviene perché — mi permetto di osservare che questo è uno dei problemi non del bicameralismo che sarà, ma del tricameralismo che c'è — in Conferenza unificata questi principi hanno difficoltà a essere accettati. Bisogna, allora, che le forze parlamentari dichiarino se hanno davvero la forza e la volontà di compiere quell'operazione (che personalmente mi ero permessa di dire dovesse precedere la determinazione dei costi standard) di semplificazione e, quindi, di efficienza nella gestione delle funzioni. D'altronde, se compiamo quest'operazione a valle del federalismo fiscale, come valutiamo il costo delle funzioni? Lo calcoliamo sulle funzioni come sono o su quelle che dovrebbero essere secondo la Carta delle autonomie? Lo valutiamo sulle funzioni con il costo delle inefficienze come sono o su quello, invece, derivante dal processo di semplificazione e specializzazione? Questo è un punto a mio avviso dirimente sulla fattibilità e sul costo finale dell'operazione federalismo.

Un'altra questione riguarda l'articolo 116, comma 3. Non ho capito bene se il Ministro ci ha detto che è difficile da applicare. Non sono un'appassionata dell'articolo 116, comma 3, ma ricordo che su pressione molto aggressiva da parte delle regioni, in particolare Lombardia e Veneto, nella passata legislatura il Governo aveva presentato un disegno di legge di attuazione procedimentale che definiva le modalità attraverso le quali si arrivava all'identificazione delle ulteriori funzioni, e aveva aperto dei tavoli di confronto con le regioni che ne avevano fatto richiesta per cominciare a identificare queste ulteriori funzioni. Dico questo perché, dal momento che dobbiamo applicare il Titolo V così com'è, bisognerebbe cimentarsi con questo e non con il *de iure condendo*. Peraltro, segnalo un altro punto — che l'onorevole Causi non ha richiamato — dell'attuazione della legge n. 42, che a me sta molto a cuore, che è quello del coordinamento con il sistema di finanziamento delle regioni a Statuto speciale.

Il principio dell'articolo 119, vale a dire che le funzioni si finanziano al costo standard, secondo un fabbisogno standard, deve riguardare tutti, perché è un principio generale dell'ordinamento che, a mio avviso, prevale anche sugli Statuti speciali, ancorché approvati con legge costituzionale. È come se dicessimo che poiché vige lo Statuto speciale non si applica l'articolo 3, ossia il principio di uguaglianza. Siccome l'articolo 119 deriva direttamente dall'articolo 3, credo che dobbiamo riportare a sistema. Quindi, la modalità di finanziamento dell'articolo 116, comma 3, è in qualche modo un modello che bisogna trasferire per la revisione del finanziamento delle regioni a Statuto speciale.

Infine, il federalismo demaniale. Mi scusi, Ministro, ma non capisco bene qual è la finalità di questo provvedimento, perché l'obiettivo dell'articolo 19 della legge n. 42 è solo di carattere funzionale, ovvero una razionalizzazione dell'allocatione dei beni in relazione alla gestione ottimale delle funzioni, in quanto sono in qualche misura serventi all'esercizio della funzione stessa. Nel decreto, invece, ci sono altre finalità, in particolare la dismissione attraverso vari meccanismi, tra cui quello dei fondi immobiliari, che non è esplicitato nell'articolo 19. Soprattutto, se si declina questa operazione dell'articolo 19 anche in funzione della dismissione del patrimonio immobiliare, allora vorrei che fosse chiarito il rapporto tra patrimonio e debito.

Ricordo che c'è una norma di sistema, non derogabile attraverso leggi successive, che è quella del vincolo dei ricavi da alienazioni e dismissioni a riduzione del debito. Questo è un punto che va esplicitato, per capire sia come si muove il rapporto tra debito e patrimonio nel bilancio dello Stato, sia se questo vincolo sulla destinazione delle alienazioni patrimoniali alla riduzione del debito debba essere esplicitato in questo provvedimento. In questo caso, siccome il debito pubblico è un aggregato, se si sposta questo obbligo sugli enti locali potrebbe tenere; se, invece, si danno tutti i beni che possono rendere alle regioni e agli enti locali e non li si

vincola alla riduzione del debito, credo che questo, dal punto di vista dell'equilibrio e del messaggio ai mercati, in tempi così delicati per la finanza pubblica, non sia pienamente coerente.

Su questi punti specifici, che credo siano oggetto del nostro lavoro, chiederei al Ministro delle puntualizzazioni.

PRESIDENTE. In considerazione dell'ora che abbiamo raggiunto, avverto che il professor Antonini è già arrivato, puntualissimo, ed io ho ancora cinque richieste di intervento.

Sospendo brevemente la seduta.

La seduta, sospesa alle 11,30, è ripresa alle 11,40.

**PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE
MARCO CAUSI**

PRESIDENTE. Riprendiamo i lavori.

PAOLO FRANCO. Signor presidente, sarò telegrafico. Ringrazio il Ministro per la relazione, nonché per averci fornito un'indicazione che la Commissione aveva implicitamente già chiesto nelle prime sedute, cioè un percorso nei decreti, in modo che cominciamo anche noi a far mente locale a quello che sarà il lavoro nei prossimi mesi. È assolutamente necessario che tale percorso venga conosciuto dalla Commissione.

La ringrazio anche per i chiarimenti generali che ha dato sul processo e sulle finalità del federalismo fiscale.

In secondo luogo, entrando nel merito del federalismo demaniale, esprimo una preoccupazione che voglio trasmettere al Ministro, al di là dell'aspetto che già aveva paventato il Ministro stesso relativa alla possibilità che ci possa essere un po' di competizione tra gli enti locali per l'attribuzione dei beni, una questione dovrà essere in un modo o nell'altro risolta, possibilmente con senso di responsabilità degli stessi enti locali. La preoccupazione è la seguente: visto che la finalità di questo decreto è quella di permettere il conferi-

mento dei beni agli enti locali nella misura massima possibile, per le finalità che conosciamo e che condividiamo, vorrei conoscere i tempi previsti. Questo è il dubbio che ho, all'interno di questo decreto.

Visto che gli enti locali, che sono i beneficiari del federalismo fiscale, dopo i cittadini naturalmente, sono al momento sono un po' confusi, titubanti o addirittura, in alcuni casi, addirittura reticenti — penso che sarà una questione anche di far mente locale e di adeguamento culturale — non vorrei che i tempi scritti, i 30 giorni per presentare la domanda, poi lasciassero fuori gran parte degli enti locali, che magari hanno bisogno di metabolizzare il decreto in tempi più lunghi. Non so quale strumento possa essere adottato perché alla fine la finalità principale, quella del trasferimento del patrimonio agli enti locali, possa essere compiuta nella misura maggiore possibile.

Affido al Ministro questo pensiero, questa preoccupazione, perché poi il lavoro svolto non venga vanificato magari da questioni di tempi, considerato che alcuni enti locali potrebbero aver bisogno di considerazioni anche temporalmente più meditate e lunghe.

GIAMPIERO D'ALIA. Signor presidente, rivolgo brevissimamente alcune domande al Ministro, che ringrazio ovviamente sullo schema di decreto che esaminiamo.

La prima riguarda il procedimento seguito. Non si tratta di un rilievo di carattere formale, ma sostanziale e anche politico. Come è noto, la legge prevede che gli schemi di decreti legislativi, compreso questo, debbano essere preventivamente esaminati in sede di Conferenza unificata ai fini del conseguimento di un'intesa.

Nel caso che ci riguarda, l'intesa in Conferenza unificata non è stata raggiunta e dalla relazione che il Consiglio dei ministri ha approvato non emerge il motivo del dissenso; verosimilmente non vi è un dissenso, ma vi è una situazione che, dal nostro punto di vista, è ancor più grave, giustificabile, ma grave: si è andati al rinnovo dei Consigli regionali e dei Presi-

denti di regione e, quindi, da gennaio in poi le regioni non potevano obiettivamente essere nelle condizioni di formulare un'opinione di merito rispetto al testo di questo decreto, perché correttamente aspettavano che venissero eletti i nuovi organi democratici.

Questo non ci aiuta. Credo che il parere della Conferenza Stato-autonomie non possa essere sostitutivo, ma possa anzi creare un problema in più, perché nella delega non è per essa prevista alcuna competenza nel procedimento relativo all'adozione di questo decreto legislativo e la circostanza che il Governo, in sede di approvazione della relazione con cui ha motivato il mancato raggiungimento dell'intesa, non ha ritenuto di far proprie tali osservazioni, riadottando lo schema di decreto legislativo con le proposte che sono venute, ci mette in una condizione di ulteriore imbarazzo.

Dal punto di vista formale e sostanziale, se introduciamo, ai fini del nostro esame, un doppio schema di decreto, uno approvato dal Governo, su cui, in base alla legge, dobbiamo esprimere il parere, l'altro che entra dalla finestra, con alcuni rilievi mossi dal sistema delle autonomie, credo che violiamo il procedimento che la legge delega ci ha dato.

Dal punto di vista anche del contenuto della nostra azione, verosimilmente, non avere l'opinione della Conferenza unificata e, quindi, non avere il concorso delle regioni nella valutazione di tale decreto, che ha una grande importanza soprattutto per le regioni e per le competenze costituzionalmente loro attribuite, ci mette in una condizione di obiettiva difficoltà.

Mi sia, peraltro, consentito di ribadire che la motivazione che viene introdotta con la relazione, in cui si afferma che l'invio alle Camere, in mancanza d'intesa — che, ripeto, non nasce da un dissenso — dello schema di decreto legislativo si rende necessario per garantirne l'entrata in vigore, ci mette ancor più in imbarazzo e in difficoltà. D'altronde, se, per ragioni indipendenti dalla volontà del Parlamento, dobbiamo comunque approvare un provvedimento che ha nella sua genesi il con-

corso necessario delle regioni, credo che tutto ciò obiettivamente non ci consenta di compiere un buon lavoro.

L'altra considerazione che desideravo esprimere è già stata formulata dalla collega Lanzillotta in precedenza. Mi limito solo a sottolineare che è opportuno avere notizie sulla relazione che entro il 30 giugno il Governo deve trasmettere alle Camere, dal momento che ci sarebbe utile anche a comprendere l'impatto che avrà sui conti pubblici il federalismo fiscale e anche come e in che termini la fase di attuazione della legge delega potrà concretamente trovare applicazione.

Desidero, inoltre, soffermarmi su due questioni che riguardano i criteri e i principi introdotti all'articolo 2 dello schema di decreto legislativo, con riferimento all'attribuzione del patrimonio statale a titolo non oneroso.

Il primo riguarda la semplificazione e la capacità finanziaria, vale a dire la possibilità che tali beni siano attribuiti direttamente a fondi comuni di investimento immobiliare e che possano essere inseriti in un processo di alienazione e dismissione.

Non ripeto le osservazioni che, al riguardo, sono già state formulate e che condivido, con riferimento sia alla questione del debito pubblico, sia all'articolo 1, comma 5, della legge n. 266 del 2005, che vincola alla riduzione del debito tutte le procedure di alienazione e dismissione.

Mi permetto soltanto di segnalare, a mio giudizio, una violazione della delega e dell'articolo 19 della legge n. 42, che si limita a individuare i principi e i criteri direttivi cui il Governo deve attenersi nella stesura del decreto. Tra di essi non vi è alcuna procedura di alienazione, di dismissione, di disciplina di valorizzazione dal punto di vista economico di questi beni con l'attribuzione a fondi immobiliari, considerato, peraltro, che proprio nel testo del decreto si riconosce l'inidoneità della normativa vigente dei fondi comuni di investimento e si prevedono regolamenti delegati che dovrebbero modificare il regime giuridico e la disciplina di queste procedure, le quali — ripeto — non hanno

nulla a che vedere con l'articolo 19. Il rischio è, inoltre, che ci si trovi di fronte a un profilo di incostituzionalità per eccesso di delega.

Passo all'altra questione. Lei, con grande onestà, ha sottolineato nella sua relazione introduttiva che sussiste il problema delle funzioni della delega nel nuovo Codice delle autonomie locali e via elencando. Desidero rammentare che uno dei principi contenuti sempre nell'articolo 2 dello schema di decreto legislativo riguarda la correlazione con competenze e funzioni.

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE ENRICO LA LOGGIA

GIAMPIERO D'ALIA. L'attribuzione dei beni si effettua in relazione alle funzioni e alle competenze che effettivamente vengono svolte o esercitate dall'ente a cui il bene è attribuito. È chiaro che qui il cane si morde la coda: poiché, infatti, per andare avanti nell'approvazione della legge delega n. 42, si è dovuto indicare a titolo esemplificativo l'attuale sistema di competenze e funzioni per far stare in piedi il sistema della riorganizzazione del federalismo fiscale, oggi ci troviamo di fronte all'ennesimo spostamento di un problema, che si rinvia ai decreti che il Presidente del Consiglio dovrà emanare, con l'individuazione dei singoli beni che dovrebbero essere poi attribuiti ai diversi enti.

Ci troviamo di fronte alla circostanza che l'assenza di un riparto definitivo, peraltro già confuso rispetto all'articolo 117 della Costituzione, di competenze fra Stato, regioni e autonomie e, quindi, anche delle relative funzioni amministrative, su cui poi si effettua la taratura del costo, ci porta a trasferire, con questo decreto, in un'altra sede il confronto sui beni che vengono o che dovranno essere assegnati. Il confronto si sposta a Palazzo Chigi, esattamente con i decreti che il Presidente del Consiglio emanerà.

Ho un'ultima considerazione e chiedo scusa al presidente se mi sono dilungato. Sinceramente, non ho compreso la rela-

zione tecnica allegata al testo. La quantificazione di tale operazione, se non ricordo male, è di 189 milioni di euro, che sostanzialmente riguarderebbero la remuneratività di tali beni.

Il calcolo eseguito presuppone l'individuazione dei beni che si trasferiscono. Se, per esempio, si dispone della seguente voce, « redditi di beni immobili patrimoniali per affitti, concessioni e canoni vari e altri introiti simili », si conoscono già i beni che saranno oggetto di trasferimento. Forse sarebbe opportuno e più utile conoscere esattamente l'indicazione di tali beni, perché, se il reddito che da essi deriva è di 40 milioni di euro, chi ha compiuto la stima deve aver individuato i beni stessi, il che ci mette nelle condizioni di capire l'entità reale e serve anche a dare un criterio al Presidente del Consiglio nell'individuazione dei beni che poi dovranno essere trasferiti.

Lo stesso discorso riguarda i proventi dell'utilizzazione di acque pubbliche, dei beni demaniali e via elencando. Credo, cioè, che la relazione tecnica, che giustamente è generica perché lo è anche il testo del decreto, da questo punto di vista, operando una quantificazione dei 189 milioni di euro derivanti dalla gestione dei beni in oggetto, potrebbe aiutarci a individuare esattamente quali sono tali beni e

mettere anche la Commissione nelle condizioni di valutare esattamente la portata del provvedimento.

PRESIDENTE. D'accordo col Ministro Calderoli, per non limitare la possibilità di intervento riterrei di rinviare il seguito dell'audizione del Ministro a mercoledì della settimana prossima, alle 14.30, in maniera da completare gli interventi, ascoltare la replica del Ministro Calderoli e continuare in sede referente i nostri lavori.

Pertanto, ringrazio molto il Ministro per il lavoro che abbiamo potuto svolgere questa mattina, che a me è sembrato estremamente utile e interessante, anche come prima concreta presa di contatto tra di noi sui problemi.

Rinvio il seguito dell'audizione ad altra seduta.

La seduta termina alle 11,50.

*IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE*

DOTT. GUGLIELMO ROMANO

*Licenziato per la stampa
il 15 giugno 2010.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

