

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
ENRICO LA LOGGIA

La seduta comincia alle 20,10.

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).

Seguito dell'audizione del presidente della Commissione paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (COPAFF), Luca Antonini, in ordine alle attività della Commissione medesima.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'articolo 5 del regolamento della Commissione, il seguito dell'audizione del presidente della Commissione paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (COPAFF), Luca Antonini, in ordine alle attività della Commissione medesima.

Ricordo che nella seduta del 27 aprile scorso il professor Antonini e il professor Lombardi avevano svolto la relazione, cui erano seguiti gli interventi di alcuni commissari.

Do la parola al professor Antonini per rispondere alle domande formulate.

LUCA ANTONINI, *Presidente della COPAFF*. Grazie, presidente e buona sera a tutti. Rispondo alle domande, anche avendo portato materiale ulteriore rispetto a quello della volta scorsa e lasciando anche un testo scritto dell'audizione.

In particolare, partirei dalla domanda dell'onorevole Causi, il quale chiedeva spiegazioni sulla *data room* della COPAFF, cioè sui dati elaborati. Tengo a precisare che è compito della COPAFF fornire le basi informative per tutta l'operazione di riforma che si chiama federalismo fiscale.

Tenete conto che la COPAFF è composta da 30 componenti e ha istituito sei gruppi di lavoro al suo interno. Dentro tali gruppi stanno lavorando complessivamente circa 100 tecnici; stiamo, quindi, portando avanti un'operazione di grosse dimensioni. In più, abbiamo cooptato anche 44 esperti, che sono a disposizione della COPAFF senza oneri per lo Stato, quindi gratuitamente.

Ribadisco l'importanza di questo lavoro, il primo svolto dalla COPAFF. Secondo me, l'occasione del federalismo fiscale ha permesso di prendere coscienza di alcune gravi lacune informative presenti nel sistema. Le avevo accennate l'altra volta: la mancanza di una lingua di contatto e il fatto che esisteva il federalismo contabile e, quindi, i dati dei bilanci delle regioni non erano uniformi. Avevamo, cioè, leggi di contabilità regionale che, pur applicando i principi statali, potevano però classificare in modo diverso le spese.

Voi capite che, in un contesto dove federalismo fiscale significa trasparenza e confrontabilità, soprattutto in un contesto improntato al costo standard e, quindi, al costo medio efficiente, occorre un dato di spesa assolutamente confrontabile, altrimenti tutta l'operazione è inattuabile.

Questo è stato il primo problema affrontato dalla COPAFF, che ha sollecitato il Governo, attraverso una richiesta scritta, diventata poi l'articolo 19-*bis* del decreto Ronchi, ad adottare una codifica unitaria, elaborata all'interno della COPAFF e con-

divisa attraverso la Conferenza unificata, con cui sono stati riclassificati i bilanci regionali.

Oggi ho portato materialmente il faldone dei bilanci che sono stati riclassificati. Sono tutti bilanci regionali, entrate e spese, riclassificati in modo di arrivare a una lingua di contatto. Disponiamo ora di dati unitari, che il nostro sistema prima non aveva.

La stessa operazione è stata compiuta riguardo ai comuni, perché, per la prima volta, è stato concordato con il Ministero dell'interno di procedere a una riclassificazione dei dati di bilancio dei comuni e delle province che tenesse conto delle esternalizzazioni. Una buona parte della spesa nel bilancio dei comuni e delle province oggi è, infatti, esternalizzata e su questo punto ci sono criteri di registrazione contabili non uniformi. In via sperimentale, per la prima volta, il Ministero dell'interno ha svolto un'operazione di riclassificazione dei bilanci secondo un criterio unitario, che è stato applicato.

Nel materiale figurano una sintesi, che consegno, e, su supporto informatico, tutti i rendiconti del bilancio 2008. Non li ho stampati, perché sono 250 mila pagine.

LINDA LANZILLOTTA. Questa codifica permette di capire, sui servizi esternalizzati, come, per esempio, i trasporti, il costo chilometro di ciascun comune?

LUCA ANTONINI, *Presidente della COPAFF*. Non so dirglielo nel dettaglio.

LINDA LANZILLOTTA. È questo il costo *standard*? È una classificazione finanziaria?

LUCA ANTONINI, *Presidente della COPAFF*. Sì, è ancora finanziaria. Era la prima volta che veniva svolta questa operazione, quindi è un passo in avanti importante.

Gli esempi che porto riguardano la prima parte del lavoro della COPAFF. L'altra parte importante è stata il lavoro sul fondo unico, perché l'altra coordinata su cui si basa il federalismo fiscale è la

soppressione dei trasferimenti statali a regioni, province e comuni, trasferimenti che andavano, però, quantificati. Quanto avremmo dovuto, infatti, quantificare come trasferimento a regioni, province e comuni?

Nella scorsa occasione, il professor Longobardi ha esposto il lavoro svolto, che è ormai molto vicino al punto d'arrivo. Non è stato un lavoro facile, perché all'interno dei trasferimenti bisognava distinguere quelli ordinari da quelli speciali, *ex* articolo 119, quinto comma, della Costituzione che, quindi, erano esclusi dalla fiscalizzazione. Il professor Longobardi potrà aggiungere informazioni o rispondere se verranno poste domande su questo punto.

Contemporaneamente, è stato portato avanti il lavoro relativo al fondo unico, che era previsto nel decreto legislativo n. 112 del 2008, all'articolo 77. Si prevedeva che dovesse essere realizzato entro il 2010. Evidentemente, l'approvazione della legge n. 42 ha posto un problema di dimensioni più ampie rispetto a quelle del fondo unico.

Questo è, dunque, l'insieme informativo dei dati che mettiamo a disposizione della Commissione. Vi è anche un allegato che contiene l'indicazione dei gruppi di lavoro della COPAFF e può essere utile anche per un coordinamento con i diversi nominativi.

Si è trattato di un lavoro imponente, che permette di avere le basi informative necessarie, che dobbiamo fornire al Governo per la relazione che dovrà presentare entro il 30 giugno in Parlamento, quella di scenario. Tutto questo lavoro è funzionale a ciò.

L'aspetto impressionante è che il federalismo fiscale ha rappresentato l'occasione per rendersi conto delle lacune esistenti nel sistema, che erano latenti e non sarebbero emerse finché non si fosse dovuto mettere mano a una riorganizzazione del sistema tributario e a una razionalizzazione delle dinamiche di spesa.

Queste considerazioni rispondono alla domanda dell'onorevole Causi. Si è trattato, quindi, di un lavoro molto impor-

tante, che ha contribuito ad ampliare il bagaglio informativo che qualsiasi sistema deve possedere per garantire un minimo di trasparenza in relazione ai conti pubblici; altrimenti, si creano problemi.

La non trasparenza di bilanci e il fatto che i dati non comunichino non rappresentano un segnale confortante, anche — mi permetto di segnalarlo — per le agenzie di *rating*. Immaginiamo società quotate in Borsa, ciascuna con un diverso sistema contabile. Non è un segnale di affidabilità. Ritengo, dunque, il lavoro svolto veramente importante per il passaggio successivo.

Quanto all'ulteriore prospettiva di lavoro, la COPAFF ha istituito, come ricordavo, sei gruppi di lavoro, che stanno lavorando.

Il primo si occupa dei bilanci delle regioni e degli enti locali, perché un decreto dovrà essere indirizzato alla loro armonizzazione. La COPAFF ha risolto il problema transitorio, però il sistema deve diventare a regime, in modo che siano garantite la trasparenza e la confrontabilità dei dati contabili.

Il secondo gruppo è quello delle entrate delle regioni e degli enti locali, che sta effettuando un censimento delle entrate regionali locali, nonché le quantificazioni, che dopo vi esporremo.

Il terzo riguarda i fabbisogni, i costi standard, i LEA, i LEP e le funzioni fondamentali. Mi riservo di fornire in seguito alcuni elementi ulteriori. In termini di perequazione, segue la definizione che danno gli altri gruppi.

Il quinto gruppo, coordinato dal professor Longobardi, riguarda gli interventi speciali e la perequazione infrastrutturale e studia i trasferimenti da sopprimere. Sulla perequazione infrastrutturale, che è compito specifico del Ministero dell'economia e delle finanze, è partito un tavolo, a cui il professor Longobardi partecipa in qualità di rappresentante della COPAFF. È già stato avviato un lavoro di identificazione di indici.

Il sesto gruppo è quello del coordinamento della finanza pubblica.

In questa sede metto in evidenza — li trovate nel documento — alcuni risultati emersi all'interno dei gruppi di lavoro. Tali risultati rappresentano una fotografia ragionata dell'esistente, che in fondo non era disponibile prima. È questo il dato da considerare. Il sistema presentava, infatti, grandi carenze informative.

Tale fotografia è funzionale allo sviluppo successivo e mette in evidenza come, in base al quadro che abbiamo avuto modo di fotografare e rispetto al quale abbiamo preso atto dal vivo del sistema, vedendolo in azione, il passaggio dalla spesa storica ai costi e ai fabbisogni standard, secondo la legge n. 42, possa costituire una grande operazione di razionalizzazione della spesa pubblica. Dopo fornirò alcuni dati su questo aspetto.

Sul lato dell'entrata, il sistema regionale locale conta 45 diverse forme di entrata ed è, quindi, un sistema che si è stratificato nel tempo. La COPAFF sta raccogliendo tutti gli elementi informativi funzionali a consentire al Governo di predisporre la relazione, nonché di procedere agli sviluppi successivi. Se non disponiamo dei dati di gettito di ognuna di queste imposte, non si può pensare a una semplificazione e a una ristrutturazione, perché non si conoscono le dimensioni del sistema che si va a cambiare.

Quanto al costo *standard*, faccio riferimento a un testo che vorrei lasciare, perché risponde a un'esplicita domanda che veniva posta dal senatore D'Ubaldo. La COPAFF sta prendendo atto del compito che le affida la legge delega. Si tratta, cioè, di un modello che si basa sulla perequazione integrale al fabbisogno standard. Si ha, quindi, a livello regionale, una grossa garanzia di solidarietà, con la perequazione integrale al costo standard. Deve, quindi, essere garantito a tutti il finanziamento dei servizi. Per una parte minoritaria, la legge delega lascia aperta la possibilità della perequazione alla capacità fiscale.

Segnalo alcune audizioni tenute e alcuni studi svolti: non li rivendico come studi propri della COPAFF, ma, solo a titolo indicativo, ricordo che c'è stata

un'audizione della Corte dei conti, che metteva in evidenza come, eseguendo un esercizio applicativo sulla legge n. 42 in relazione alla razionalizzazione della spesa, l'introduzione del criterio del costo standard avrebbe determinato 2,3 miliardi di euro di risparmi. Questo era il dato della Corte dei conti.

Altri dati circolati a livello di simulazioni, che non sono propri della COPAFF, vanno dall'estremo della Corte dei conti a un altro estremo, molto più imponente, che è rappresentato dal CERM, che, per esempio, in un esercizio svolto, dimostra che la razionalizzazione della spesa pubblica potrebbe arrivare a 11 miliardi.

Evidentemente — sono dati estremamente variabili — tutto dipende dal criterio che viene utilizzato. Sappiamo che la legge prevede anche un periodo transitorio di passaggio progressivo dalla spesa storica al costo *standard*. In ogni caso, i dati smentiscono radicalmente l'idea che il federalismo crei costi, perché il costo standard è una misura di razionalizzazione della spesa pubblica. Tale processo non agisce sul lato delle funzioni, non dà cioè nuove funzioni legate a fattori di spesa, ma interviene sulle funzioni esistenti, razionalizzando la spesa. Questa è la dinamica.

Passo ai limiti del sistema attuale, che cerco di mettere in evidenza nella relazione. Oggi i LEA sono un mero elenco di servizi che ogni ASL deve offrire ai cittadini. Manca la connotazione quantitativa dei livelli essenziali. Il finanziamento delle regioni, per gran parte della spesa sanitaria, avviene in base a quote capitali differenziate per classi di età, in modo apparentemente sconnesso dai livelli essenziali che si vogliono garantire.

Approfondendo la questione, si vede che un legame esiste, ma non è trasparente. Difatti, i livelli di assistenza nelle diverse regioni italiane sono quanto mai disomogenei. Si è addirittura verificato che dove si riscontrano i maggiori disavanzi economici, quindi la maggiore spesa, la qualità e la sicurezza delle cure sono di

basso livello. I dati di cui siamo venuti in possesso sono piuttosto allarmanti da questo punto di vista.

Per quanto riguarda i criteri di riparto del fondo sanitario, dal 2001 si è applicato un riparto sulla base della popolazione residente. Il riparto su base capitaria è stato ponderato per sesso e classi di età solo per il 50 per cento delle variabili di costo della spesa per macro aree assistenziali.

Per la quota restante, non disponendo di una base informativa idonea, si sono seguiti i criteri empirici di negoziazione, con riferimento a una negoziazione che avviene ogni anno all'interno della Conferenza unificata. In genere, è estenuante e credo che l'onorevole Lanzillotta ne abbia esperienza.

Per la quota restante, si sono seguiti, dunque, criteri empirici. Riserve sulla pesatura della popolazione anziana, utilizzata nei criteri, sono state sollevate in più sedi, soprattutto per una sovrappesatura della stessa, utilizzando la media nazionale di costo e non le migliori pratiche, secondo un criterio che avrebbe favorito alcune regioni.

Per quanto concerne la *governance*, in sostanza si sottolineano in molte regioni controlli alquanto modesti. Vale la pena di ricordare che in una regione è stato necessario ricostruire la contabilità: I revisori della KPMG non ci sono riusciti, poi l'intervento del soggetto attuatore, alla fine, ha raggiunto l'obiettivo.

Ci sono, inoltre, piani di rientro che scattano solo in casi di conclamata rottura dell'equilibrio economico. In questo momento, i controlli sono svolti sulla base di un non chiaro testo normativo dalle stesse Aziende sanitarie locali, che sono, allo stesso tempo, soggetti erogatori delle prestazioni, programmatori dei contratti e pagatori delle stesse. È evidente che, in questo sistema, il controllo è difficile.

Sui fabbisogni *standard*, quindi sul lato della spesa di province e comuni, la legge n. 42 prevede il superamento del criterio della spesa storica. Non mi soffermo su

questo punto perché parlo a persone che hanno lavorato su questa legge e, quindi, conoscono il meccanismo.

Può essere interessante, invece, riepilogare i limiti del sistema attuale. Oggi i trasferimenti statali che andremmo a sopprimere sono utilizzati in base al criterio della stratificazione della spesa storica. Stiamo ora definendo la quantificazione esatta al centesimo, però la quantificazione si attesta sui 14 miliardi di euro, distribuiti in base al criterio della stratificazione della spesa storica.

Nel testo che ho allegato proponiamo una ricostruzione cronologica di come si è arrivati al sistema attuale, attraverso il decreto Stammati 1, il decreto Stammati 2, il momento in cui il finanziamento della spesa corrente a carico degli enti locali raggiunge l'85 per cento di trasferimento, l'adozione del decreto Andreatta, l'adozione del decreto Gorla, i primi tentativi, nel 1985, di rafforzamento del ruolo della finanza propria degli enti locali, il tentativo, nel 1990, del superamento del piè di lista, la delega del 1992 al Governo, la manovra Dini, dove viene introdotto per la prima volta un criterio analogo a questo, il cosiddetto fabbisogno teorico standardizzato.

Tale criterio, però, fallisce, perché non viene accettato poi dai comuni. È utile tenere presente la dinamica. Poiché alcuni enti avevano subito una perdita di risorse estremamente consistente, superiore al 3 per cento medio complessivo, si introduce una norma di salvaguardia che va a compensare e, quindi, l'operazione fallisce.

Nel 1996 si attua un altro tentativo di introdurre un meccanismo che premi lo sforzo fiscale e tariffario, ma il sistema non viene mai applicato. Questa è la situazione attuale. Il modello attuale è rimasto tale per cui questi trasferimenti vengono distribuiti secondo la casualità e la discrezionalità del criterio della spesa storica, che non si può ritenere paragonabile, per intensità di protezione del principio di uguaglianza, con quello del fabbisogno standard. Ovviamente, si tratta di arrivare a individuare i criteri con cui può essere definito.

Sul sistema tributario tracciamo la mappa per una lettura dell'esistente.

A livello comunale vi sono tredici tributi e canoni locali, quattro addizionali comunali e una compartecipazione. Il sistema, quindi, si alimenta attraverso diciotto diverse forme di entrata, modificate nel tempo e con diverse sovrapposizioni.

Porto solo un esempio, a titolo indicativo. In materia di imposta di pubblicità e occupazione del suolo pubblico, esiste una pluralità di norme inerenti i tributi locali: ci sono l'imposta comunale sulla pubblicità, i diritti sulle pubbliche affissioni, la tassa per l'occupazione di spazi e di aree pubbliche, il canone sostitutivo dell'imposta comunale sulla pubblicità e quello sostitutivo della tassa sull'occupazione degli spazi e aree pubbliche.

Il sistema è estremamente complicato e spesso tale complessità di applicazione dà luogo a un vastissimo contenzioso pendente davanti alle Commissioni tributarie, alla magistratura ordinaria, alla magistratura di legittimità e alla stessa Corte costituzionale. Di fatto, oltre ai tributi elencati, esiste anche una zona grigia, in cui la Corte costituzionale, con i suoi interventi, arriva a chiarire se si tratta di tributo vero e proprio oppure di tariffa.

Per esempio, sui canoni idrici ha stabilito la natura tributaria, mentre in altri casi l'ha negata. La situazione che riguarda la TARSU-TIA nasce proprio da un intervento della Corte costituzionale. Vi sono, quindi, interventi di razionalizzazione da parte della Corte costituzionale, che deve intervenire per indicare qual è la natura della prestazione imposta. Si tratta, quindi, di una zona grigia consistente.

A livello provinciale sono dieci le fonti che alimentano la finanza, anche in questo caso con un'evidente frammentazione. A titolo esemplificativo, l'addizionale dell'energia elettrica riguarda le utenze non domestiche, mentre quelle domestiche grava, invece, sui comuni; ha, inoltre, un effetto regressivo, per esempio.

L'imposta provinciale di trascrizione colpisce la vendita dell'usato in misura tripla rispetto a quella del nuovo. La compartecipazione IRPEF è, di fatto, un

trasferimento, essendo rimasta fissa da anni. Il tributo ambientale è strutturato come addizionale alla TOSAP: se viene riformata la parte locale, deve esserlo anche quella provinciale.

Passo al sistema tributario regionale, nel quale, a sua volta, è evidente la stratificazione. La finanza regionale si compone di undici forme impositive, tre addizionali e tre compartecipazioni.

A titolo esemplificativo, identifico alcuni nodi evidenti: l'addizionale regionale IRPEF non consente di considerare i figli a carico, ragion per cui un *single* paga la stessa addizionale regionale di un padre di famiglia con quattro figli, con una discutibile applicazione del principio di capacità contributiva, che è evidentemente diversa.

La compartecipazione IVA è assegnata in base ai consumi ISTAT, ragion per cui potrebbe darsi il paradosso che, se in una regione ci fosse l'evasione totale dell'IVA, questa comunque parteciperebbe alla quota.

Questi sono elementi che danno un'idea della situazione su cui interviene il federalismo fiscale, una fotografia dell'esistente, su cui stiamo lavorando per fornire tutti gli elementi — occorrono, infatti, diversi elementi informativi — per intervenire su tali tributi.

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

LINDA LANZILLOTTA. Signor presidente, ringrazio il professor Antonini, che ha tracciato un quadro molto interessante del lavoro della Commissione.

Intanto, valuteremo questi dati in base all'esperienza e anche alla luce delle considerazioni del professor Longobardi sullo stato della contabilità regionale e locale.

Mi permetto di esprimere una riserva sul fatto che, in pochi mesi, questa applicazione della codifica renda comparabili e leggibili i dati del sistema di finanza locale. Se assumiamo, perché i tempi della delega sono quelli e il Governo spinge, che quella base conoscitiva sia attendibile e su

di essa costruiamo tutta l'operazione, rischiamo forse di commettere errori.

Volevo poi chiedere una valutazione tecnica, da parte di studiosi della materia, partendo da due considerazioni.

Veniva richiamata l'esperienza del decreto Dini, che è stato, negli ultimi quindici anni, l'unico tentativo, oltre al Patto della salute, di riequilibrare i rapporti relativi, a risorse costanti, tra i comuni, in base a indici standardizzati (territorio, popolazione e via elencando). Poiché, a risorse costanti, ciò avrebbe comportato la riduzione delle risorse di alcuni enti, l'operazione non è stata attuata.

Pongo una domanda: in una fase dell'economia e della finanza pubblica come quella che stiamo attraversando e che attraverseremo, a risorse costanti o decrescenti, lei pensa che sia sostenibile un riequilibrio che, proprio per questo, comporta una riduzione netta delle risorse a disposizione di singoli enti, senza che ci sia un accompagnamento che anticipa l'operazione di riaggiustamento finanziario sull'organizzazione e, quindi, sulla parte strutturale della spesa?

Passo a una seconda domanda. Siamo reduci da una settimana molto drammatica per quanto riguarda l'euro. Lei non crede che, in realtà, nel medio periodo, l'operazione che ci stiamo avviando a effettuare, cioè un riaggiustamento puramente finanziario, senza che le regioni e gli enti locali che hanno costi standard più elevati siano ristrutturare, possa non tenere?

Sono d'accordo sulla valutazione per la quale non è vero che a maggiore spesa corrispondono più prestazioni o migliore qualità e, quindi, penso che questo possa essere un meccanismo virtuoso, ma ritengo che non possa ridursi solo a un aspetto finanziario. Richiede, invece, riforme strutturali di quelle amministrazioni e di quei territori, anche per fare sviluppare l'economia in un determinato modo.

Si tratta più o meno dello stesso fenomeno che è successo con l'euro, cioè l'idea che aggiustamenti puramente finanziari,

senza che le politiche europee inducessero trasformazioni strutturali delle economie, potessero poi, alla lunga, tenere.

Con il federalismo fiscale che parte, si ferma la finanza, perché tutta la parte del Titolo V che riguardava la riorganizzazione, semplificazione e razionalizzazione amministrativa, la liberalizzazione e la sussidiarietà è, sostanzialmente, cancellata. Il poco che abbiamo visto, ossia la Carta delle autonomie locali, non realizza nulla di tutto ciò. Lei non pensa che rischiamo di andare incontro esattamente a una criticità analoga, cioè a una rottura dipendente dal fatto che l'elemento strutturale di quelle amministrazioni e di quei territori non accompagna la trasformazione dell'assetto fiscale e finanziario?

WALTER VITALI. Anch'io mi complimento per il lavoro finora svolto dalla COPAFF, in modo particolare sul tema della codifica unitaria dei bilanci delle regioni, dei dati dei bilanci dei comuni e della ricognizione, che prima il professor Antonini ci illustrava, di tutto il sistema tributario nonché di quello dei trasferimenti, che, se non sbaglio, è sotto la responsabilità del professor Longobardi.

Mi rendo conto che sto per porre una domanda complessa e non mi stupirebbe se eventualmente il professor Antonini si riservesse di rispondere anche successivamente. Personalmente, però, la ritengo fondamentale per l'impostazione complessiva del nostro lavoro.

Come il presidente sa benissimo, abbiamo discusso fin dal primo minuto dell'insediamento della Commissione, con accordo di tutti, della nostra volontà di esercitare fino in fondo la prerogativa prevista dalla legge per quanto riguarda le osservazioni e le valutazioni da avanzare al Governo preventivamente alla proposta degli schemi dei decreti legislativi, perché riteniamo che questo sia il cuore del contributo che una Commissione come la nostra può offrire.

Poiché, come lei sa, professore, tutto ciò è subordinato necessariamente a elementi informativi che noi, come Commissione parlamentare, in base alla legge,

dobbiamo chiedere a voi, e io sto proprio per richiederli.

Innanzitutto, le fornisco un promemoria che abbiamo presentato come gruppo — è noto a tutti i membri della Commissione — la volta scorsa, nella seconda audizione al Ministro Calderoli. Ci siamo permessi di raccogliere, in modo un po' compilativo, ma crediamo utile, per punti omogenei tutti gli adempimenti previsti dalla legge n. 42 e li abbiamo anche suddivisi tra quelli che devono essere contenuti nei decreti legislativi delegati o in altri provvedimenti legislativi.

Il Ministro ci ha parlato — lasciando da parte il federalismo demaniale, che non consideriamo in questo momento, anche se sappiamo, come lo sa il presidente, quanto il lavoro sia ancora complesso; ma ne parleremo tra un attimo — di quattro decreti legislativi delegati. Poi, a fronte di nostre obiezioni circa il fatto che probabilmente non tutte le questioni possono essere ricondotte all'interno di tali quattro decreti, ha affermato che si trattava di un semplice indice e che avrebbero potuto essere di più.

Stiamo ai contenuti. Credo che la nostra Commissione debba essere messa in condizione di esprimere un'osservazione su ciascuno di questi grandi aggregati di problemi che dovranno essere oggetto degli schemi legislativi. Per poterlo fare, però, dobbiamo chiedere alla COPAFF quando, sulla base del lavoro che sta svolgendo, sarà in grado di consegnarci elementi informativi, allo stato dell'arte e non certamente completi e perfetti, ma sufficienti per poterci esprimere.

Per ciascuno dei quattro decreti legislativi di cui ha parlato il Ministro Calderoli, più gli altri oggetti ivi non ricompresi, che si trovano invece all'interno del nostro promemoria, vi chiederei quando ritenete di poterci fornire elementi informativi.

Il primo di questi decreti dovrebbe riguardare il sistema dei tributi locali — non aggiungo altro, solo il titolo, perché è inutile che mi addentri più di tanto — quindi le partecipazioni e il sistema delle entrate degli enti locali.

Il secondo decreto dovrebbe riguardare i livelli essenziali delle prestazioni e i fabbisogni *standard*.

In merito, devo porre una domanda: per quanto riguarda tutta la materia delle armonizzazioni dei bilanci pubblici, fermo restando il lavoro che voi avete svolto e l'auspicio che venga insediata il prima possibile la Commissione prevista dalla legge di contabilità pubblica, voi ritenete che su questa materia sia possibile procedere attraverso l'attuazione della legge n. 42 e, in tal caso, in quali tempi? Su questo punto il ministro obiettivamente è stato, forse per ragioni di tempo, non del tutto esauriente.

Il terzo decreto legislativo è riferito al sistema tributario delle regioni.

Vi è poi il quarto, che però io interpreto più dal punto di vista politico. Il Ministro l'ha citato quando ha parlato di un decreto di raccordo con la riforma tributaria. Come ricordava giustamente l'onorevole Lanzillotta, con i tempi che corrono non so se il Governo manterrà la sua intenzione di procedere anche attraverso una grande riforma tributaria. Su questo punto vorremmo avere alcuni elementi.

Non ho finito, presidente. Per quanto riguarda, invece, gli altri adempimenti che dovrebbero essere contenuti in provvedimenti legislativi separati, ce ne sono alcuni di particolare rilevanza, che devono necessariamente entrare a far parte della procedura di formazione degli strumenti di contabilità pubblica per l'anno venturo, secondo la nuova legge, la n. 196, che, come è noto, prevede la decisione di finanza pubblica entro il 15 settembre e poi la legge di stabilità entro il 15 ottobre.

Dobbiamo, già da quest'anno, prevedere almeno due cardini fondamentali di questo processo. Il primo è il patto di convergenza, che deve cominciare a individuare alcuni obiettivi di servizio per consentire a quella razionalizzazione della spesa a cui lei faceva riferimento di alimentare anche l'adeguamento dei livelli di esercizio delle funzioni secondo un piano stabilito da tale strumento legislativo.

Il secondo è la questione relativa ai livelli della pressione fiscale. Credo che dovremmo, a partire dall'anno prossimo, cominciare a vedere esercitata questa importante prerogativa.

Credo che la COPAFF, tramite noi, la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, dovrebbe proporre al Governo un'osservazione anche su questo punto, in modo tale da non trovarci con un doppio binario per cui, mentre da una parte emaniamo i decreti legislativi delegati, dall'altra il Governo non sia in condizione — perché non è attrezzato, non era sufficientemente attento o le questioni della crisi finanziaria sono veramente grandi — di applicare fin dal prossimo esercizio finanziario ciò che questa legge prevede.

Mi rendo conto che sono domande complesse e, quindi, non chiedo una risposta immediata. Se non è nelle condizioni di poterla dare, domando quantomeno che ci venga fornita, in modo tale che possiamo anche programmare i nostri lavori.

PRESIDENTE. Mi complimento per l'eccellente sintesi, perché in queste domande è contenuto l'intero lavoro che avremo davanti nei prossimi anni.

LUCIO ALESSIO D'UBALDO. Se fossimo in un convegno, userei espressioni un po' più spicce e sapide per farmi intendere, ma siamo in un'aula parlamentare e impiegherò criteri più rigorosi e sobri, o almeno mi sforzerò di farlo con rapidità.

Svolgo una prima osservazione, professor Antonini. Mi crea imbarazzo sentire una registrazione dei fatti come se, sostanzialmente, il quadro dei bilanci comunali non fosse da anni ormai sotto controllo. Credo che sia giusto che la Commissione bicamerale registri che si poneva obiettivamente la necessità di portare dentro il sistema la razionalità che ci è stata invidiata ovunque, su cui si tengono convegni in giro per il mondo. Quello che è stato compiuto dagli anni Settanta in poi per gli enti locali è sicuramente un punto di eccellenza; parlo di comuni, province e comunità montane.

Resta fuori quello che è avvenuto negli anni Novanta, ossia le esternalizzazioni, che non si sapeva bene come codificare. Giustamente, si sta compiendo un'opera — senza volerla sminuire — di sana, corretta e alta manutenzione. Non è giusto, però, lasciare agli atti una rappresentazione come se, per quanto riguarda comuni, province e comunità montane fossimo di fronte a una situazione da anno zero.

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE
PAOLO FRANCO

LUCIO ALESSIO D'UBALDO. Mi avventuro ora su un terreno che conosco meno. Ho l'impressione che all'anno zero ci troviamo di fronte al quadro di bilancio delle regioni. Ogni regione, dotata di autonomia non solo normativa secondaria e regolamentare, ma anche legislativa, ha organizzato i propri bilanci con una libertà ben più ampia.

Se esiste una ragione per la quale lo strumento del cosiddetto federalismo fiscale ha un senso, è proprio perché crea un accentramento. Dobbiamo, quindi, spiegare all'opinione pubblica che non stiamo decentrando e lo voglio precisare anche ai colleghi della Lega: stiamo accentrando una procedura, come è tipico di ogni processo di federalismo fiscale, anche se non siamo uno Stato federale. Chiediamo, dunque, alle regioni — non so adesso quale sia lo strumento di legge, se in sede di decreto delegato abbiamo la forza per imporlo — di adottare una codifica dei bilanci uniformi per sapere che cosa succede sia in Sicilia, sia in Calabria, sia in Lombardia e via elencando.

Questo è il problema dei problemi. All'interno di questo problema procedurale, se ne pone uno sostanziale. Quando parliamo di bilanci comunali, sappiamo di che cosa parliamo, cioè di servizi al cittadino e spese istituzionali, dei diversi capitoli di bilancio; quando parliamo della spesa regionale sappiamo che al 50-60 per cento, a seconda delle regioni, talvolta anche al 70 per cento, la spesa è destinata

alla sanità. Inseriamo la spesa della sanità dentro le spese della regione, ma sappiamo che essa ha una dinamica che non è riducibile alla logica degli enti locali o dell'ente regione. Vi rientra, ma con tutta la sua autonomia.

Arriviamo ora a un punto che rappresenta una tortura, per me quando mi pongo il problema e anche per coloro i quali dovrebbero rispondermi, ma non lo fanno mai. Adottiamo il criterio del costo standard facendone una sorta di tabù positivo — chiamiamolo così, in modo da non discutere su questo punto — perché, voltando la pagina, dove c'è la sanità, abbiamo scoperto che esiste il DRG (*Diagnosis-related group*), che dovrebbe essere proprio l'analogo più vicino per compiere tale operazione.

A me è capitato e capita ancora residualmente di compiere un'esperienza come presidente dell'Agenzia di sanità pubblica nel Lazio e le posso assicurare — lo riferisco a lei, ma naturalmente anche ai colleghi — che se c'è una questione sulla quale si è unanimemente d'accordo, in qualsiasi convegno si vada, scientifico, tecnico o politico, è quella per cui tutti sono pronti ad affermare che il DRG è stato un fatto convenzionale, che ha rappresentato un modo per mettere dentro ad alcuni involucri le spese delle prestazioni, ma che oggi è meglio non riaprire tali involucri perché sappiamo bene che il tutto è molto convenzionale e astratto.

Stiamo, dunque, identificando l'ipotesi del costo *standard*, la logica del costo standard tirandola fuori da un'esperienza, grosso modo quella del DRG, che è tutta convenzionale.

Svolgo un'ultima osservazione. È inevitabile che il costo standard — talvolta in Commissione ho portato esempi banali, ma utilizzo anche un'espressione un po' più completa — sia composto anche e soprattutto del costo del personale. Quando si sostiene che bisogna conoscere il costo di un servizio e come una voce di bilancio è strutturata o strutturabile, è evidente che si arriva anche al costo del personale.

Veniamo, in conclusione, a una questione politica. Stiamo passando — lo ricorderà la mia amica, l'onorevole Lanzilotta, che nella sua vita professionale si è occupata di queste tematiche — a un dibattito che negli anni Settanta ci portò dalla programmazione dell'offerta, che si invitava a mettere da parte perché non reggeva, alla programmazione della domanda.

Si tratta di un movimento analogo a quello che stiamo effettuando noi su questo terreno specifico. Mi spiego bene: fino a oggi i sindaci — il collega Vitali è stato in questo Paese un sindaco importante di una città importante — negli anni Ottanta-Novanta, venivano anche in piazza ad affermare che lo Stato doveva limitarsi a fissare un livello di trasferimento e poi il comune doveva essere sostanzialmente libero di fare quello che riteneva opportuno.

Questa era la programmazione dell'offerta. Se qualcuno — cioè il dottor Giuncato del Ministero dell'interno — provava a chiedere di poter conoscere quando si effettuavano assunzioni, quale criterio era utilizzato e se si andava oltre un dato parametro, si sentiva rispondere di no. Il povero Giuncato ha perso perché tutto il movimento delle autonomie locali, che combatté battaglie su questo punto, rispose che il Ministero non poteva intervenire su quella decisione, che era libera.

Il risultato qual è? Se si riceve cento e si è liberi di gestirlo, ci sono stati comuni che hanno assunto di più. Qualcuno ha assunto di meno, perché non poteva farlo.

Adesso, noi che cosa facciamo? Questo è il motivo per cui passiamo alla programmazione della domanda. Se parliamo del costo standard, arriviamo pure al costo del personale e dobbiamo andare a vedere come si sono comportati il piccolo comune, quello medio, quello di montagna, la provincia e, quindi, programmare una riconduzione a razionalità secondo parametri astratti, come fa la FIAT per lo stabilimento di Termini Imerese o della Polonia: il parametro è sempre quello. Per produrre un determinato bene o servizio, lo standard è quello. Questa è la program-

mazione, per analogia, si intende, della domanda ed è il movimento che stiamo compiendo.

Vorrei capire, visto che questo percorso è iniziato, se esistono le condizioni — non dico politiche, perché le diamo per acquisite — perché si compia un'operazione mai vista. Riformiamo, cioè, dal basso l'esistenza stessa degli enti locali, forzando la mano su processi che sono anche di microsistema, di micrologica, per assestare tutti i comparti razionalmente. Credo che sia un'impresa ciclopica, destinata a incontrare una scarna o scarsa fortuna operativa.

Mi pare molto più semplice, logico, razionale ed efficace stabilire parametri di massima e poi lasciare gli enti liberi di operare, come una battaglia autonomistica per un lungo tratto ha sempre voluto che fosse. Se, invece, ribaltiamo questa logica, a parte che si va a restringere clamorosamente lo spazio di libertà delle amministrazioni, penso che saremmo tutti molto più impegnati in una diffusione di energie pazzesche, con risultati — lo ripeto — non so fino a che punto razionalmente conseguibili.

ANTONIO MISIANI. La mia prima considerazione è che ritengo molto apprezzabile il lavoro messo in campo dalla COPAFF, che ci è stato riassunto dal professor Antonini. Credo che la mole di dati raccolti e riclassificati sia la base indispensabile per qualunque tipo di operazione di riforma del sistema.

Da questo punto di vista, oggettivamente partivamo all'anno zero e ritengo che avere una *data room* operativa sia fondamentale. Mi permetto, anzi, di invitare il presidente della Commissione a renderla pubblica il prima possibile, in modo tale da consentire a tutti coloro che sono a diverso titolo interessati al tema del federalismo fiscale di lavorarci sopra, compresi i sottoscritti.

Se i dati sono stati raccolti, è utile che vengano resi pubblici, permettendo a tutti gli studiosi, ai centri studi e ai tanti soggetti che in questo Paese hanno seguito e continuano a seguire il dibattito sul

federalismo fiscale di poterci lavorare, in modo tale da accrescere le nostre fonti di informazione nel momento in cui dovremo assumere decisioni cruciali.

Passo alla seconda questione. Nell'*excursus* che lei ha svolto, professore, ha giustamente ricordato le diverse false partenze in materia di finanza locale per quanto riguarda la rideterminazione dei rapporti tra Stato ed enti territoriali sulla base di criteri standardizzati e non cristallizzati sulla spesa storica. Mi riferisco al decreto Dini e a tutto ciò che stato ricordato.

La mia domanda è molto semplice, ma — mi rendo conto — molto ampia: perché questa volta dovrebbe andare meglio rispetto al passato e a quei fallimenti, che oltretutto erano relativi a un pezzo del sistema? Oggi parliamo di una riforma molto ambiziosa, che punta a cambiare l'organizzazione di 230 miliardi di euro di entrate di spesa pubblica nella sua interezza. Perché dovrebbe andare meglio, in una fase di oggettiva difficoltà della finanza pubblica?

La RUEF (Relazione unificata sull'economia e la finanza pubblica), che è stata resa nota pochi giorni fa, indica la necessità di una manovra di 1.6 punti di PIL tra il 2011 e il 2012, che investirà, peraltro, anche gli enti locali. Mi piacerebbe sapere se tale manovra che si abatterà sul sistema degli enti locali sarà ancora una volta indiscriminata, oppure inizierà a essere differenziata nel suo impatto, anche tenendo conto del lavoro che voi svolgete.

Nella RUEF, comunque, credo che non venga nemmeno citata l'espressione « federalismo fiscale ». Vedo, inoltre sui giornali e sui grandi organi di informazione la comparsa di svariati editoriali, che iniziano a parlare di rinvio della riforma in connessione alla crisi dell'euro e a quanto è successo in questi giorni.

Vorrei una parola da parte del presidente per quanto riguarda il passaggio complicato che abbiamo di fronte, anche in relazione all'esperienza storica e alla condizione attuale.

Vengo all'ultimo punto, con cui chiudo, sul costo *standard*. Dalla relazione che lei

ha presentato mi pare di leggere — mi corregga se ho inteso male — un giudizio critico sui meccanismi basati sulla quota capitaria aggiustata. Non rischiamo di complicarci la vita, avventurandoci in un modello di determinazione dei costi standard, se a questo punto non si usa una quota capitaria aggiustata, basata sulla stima delle funzioni di produzione di ciascun servizio pubblico?

Personalmente, ritengo che il costo standard sia naturalmente un pilastro della riforma, ma che forse ragionare su un criterio a maglie larghe di standardizzazione dei costi sarebbe preferibile rispetto a un sistema di grande complessità, che richiederebbe una massa enorme di dati, con tutti i problemi, tecnici e non, che sono stati ricordati anche dall'intervento che mi ha preceduto.

Mi interesserebbe capire il parere del presidente della COPAFF sulla direzione di marcia per quanto riguarda tutta la materia della determinazione dei costi *standard*, se andiamo a maglie larghe, oppure se ci avventuriamo sul terreno micro a proposito di questo elemento essenziale della riforma.

ROLANDO NANNICINI. Presidente, la ringrazio anch'io per le notizie che ci ha dato. Ho bisogno, però, di una chiarificazione.

La relazione che sarà presentata il 30 giugno, predisposta dal Governo, su cui voi state lavorando, non andrà certamente solo sul tema degli enti locali, perché esiste anche un bilancio dello Stato, sul quale dobbiamo riflettere. Mi si può rispondere di prendere la RUEF e vedere la Ragioneria dello Stato. Si tratta, però, di dati solo nazionali: essi non danno un'idea di armonia, perché non si parla mai di evasione, sembra che non esistano problemi in questo Paese e che tutto sia perfetto.

Ci sono invece valutazioni da effettuare sul tema delle entrate, delle accise; alcuni elementi sono da valutare analiticamente, come nel caso delle regioni a statuto speciale che determinano i loro bilanci attraverso tali entrate dello Stato. Sarebbe,

quindi, anche interessante capire come le entrate complessive dello Stato vengano ripartite sul piano anche con le regioni a statuto speciale e vedere poi anche il gettito dell'IVA e di altri tributi.

Sviluppo il mio ragionamento. Credo che il federalismo possa andare avanti e sono ottimista sulla legge n. 42. Non le pongo problemi politici, perché le domande sono di ordine tecnico. Rilevo, però, che i dati che dovrete darci riguardano 8.104 comuni. I comuni sotto i mille abitanti — vado a memoria — saranno 1.500-1.600; quelli sotto i 3.000 abitanti ricordo che sono più di 4.200, quasi il 50 per cento degli 8.104 complessivi. Dovranno essere trattati meglio, perché dovremo tenere conto del loro costo, del loro elemento di costo *standard*, del costo personale e di alcuni altri elementi, fino a che non va avanti la Carta delle autonomie locali e non si perviene ad alcuni criteri di razionalizzazione.

Ritengo, dunque, che sia indispensabile una differenziazione per regione e per classi di comuni. Non ci comunicherete il costo di tutti gli 8.104 comuni, ma dovrete dividerli — spero che facciate così nella relazione — per classi di 1.000, 3.000, 5.000 e 10.000 abitanti, in modo che possiamo renderci conto.

La spesa del personale si può calcolare benissimo *pro capite* e, quindi, ci si rende conto della dimensione regione per regione e comune per comune. Poi constateremo una verità: dove è minore il trasferimento, maggiori sono le entrate proprie, perché la spesa *pro capite* dei comuni italiani è piuttosto standardizzata, con diversità più o meno da trovare nelle classi e nelle dimensioni delle regioni.

Ci sono, però, enti che erogano servizi: credo che sia possibile che chi ha entrate proprie possa conservarle, e che per gli enti che hanno minori trasferimenti ci siano fasi transitorie da discutere con correttezza con le autonomie locali. Non credo che il giorno in cui si definiranno i costi standard, si stabilirà, per esempio, di trasferire ai comuni che prima avevano 500 euro *pro capite*, solo 270, in quanto lo standard è stato fissato a 270,. Sarebbe il

fallimento dell'operazione. Se, invece, riconosciamo che i comuni hanno già una loro autonomia, attraverso le loro entrate, discuteremo su come conservarle in un periodo transitorio.

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE ENRICO LA LOGGIA

ROLANDO NANNICINI. Sarebbe anche interessante capire quanto riscuote lo Stato in quelle realtà regionali. Non credo che si possa attuare il federalismo senza concepire quale sia l'entrata dell'IVA o IRPEF della Sicilia. Vorrei saperlo nella relazione complessiva, non basta solo il dato dell'IVA o dell'IRPEF nazionale.

Peraltro, qualcuno pensa a una compartecipazione. Negli elementi non è definito dalla legge n. 42, ma lo strumento può essere anche una compartecipazione dell'IRPEF o dell'IVA; occorre, quindi, capire che cos'è.

Il lavoro è, dunque, buono, ma ci sono alcuni dati da integrare per classi di abitanti, dimensione geografica e regionale, per poter valutare meglio.

Sulla sanità, sono scandalizzato quando si volgarizza troppo il DRG. Era un parametro che permetteva, ad esempio nel caso di sette chirurghi che avevano un'unità operativa intoccabile e che per fare i turni avevano bisogno di 25 infermieri e di tutta la struttura, di far loro presente che si potevano pagare i DRG fuori dalla ASL o dalla regione, perché c'era una compensazione, mentre tale unità operativa non arrivava nemmeno a raggiungere il 40 per cento della domanda o del costo del DRG delle prestazioni.

Come sempre, in Italia, le categorie sono più forti della politica; si buttano via gli strumenti a disposizione e se ne cercano altri, mentre il DRG, anche se non perfezionato, dà uno standard del funzionamento. Sappiamo tutti che nella generalità — non voglio parlare del nord o del sud — una buona parte dei cittadini di alcune regioni vanno a chiedere prestazioni sanitarie in altre perché hanno libera scelta.

Occorre, quindi, anche su questo punto quantificare il fenomeno o l'elemento che non risulta. Non vorrei che esistesse personale eterno nelle strutture, che deve rimanere sempre lì perché ci deve essere in ogni caso, non eroga prestazioni, e nessuno trova il coraggio di affermarlo. Non si gli fa nemmeno presente che raggiunge solo il 40 per cento delle prestazioni di base o specialistiche. C'è un costo. Nessuno ha il coraggio di dirlo, perché si è smesso di tenere questo dibattito.

Mi aspetterei nella relazione alcune riflessioni di questo tipo, perché quello federale deve essere un progetto di conoscenza. Mi sembra che si voglia graffiare la realtà, senza però toccarla fino in fondo.

MARCO STRADIOTTO. Ringrazio per la relazione. Volevo pregare il professor Antonini di farci avere quanto prima, quando ne disporrà, numeri che, secondo me, sono fondamentali per riuscire a comprendere come evitare di fallire in questa operazione, come è avvenuto in passato e come lei giustamente ricordava.

A mio avviso, comunque, possiamo risolvere la questione o tentare di arrivare a una più equa distribuzione delle risorse non solo ragionando sui costi standard, ma accompagnando il processo con un meccanismo che responsabilizzi di più l'ente locale e, allo stesso tempo, gli dia più autonomia.

Ciò può essere fatto se fin da subito, quindi, penso fin dalla prossima finanziaria, si cambia il Patto di stabilità. Oggi il Patto di stabilità per gli enti locali toglie autonomia e responsabilità, perché tratta tutti allo stesso modo e, per assurdo, mette nelle condizioni peggiori quelli che, finora, sono stati i migliori. Se si dice a un comune sprecone che deve migliorare del 2 per cento, resta sprecone; dire a un comune virtuoso che deve migliorare del 2 per cento, se ha sempre rispettato il Patto di stabilità, lo fa ritrovare agganciato al chiodo.

Questo è fondamentale, perché ci troveremo davanti alcuni comuni che hanno 600 euro per abitante e altri che ne hanno

50, e non è detto che i servizi resi siano molto diversi. Questa è la realtà. Oltre ad affermare che chi ha un costo standard della metà, di conseguenza, riceverà metà trasferimento — immaginate che cosa significhi questo — sarebbe auspicabile che affiancassimo ciò ad una maggiore responsabilità e autonomia.

In questi giorni, relativamente al federalismo demaniale, abbiamo affermato che, nel caso in cui il patrimonio devoluto venga dismesso, il suo ammontare va, in parte, in riduzione del debito dello Stato e, in parte, di quello dell'ente locale. Non dovremmo neanche precisarlo, se ci fosse un Patto di stabilità intelligente. È normale che, di fronte a un ente locale, che non possa far *deficit* ma solo debito, perché questa è la regola per l'ente locale, dovremmo impostare il Patto di stabilità in modo da evitare che il comune contribuisca ad aumentare il debito della pubblica amministrazione nel suo complesso, perché su quel parametro siamo valutati, dal punto di vista dell'indebitamento.

Ritengo, dunque, fondamentale che, oltre al ragionamento sui costi e sui numeri, riusciamo effettivamente a cambiare impostazione, ma dobbiamo farlo subito. Diversamente, accadrà quello che è successo ad altri provvedimenti precedenti, se immaginiamo di arrivare con i costi standard, con la situazione di differenza esistente. L'abbiamo vista sulle spiagge. La tabella che ci ha fornito la Corte dei conti sul gettito delle spiagge a seconda delle diverse regioni è incredibile. Si passa da 116.000 euro a chilometro dell'Emilia Romagna a 6.000 in alcune regioni del sud. Stiamo parlando non di coste in generale, ma di parte balneabile. Solo questo dà la dimostrazione della differenza che troviamo e stiamo parlando solo di un dato.

Se andiamo a vedere i trasferimenti, ci sono dati incredibili. Se andiamo a vedere i dipendenti per abitante, anche a parità di categoria, ci troviamo con amministrazioni che hanno un dipendente ogni 300 abitanti e altre che ne hanno uno ogni 50. Questa è la situazione.

Se siamo in questa situazione e non vogliamo fallire l'operazione di dare equità

e giustizia nella distribuzione delle risorse, perché è questo l'obiettivo che ci diamo con il federalismo, dobbiamo accompagnare il processo, non maltrattando i comuni, cioè evitando di dare loro autonomia e responsabilità, ma, viceversa, con una legge del Patto di stabilità completamente diversa, dando autonomia e possibilità di agire in presenza di determinati parametri e, quindi, responsabilizzando gli enti locali. Grazie.

PRESIDENTE. Se non ci sono altri interventi, do la parola al professor Antonini per la replica.

LUCA ANTONINI, Presidente della CO-PAFF. Inizio, molto sinteticamente, a rispondere. Do un indice della risposta e, contemporaneamente, prego il professor Longobardi di colmare poi le lacune più evidenti.

L'ultimo intervento, quello del senatore Stradiotto, mi permette di ritornare al primo, quello dell'onorevole Lanzillotta. Svolgo, però, una premessa di carattere generale: noi parliamo come tecnici, come componenti di una Commissione che non ha valore politico. Non potete chiedere a noi di compiere scelte di tipo politico, perché non è responsabilità nostra. Possiamo far presenti i nodi del sistema con cui veniamo a contatto, però non siamo i decisori. Svolgiamo un'attività tesa a fornire al Governo tutti gli elementi informativi necessari e, come dispone la legge, anche un'attività di consulenza: però la decisione politica spetta poi, evidentemente, al Governo. Ci sono questioni su cui non siamo in grado di rispondere, perché è la responsabilità politica del Governo a entrare in campo.

Svolta questa necessaria premessa, entro nel merito anche dell'ultima questione, proprio l'esempio delle spiagge. La domanda dell'onorevole Lanzillotta, secondo me, ha in sé anche, latente, la risposta sul perché, dal punto di vista tecnico, non dovrebbero ripetersi i fallimenti del passato in questo contesto.

Esaminiamo l'esempio delle spiagge. Il contesto, ormai, si è spostato in senso

marcatamente federale: con la riforma del 2001, è stato attuato un decentramento di competenze di alta intensità. Per esempio, la materia del turismo è di competenza regionale esclusiva. Se, dunque, la proprietà delle spiagge oggi è dello Stato e passa alle regioni, è ipotizzabile che nasca una sinergia tra l'aspetto proprietario e la funzione legislativa. Oggi una regione non può intervenire o ha margini molto limitati di intervento sui canoni demaniali. Ci sono state alcune regioni che hanno tentato di legiferare, ma la Corte costituzionale ha dichiarato incostituzionali le leggi che rimodulavano i canoni, stabilendo che, poiché non c'è la proprietà, l'aspetto dominante è legato alla competenza legislativa e, quindi, le regioni non possono intervenire sui canoni.

Determinando il passaggio dei beni, della proprietà delle spiagge alle regioni, queste ultime acquistano, ai sensi della Corte costituzionale, una piena competenza. Da quel punto di vista, la funzione legislativa entra in sinergia anche con il meccanismo dell'entrata: la regione avrà interesse a utilizzare tale funzione legislativa, perché i canoni non sono più riscossi dallo Stato, ma dalla regione stessa.

Mettiamo a regime il federalismo. Un federalismo a metà, che non ha la responsabilità impositiva, non funziona. Concordo con l'osservazione dell'onorevole Lanzillotta: c'è un articolo 118 della Costituzione da attuare e una ristrutturazione del sistema importante da realizzare. Penso, però, che molte competenze legislative per questa ristrutturazione, oggi, non siano più in capo allo Stato, ma, per esempio, alla regione. Ritengo che si possa fare tanto a livello di funzione legislativa regionale.

Perché — è questo è vero — spesso si è vista una scarsa utilizzazione del processo di modernizzazione a livello regionale? Per esempio, quali regioni hanno operato forti interventi di deburocratizzazione? Eppure la competenza, oggi, è in gran parte regionale. Penso che il meccanismo del federalismo fiscale, innescando una responsabilità di fronte all'elettore, cioè una responsabilità di tipo impositivo,