

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
ENRICO LA LOGGIA

La seduta comincia alle 14,25.

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 Comitato di rappresentanti delle autonomie territoriali di cui all'articolo 3, comma 4, della legge n. 42 del 2009, nell'ambito dell'esame dello schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario (Atto n. 317).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'esame dello schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario (atto n. 317), l'audizione del Comitato di rappresentanti delle autonomie territoriali di cui all'articolo 3, comma 4, della legge n. 42 del 2009.

Il Comitato è rappresentato dal presidente Errani, dal presidente Caldoro, dalla presidente Polverini e dal presidente Cota, dal presidente Zingaretti e dal presidente Perugini.

Do la parola al presidente Errani per lo svolgimento della relazione.

VASCO ERRANI, *Presidente della regione Emilia-Romagna e presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome*. Buongiorno a tutti. Illustrerò brevemente la posizione delle regioni, che peraltro voi conoscete già.

Parto da un primo punto. Noi abbiamo fatto un accordo con il Governo, a dicembre, ma questo accordo non ha trovato ancora concretizzazione, dunque siamo in una situazione di pre-accordo, fino a che il Governo non darà allo stesso piena applicazione. Dico questo anche perché è evidente l'incrocio e l'intreccio esistenti tra quell'accordo e il decreto sul federalismo fiscale, in relazione alla manovra del decreto-legge n. 78, poi legge n. 122 del 2010.

Questo è il primo problema che poniamo, con un atteggiamento assolutamente istituzionale. Del resto, nell'intesa che abbiamo siglato con il Governo è molto chiara la relazione che esiste tra quell'accordo, le risorse di quell'accordo e i sistemi ad esse collegati, e il federalismo fiscale.

Peraltro, abbiamo assistito anche a un meccanismo che, in fondo, dovrebbe essere di interesse di questa Commissione bicamerale in relazione al modo in cui si intende il federalismo fiscale. Nel Milleproroghe vi sono alcuni interventi sulle regioni assolutamente « afederali » (mi esprimo così per essere istituzionale). La scelta di predisporre un provvedimento che prevede che per le calamità naturali i presidenti delle regioni possano aumentare le addizionali finché serve loro, fa pensare che ci troviamo in un sistema diverso rispetto a quello di relazioni tra Stato centrale e sistemi territoriali, in relazione

alle gestioni delle calamità. Allora bisognerebbe discutere se vengono trasferiti alle regioni i fondi per le calamità, così come sarebbe giusto, ma così non è, come ben sapete. Peraltro, si tratta di un fondo che, nella storia di questi ultimi anni, è stato molto robusto e in capo alla protezione civile.

Vi è un intervento relativo alla sanità, per 70 milioni, che vengono utilizzati per finanziare anche gli enti lirici. Nulla da dire sugli enti lirici, ma il problema è che si trattava di risorse regionali.

Vi è un intervento per riconoscere giustamente l'emergenza legata alle alluvioni in Veneto, Liguria e Campania. Il problema è che il finanziamento viene preso dai fondi delle regioni. Voi capite che questa dinamica non assicura affatto l'impianto federale, e sono sicuro che il Ministro Calderoli su questo punto sarà pienamente d'accordo con me. Questo è il primo problema sostanziale.

Un ulteriore punto su cui vogliamo richiamare l'attenzione attiene alla necessità di un raccordo tra i diversi decreti legislativi, quello del cosiddetto federalismo municipale e quello del federalismo regionale e provinciale. E deve trattarsi di un raccordo coerente. Citerò qualche esempio per intenderci.

Se nel decreto noi scriviamo che si fanno le addizionali Irpef dei comuni, delle regioni e poi scriviamo in un comma che questo avviene senza aumentare la pressione fiscale, la mia ingenua domanda è la seguente: come? Questo per me significa raccordo, ed è un problema non secondario, soprattutto per noi regioni, che siamo convintissime del federalismo fiscale e dunque lo vogliamo.

Un altro tema attiene alla gestione del fondo perequativo, stralciato dal decreto legislativo delle regioni e delle province e inserito in quello dell'autonomia dei comuni. Considerando che il decreto-legge n. 42 parla del ruolo delle regioni nel fondo perequativo, è uno stralcio parziale o è un cambio? Non vorrei che ci trovasimo di fronte a due provvedimenti che dicono due cose diverse.

Inoltre, nell'intesa abbiamo raggiunto un punto di mediazione in relazione a una questione che per noi è relevantissima, quella relativa al tema dei LEA e dei LEP, e soprattutto di questi ultimi. Voi sapete che i LEP, livelli essenziali delle prestazioni, non ci sono, ma per noi la definizione del fabbisogno necessita della gamba LEP: costi standard, LEP, fabbisogno. Diversamente, il fabbisogno sarebbe esclusivamente determinato dalla legge di stabilità. Con il Governo abbiamo raggiunto un accordo che prevede che i LEP, necessitando, come sapete, di un percorso parlamentare, devono essere definiti — provvisoriamente almeno — in un'intesa nella Conferenza unificata per poter definire il fabbisogno.

Sarebbe molto importante che questa Commissione, su questo punto, approfondisse il ragionamento, per consentirci di capire bene questo passaggio.

Sul percorso dei costi standard — devo dire che ho solo letto, oggi, un articolo del *Sole 24 Ore* relativo a uno studio condotto dall'Ufficio studi della Camera — noi abbiamo raggiunto un difficile punto di incontro. Poi vi consegneremo gli emendamenti che abbiamo predisposto, mentre avete già gli emendamenti relativi all'intesa con il Governo, poiché mi pare che avete ricevuto un testo raccordato. Comunque, noi avevamo avanzato altre proposte, poi abbiamo trovato un punto di incontro con il Governo.

Sul tema dei costi standard bisogna capire bene se essi sono applicati e vorrei dire per chiarezza che il tema dei costi standard non interagisce con quello del riparto. Il riparto del fondo sanitario è legato al quadro che le regioni, che faticosamente stanno discutendo di queste questioni, e poi il Governo, debbono costruire.

I costi standard non sono relativi al riparto e al criterio dei riparti, ma sono relativi a quanto, seppure per comparti, la sanità ospedaliera, farmaceutica, territoriale debbono mediamente costare in relazione all'erogazione di quei servizi.

Un altro problema attiene al Comitato permanente per il coordinamento della

finanza pubblica che, secondo noi, è da anticipare assolutamente, se fosse ancora possibile nel decreto sul federalismo municipale — credo che su questo siamo tutti d'accordo, è una previsione del decreto n. 42, è uno strumento indispensabile — oppure in quello delle regioni. Certo, questa previsione non può essere lasciata nel decreto relativo alle penalità di cui si sta discutendo, decreto che noi giudichiamo incostituzionale ed esorbitante.

Il Comitato permanente sulla finanza pubblica è un elemento fondamentale per gestire il federalismo fiscale e per avere, finalmente, punti di vista condivisi. Questa è la prima condizione per raddrizzare l'albero storto perché, in verità, come voi sapete, è abbastanza difficile condividere, ad oggi, i numeri, il chi fa che cosa, chi spende, a quale livello, in che modo e sulla base di quale fonte.

Se non è possibile anticipare la previsione di questo Comitato nel provvedimento sul federalismo municipale, che credo sia già stato consegnato dal Governo al Senato, con la relazione, a questo punto direi che dobbiamo inserirla nel decreto sul federalismo regionale.

Noi ci fermiamo qui, ribadendo alla Commissione che siamo disponibilissimi, attentissimi e pronti a lavorare per dare una risposta a queste questioni, insieme ad altre che sono frutto dell'intesa con il Governo.

PRESIDENTE. Ringrazio il presidente Errani.

ROBERTO CALDEROLI, *Ministro per la semplificazione normativa*. Avendo sentito l'auspicio del presidente Errani rispetto alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, attualmente contenuto nel decreto su premi e sanzioni, che non mi sembra essere condiviso completamente dal presidente Errani, ci sarebbe la possibilità, in sede di Conferenza unificata, di un'espressione del parere rispetto alla parte relativa alla Conferenza permanente, da poter eventualmente recepire nel decreto sulle regioni e le province?

VASCO ERRANI, *Presidente della regione Emilia-Romagna e presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome*. Secondo me, possiamo andare avanti anche così, ma se questo è necessario possiamo farlo.

ROBERTO CALDEROLI, *Ministro per la semplificazione normativa*. Se si esprime un parere, lo scorporiamo da quel decreto e lo inseriamo in questo.

VASCO ERRANI, *Presidente della regione Emilia-Romagna e presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome*. Perfetto. Non c'è alcun problema.

PRESIDENTE. Abbiamo fatto un bel passo avanti, e in diretta, almeno nelle buone intenzioni.

Do la parola al presidente Zingaretti.

NICOLA ZINGARETTI, *Presidente della provincia di Roma*. Intervengo molto brevemente, poiché abbiamo consegnato alla Commissione un documento contenente alcuni giudizi e opinioni, ma anche concretamente emendativo del testo.

Mi limito, dunque, semplicemente a segnalare quattro temi che reputo i più significativi.

Il primo — lo diceva anche il presidente Errani — riguarda una preoccupazione molto forte per la perdita di un quadro di insieme del percorso politico di attuazione del federalismo fiscale. In particolare, questo è dovuto al processo che si è determinato riguardo al federalismo municipale, al testo uscito dal Governo, al percorso parlamentare e all'approvazione del testo finale. Il percorso politico, a nostro giudizio, ha introdotto o rischia di introdurre misure che intervengono di fatto limitando la libertà della discussione sui decreti che seguono. Pertanto, il primo punto che mi sento anche io di sottolineare è quello del ritorno a una gestione e a un confronto sul percorso politico, che deve essere unitario e deve tenere in considerazione i tre livelli degli enti locali. Peraltro, il combinato disposto di quello

che sta emergendo, allo stato attuale, rischia concretamente di intervenire mettendo in discussione la possibilità, negli anni e nei mesi a seguire, per le province di soddisfare gli elementari obiettivi delle competenze attribuite alle province stesse.

Il secondo tema è ancora più aggravato perché, allo stato attuale, non c'è traccia nella copertura, nel decreto, dei drastici tagli alle risorse per le province nel 2012, che si sommano a quelle del 2011 (per il 2012 circa 500 milioni di euro) e che in qualche modo costituiscono un *handicap* fondamentale allo sviluppo di qualsiasi ipotesi di procedimento del federalismo e di attuazione di un'autonomia impositiva che, per quanto riguarda, peraltro, le province è allo stato attuale più figurativa e raccontata che non reale, proprio perché dipendente da altri decreti e dalla compartecipazione ad altre imposte la cui leva di comando è collocata in altri enti.

Il terzo elemento da sottolineare, a mio giudizio, riguarda le forme adottate per la compartecipazione all'Irpef, che denotano un trasferimento camuffato, perché siamo di nuovo a un trasferimento di fondi determinato in altri livelli, mentre noi pensiamo che si debba andare a una reale territorializzazione delle imposte e, soprattutto, a una dinamicità del tributo al crescere delle entrate erariali, quindi più alla definizione di criteri certi per le province che sottraggano queste ultime a una trattativa annuale e periodica.

Infine, quanto al teorico percorso di avvio di una fase di federalismo e di discussione di competenze su materia fiscale, segnaliamo che, come anche recentemente attestato dalla Corte dei conti, lo Stato deve, per residui perenti, agli enti locali e in particolare alle province circa 3 miliardi di euro (per le province a statuto ordinario 2 miliardi 600 milioni di euro) ed è evidente che in una fase di crisi economica e finanziaria e in un periodo di innovazione per quanto riguarda i prelievi fiscali, farlo in assenza di un confronto e di certezze sull'esito di queste importanti cifre e somme rende tutto il percorso legislativo, per quanto riguarda le province, molto più complesso se non, nella

forma attuativa, praticamente impossibile. In qualche modo, dunque, è importante che anche questo tema venga messo in discussione.

Infine, probabilmente sarebbe utile, visto che comunque un processo di riforma è aperto, trovare il modo di inserire, nell'ambito della discussione sulla fiscalità riguardo alle province, le regioni e i comuni, anche tutte le norme relative alla finanza delle città metropolitane. Si tratta di un punto molto controverso ma visto che, almeno nella parte legislativa, su questo punto si sono fatti dei passi in avanti, non possiamo *in itinere*, dentro un processo riformatore e in un passaggio così delicato, rimuovere questo elemento come tema di discussione e poi di decisione.

PRESIDENTE. Ringrazio il presidente Zingaretti. Do la parola al sindaco Perugini.

SALVATORE PERUGINI, *Sindaco di Cosenza e vicepresidente dell'ANCI*. Anch'io svolgerò alcune brevi riflessioni, avendo elaborato, nell'ambito dei quattro componenti del Comitato, un documento che consegniamo alla Commissione. Il documento è stato elaborato, ovviamente, all'interno di una discussione più ampia, considerato che, anche se siamo componenti di questo Comitato, sostanzialmente rappresentiamo tutto il mondo associativo dei comuni.

Non c'è dubbio che io condivido alcune considerazioni esposte sia dal presidente Errani che dal presidente Zingaretti in merito, ad esempio, a come interferisce la manovra col federalismo. Questo è un dato che noi abbiamo davanti.

Concordiamo anche sul fatto che esiste il timore che si perda un po' di vista il cammino complessivo del federalismo e che, quindi, si possa giungere a risultati che non sono in linea con l'idea sottesa al federalismo stesso.

Vogliamo, però, non solo continuare a mantenere uno spirito di assoluta collaborazione e di costruzione del cammino migliore per tutti noi, ma anche tentare di

rappresentare, insieme alle regioni e alle province, quindi al sistema dei governi territoriali, una posizione che sia la più unitaria possibile nell'interesse dei territori che siamo chiamati ad amministrare.

Proprio per questa ragione noi abbiamo espresso — lo ricordava anche il presidente Errani — un parere favorevole in Conferenza unificata che, però, poneva due questioni. In primo luogo, nel testo come licenziato dal Governo non sono ancora formalmente inseriti quegli emendamenti che comunemente avevamo deciso di presentare, emendamenti che tuttavia hanno già trovato accoglimento e che, quindi, benché oggi allegati a quel testo, diamo per scontato ne facciano parte integrante e vi saranno poi concretamente trasfusi.

In secondo luogo, poiché sono rimaste aperte una serie di questioni, il nostro parere favorevole è stato formalizzato anche sul presupposto che di queste questioni si sarebbe potuto parlare, con un'ampia disponibilità, all'interno della Commissione e, in ogni caso, nel dibattito parlamentare.

È chiaro che la discussione di oggi, per quanto ci riguarda, non può che essere limitata a quelle questioni che riguardano direttamente la vita dei comuni — pur con il massimo rispetto per tutte le altre questioni che attengono di più alle regioni e alle province — e che per noi sono di fondamentale importanza.

Avevo riservato per ultimo il tema della Conferenza per il coordinamento della finanza pubblica, ma a questo punto lo anticipo perché mi pare che ci sia su di esso assoluta concordia. Noi riteniamo fondamentale che questo luogo istituzionale venga normato il più presto possibile. Consideriamo, inoltre, che sia un'esigenza politica del sistema non solo avere un luogo, ma avere un luogo in cui sia ben chiaro qual è la relazione fra il coordinamento dello Stato sui temi della finanza pubblica e il sistema delle regioni, delle province e dei comuni.

Pertanto, se questa parte, prevista dalla legge delega, può trovare ingresso direttamente in questo testo, magari attraverso

un passaggio in Conferenza unificata, noi siamo disposti a effettuare questo passaggio. Addirittura, questa norma potrebbe essere introdotta — a mio avviso, non ci sono vincoli di altra natura — in questo schema di decreto legislativo. Non dico che, in tal modo, avremmo risolto tanti problemi, ma comunque avremmo istituito questo luogo previsto dalla legge che consente di capire bene come funziona tutto l'impianto. Quindi, concordiamo su questa linea.

Non voglio ripetere qui un ragionamento di carattere generale che stiamo facendo dappertutto, però credo che sia importante sottolinearlo, anche quando parliamo di questo schema di decreto legislativo: alla fine, la soppressione dei trasferimenti dallo Stato alle regioni e dalle regioni ai comuni che, secondo le intese, ormai avviene contestualmente, quindi dal punto di vista temporale avverrà nel 2012, riguarda trasferimenti che in gran parte vanno a finanziare funzioni del comune, dal trasporto pubblico locale alle altre funzioni.

Il dato di preoccupazione che noi vogliamo sempre evidenziare è che, in questo cammino di soppressione dei trasferimenti dallo Stato alle regioni e dalle regioni ai comuni, comunque siano salvaguardate le risorse finanziarie che servono ai comuni per gestire i servizi.

Torniamo al ragionamento di prima: capisco che i tagli sono comunali ma anche regionali, però dobbiamo trovare un sistema che mette in equilibrio le situazioni, altrimenti il federalismo, che dovrebbe esaltare l'autonomia e la responsabilità dei comuni, colpisce l'anello debole della catena e i comuni sul territorio hanno difficoltà enormi a dare persino risposte alla quotidianità. Questo è un tema che esiste; esiste oggi, ma io credo che, ancora in maniera più evidente, se non abbiamo questo quadro di insieme, si porrà domani, dopodomani, negli anni a venire.

Proprio per questo motivo, non ci convince, presidente Errani, questo fondo di riequilibrio con quote fissate annualmente, non si sa in base a quali criteri, con quale

discrezionalità e con quale peso politico — diciamoci le cose con franchezza — di questa città piuttosto che di quest'altra. Noi crediamo che questa parte debba essere espunta e ovviamente chiediamo con molta forza che ci siano attribuzioni e compartecipazioni chiare, che non solo eliminino qualsiasi suggestione di discrezionalità o di peso politico, ma che insieme a questo diano certezze, e non solo per un anno. Per una programmazione sui bilanci interferisce negativamente una previsione di questa natura. Questo per noi è un punto decisivo per poter andare avanti con questo spirito collaborativo.

Non è chiaro nemmeno attraverso quale condivisione e attraverso quale concertazione si possa concretamente passare, con riferimento a questo aspetto. Questa diventa, dunque, una delle nostre richieste più significative.

Inoltre, siamo convinti che si debba affrontare in un quadro abbastanza unitario il tema della perequazione. Considerato quello che è stato scritto nel decreto legislativo sul federalismo municipale, quanto leggiamo in questo testo ci sembra pleonastico e ridondante. Noi riaffermiamo il nostro punto di vista, secondo il quale sulla perequazione va approntato un decreto separato, che chiarisca non solo le procedure ma che ci dia la possibilità di concorrere alla definizione di criteri perequativi tali da poter garantire uno sviluppo ordinato ed equilibrato del territorio.

Queste sono le questioni che riteniamo di maggiore evidenza. Sappiamo bene che c'è un cammino che dobbiamo percorrere insieme nella sede più propria, quella parlamentare.

Intendiamo contribuire ancora con i suggerimenti che riteniamo necessari ed utili per la sorte dei nostri territori.

PRESIDENTE. Ringrazio il sindaco Perugini. Do la parola al presidente Cota.

ROBERTO COTA, *Presidente della regione Piemonte*. Intervengo brevemente, perché è giusto che l'intervento principale sia stato svolto dal presidente della Conferenza Errani.

Vorrei soltanto rimarcare che è vero che è stato sottoscritto questo accordo con il Governo, ma è anche vero che questo accordo è una cosa diversa rispetto al federalismo fiscale, ed è vero altresì che il Governo ha dichiarato che questo accordo lo manterrà. Pertanto, di fronte a questa risposta positiva dell'Esecutivo, noi ovviamente dobbiamo prenderne atto.

Capiamo tutti — questa è la mia seconda riflessione — quali sono le dinamiche politiche e anche certe sfumature e sfaccettature negli interventi, a seconda della posizione politica di chi, evidentemente, le esprime, poiché tutti siamo inseriti in un contesto. Ricordiamo, però, che è stato espresso un parere sullo schema e, come giustamente ha ribadito il presidente Errani, il parere è positivo.

Pertanto, dal mio punto di vista, rimarco la piena condivisione della posizione relativamente al parere positivo, quindi all'intesa che è stata raggiunta.

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

LINDA LANZILLOTTA. Vorrei porre alcune brevi domande al presidente Errani e al presidente Zingaretti.

Presidente Errani, ieri abbiamo fatto un'audizione molto interessante di un tributarista che sottolineava come ci sono alcuni elementi del decreto che limitano, talvolta non giustificatamente, l'autonomia tributaria delle regioni. Mi riferisco, per esempio, a quel meccanismo che non consente di fare manovre sull'Irap sostanzialmente attraverso l'Irpef, cioè bilanciare tra le due leve fiscali.

La prima domanda è se le regioni ritengono — per questo o per altri aspetti — che ci potrebbe essere qualche margine di autonomia in più nelle leve tributarie assegnate e, quindi, anche qualche elemento di differenziazione in più. Da questo punto di vista, per andare sul piano più realistico, una manovra in riduzione dell'Irap che le regioni, soprattutto in equilibrio finanziario, potessero fare, insieme a un potere (che non è più nelle

mani delle regioni, perché è un effetto automatico dei piani di risanamento) di aumento di tutte le addizionali, può creare una qualche competizione fiscale tra i territori? Intendo una competizione non voluta dai Governi regionali, ma indotta da soggetti diversi che, in effetti, producono un sistema fiscale non uniforme, quindi in qualche modo creano una competizione fiscale, evidentemente a danno dei territori che, in quanto chiamati ai piani di risanamento, sono tendenzialmente quelli che hanno più problemi dal punto di vista della crescita, mentre dovrebbero avere leve per l'attrattività degli investimenti.

Presidente Zingaretti, siccome lei sottolineava, giustamente, come l'autonomia fiscale che viene lasciata alle province sia abbastanza ridotta, le chiedo se il sistema delle province, che pure ha dato l'intesa sul decreto, quindi ha aderito all'impostazione, abbia formulato una proposta di un modello alternativo di fiscalità e, se sì, quale.

Inoltre, è stata sempre rilevata un'anomalia: la fiscalità delle province è legata, in fondo, al sistema di mobilità privata, però le province sono soprattutto preposte alla manutenzione delle strade. Un punto che qui non viene considerato, dunque vorrei sapere se è emerso nell'ambito dell'associazione, è quello dell'asimmetria tra entrate e uscite dei territori montani, che soffrono molto anche del fatto di essere molto spesso al confine con province e territori particolarmente ricchi (penso, ad esempio, alle regioni a statuto speciale). In quei territori c'è una minore entrata, perché minore è la mobilità, e un maggior costo derivante dall'usura e dalla gestione delle infrastrutture. Vorrei sapere, dunque, se avete affrontato questo punto e se ci sono proposte per risolverlo in qualche modo nell'ambito di questo decreto.

MARCO CAUSI. Prima di entrare nel merito, vorrei fare una precisazione e ricordare a tutti noi che questa non è un'audizione del presidente delle regioni, dell'ANCI e dell'UPI, ma è un incontro con

il Comitato dei dodici, un organismo che la legge ha istituito e che ha il diritto-dovere di interloquire costantemente con la Commissione bicamerale. Quindi, non siamo di fronte alle associazioni degli enti ma al Comitato dei dodici.

Quanto allo schema di decreto in esame, sulla questione dell'Irap riporto al presidente Errani e al Comitato dei dodici diffuse preoccupazioni che interventi aggregati di riduzione dell'Irap assunti da singole regioni possano determinare negativi fenomeni di concorrenza fiscale fra regioni.

Vi domando se, nell'ambito della legislazione esistente, quindi nell'ambito dell'attuale manovrabilità dell'Irap (anche modulabile dentro i vari settori dell'attività produttiva), non sia possibile lavorare per aumentare questa manovrabilità, anche con differenziazioni settoriali, piuttosto che un'ipotesi di aggregata riduzione con dinamiche di concorrenza fiscale fra regioni. Si tratta di una pista di lavoro che potremmo avere qui in Commissione?

Il secondo elemento che devo riportare al Comitato dei dodici, dalla discussione che abbiamo avuto finora, dalle audizioni e via dicendo, riguarda la questione dell'addizionale Irpef regionale. Venendo ad assumere questa un ruolo più importante – e questo va benissimo – molti sono preoccupati che applicazioni della nuova addizionale Irpef regionale, potendo determinare modifiche del profilo della progressività, siano suscettibili di creare non solo complicazioni ma anche problematiche rilevanti: ad esempio, il contribuente di una regione, a parità di reddito con il contribuente di un'altra regione, pur con scaglioni diversi, potrebbe avere aliquote uguali o addirittura potrebbero determinarsi fenomeni di scavalco delle aliquote su scaglioni inferiori rispetto alle aliquote vigenti a scaglioni superiori. Chiedo se non riteniate che questo possa essere un elemento di lavoro per questa Commissione.

Sulle regioni *benchmark*, nelle audizioni di esperti che si sono svolte ieri era emersa la proposta – che a me sembrava interessante, ma vorrei conoscere il vostro

parere — di valutare la *performance* dei diversi indicatori su un triennio, non soltanto su un anno. Gli esperti sostengono che considerare soltanto un anno potrebbe significare valutare casualmente l'anno che è andato peggio o meglio.

Sulla questione dei costi e dei fabbisogni standard, che giustamente il presidente Errani ci ha ricordato, ho l'impressione che nel testo del decreto ci sia una confusione terminologica. Il testo, infatti, prevede un procedimento « analitico-sintetico » per definire quello che loro chiamano prima « costo standard » e poi « fabbisogno sanitario regionale standard ». Quest'ultimo deriva dalle regioni *benchmark*, nelle modalità che sappiamo, dunque, se volete, è un fabbisogno sanitario regionale standard che deriva da un'analisi degli indicatori esistenti; poi questo fabbisogno deve essere applicato, invece, a una formula di riparto — poiché ovviamente anche di questo c'è bisogno — ma quello che si ripartisce viene chiamato « fabbisogno sanitario nazionale standard ».

Ecco, qui c'è una confusione terminologica, perché il fabbisogno sanitario nazionale standard, in realtà, è il vincolo di finanza pubblica (i soldi sono questi, divideteli), mentre i fabbisogni sanitari regionali standard non sono il vincolo di finanza pubblica e la loro somma potrebbe essere inferiore o superiore a quel vincolo. Chiedo se su questo possiamo lavorare, sia a livello terminologico, per evitare la confusione di chiamare due cose totalmente diverse con lo stesso nome (fabbisogno), sia per definire meglio a che cosa equivale la somma di tutti i fabbisogni regionali standard calcolati con metodo analitico-sintetico.

È anche emerso che il decreto, per quanto riguarda l'intervento perequativo — nella parte in cui questo deve essere a capacità fiscale, non a fabbisogni standard — non fissa qual è l'asticella della perequazione a capacità fiscale. Cosa ritenete al riguardo e qual è un'ipotesi di lavoro da perseguire?

Infine, è evidente che siamo testimoni di qualcosa che tutti conosciamo bene. Fra

comuni e regioni la coesistenza va sempre organizzata e dobbiamo cercare di farlo in modo sostenibile, nel medio termine, se vogliamo fare una riforma che stia in piedi. Peraltro, sono contento — lo dico ai colleghi della maggioranza — di sentire oggi che siete d'accordo su un miglior coordinamento fra i due decreti, perché questo è uno dei temi che da settimane noi poniamo. Anzi, vi avevamo anche proposto, qualche giorno fa, di rimandare l'approvazione del decreto sui comuni, poiché uno dei temi critici, che ci hanno portato al voto negativo sui comuni, è stato proprio il mancato coordinamento fra comuni e regioni. Siamo contenti, dunque, che adesso lo si voglia perseguire.

Nell'ambito di questo miglior coordinamento, la legge n. 42 prevede un elemento totalmente nuovo, che purtroppo in questo decreto non c'è, ossia la possibilità per le regioni di fare una perequazione di secondo livello per i sistemi delle loro autonomie locali interne. In realtà, non solo abbiamo due fondi di riequilibrio provvisori, quello del decreto comuni e quello di questo decreto, ma ne avremmo potenzialmente un terzo, che dipende dalla capacità dei sistemi delle autonomie locali di una regione di mettersi d'accordo con la regione stessa per fare una perequazione di secondo livello.

Vi è, dunque, un terzo tema ed è chiaro che tutte queste possibilità implicite nella legge devono essere portate a coerenza e nell'ambito di un disegno sostenibile. Penso che ricordare la possibilità prevista dalla legge n. 42 di una perequazione di secondo livello fra regioni e comuni sia un elemento in più, che ci permette di ridurre il grado di potenziale conflittualità fra regioni e comuni su questo tema.

GIULIANO BARBOLINI. Sarò brevissimo perché intendo solo rafforzare una delle richieste avanzate dal collega Causi. Restando al tema sanità, chiederei di avere la rappresentazione autentica del percorso logico che le regioni hanno riconosciuto nel provvedimento per la determinazione dei costi e dei fabbisogni standard e i criteri di riparto. La formulazione a noi

sembra oggettivamente un po' ambigua, tra riferimenti alle regioni *benchmark* e criteri di riparto in base al principio della quota capitaria pesata. Avremmo, quindi, bisogno di recuperare una parte della discussione che avete fatto voi con il Governo per poterci muovere in maniera appropriata nell'analisi, nelle valutazioni e nelle eventuali proposte migliorative del senso letterale sotteso a quella formulazione.

L'altra questione riguarda il tema di una programmazione triennale o poliennale, con elementi di riferimento certo, come è nell'esperienza consolidatasi in questi anni attraverso il Patto per la salute, che mi pare in questo decreto non sia stata considerata. Vi sembra che questo elemento andrebbe recuperato e che sarebbe utile a consentire un governo meno episodico ed estemporaneo di tutto il processo?

WALTER VITALI. Intendo essere molto rapido. Credo che sia molto importante quello che ha detto il presidente Errani a proposito dei livelli essenziali delle prestazioni. C'è un riferimento, nel nostro decreto, l'articolo 1 *bis*, che a mio modo di vedere deve essere assunto come base per uno sviluppo di questo tema fondamentale.

Quanto alla questione relativa — lo hanno detto sia il presidente Errani, sia il sindaco Perugini — al fondo perequativo, ai sistemi perequativi per i comuni, per gli enti locali, anche in questo caso, si tratta di raccordare i due decreti e lavorare molto bene per arrivare a una soluzione. Mi permetto di dire al sindaco Perugini che, poiché non importa qual è il colore del gatto, purché acchiappi il topo, se otteniamo un buon risultato e lo inseriamo in questo decreto, è forse più opportuno; magari si può cambiare il titolo, inserendo, oltre a regioni e province, anche il sistema perequativo per i comuni.

Riprendo un tema già affrontato dall'onorevole Causi a proposito dello stress sull'Irpef. Questo è un tema molto importante, che ieri sera, nelle audizioni degli esperti, è emerso con una certa forza,

insieme a un'ipotesi un po' diversa da quella che qui è contenuta — e su questo vorrei conoscere la vostra opinione — cioè quella di dare la possibilità alle regioni di agire esclusivamente sull'aliquota. Non aggiungo altro, perché immagino che il tema sia chiaro.

La seconda questione molto rilevante è quella della territorialità dell'Iva. Poiché ci sono su questo tema, anche dal punto di vista tecnico — non sto qui a parlare del quadro VT e via dicendo — una serie di questioni, chiedo come si ritiene di affrontarlo.

Inoltre, vi è un tema finora non toccato: l'articolo 26 prevede l'invarianza della pressione fiscale in ciascuna regione. Questa forse è una norma afederale: che vuol dire « in ciascuna regione »?

Infine, giustamente il presidente Zingaretti ha sollecitato una norma sulle città metropolitane. Approfitto della presenza della presidente Polverini per dire quello che ripete a tutti il Ministro Calderoli tutte le volte che poniamo il problema di Roma capitale: la presidente Polverini e il sindaco Alemanno non sono d'accordo. A dire la verità, anche Marrazzo e Veltroni non erano d'accordo e prima ancora Rutelli e Badaloni. Finisce sempre così. Mi chiedo, allora, se sia possibile superare questa storica diatriba affidando, da un lato, al Governo che deve fare la proposta, e dall'altro alla Commissione, magari con il contributo attivo del Comitato dei dodici, il compito di esaudire anche questa previsione della legge n. 42. La città metropolitana va benissimo, ma c'è anche il tema di Roma capitale.

PRESIDENTE. Do la parola agli auditi per la replica.

VASCO ERRANI, *Presidente della regione Emilia-Romagna e presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome*. L'accordo fatto tra comuni e regioni recita testualmente: « Vista l'importanza strategica dell'applicazione della legge n. 42, il Governo si impegna a (...) ». Questo è il punto e io istituzionalmente ribadisco questo concetto.

Dopodiché, non sono più in grado di assicurare altro. Adesso voi ponete delle domande ed io parlo come presidente della regione Emilia-Romagna, membro del Comitato dei dodici, per evitare equivoci.

In relazione all'articolo 8 dello schema di decreto, ossia a quel fondo di cui ci parlava prima Perugini, quell'articolo prevede la fiscalizzazione e la partecipazione delle competenze ai comuni, ma un tema di perequazione esiste comunque. Non credo che questa debba essere fatta d'intesa con i comuni e con la Conferenza dei comuni, ma nemmeno possiamo dire che questa gestione della perequazione è politica. Non capisco, francamente, perché sarebbe meno politica se fosse fatta dallo Stato centrale.

Né capisco chi dovrebbe gestire la perequazione; qui stiamo parlando di un fondo temporaneo per gestire le disparità all'interno delle regioni.

Peraltro — parlo a titolo personale — io rimango convinto che noi abbiamo un problema di impianto. Noi dobbiamo dire se vogliamo fare il federalismo o un decentramento. Neanche Nembo Kid — ma forse nemmeno Mandrake — riuscirebbe a far convivere le due cose, ma questa è una sottolineatura di tipo culturale.

In ogni caso, per quello che mi riguarda, io penso che i comuni debbano essere garantiti dalle norme, le quali devono prevedere, se le regioni non coprono gli impegni relativi ai trasferimenti fiscalizzati che devono essere loro assicurati, l'attivazione di un potere sostitutivo. Insisto su qualcosa che abbiamo sempre detto: noi siamo contro il centralismo regionale. Laddove questo esiste bisogna cambiarlo, ma non si può, in nome del processo alle intenzioni, costruire un sistema che non si regge. Quando di fatto abbiamo reso rigido tutto e abbiamo automaticamente, con la co-partecipazione, dato le risorse ai comuni, chi è in grado di dire loro che devono rimetterle in gioco per il riequilibrio? Di questo stiamo parlando.

Per quanto riguarda l'Irap, la previsione del suo azzeramento è ottima. Come avrete letto, è scritto che la regione deve

coprire. Io la considero una missione impossibile, irrealizzabile, non praticabile, e il motivo mi sembra ovvio.

Rispetto alla questione della competizione tra territori per il tema delle addizionali e dell'incrocio con quelle regioni che hanno i piani di rientro, per le quali dunque scattano automaticamente dei meccanismi, da questo punto di vista, voglio dire innanzitutto che non c'è nessuna novità in questo senso. Il vero tema riguarda i tempi dei piani di rientro, ed è una questione che come regioni abbiamo posto. È chiaro che se noi accettiamo il concetto — secondo me è inevitabile — che ciascuno si fa carico delle proprie spese (non può più essere lo Stato centrale che in qualche modo copre quelle risorse), un piano di rientro deve considerare i tempi. Per esempio, ci sono regioni che hanno un deficit significativo che, anche prevedendo il massimo di aliquota, non sono in grado di recuperare nei tre anni. È su questo che noi dobbiamo lavorare per evitare sistemi tali che pongono effettivamente rischi di competitività dal punto di vista dei territori. Questo è un tema che abbiamo posto in modo anche molto serio.

Sulla questione dell'Irpef e della discussione in relazione alla garanzia della progressività, tenete conto che per le regioni che applicano l'Irpef già esiste questo meccanismo. Dopodiché la progressività è un principio costituzionale. Vogliamo trovare le forme affinché questa relazione sia chiara? Per quello che mi riguarda — ma sto parlando, da questo punto di vista, a titolo personale — non ho alcuna obiezione.

Noi avevamo chiesto maggiore autonomia. Qui siamo a una mediazione e certamente si può lavorare per andare oltre. A mio avviso, si potrebbe lavorare ma si richiederebbe davvero un coordinamento tra i diversi provvedimenti, anche con l'idea di riforma fiscale che abbiamo. Diversamente, nel momento in cui si ritaglia autonomia che non è addizionale, si deve definire in quale direzione si va, per questo o quel livello di governo, e il quadro di riferimento.

Per me è questo il vero problema, sul quale responsabilmente dovremmo tutti provare a lavorare per qualificare il lavoro fin qui svolto. A mio avviso, di questo c'è assolutamente necessità.

Sui costi standard, sul *benchmark* si considerano tre anni di riferimento, ma qui si continua nell'equivoco. Faccio presente che nell'intesa con il Governo, di cui avete il testo coordinato, all'articolo 22 non c'è più la lettera e) del comma 6, che parlava impropriamente di riparto. Noi dobbiamo decidere che cosa stiamo facendo. Per me i costi *standard* sono la definizione — per quanto per aree, non per prestazioni singole — appunto del costo *standard*, ossia quanto mediamente, rispetto a un *benchmark* tra le regioni, la tale prestazione deve costare. I costi *standard* vanno incrociati con i LEA e, rispetto a questi ultimi, si definisce il fabbisogno delle diverse regioni. Questa è una novità.

La nostra idea è che al 2013 (o al 2017, a seconda di come si guardi la questione) non ci sia più l'aspetto nel quale si confondono i due livelli. Questo è un elemento molto importante da chiarire. Nell'articolo 22, onorevole Barbolini, la lettera e) del comma 6 è stata eliminata proprio per evitare questa confusione.

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE PAOLO FRANCO

NICOLA ZINGARETTI, *Presidente della provincia di Roma*. Rispondo brevemente, poiché la domanda è molto chiara. Io credo che la sostanza della critica sia nella necessità di rafforzare seriamente l'autonomia tributaria delle province, cioè assegnare davvero tributi propri a questo livello di governo, gestibili con autonomia, se vogliamo — come giustamente si è valutato essere alla radice del processo federale — che ciascuno si faccia carico delle proprie spese.

Allo stato attuale non è così. Sottolineiamo che, sostanzialmente, a parte la partecipazione all'Irpef, che noi reputiamo peraltro sbagliata in questa formula, per-

ché andrebbe territorializzata, di fatto l'impianto che sta venendo fuori — per responsabilità a nostro giudizio dell'assenza di quella visione globale del processo di riforma che coinvolga insieme i tre livelli degli enti locali — mostra che abbiamo la stessa capacità impositiva che c'era prima, con altri piccoli elementi che intervengono su voci impositive legate ad altri enti.

Quali proposte? Si era ragionato, ai nastri di partenza, ad esempio, di quello che era stato definito tutto il comparto della gomma, che avrebbe portato a una semplificazione, a una razionalizzazione e a una messa in capo alle province di questa voce di bilancio: RCA, IPT, accise benzina e bollo auto, che rappresentano un insieme di prelievi fiscali ora parcelizzati e divisi, che spesso ritornano alle province, ma come devoluzione ad altri livelli. Si era proposto che questo potesse essere uno degli strumenti che, razionalizzando, poteva essere messo in capo a questo ente.

SALVATORE PERUGINI, *Sindaco di Cosenza e vicepresidente dell'ANCI*. Poiché oggi non sono emerse questioni riferite alle eccezioni sollevate dai comuni, potrebbe valere il brocardo « chi tace acconsente », cioè potrebbe significare che le condividete tutti. Ma questa, più che una certezza, è un augurio che rivolgo al sistema dei comuni.

Anche io, come Errani, parlo come componente del Comitato e faccio solo una battuta, che Errani ovviamente comprende bene: a me piacciono le regioni quando parlano con lo Stato e si pongono come federaliste, ma non vorrei che quando parlano con i comuni possano diventare centraliste. Ovviamente non sarà così, ma se c'è questa preoccupazione io la riferisco. Cerchiamo insieme di lavorare perché questo non accada.

Ribadisco un tema: un fondo perequativo che di anno in anno, senza un termine di durata, ci lasci, come sistema dei co-

muni, a discutere, apre una trattativa senza fine. Questo è il modo in cui noi intendiamo questa disposizione. È necessario stabilire un periodo, che funzioni per il primo anno, ma poi dobbiamo mettere i comuni in grado di programmare il loro futuro attraverso risorse proprie e anche dinamiche. Questa è la nostra osservazione.

PRESIDENTE. Ringrazio gli intervenuti per il loro contributo e per la documentazione consegnata, della quale autorizzo la

pubblicazione in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna (*vedi allegati*).

Dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 15,30.

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

DOTT. GUGLIELMO ROMANO

*Licenziato per la stampa
il 9 maggio 2011.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO