SENATO DELLA REPUBBLICA

XIV LEGISLATURA

1ª COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'interno, ordinamento generale dello Stato e della Pubblica Amministrazione)

INDAGINE CONOSCITIVA SUGLI EFFETTI NELL'ORDINAMENTO DELLE REVISIONI DEL TITOLO V DELLA PARTE II DELLA COSTITUZIONE

25° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 13 MARZO 2002

Presidenza del presidente PASTORE

IC 0303

TIPOGRAFIA DEL SENATO (500)

INDICE

Audizione del Ministro dell'economia e delle finanze

PRESIDENTE . . . . . *Pag.* 3, 5, 13 e *passim*
BASSANINI *(DS-U)* 6, 16, 17
* DEL PENNINO *(Misto-PRI)* 11
* MAFFIOLI *(UDC:CCD-CDU-DE)* 13
* MANCINO *(Mar-DL-U)* 8, 14
PASSIGLI *(DS-U)* 13, 14, 15
TREMONTI, *ministro dell'economia e delle finanze* . . . . . 3, 14, 15 e *passim*
VILLONE *(DS-U)* 9
VITALI *(DS-U)* 12, 19

N.B. – *L'asterisco indica che il testo del discorso è stato rivisto dall'oratore.*

Sigle dei Gruppi parlamentari: Alleanza Nazionale: AN; Unione Democristiana e di Centro: UDC (CCD-CDU-DE); Forza Italia: FI; Lega Nord Padania: LNP; Democratici di Sinistra-l'Ulivo: DS-U; Margherita-DL-l'Ulivo: Mar-DL-U; Verdi-l'Ulivo: Verdi-U; Gruppo per le autonomie: Aut; Misto: Misto; Misto-Comunisti italiani: Misto-Com; Misto-Rifondazione Comunista: Misto-RC; Misto-Socialisti Democratici Italiani-SDI: Misto-SDI; Misto-Lega per l'autonomia lombarda: Misto-LAL; Misto-Libertà e giustizia per l'Ulivo: Misto-LGU; Misto-Movimento territorio lombardo: Misto-MTL; Misto-Nuovo PSI: Misto-NPSI; Misto-Partito repubblicano italiano: Misto-PRI; Misto-MSI-Fiamma Tricolore: Misto-MSI-Fiamma.

Interviene il ministro dell'economia e delle finanze Tremonti.

I lavori hanno inizio alle ore 15,15.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione del Ministro dell'economia e delle finanze

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sugli effetti nell'ordinamento delle revisioni del Titolo V della Parte II della Costituzione, sospesa nella seduta di mercoledì 20 febbraio.

È in programma oggi l'audizione del ministro dell'economia e delle finanze Tremonti, che ringraziamo per la presenza. La Commissione ha iniziato a novembre l'indagine conoscitiva sugli effetti nel nostro ordinamento della riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione. Con l'odierna audizione del ministro Tremonti e con quella di domani del ministro Scajola concludiamo un ciclo di audizioni di vari Ministri, dopodiché – come già annunciato – provvederemo alla raccolta organica della documentazione acquisita, dando un certo ordine alle audizioni svolte, così da farne tesoro per il futuro e per il prosieguo dell'attività legislativa.

Il tema che il Ministro tratterà è senza dubbio uno dei più delicati di tutta la riforma federalista o regionalista, che dir si voglia, riguardando la gestione delle risorse, con le quali qualsiasi volontà di distribuzione delle funzioni e del potere sul territorio naturalmente è destinata a confrontarsi.

TREMONTI, *ministro dell'economia e delle finanze.* Signor Presidente, onorevoli senatori, pur non avendo limiti di tempo, limiterò il mio intervento ad alcune note essenziali, per favorire la dimensione della dialettica e della discussione con i colleghi, che mi sembra la cosa più utile da fare.

Quali note essenziali formulare per definire la politica del Governo in questa particolare materia, esclusa ogni considerazione di carattere generale sul Titolo V della Costituzione? Due sono i punti fondamentali: in primo luogo, si è scelto di considerare prioritaria la definizione della fiscalità statale, elemento logicamente e politicamente principale e prioritario rispetto alla definizione del federalismo fiscale; in secondo luogo si è deciso di far dipendere la definizione del federalismo fiscale dalla preliminare definizione delle competenze regionali.

La ragione della prima scelta è che logicamente ed economicamente, ma anche formalmente, data la struttura del Titolo V, esiste uno spazio riservato alla fiscalità statale ed esiste una ragione per la definizione preliminare della fiscalità statale. Ciò non determina un declino del federali-

smo o della fiscalità non statale su un piano secondario ma è, a mio parere, evidente dalla struttura del Titolo V che il *prius* tecnico, logico e politico risiede nella definizione della fiscalità dello Stato e complementariamente della fiscalità degli altri livelli di governo.

Quanto al secondo punto, si intende far dipendere la costituzione del federalismo fiscale dalla preventiva definizione delle competenze regionali per una ragione semplice, presente nel Titolo V e anche storicamente verificabile: prima si definiscono le competenze, poi le risorse; nell'economia del bilancio prima si definisce cosa fanno i governi e poi come si finanziano. La dominante è la competenza politica, a complemento le risorse finanziarie, non viceversa: non è che prima si definiscono le imposte e poi si inventano le competenze, perché esiste un legame, un movimento di inferenza dalle competenze alle risorse e non viceversa. Questi sono i criteri su cui abbiamo basato in questi mesi l'attività del Governo, che per ora è stata volta a definire, in un'ipotesi di delega per la riforma fiscale, la fiscalità statale. È molto evidente nel testo della proposta di delega in materia fiscale, e ancora più evidente nella relazione, l'intento del Governo di limitare la riforma fiscale a ciò che si valuta essere necessario e sufficiente per la fiscalità statale, con varianti che dipendono dalla struttura specifica dei singoli ordinamenti. Tuttavia, le imposte che consideriamo statali sono quelle considerate tali in Europa, lo *standard* che abbiamo utilizzato è quello europeo: un'imposta personale sui redditi è in Europa; un'imposta sulla società statale è in Europa; un'imposta sul valore aggiunto o le accise statali è in Europa.

La delega è abbastanza ampia da consentire flessibilità in ordine ad un eventuale successivo riparto di queste risorse tra Stato, regioni o altri governi, ma che ci debba essere un impianto preliminare statale delle imposte statali ci sembrava, ci sembra e ci sembrerà fondamentale e la delega è del tutto coerente con questa logica. Comunque, se si fa caso alla struttura della delega, ci si accorge che essa è essenzialmente ordinamentale: definisce l'impianto, il disegno fondamentale delle imposte statali e rinvia alle leggi finanziarie i numeri, le aliquote ed evidentemente in quella sede anche i meccanismi di riparto.

Quanto all'altra scelta – la specifico ancora un po' – è evidente che prima bisogna dare il contenuto sostanziale al Titolo V e definire esattamente cosa sono le competenze esclusive, cosa e come sono le competenze concorrenti, poi si definiscono le risorse occorrenti e necessarie. La nostra impressione è che sia un processo complesso e molto lungo, e proprio per questo deve iniziare da subito nel modo più efficiente. Abbiamo chiesto la delega e appena l'avremo ottenuta ci attiveremo per l'istituzione di una commissione paritetica; anzi, nella Conferenza Stato-regioni viene già ipotizzato un tavolo Stato-regioni per definire ipotesi di federalismo fiscale basato sul presupposto – ripeto – del *prius* cosa fanno, che competenze hanno, *posterius* che risorse hanno. La nostra idea è che ci deve essere nello spirito del federalismo fiscale il legame più stretto possibile tra le funzioni esercitate e le competenze finanziarie attribuite. L'ottimo è il conseguimento della coincidenza a tutti i livelli di governo

tra cosa amministrata e cosa tassata. Un esempio ormai remoto, che non vorrei fosse preso come ipotesi di ritorno al passato – il passato è passato – che però rende bene l'idea, è riportato molto chiaramente nel Libro bianco per la riforma fiscale che abbiamo presentato nel 1994: lì era indicato cosa fanno le regioni; se le regioni si occupano della sanità in grande misura, bisogna stabilire l'ammontare che devono ricevere per realizzare la coincidenza nel bilancio tra attivi e passivi, tra cosa amministrata e cosa tassata, i contributi sanitari.

In quella ipotesi di riforma – ripeto, è archeologia, il passato non ritorna – si prevedeva di regionalizzare i contributi sanitari in modo da definire una coincidenza – tendenzialmente la più intensa possibile – tra chi paga le tasse, chi beneficia delle stesse, chi gestisce i servizi e chi controlla i servizi del cittadino, in modo che ci fosse questo livello di coincidenza: chi svolge competenze regionali può prevedere imposte regionali equivalenti. Un distacco assoluto tra fonte di finanziamento e cosa amministrata, a nostro parere, non è la soluzione migliore o, meglio, si può fare di più sempre, senza alcun tipo di polemica.

È possibile condividere il modello, ma è molto diverso quanto è accaduto nel corso della passata legislatura: le regioni fanno la sanità, tendenzialmente la sanità viene finanziata con l'IRAP, che è la principale imposta regionale, l'IRAP viene pagata dalle imprese. Può essere un modello efficiente, non discuto, ma ho l'impressione che l'IRAP in sé non sia un'imposta efficiente, ma è chiara la incongruità: l'IRAP viene pagata dalle imprese, la sanità è un tipo si attività che va a beneficio di soggetti radicalmente diversi dai contribuenti.

Per noi il modello era il seguente: contributi sanitari, attività sanitaria; imposta regionale, attività regionale, cercando la coincidenza. Il modello attuale dell'IRAP è la dissociazione tra queste grandezze. Non vogliamo polemizzare, questa è la realtà. L'IRAP va ridotta quanto più possibile, ma questa non è la sede per discuterne. Voi dovrete tendere prima di tutto ad individuare con esattezza le competenze che sono regionali, esclusive o concorrenti, e noi a definire il tipo di imposta per quanto più possibile coerente con quelle competenze. Il problema non è solo di quantità ma anche di qualità, quanto ad una coerenza tra le origini e gli impieghi, perché questo è il circuito democratico, quello che attiva l'essenza del federalismo fiscale alla Tocqueville.

Termino qui il mio intervento, convinto che sia più utile la discussione di una mia ulteriore esposizione.

PRESIDENTE. Ringrazio il ministro Tremonti oltre che per la sobrietà anche per la chiarezza della sua esposizione. Ha reso semplici degli aspetti che a noi apparivano estremamente complessi. Partendo da questi presupposti, forse è possibile ragionare in modo più sereno anche sulla riforma fiscale e finanziaria che sarà necessario portare avanti al più presto in tempi ragionevoli.

Volevo sollecitare una sua riflessione su un tema che il governatore della Banca d'Italia, che abbiamo avuto il piacere di avere ospite in Com-

missione qualche mese fa, ha prospettato in materia di finanza pubblica. Il governatore si è preoccupato non tanto dei controlli sulla finanza locale per verificare il rispetto del patto di stabilità, ma ha parlato di un sistema di monitoraggio, di verifica e quindi anche di revisione normativa della contabilità pubblica che investa tutti i livelli di governo e quindi consenta in relazione alla spesa di controllare, sotto il profilo del rispetto del patto di stabilità in particolare, la finanza a cominciare dai centri più «periferici» fino al Governo nazionale. Chiedo al Ministro la cortesia di fare qualche cenno in proposito.

BASSANINI *(DS-U).* Vorrei porre quattro domande al Ministro dell'economia e delle finanze, che partono dalla condivisione di due premesse che lui stesso ha enunciato, cioè che le risorse conseguono all'identificazione delle funzioni, dei compiti e delle competenze, e che sarebbe sano un circuito democratico tra responsabilità del prelievo e responsabilità della spesa. Questo attiva il meccanismo democratico della responsabilità istituzionale. Si tratta di due premesse che credo siano condivise e ciò mi fa piacere.

La prima domanda è la seguente. Non ho capito come, partendo da questa premessa, il Ministro arrivi alla conclusione che convenga adesso definire la fiscalità statale, anche se il suo riferimento ad una delega puramente ordinamentale può rappresentare una via d'uscita. Signor Ministro, lei ha fatto riferimento alle competenze esclusive e concorrenti delle regioni. In realtà, in materia di amministrazione, quindi di intervento, di gestione dei servizi, di prestazioni, e così via, il nuovo Titolo V della Costituzione definisce una riorganizzazione delle competenze che deve avvenire in relazione ai princìpi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, può non avere nulla a che fare con la ripartizione delle competenze legislative in esclusive e concorrenti, e viene operata – salvo che nelle materie di competenza esclusiva dello Stato – dalle leggi regionali.

Il problema è che non sappiamo a questo punto quali saranno le funzioni e i compiti che resteranno alle amministrazioni dello Stato (certo, possiamo immaginare che tra questi vi siano la difesa e la politica estera). Quindi, è persino difficile definire la fiscalità statale, salvo risolvere tutto in termini puramente ordinamentali. Io penso – ma pongo la questione a lei – che bisognerebbe accelerare al massimo quanto è necessario fare per arrivare alla definizione del quadro delle funzioni, perché con il nuovo Titolo V cambieranno fortemente, diminuendo, i compiti e le funzioni delle amministrazioni dello Stato. Allora anche la fiscalità statale dovrà essere fortemente alleggerita a vantaggio delle risorse attribuite a regioni, province e comuni.

Questo era il primo aspetto, ossia sapere se ci troviamo in una situazione in cui, proprio sulla base di una delle sue due premesse, bisognerebbe accelerare al massimo quanto è necessario per metterci in condizione di avere il nuovo quadro delle funzioni amministrative che non è definito, in quanto nel Titolo V vi sono solo i princìpi: sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

Seconda domanda: lei, onorevole Ministro, ha parlato di finanza regionale, Conferenza Stato-regioni, competenze delle regioni. Non parlare di enti locali – comuni, province, città metropolitane – è considerato implicito, nel senso che per semplicità quando ha parlato di regioni ha inteso tutto? Allora la sede forse è la Conferenza unificata piuttosto che la Conferenza Stato-regioni in senso stretto, quando si parla di competenze non sono solo quelle regionali ma anche quelle delle province e dei comuni. Se invece questa fosse una scelta da parte sua, allora vorrei capirne il motivo.

Infatti, quello delineato dal Titolo V è un modello in cui le minori autonomie locali – per così dire – comunali e provinciali hanno un ruolo forte sul piano amministrativo e quindi devono avere una quota consistente delle risorse finanziarie e la definizione del sistema fiscale deve tener conto che vi è, in questo sistema, a differenza di altri modelli federali, un ruolo molto forte dei comuni e delle province, altrimenti si rischia il centralismo regionale, che secondo molti è preferibile rispetto al centralismo statale però non è certo l'obiettivo più raccomandabile.

Con la terza domanda arriviamo alla seconda premessa, il circuito di responsabilità democratica tra prelievo e spesa. Io ho colto il senso di alcune sue critiche a scelte fatte in passato ma, signor Ministro, se vogliamo essere coerenti con questo principio, allora dobbiamo riconoscere che nel nuovo Titolo V la competenza per le attività produttive è delle regioni e degli enti locali. Bisognerà vedere come sarà definita la ripartizione delle funzioni amministrative però, se guardiamo al sistema delineato dal Titolo V, allo Stato resterà ben poca cosa.

Allora, affermare che l'imposta sulle imprese e sulle società è necessariamente un'imposta statale, è una questione che merita di essere elaborata, per così dire, con argomentazioni diverse da quelle che attengono puramente al discorso delle competenze. In questo settore lo Stato ha una grande competenza per via della legislazione in materia di tutela della concorrenza. Questa è una competenza esclusiva della legislazione dello Stato ma per il resto è prevalente il ruolo delle regioni e delle autonomie locali. È una scelta molto impegnativa del nuovo Titolo V che può essere ovviamente discussa, che è già stata discussa, di cui peraltro, autorevolmente, già è stata chiesta una parziale correzione. Comunque, questa è la scelta del nuovo Titolo V.

E vengo alla quarta e ultima domanda che vorrei rivolgerle. Nella legge finanziaria è stata compiuta una scelta: le chiedo al riguardo una sua rivalutazione, alla luce dell'attuazione del nuovo Titolo V. La scelta non è solo quella di imporre alle regioni e agli enti locali un vincolo per quanto riguarda il contributo alla creazione di fabbisogno. Questo vincolo può essere derivato dal patto europeo di convergenza e di stabilità. Condivido l'affermazione secondo cui un simile vincolo è implicito anche nel sistema costituzionale, visto che c'è. La scelta è stata anche quella di mettere un tetto alla spesa, quindi non solo al disavanzo o al contributo di ciascun ente alla creazione di fabbisogno. Non le sembra che questo sia in contrasto con il principio dell'autonomia e anche della responsabilità? Infatti, una cosa è aumentare il di-

savanzo, che incide su tutti ed anche sul rispetto dei parametri europei; un'altra cosa è aumentare o ridurre la spesa. Se l'istituzione si assume la responsabilità di finanziarlo, fa parte di quel circuito democratico di cui ciascuno risponde rispetto ai suoi elettori?

MANCINO *(Mar-DL-U)*. Signor Ministro, porrò qualche questione relativa al processo in atto, di trasferimento delle competenze in relazione alla ripartizione prevista dal nuovo articolo 117 della Costituzione. Vi è una competenza esclusiva dello Stato e su questa non vi è discussione. Del resto, anche il rilievo fatto dal signor Ministro può essere da me condiviso, poiché pone un'esigenza di carattere nazionale collegata a direttive dell'Unione europea, nonché all'interesse dello Stato a gestire questioni molto importanti, come la giustizia o l'ordine pubblico o la politica internazionale. Tuttavia, nell'accertamento del fabbisogno statale, va affermato un indubbio riferimento di carattere più complessivo. Nel quadro di esigenze di carattere nazionale, si delinea un'ulteriore esigenza, da parte dello Stato, di contribuire a consentire la gestione delle funzioni amministrative. Mi riferisco anche all'articolo 119, ai contributi previsti *ad adiuvandum*. È necessario un raccordo con le regioni – non sempre facilmente perseguibile – non solo in sede di Conferenza Stato-regioni ma anche nella sede che entro il mese di aprile mi auguro possa essere varata in via definitiva, mi riferisco alla Commissione bicamerale integrata dai rappresentanti delle regioni e degli enti locali. In quella sede, il confronto sulle iniziative legislative diventa più stringente perché si tratta di valutare, da una parte, se nella legislazione concorrente ci sia un atteggiamento invasivo da parte dello Stato, anche di recupero di funzioni e di poteri; dall'altra, se ci sia, come correttamente ritengo debba esserci, un'indicazione di princìpi fondamentali, quindi di leggi quadro, con libertà di comportamento da parte delle singole regioni a seconda delle specificità territoriali. Milano è diversa da Roma, e Roma è diversa da Napoli. Proprio perché la funzione legislativa di merito si sposta in capo alle regioni, diventa difficile un'operazione di accertamento di fabbisogni ma anche di limiti della legislazione regionale per quanto riguarda le provviste. Queste sono diverse da regione a regione e di qui il compito di raccordo, da parte dello Stato, per poter intervenire ad integrazione, laddove quelle risorse non dovessero essere sufficienti. In questo caso c'è un compito della legislazione statale per spostare verso il basso le attività amministrative, ma il termine generico usato implica un'intensità di interventi che, se non accompagnati da opportune risorse, metterebbero in ginocchio qualunque ente locale, soprattutto qualunque comune. Il nuovo articolo 118 della Costituzione, riguardo alla competenza dei comuni nello svolgimento delle funzioni amministrative, aggiunge un inciso, introdotto dalle parole: «salvo che»; questo inciso indica una legislazione regionale puntuale di disaggregazione dell'attività amministrativa, collocando ciò che è possibile in testa ai comuni o alle province e lasciando a se stesso soprattutto l'alta amministrazione. L'operazione deve trovare un *pendant* nell'attività legislativa del Parlamento nazionale. In tutto questo, vedo complicazioni

nonchè la difficoltà di una delega, signor Ministro. Non credo che ci sia uno strumento diverso in termini di celerità, ma vedo tutta la complessità della delega, se non è accompagnata da un'attenta collaborazione da parte del Parlamento, senza vincoli maggioritari. Si tratta, infatti, di distribuire sul territorio una serie di impegni, anche di carattere finanziario. Il bilancio dello Stato, almeno a partire dal prossimo anno, sarà sottoposto a prevedibili sollecitazioni. In sede di Commissione bicamerale integrata ci saranno – secondo l'ipotesi già matura – 18 rappresentanti territoriali di comuni e province e, per arrivare a un equilibrio, 22 rappresentanti parlamentari. A quel punto, senza un raccordo, difficilmente potremo fare avanzare la riforma, che è molto più complessa di quanto non sia stato ritenuto sia da parte di chi l'ha condivisa sia da parte di chi non l'ha affatto condivisa. È ormai una norma costituzionale di sistema e, secondo il principio di sussidiarietà, si parte dai comuni e si arriva allo Stato. Provocatoriamente le dirò questo. È legislazione di ieri (nel senso che è storica, non della passata legislatura, ma di sempre) ma è ancora vigente.

Una volta i comuni chiedevano cosa c'entrassero loro con l'istruzione elementare; oggi chiedono cosa c'entrino con le spese della giustizia. Eppure ci sono spese della giustizia intestate ai comuni. Ora, se da una parte – e questa è la domanda che pongo – è necessario definire le attribuzioni, dall'altra occorre, almeno dal punto di vista della disponibilità di risorse, operare in senso centralistico, e mi rendo conto che si tratta di un'operazione non semplice, anzi molto complicata e peraltro neppure perseguibile in tempi brevi.

VILLONE *(DS-U)*. Signor Presidente, credo che il primo punto posto dal Ministro, cioè il *prius* della fiscalità statale, si possa concettualmente condividere. A mio avviso però, anche assumendo questo punto di partenza, sono due i possibili approcci in linea di principio. Mi sembra che il Ministro ne abbia scelto uno, ma vorrei essere sicuro di aver capito bene. Si possono cioè avere due ipotesi diverse sul *prius* della fiscalità statale: o si dice (ipotesi A) di volere aspettare il quadro delle competenze complessivamente distribuite e, avuto tale quadro, allora si sa quello che si può avere; oppure (ipotesi B) lo Stato definisce il suo fabbisogno, perché definisce le sue funzioni, e rende le altre risorse disponibili. È chiaro allora che l'ipotesi A è molto lenta e complessa, mentre l'ipotesi B è più veloce, e forse anche più coerente con l'ispirazione del Titolo V e, almeno a parole, con quello che sembra essere l'orientamento della maggioranza di Governo. Mi sembra invece che il Ministro abbia scelto la prima ipotesi, quella più lenta, e quindi chiedo se è effettivamente così o se ho capito male.

Inoltre, anche se è chiaro che abbiamo bisogno di tempo per riflettere, vi sono snodi attraverso i quali dovremo comunque passare e a proposito dei quali avrei piacere di capire se il Ministro ed il Governo, e quindi ovviamente la maggioranza, stanno riflettendo, hanno riflettuto, hanno formulato delle ipotesi. Infatti, nell'articolo 119 alcuni paletti vengono messi, rispetto ai quali poi bene o male si tratterà di capire cosa si

vuole fare. Ne cito solo alcuni per capire poi l'opinione del Ministro. L'articolo 119, al secondo comma, parla della compartecipazione al gettito dei tributi erariali. Come il Ministro ricorderà, già in sede di Bicamerale questo punto emerse e si svolse un dibattito piuttosto articolato al riguardo. La domanda è: il Governo sta riflettendo, ha riflettuto, ha formulato un'ipotesi sul livello compatibile, tollerabile, di compartecipazione, su quali tributi, sul problema dei grandi tributi, se considerarli o meno, sui proventi dei grandi tributi che sono a garanzia del debito, su tutte quelle questioni di cui discutemmo ampiamente all'epoca? Allora si avanzarono addirittura delle cifre percentuali, indicando il limite della quota che si poteva destinare. La domanda è allora se il Governo ha al riguardo una posizione, se ritiene che quella discussione avesse una validità e se ne abbia nella prospettiva delle soluzioni da dare.

Il secondo aspetto riguarda il fondo perequativo. L'articolo 119 prevede che la legge dello Stato istituisca un fondo perequativo, ed occorre notare la differenza perché, in base al principio della solidarietà, al quinto comma, si prevede: «Lo Stato destina risorse aggiuntive». La domanda è: il Ministro e il Governo ritengono che questo fondo perequativo sia statale non solo nel senso della definizione normativa, ma anche delle risorse? Oppure ritengono che con questa formulazione la Costituzione abiliti una perequazione orizzontale tra le regioni, nel senso che lo Stato istituisce il fondo ma praticamente, – mi scuso se lo dico in modo grossolano –, lo crea con le risorse regionali (vista la differenza con l'altro comma per cui lo Stato destina le risorse aggiuntive)? Secondo l'opinione del Governo, siamo di fronte ad un modello che va nel senso della perequazione orizzontale, che le consente entrambe, quella orizzontale e quella verticale, oppure va nel senso della perequazione verticale, cioè dallo Stato con risorse statali?

Il terzo problema concerne le funzioni pubbliche. Su questo aspetto c'è uno snodo che forse non è mai stato messo bene in evidenza, perché il quarto comma dell'articolo 119 recita: «Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite». In realtà, se si guarda bene, questo è lo snodo cruciale di tutto l'articolo 119, perché tutto è commisurato al fatto che ci debba essere il finanziamento integrale. Il concetto è questo, ed è anche un po' quello che diceva il Ministro in relazione al rapporto tra funzioni e risorse; è quindi coerente con l'impostazione che dava il Ministro, e tutto sommato io pure ritengo si possa complessivamente condividere. Questo però significa che è cruciale sapere quali funzioni siano in questione e chi lo stabilisce. Si dice «le funzioni pubbliche loro attribuite»: da chi? Infatti abbiamo soggetti diversi, perché alla regione le funzioni pubbliche le attribuisce la regione stessa; ai comuni, alle province e alle città metropolitane lo Stato con legge statale attribuisce, non le funzioni pubbliche in generale, ma le funzioni fondamentali. Quindi c'è un differenziale fra quello che la legge dello Stato attribuisce ai sensi della norma costituzionale e questa formula.

La domanda che ne consegue pertanto è: secondo il Ministro ed il Governo, come si colloca la definizione delle funzioni, da parte di quale soggetto, con quale fondamento normativo, secondo quale modello? Possiamo mai ipotizzare che sia la legge dello Stato che a questo fine identifica le funzioni, non avendo altra competenza su una parte delle funzioni che definisce, se non ai soli fini di sistema fiscale (il che mi sembrerebbe una cosa piuttosto rischiosa da sostenere)? Per non parlare poi, e questo mi sembra uno snodo cruciale, del fatto che, se non abbiamo una risposta su questo, non sappiamo più su cosa stiamo mettendo le mani.

Concludo infine sottolineando che questi punti, riprendendo quanto già diceva il senatore Mancino, non mi sembrano punti da poter affidare a delega. Questi nodi devono essere sciolti in Parlamento, perché non si potrebbero definire generici principi per dare risposte a quesiti di questo tipo.

DEL PENNINO *(Misto-PRI)*. Anch'io ringrazio il Ministro per la sua esposizione ed esprimo apprezzamento per la considerazione che egli ha svolto sull'opportunità di rapportare la normativa sulle entrate delle regioni e degli enti locali alla preventiva definizione delle funzioni e delle competenze affidate alle regioni e agli enti locali stessi. Vi sono però due quesiti che vorrei porgli.

In primo luogo, secondo quello che abbiamo ascoltato nelle precedenti audizioni, il punto più equivoco di questa riforma, destinato a creare maggiore contenzioso, è quello relativo alla legislazione concorrente; ed è chiaro che proprio sulla legislazione concorrente diventa più difficile seguire una strada come quella che ha indicato il Ministro. Ed allora il quesito che pongo, ma che per quanto riguarda la mia valutazione è anche un suggerimento e un consiglio, è se non sia opportuno sfoltire al massimo le materie della legislazione concorrente prima di definire quelle che sono le entrate previste per il sistema delle autonomie. In questo modo otterremmo un duplice risultato: eliminare una materia che potrebbe essere oggetto di contenzioso e di problemi per l'attribuzione di competenze, e semplificare il meccanismo di finanziamento.

Il secondo quesito che mi permetto di porre, anche in relazione ad alcune questioni sollevate da illustri costituzionalisti nel corso delle precedenti audizioni, riguarda l'interpretazione del secondo comma del nuovo articolo 119, laddove si prevede che: «I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i princìpi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario». Questo è un altro punto assai delicato, perché è centrale il problema dell'interpretazione del coordinamento con il sistema tributario. Se noi non realizziamo un effettivo coordinamento con il sistema tributario, rischiamo di avere un sistema impositivo delle regioni e degli enti locali assai variegato e destinato ad incrementare la pressione fiscale oltre i limiti che la politica di Governo intende stabilire.

VITALI *(DS-U)*. Signor Presidente, vorrei porre solo due questioni. Credo che il Ministro convenga con la maggioranza dei commentatori che hanno avuto modo di misurarsi con la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione nel dire che si tratta effettivamente di una riforma piuttosto profonda. Si è usato il termine complesso: sicuramente è complessa, ma è anche radicale nel nostro ordinamento, e quindi comporta – a mio avviso – non semplici aggiustamenti, ma una revisione altrettanto profonda dell'ordinamento finanziario e fiscale. Su questo credo non ci possano appunto essere dubbi.

La prima domanda è questa: non ritiene che sarebbe da verificare preliminarmente il modello, l'architettura del sistema fiscale cui vogliamo dare vita, tenendo conto che con la riforma costituzionale siamo anche nelle condizioni di superare un po' il *bricolage* del passato? Nel passato infatti noi abbiamo lavorato a Costituzione vigente, trasferendo funzioni amministrative a regioni ed enti locali, sostanzialmente intervenendo sulle addizionali, sulla riorganizzazione di tributi che prima erano assegnati a livello locale o regionale (dalla tassa sulla salute, all'ICIAP, all'IRAP, e via dicendo) e in parte con la previsione delle compartecipazioni. Forse sarebbe il caso di cominciare ad immaginare un sistema che invece più radicalmente e in modo più aderente anche ai princìpi del federalismo distingua i cespiti.

Entrando quindi nel merito della delega che il Governo sta chiedendo al Parlamento, devo dire che a me non dispiacerebbe, a proposito dei cespiti, pensare ad un sistema come quello americano, dove sullo stesso cespite, il reddito, insistono due diversi tipi di tassazione: una, la *federal income tax*, che è dello Stato federale, e l'altra che è del singolo Stato o – come sarebbe nel nostro caso – delle regioni. Questo aiuterebbe molto a risolvere numerosi problemi; poi bisognerebbe naturalmente immaginare un meccanismo incrementale, perché è chiaro che, mentre la distinzione tra le funzioni fondamentali e quelle esclusivamente di competenza delle regioni viene fornita dalla riforma costituzionale, non è altrettanto chiara la distinzione per quanto riguarda le materie di competenza concorrente.

La seconda domanda è la seguente: non sarebbe opportuno accelerare l'attuazione dell'articolo 119 per quanto riguarda i princìpi di coordinamento? Lo dico anche in rapporto a quello che è sicuramente noto al Ministro e ai colleghi, cioè che molte regioni hanno già presentato ricorso presso la Corte costituzionale contro alcune norme della legge finanziaria, compresa quella cui si riferiva il senatore Bassanini relativa al tetto di spesa. Ora, è comprensibile che il Governo abbia presentato al Parlamento una legge finanziaria così fatta prima dell'entrata in vigore del nuovo Titolo V della Costituzione; è chiaro però che, una volta che c'è questa nuova norma costituzionale, ogni norma di quel genere risulta in contrasto col principio e quindi tale da comportare indubbiamente dei conflitti. Proprio per questo credo sarebbe molto opportuno anticipare al massimo la discussione di un provvedimento di questo genere.

MAFFIOLI *(UDC)*. Signor Presidente, oggi i comuni e le autonomie locali hanno a disposizione come leva fiscale l'IRPEF e l'ICI. Credo si tratti di due imposte che stanno andando ad esaurimento, vuoi perché già molti comuni hanno sfruttato la percentuale dello 0,5 per mille, vuoi perché anche per quanto concerne l'ICI si continua a vendere il territorio, attraverso la previsione di varianti e piani regolatori, anche se ormai siamo giunti al limite. Chiedo allora quali interventi prevede il Governo anche sulla scorta dell'introduzione di questa riforma del Titolo V per far sì che i comuni abbiano sovvenzioni per poter far fronte a tutte le incombenze loro assegnate.

PRESIDENTE. Credo che il Ministro abbia capito che il nostro collega è un sindaco.

PASSIGLI *(DS-U)*. Credo si possa senz'altro concordare su alcuni princìpi che il Ministro ha enunciato, in primo luogo sulla priorità nella definizione della fiscalità statale, così come sul principio di responsabilità, cioè la correlazione tra soggetti di spesa e destinatari del prelievo, secondo il principio del circuito di responsabilità democratica. Qualche problema lo desta invece (e mi sembra che anche alla luce delle domande sia condivisa questa preoccupazione) l'affermazione secondo la quale occorre prima definire le competenze e poi le risorse. Su questo evito di ripetere le domande che poneva il senatore Villone che mi sembravano appropriate. A questo proposito aggiungo un'altra domanda, perché vorrei conoscere l'opinione del Governo su una questione che possiamo desumere dall'esperienza degli Stati federali in genere, dove nella legislazione concorrente vige di regola il principio che il diritto federale prevale sul diritto degli Stati o delle regioni che siano. Quindi, vorrei sapere come si intende o si pensa di procedere per accelerare quella che altrimenti sarebbe una lunga fase di definizione delle competenze, che avverrebbe in modo massiccio a livello giurisprudenziale, probabilmente anche attraverso pronunce della Corte. Se dovessimo parametrare le risorse ad una definizione acquisita di competenze, dovremmo infatti affrontare un lungo e difficile periodo di transizione.

Inoltre, ritengo sia comunque necessario, innanzi tutto a livello di fiscalità statale, prevedere gli strumenti (come il fondo di perequazione) per il riequilibrio degli squilibri regionali. Spero che questo sia tra le priorità di intervento.

Un'ultima domanda: è giusto forse definire le aliquote, il *quantum* della fiscalità, in sede di legge finanziaria, lasciando quindi al Parlamento il potere che i Parlamenti hanno sempre avuto. Però, quando si dice che la delega è flessibile quanto al riparto tra Stato, regioni ed enti locali, questa rischia di diventare una delega permanente e rende assai rilevante la composizione della Bicamerale integrata. Ed allora su questo, poiché circolano idee diverse – mi sembra anche nella maggioranza –, o quanto meno potrebbero circolare, vorrei sapere qual è la posizione del Governo circa la

rappresentanza delle regioni e degli enti locali all'interno di una Bicamerale integrata, anche in termini di composizione e appartenenza politica.

TREMONTI, *ministro dell'economia e delle finanze.* Ringrazio per il dibattito che è stato francamente molto utile ed approfondito.

Mi permetto di invertire l'ordine delle risposte, iniziando con le domande poste dal senatore Mancino, il cui intervento è stato caratterizzato da un'alta cifra di complessità: complesso l'intervento, complessa la materia, probabilmente c'è una circolarità nella materia che porta ad elevati livelli di complessità.

Faccio una considerazione che non è politica ma ormai in certa misura storica, anzi parto da un esempio accademico. Discutendo di questa materia, Sabino Cassese mi ha riferito un episodio che ritengo significativo: durante la campagna elettorale per le regionali aveva presentato ai suoi studenti la proposta elettorale dell'allora già Casa delle Libertà sulla *devolution* e la proposta di riforma del Titolo V, e la risposta era stata che gli uni volevano poche cose ma molto chiare, gli altri volevano molte cose ma abbastanza confuse, *relata refero*. Con questo voglio dire che l'ipotesi da noi formulata e con la quale ci siamo presentati agli elettori, giusta o sbagliata che fosse, era molto semplice, mentre l'ipotesi formalizzata nel Titolo V viene considerata oggettivamente piuttosto complessa. Non mi permetto di formulare valutazioni del tipo: non tutto il semplice è meglio ma tutto il meglio è semplice; tuttavia noto che voi stessi dite che la materia è tremendamente complicata, e io condivido questo giudizio: è materia tremendamente complicata.

Che atteggiamento ha il Governo, o per lo meno chi lo rappresenta in questa sede, verso il nuovo Titolo V della Costituzione? Potrebbe essere un atteggiamento di radicale negazione, del tipo: sono stato eletto per un altro testo, per me le Costituzioni sono una cosa abbastanza seria, non si fanno in campagna elettorale, non si fanno con il maggioritario, non si fanno con quattro voti; tuttavia è la Costituzione della Repubblica e io la riconosco, ma vorrei che questo atteggiamento fosse valutato in termini quanto meno di responsabilità. Anche importanti organi dello Stato definiscono il Titolo V come novella; io lo considero parte della Costituzione. Invito ad una riflessione: il testo è molto complesso.

PASSIGLI *(DS-U).* Sarebbe singolare se così non fosse.

TREMONTI, *ministro dell'economia e delle finanze.* Però mi permetto di far notare che la costruzione dei testi costituzionali è oggetto di possibile discussione politica e che si tratta di un testo votato in campagna elettorale da un Parlamento maggioritario; il presidente Mancino ha detto che la delega fiscale è materia che non si fa con il maggioritario, ma neanche le Costituzioni, presidente Mancino, si fanno con il maggioritario.

MANCINO *(Mar-DL-U).* Era implicito nella mia osservazione.

TREMONTI, *ministro dell'economia e delle finanze.* È il paradosso di una riflessione: lei dice che l'applicazione deve essere bipartigiana ma la Costituzione può essere maggioritaria. Mi permetto di rilevare una forte discrepanza politica.

PASSIGLI *(DS-U).* C'è una sola alternativa, stiamo parlando di applicare la riforma e vorremmo conoscere la sua posizione.

TREMONTI, *ministro dell'economia e delle finanze.* Mi permetto, senatore Passigli, di rivendicare il titolo di un ragionamento politico tale e quale è stato fatto da voi nei vostri interventi, che non erano solo domande ma argomentazioni sulle domande; io do risposte, mi permetto di formulare argomentazioni sulle risposte.

Dove volevo arrivare e sarei arrivato se non mi avesse interrotto? Si tratta della Costituzione, è complessa e il tempo che abbiamo davanti per la sua applicazione è strutturalmente piuttosto lungo. Se ci crediamo o se la vogliamo, non dobbiamo sfuggire dalla dimensione temporale, ma starci dentro e capire che si sviluppa in termini progressivi; altrimenti non si applica, ma non si può sospendere tutto in attesa del prodotto finale, occorre cominciare a lavorarci. Questo è l'approccio positivo sul testo e quello che il Governo intende fare, e penso sia anche l'atteggiamento del Senato della Repubblica e delle regioni in sede di Conferenza Stato-regioni. Lo dice uno che si è occupato della materia e che ha creduto nel federalismo in età non sospetta. Proprio per questo interesse, impegno e passione politica per il federalismo, so che occorre del tempo, non avviene tutto *by magic*, non si può sospendere tutto in attesa di un evento perfetto ma rinviato: ci saranno delle fasi discutibili, imprecise e progressive, ma processi costituzionali di questo tipo occupano un arco temporale lungo. Se uno è massimalista dice: tutto o nulla; se uno è pragmatico dice: cominciamo a pezzi senza pregiudicare il prodotto finale. Se si comincia con pezzi incompatibili con l'esito finale, si sabota comunque il risultato; ma se si comincia con pezzi compatibili, ma pezzi e non subito l'intero, evidentemente si segue il percorso giusto.

Detto questo, signor Presidente, noi abbiamo chiesto al Parlamento di avviare una discussione per la riforma della legge di bilancio e della legge finanziaria; abbiamo presentato il nostro progetto in Senato, davanti alle Commissioni 5ª del Senato e V della Camera riunite; è in atto una discussione e verrà costituita una commissione nella quale troveranno spazio anche alcune delle indicazioni importanti formulate dal Governatore della Banca d'Italia. Certamente è parte di quel meccanismo il cosiddetto patto di stabilità, che trova la sua principale forma di rilevanza nel patto dell'8 agosto stipulato con le regioni, sul quale abbiamo investito e sul quale le regioni nel loro insieme hanno fortemente, ragionevolmente e responsabilmente investito; è un patto nel quale ci riconosciamo anche in discussioni, certo problematiche, ma continue.

Il senatore Bassanini chiede sostanzialmente perché cominciamo con la parte statale e non sospendiamo invece in attesa della definizione più complessiva delle competenze e quindi delle attribuzioni finanziarie delle regioni. Rispondo che in tutta Europa esistono le imposte statali e noi facciamo una riforma basata sull'archetipo delle imposte statali; altro motivo, connesso al precedente, è di tipo quantitativo: al servizio della spesa pubblica, certamente statale, in funzione delle competenze statali, vi è ampio spazio per far funzionare quelle imposte e cioè: il servizio del debito pubblico di cui è stato discusso, le pensioni, arrivo fino alla solidarietà (questo è un anticipo della risposta che sarà data ad uno degli interventi), tutto questo lascia ampio spazio e ragion d'essere per imposte statali. Quindi, una riforma che identifichi la politica economica del Governo, fatta usando ormai l'unica leva possibile in Europa, o la principale, la leva fiscale, trova archetipo, modello, *standard* e capienza quantitativa nel meccanismo statale. Faccio presente che nell'organismo di cui poi discuteremo le regioni non hanno assolutamente contestato questo punto. Mi sembra – è un inciso – che il senatore Bassanini sia dell'idea che tutto ciò che attiene alle attività produttive è ormai regionale.

BASSANINI *(DS-U)*. O locale.

TREMONTI, *ministro dell'economia e delle finanze.* Certo, dico regionale per dire comunque che è fuori dalla competenza statale. Inviterei il senatore Bassanini ad una discussione con il sindacato a proposito dell'assenza di contratti collettivi nazionali, credo incontrerebbe un qualche tipo di dissenso in una discussione con CGIL, CISL e UIL a questo proposito.

BASSANINI *(DS-U)*. Mi perdoni, onorevole Ministro, i contratti collettivi nazionali ci sono anche nel settore privato, dove pure ciascuna impresa è completamente autonoma.

TREMONTI, *ministro dell'economia e delle finanze.* Credo che la discussione sul Titolo V si presti a varie letture, una delle quali è, per esempio, in una materia fondamentale per le attività produttive espressa in senso diverso da quello da lei ipotizzato. Comunque, certamente le attività produttive stanno nel Titolo V, parte non statale, ma quale sia il confine, se la tutela e difesa del lavoro sia da intendere come decreto legislativo n. 626 del 1994 o come contratti collettivi, credo sia oggetto di discussione.

BASSANINI *(DS-U)*. Il lavoro è una cosa, le attività produttive un'altra.

TREMONTI, *ministro dell'economia e delle finanze.* La politica fiscale, a mio parere, trova spazio e modello in una riforma statale che, come è strutturata, consente davvero di fare una riforma fiscale statale senza pregiudicare il resto.

Per quanto riguarda gli enti locali, quando ho parlato di Conferenza Stato-regioni intendevo la parte per il tutto. Sappiamo che esistono altri organismi, come la Conferenza Stato-città, la Conferenza unificata ed altro. Vorrei far notare che, pur essendo tutti governi locali, alcuni lo sono più di altri. Esistono le leggi regionali ma non quelle comunali e, poiché è la legge che contiene e definisce la competenza politica, ho l'impressione che tutti siano governi locali ma che alcuni lo siano più degli altri, proprio in base al Titolo V. Con tutto il rispetto per la tradizione municipale e per il ruolo fondamentale esercitato dai municipi, o lei mi dimostra che esistono le leggi comunali o io devo ritenere che, essendo la legge un atto di indirizzo politico, essendoci solo leggi regionali, le regioni rivestano un ruolo più pesante.

BASSANINI *(DS-U)*. La finanza ha funzioni amministrative.

TREMONTI, *ministro dell'economia e delle finanze*. Certamente, ma siccome si parla di leggi finanziarie regionali e di leggi che definiscono le competenze, ho l'impressione che, essendo stati esclusi dal Titolo V – che io non ho votato – il caso della legge comunale e quello della legge provinciale, essendo solo previsto il caso della legge regionale, poiché l'atto politico è di indirizzo, ci sia differenza fra la legge e l'azione amministrativa. C'è quindi una diversa gerarchia fra le regioni, le province e i comuni, pur essendo tutti soggetti fondamentali.

La terza domanda è stata in qualche modo assorbita dalle precedenti risposte.

La quarta domanda riguarda il discorso sul limite al fabbisogno e sul limite alla spesa. Credo che non dovremmo annoiarci in questa sede a proposito del concetto di fabbisogno ma resta il fatto, giustamente rilevato, del vincolo esterno, che è di carattere costituzionale. Mi riesce difficile immaginare – anche se alla fine sarà così, quando ci saranno tributi locali e un autonomo federalismo fiscale di vari livelli di governo, in attesa di quello, se vogliamo essere responsabili – che un centro di spesa possa essere responsabile se non ha i mezzi per essere tale. L'estensione del tetto dal fabbisogno alla spesa è molto ragionevole nella realtà data, non dico che è il sistema a regime perché a regime ci sarà un sistema che escluderà l'imposizione dei tetti, poiché l'architettura sarà quella di un compiuto federalismo, basato su origini e impieghi governati responsabilmente e controllati democraticamente. Stando così le cose, mi sembra che sia stata ragionevole la scelta del Governo di articolare in quel modo il patto di stabilità, che è un vincolo costituzionale dipendente dalla Costituzione esterna, quella europea.

Credo di aver risposto alle osservazioni del presidente Mancino. Faccio notare che la Bicamerale che deve essere costituita non mi sembra che sia su una linea di interferenza con la richiesta che facciamo per una delega di riforma fiscale statale che consente tutte le flessibilità per attivare in progressione il federalismo fiscale.

Il senatore Villone ha chiesto quale dei due approcci sarà il primo, se quello delle regioni o quello dello Stato. Credo di aver affermato, forse con non sufficiente chiarezza, che partiamo dallo Stato. Noi chiediamo una delega per la riforma del sistema fiscale statale, una delega non incompatibile con l'attivazione del federalismo fiscale. Apriremo poi la riflessione, lo studio e la discussione sul federalismo fiscale, ma non abbiamo detto che aspettiamo per fare la riforma fiscale statale. Abbiamo infatti chiesto la delega per tale riforma.

Il discorso del doppio fondo è molto interessante e importante; è oggetto di discussione con le regioni e, se si vuole una mia non ufficiale riflessione, dirò che le parole «fondi aggiuntivi» portano alla conclusione che si tratta di fondi statali, non di fondi provenienti da risorse regionali. Mi sembra che questo fosse lo spirito del Titolo V ma, siccome non l'ho scritto io e neanche l'ho votato, ho qualche difficoltà a capire che cosa si volesse indicare. Scherzi a parte, credo che «aggiuntivi» significhi in questo caso di origine statale. Infatti, la perequazione è orizzontale e l'integrazione è statale, ma stiamo discutendo con le regioni a questo proposito.

Il senatore Del Pennino pone il problema della legislazione concorrente che è fondamentale. La formulazione del Titolo V è oggettivamente piuttosto complessa. Fin dove arriva in materia concorrente il principio fondamentale, sono indicati i princìpi fondamentali, rinforzati in materia fiscale. In tutte le materie ci sono i princìpi fondamentali e residualmente la concorrenza in materia fiscale. Il principale lo è ancora di più perché ci sono meccanismi di blocco tipicamente statali. La parola «statale», in materia finanziaria, ha una caratura molto più alta rispetto a quella delle altre materie. Questa è una delle ragioni per la quale siamo convinti che ci sia ampio spazio per una preliminare formulazione delle imposte statali.

Quanto all'interpretazione del secondo comma dell'articolo 119, ne abbiamo già discusso. È in atto una serrata discussione con le regioni sull'interpretazione del testo ed anche voi dovete concorrere alla sua interpretazione e credo che il legislatore di allora, lo abbia fatto più intensamente di quello di oggi.

Il senatore Vitali ha svolto uno degli interventi più costruttivi. Ha affermato che nella passata legislatura si è operato in questo ambito con forme di *bricolage*. Concordo con lui. Ricordo che nel mio primo intervento nella Commissione bicamerale affermai che avevamo davanti l'alternativa tra Costituzione invariata e legge Bassanini attuata (allora non era ancora attuata) oppure un'altra cosa. Ma se facciamo un'altra cosa, cioè una riforma costituzionale, affermai che chiaramente si sarebbe dovuto procedere all'abrogazione della legge Bassanini. Abbiamo avuto una sovrapposizione o, se volete, un accumulo di materiale, non necessariamente coerente. Infatti, abbiamo avuto la Bassanini attuata come se ci fosse stata la vecchia Costituzione e, in aggiunta, il Titolo V. Se una persona a tavolino *ex ante* e lucidamente potesse ridisegnare la situazione non farebbe la Bassanini più il Titolo V. Allora affermai che avevamo l'alternativa fra Costituzione invariata e Bassanini attuata oppure fra Costitu-

zione variata ma con una diversa modulazione della legge Bassanini. Allora la Bassanini non era ancora legge e c'era il tempo per intervenire. Come dissi nella Bicamerale, non si poteva andare avanti anche con la Bassanini invariata. Se una persona potesse o dovesse disegnare il sistema ottimale, probabilmente non cumulerebbe Bassanini e Titolo V ma ne farebbe un migliore mercato comune. Adesso ci troviamo con Bassanini e Titolo V e condivido la definizione di *bricolage*. La situazione è caratterizzata da un alto tasso di complessità derivante dall'accumulazione di materiali giuridici diversi.

È stato fatto riferimento al modello americano. È difficile procedere con *standard* omologhi ma io sono convinto che il nostro disegno di riforma fiscale sia pienamente compatibile con tutte le esigenze del federalismo fiscale, sia perché le aliquote sono molto basse, sia perché il sistema consente tutto ciò che si può immaginare come applicazione del Titolo V. Rinviamo alle leggi finanziarie per la modulazione delle aliquote e certamente per l'attribuzione dei cespiti di gettito. Non chiediamo una delega che preclude il Titolo V ma una delega che, a nostro parere, è la base per attuare bene il Titolo V. Se fosse una delega diversa, non l'avrei chiesta, perché credo – non posso dire ipocritamente che credo nel Titolo V – nel federalismo fiscale.

A proposito dei sindaci, è stato affermato che il sistema attuale non funziona. Tutti insieme dovremmo immaginare, nella logica di chi fa cosa e di chi paga per cosa, un sistema diverso.

Ma è tutto da discutere e ripeto anche su questo aspetto, – rischiando di essere noioso –, che la nostra ipotesi di delega non preclude affatto sviluppi della fiscalità locale. Ma è tutto da discutere e da inventare, ed infatti noi, appena ricevuta la delega, apriremo tutti i tavoli, tutte le commissioni e tutti gli studi possibili per accogliere tutte le idee.

Senatore Passigli, in qualche modo alcune risposte gliele ho già date. Il circuito competenza-risorse è fondamentale, ma credo che su questo ci si intenda in assoluto. Le esigenze di riequilibrio sono parte del nostro programma. Per noi è fondamentale il discorso dei due fondi. Intendiamo l'utilizzo dei fondi comunitari di cui all'obiettivo 1 come una modalità per anticipare la struttura costituzionale del fondo aggiuntivo, perché intendiamo quelle per ora, in anticipo sull'architettura a regime, come le risorse aggiuntive da destinare alle regioni nelle situazioni più critiche. Tuttavia torno a dire che quando il Parlamento ci dirà cosa si intende per risorse aggiuntive, noi le troveremo.

Credo con questo di avere risposto a tutte le domande.

VITALI *(DS-U)*. Signor Presidente, a seguito delle risposte del Ministro, vorrei soltanto fare una precisazione finale affinché resti a verbale. Il *bricolage* della scorsa legislatura è stato fatto sul piano finanziario e fiscale. Ritengo che sia per quello che, attraverso un sistema molto complesso di sovrapposizioni di addizionali, compartecipazioni e quant'altro, non si sia corrisposto ad un processo che comunque è stato avviato, secondo me giustamente anche con le leggi Bassanini, di trasferimento di

funzioni alle regioni e alle autonomie locali. Oggi c'è la possibilità di passare dal *bricolage* fiscale ad un prodotto di «architettura», e questa credo sia la sfida che abbiamo davanti a noi.

PRESIDENTE. Come il Ministro ha potuto constatare, il nostro lavoro si svolge in un clima di massima apertura e collaborazione e mi auguro che esso serva poi per la riflessione di tutti i parlamentari, al di là degli schieramenti, sia su eventuali modifiche al Titolo V, sia sulla sua attuazione, che nessuno di noi vuole impedire o rallentare.

Ringrazio il Ministro e dichiaro conclusa l'audizione. Rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 16,30.

Licenziato per la stampa dall'Ufficio dei Resoconti