

# RESOCONTO

## SOMMARIO E STENOGRAFICO

498.

### SEDUTA DI VENERDÌ 5 MARZO 1999

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE **CARLO GIOVANARDI**

#### INDICE

<i>RESOCONTO SOMMARIO</i> .....	III-V
<i>RESOCONTO STENOGRAFICO</i> .....	1-28

	PAG.		PAG.
<b>Missioni</b> .....	1	<i>(Repliche del relatore e del Governo - A.C. 5624)</i> .....	4
<b>Commissione parlamentare d'inchiesta sul dissesto della Federazione italiana dei consorzi agrari</b> (Modifica nella composizione) .....	1	Presidente .....	4
<b>Disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 16 del 1999: Giudice di pace (A.C. 5624)</b> (Discussione) .....	1	Meloni Giovanni (comunista), <i>Relatore</i> ...	4
<i>(Discussione sulle linee generali - A.C. 5624)</i> .....	1	Scoca Maretta, <i>Sottosegretario per la giustizia</i> .....	4
Presidente .....	1	<b>Disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 6 del 1999: Circoscrizioni giudiziarie (A.C. 5593)</b> (Discussione) .....	4
Bruno Donato (FI) .....	3	<i>(Discussione sulle linee generali - A.C. 5593)</i> .....	4
Meloni Giovanni (comunista), <i>Relatore</i> ...	1	Presidente .....	4
Scoca Maretta, <i>Sottosegretario per la giustizia</i> .....	3	Bruno Donato (FI) .....	6
		Carboni Francesco (DS-U), <i>Relatore</i> .....	4

**N. B.** Sigle dei gruppi parlamentari: democratici di sinistra-l'Ulivo: DS-U; forza Italia: FI; alleanza nazionale: AN; popolari e democratici-l'Ulivo: PD-U; lega nord per l'indipendenza della Padania: LNIP; unione democratica per la Repubblica: UDR; comunista: comunista; misto: misto; misto-rifondazione comunista-progressisti: misto-RC-PRO; misto-centro cristiano democratico: misto-CCD; misto-socialisti democratici italiani: misto-SDI; misto-verdi-l'Ulivo: misto-verdi-U; misto minoranze linguistiche: misto Min. linguist.; misto «L'Italia dei valori»: misto-Italia dei valori; misto federalisti liberaldemocratici repubblicani: misto-FLDR.

	PAG.		PAG.
Scoca Maretta, <i>Sottosegretario per la giustizia</i> .....	6	Cerulli Irelli Vincenzo (PD-U) .....	14
( <i>Repliche del relatore e del Governo — A.C. 5593</i> ) .....	7	Di Bisceglie Antonio (DS-U) .....	12
Presidente .....	7	Leone Antonio (FI) .....	9
Carboni Francesco (DS-U), <i>Relatore</i> .....	7	Rebuffa Giorgio (UDR) .....	20
Scoca Maretta, <i>Sottosegretario per la giustizia</i> .....	8	Stucchi Giacomo (LNIP) .....	19
<b>Mozioni Frattini n. 1-00343 e Domenici n. 1-00355 su attuazione legge n. 59 del 1997 e federalismo fiscale</b> (Discussione) .	8	( <i>Repliche dei presentatori</i> ) .....	26
( <i>Contingentamento tempi</i> ) .....	8	Presidente .....	26
Presidente .....	8	Di Bisceglie Antonio (DS-U) .....	26
( <i>Discussione sulle linee generali</i> ) .....	9	Leone Antonio (FI) .....	26
Presidente .....	9	<b>Ordine del giorno della prossima seduta</b> ..	27
Armani Pietro (AN) .....	21	<b>Considerazioni integrative dell'intervento del deputato Giacomo Stucchi in sede di discussione generale delle mozioni su attuazione legge n. 59 del 1997 e federalismo fiscale</b> .....	27

N. B. I documenti esaminati nel corso della seduta e le comunicazioni all'Assemblea non lette in aula sono pubblicati nell'*Allegato A*.  
 Gli atti di controllo e di indirizzo presentati e le risposte scritte alle interrogazioni sono pubblicati nell'*Allegato B*.

## RESOCONTO SOMMARIO

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE  
CARLO GIOVANARDI

**La seduta comincia alle 9,05.**

*La Camera approva il processo verbale della seduta di ieri.*

**Missioni.**

PRESIDENTE comunica che i deputati complessivamente in missione sono quattordici.

**Modifica nella composizione della Commissione parlamentare di inchiesta sul dissesto della Federazione italiana dei consorzi agrari.**

*(Vedi resoconto stenografico pag. 1).*

**Discussione del disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 16 del 1999: Giudice di pace (5624).**

PRESIDENTE dichiara aperta la discussione sulle linee generali.

GIOVANNI MELONI, *Relatore*, rilevato che il ricorso alla decretazione d'urgenza si è reso necessario per ovviare ad una contraddizione insita nella formulazione della legge istitutiva del giudice di pace, raccomanda la conversione in legge del provvedimento.

MARETTA SCOCA, *Sottosegretario di Stato per la giustizia*, conferma le ragioni che hanno indotto il Governo a ricorrere

allo strumento del decreto-legge e raccomanda la conversione in legge del provvedimento.

DONATO BRUNO, pur esprimendo il consenso del gruppo di forza Italia al provvedimento, rileva la « disattenzione » del Governo, che ha posto rimedio ad una evidente contraddizione della legge istitutiva del giudice di pace dopo ben sette anni dalla sua entrata in vigore.

PRESIDENTE dichiara chiusa la discussione sulle linee generali.

GIOVANNI MELONI, *Relatore*, rinunzia alla replica.

MARETTA SCOCA, *Sottosegretario di Stato per la giustizia*, rinunzia anch'ella alla replica.

PRESIDENTE rinvia il seguito del dibattito ad altra seduta.

**Discussione del disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 6 del 1999: Circoscrizioni giudiziarie (5593).**

PRESIDENTE dichiara aperta la discussione sulle linee generali.

FRANCESCO CARBONI, *Relatore*, illustra il contenuto del provvedimento, resosi necessario a seguito dell'istituzione, con legge della regione Piemonte 22 dicembre 1997, n. 65, del comune di Montiglio Monferrato; raccomanda quindi la conversione in legge del decreto-legge n. 6.

MARETTA SCOCA, *Sottosegretario di Stato per la giustizia*, avverte che il Governo si riserva di intervenire in replica.

DONATO BRUNO manifesta contrarietà ad un provvedimento che, tra l'altro, va in senso opposto alle indicazioni emerse in Commissione giustizia, determinando il depauperamento di un già piccolo tribunale: preannunzia, pertanto, la presentazione di emendamenti da parte del gruppo di forza Italia.

PRESIDENTE dichiara chiusa la discussione sulle linee generali.

FRANCESCO CARBONI, *Relatore*, confermate le ragioni a sostegno della conversione in legge del provvedimento, precisa che la normativa in discussione riguarda un numero ridottissimo di abitanti.

MARETTA SCOCA, *Sottosegretario di Stato per la giustizia*, premesso che l'esigenza di restituire piena funzionalità alla giustizia nei territori interessati dal provvedimento giustifica il ricorso al decreto-legge, ne raccomanda la conversione in legge.

PRESIDENTE rinvia il seguito del dibattito ad altra seduta.

#### **Discussione di mozioni: Attuazione legge n. 59 del 1997 e federalismo fiscale.**

PRESIDENTE comunica l'organizzazione dei tempi per il dibattito (*vedi resoconto stenografico pag. 8*).

Dichiara aperta la discussione sulle linee generali delle mozioni.

ANTONIO LEONE illustra la mozione Frattini n. 1-00343.

ANTONIO DI BISCEGLIE illustra la mozione Domenici n. 1-00355.

VINCENZO CERULLI IRELLI, ricordato che l'esigenza di accelerare l'attuazione della legge n. 59 del 1997 è stata rappresentata in ripetute occasioni anche dalla Commissione bicamerale competente in materia, da lui presieduta, richiama le iniziative legislative promosse dal Governo per un organico disegno di federalismo fiscale; conferma, infine, l'adesione allo spirito sotteso alle mozioni presentate.

GIACOMO STUCCHI, giudicate deboli e scarsamente innovative le mozioni in esame, osserva che le deleghe «centraliste» rappresentano uno strumento insufficiente per le reali esigenze, in particolare, delle comunità del nord: ritiene pertanto che lo Stato debba fare un passo indietro, attribuendo competenze primarie e risorse agli enti istituzionali territoriali.

GIORGIO REBUFFA ritiene difficilmente definibile come «processo di costruzione del federalismo fiscale» il semplice trasferimento di risorse dal centro alla periferia: l'autonomia fiscale, infatti, non è che un aspetto della costruzione federale, al quale deve seguire l'autonomia normativa; prospetta, infine, la possibilità di presentare una risoluzione.

PIETRO ARMANI, rilevato che il meccanismo di trasferimento di risorse e funzioni previsto dalla legge n. 59 del 1997 risulta di fatto «inceppato», auspica l'accoglimento della mozione sottoscritta da deputati del Polo, per evitare che la riforma amministrativa si traduca in una sorta di «nozze con i fichi secchi».

PRESIDENTE dichiara chiusa la discussione sulle linee generali delle mozioni.

PRESIDENTE dichiara chiusa la discussione sulle linee generali delle mozioni.

ANTONIO LEONE, in replica, esprime l'auspicio che sia possibile presentare una risoluzione unitaria nella quale si affrontino le esigenze comuni ad entrambe le mozioni.

ANTONIO DI BISCEGLIE, in replica, manifesta disponibilità a valutare l'ipotesi di presentare una risoluzione unitaria, pur non condividendo taluni passaggi della mozione Frattini n. 1-00343.

PRESIDENTE avverte che l'intervento del Governo sulle mozioni all'ordine del giorno avrà luogo in altra seduta, alla quale rinvia il seguito del dibattito.

**Ordine del giorno  
della prossima seduta.**

PRESIDENTE comunica l'ordine del giorno della prossima seduta:

Lunedì 8 marzo 1999, alle 15,30.

(Vedi resoconto stenografico pag. 27).

**La seduta termina alle 11,25.**

## RESOCONTO STENOGRAFICO

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE  
CARLO GIOVANARDI

**La seduta comincia alle 9,05.**

TIZIANA MAIOLO, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta di ieri.

(È approvato).

**Missioni.**

PRESIDENTE. Comunico che, ai sensi dell'articolo 46, comma 2, del regolamento, il deputato D'Amico è in missione a decorrere dalla seduta odierna.

Pertanto i deputati complessivamente in missione sono quattordici, come risulta dall'elenco depositato presso la Presidenza e che sarà pubblicato nell'*allegato A* al resoconto della seduta odierna.

**Modifica nella composizione della Commissione parlamentare d'inchiesta sul dissesto della Federazione italiana dei consorzi agrari.**

PRESIDENTE. Il Presidente della Camera, in data 4 marzo 1999, ha chiamato a far parte della Commissione parlamentare d'inchiesta sul dissesto della Federazione italiana dei consorzi agrari, il deputato Francesco Carboni, in sostituzione del deputato Francesco Bonito, dimissionario.

Ulteriori comunicazioni all'Assemblea saranno pubblicate nell'*allegato A* al resoconto della seduta odierna.

**Discussione del disegno di legge: Conversione in legge del decreto-legge 1° febbraio 1999, n. 16, recante disposizioni urgenti per la conferma e la proroga dell'esercizio delle funzioni di giudice di pace (5624) (ore 9,07).**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: Conversione in legge del decreto-legge 1° febbraio 1999, n. 16, recante disposizioni urgenti per la conferma e la proroga dell'esercizio delle funzioni di giudice di pace.

**(Discussione sulle linee generali  
— A.C. 5624)**

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

Avverto che la II Commissione (Giustizia) si intende autorizzata a riferire oralmente.

Il relatore, onorevole Meloni, ha facoltà di svolgere la sua relazione.

GIOVANNI MELONI, *Relatore*. Signor Presidente, esaminiamo il disegno di legge di conversione del decreto-legge 1° febbraio 1999, n. 16, recante disposizioni urgenti per la conferma e la proroga dell'esercizio delle funzioni di giudice di pace.

Il Governo ha ritenuto di dover ricorrere alla decretazione d'urgenza a causa di un problema delicato che è sorto in relazione ad una formulazione non chiara, direi anzi contraddittoria, della legge 21 novembre 1991, n. 374, che istituiva il giudice di pace.

I colleghi ricorderanno che l'articolo 5 di tale legge fissava i requisiti per la nomina a giudice di pace e, in particolare, il comma 1, lettera e), determinava il requisito dell'età e prescriveva un limite minimo di trent'anni — non valido per avvocati e notai — ed un limite massimo di settant'anni.

Per altro verso, il successivo articolo 7 della medesima legge (che dispone la durata in carica del giudice di pace, stabilendola in quattro anni con possibile conferma per una sola volta per altri quattro anni) affermava che l'esercizio delle funzioni non può essere protratto oltre il settantacinquesimo anno di età. Quest'ultima norma, dunque, prevede chiaramente la possibilità di conferma di un giudice di pace che abbia già superato i settant'anni, con l'obbligo di cessazione della sua attività al compimento del settantacinquesimo anno. Ma se si interpreta la norma contenuta all'articolo 5 nel senso che il requisito dell'età massima di settant'anni debba essere rispettato tanto per la nomina quanto per la conferma, allora il contrasto con quanto disposto all'articolo 7 diventa del tutto inconciliabile. Si tratta quindi di risolvere il contrasto tra queste due norme.

Faccio notare che tale interpretazione non è soltanto possibile astrattamente secondo i canoni dell'ermeneutica, ma è concretamente sostenuta dal Consiglio superiore della magistratura, la cui deliberazione costituisce il presupposto per l'attribuzione delle funzioni di giudice di pace.

In questa situazione e tenuto conto che entro il prossimo mese di aprile cesseranno dalle funzioni, per decorrenza del quadriennio, circa 2.800 giudici di pace, il Governo paventa — sicuramente ha ragione — una paralisi della giustizia almeno per quanto riguarda questo settore, nonché l'avvio di un contenzioso assai rilevante che potrebbe essere promosso da quei magistrati onorari cui venisse negata la riconferma per aver superato i settant'anni.

Un'ulteriore complicazione deriva dal fatto che potrebbe risultare compromesso

il concorso per la copertura di 4.421 posti di giudice di pace, bandito con decreto del ministro di grazia e giustizia e pubblicato nello scorso dicembre giacché, alla luce della normativa di cui si è detto, verrebbero escluse le domande di ammissione avanzate per la conferma dagli ultra settantenni; domande che, senza ulteriori interventi, avrebbero dovuto essere presentate entro il termine del 2 febbraio appena trascorso.

Posto tutto ciò, il Governo ha ritenuto indispensabile intervenire con atto legislativo d'urgenza al fine di rendere inequivocabile la separazione tra nomina e conferma del giudice di pace e, in particolare, per ribadire che ai fini della nomina resta fermo il limite massimo dell'età di settanta anni, ma che questo non opera ai fini della conferma.

Pertanto, l'articolo 1 del decreto novella il contenuto dell'articolo 7 della legge istitutiva del giudice di pace, sopprimendo il secondo periodo del primo comma (quello che consente il protrarsi delle funzioni non oltre il settantacinquesimo anno di età) per riprodurlo in un aggiunto comma 1-bis nel quale si sancisce inequivocabilmente che il requisito del limite massimo di età di cui al precedente articolo 5, comma 1, lettera e), non è richiesto per la conferma.

A seguito della modificazione predetta, è stata opportunamente variata anche la rubrica dell'articolo.

L'articolo 2 del decreto definisce, invece, una norma transitoria con la quale si dispone che i giudici di pace in servizio alla data di entrata in vigore del decreto presso gli uffici per i quali è stato bandito il concorso con il decreto ministeriale di cui prima si è detto continuino ad espletare le loro funzioni finché i posti non risultino coperti con la chiusura definitiva delle procedure concorsuali e, comunque, non oltre il 31 dicembre 1999.

L'articolo 3 contiene, naturalmente, le clausole usuali per l'entrata in vigore.

Stante la situazione effettuale e normativa esposta, non pare possa nutrirsi dubbio alcuno circa la sussistenza dei requisiti di necessità e d'urgenza e nem-

meno sull'opportunità di provvedere nel senso prescelto dal Governo. In particolare, oltre allo scioglimento della contraddizione normativa messa in evidenza, appare opportuna la proroga delle funzioni, in quanto la modifica dell'articolo 7 comporta necessariamente la riapertura dei termini per la presentazione della domanda di ammissione al concorso di giudice di pace. Ciò che non mancherà di provocare un dilatarsi della durata delle procedure concorsuali e, dunque, la necessità di evitare il rischio che la funzione di oltre due terzi dei giudici di pace resti sospesa.

Come è noto, è pervenuto dal Senato un provvedimento che reca disposizioni concernenti il tirocinio e la nomina dei giudici di pace e la delega al Governo in materia di competenza penale del giudice di pace, provvedimento a suo tempo approvato dalla Camera. Esso affronta alcuni dei problemi che vengono risolti con il decreto-legge in esame, per cui, quando sarà il momento e se questo decreto sarà — come spero — convertito bisognerà espungere da quel provvedimento le parti che risulteranno ripetitive.

Resta da segnalare che il Comitato per la legislazione, nell'esprimere parere favorevole al decreto che esaminiamo, ha segnalato, per quanto attiene alla chiarezza e alla proprietà della formulazione del testo, l'opportunità di indicare all'articolo 2 il titolo del decreto ministeriale ivi richiamato e di specificare nel titolo che le disposizioni del decreto comportano modificazioni della legge n. 374 del 1991.

La Commissione giustizia ha accolto interamente le osservazioni del Comitato ed ha apportato le conseguenti variazioni al testo del provvedimento, unitamente ad alcune altre che rendono la norma più chiara e coerente. Pertanto credo che si possa raccomandare all'Assemblea la pronta approvazione del provvedimento.

**PRESIDENTE.** Ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo.

**MARETTA SCOCA**, *Sottosegretario di Stato per la giustizia*. Signor Presidente,

questo decreto-legge si è reso necessario, così come ha giustamente sottolineato l'onorevole Meloni, perché 2.800 giudici di pace cesseranno dalle loro funzioni entro il mese di aprile di quest'anno. Ecco perché vi è stata la necessità di ricorrere allo strumento del decreto-legge. Inoltre, un'altra ragione per la quale è stato necessario ricorrere a questo strumento è rappresentata dal fatto che molti posti di giudice di pace — 4.421 — sono vacanti. Data questa situazione, che indubbiamente crea difficoltà per l'esercizio della funzione da svolgere, si è deciso di usare lo strumento del decreto-legge, anche se, in realtà, con una certa difficoltà. In ogni caso, quanto al suo contenuto specifico, si chiariscono in maniera univoca non soltanto i dubbi interpretativi che erano sorti a proposito degli articoli 5 e 7 della legge istitutiva, ma anche la materia relativa all'età e alla figura del giudice di pace.

Avendo la Commissione giustizia ricevuto i suggerimenti del Comitato per la legislazione, che s'intende inserire nel testo, ci auguriamo che l'Assemblea voglia rapidamente approvare la conversione in legge del decreto, onde evitare danni alla giustizia.

**PRESIDENTE.** È iscritto a parlare l'onorevole Donato Bruno. Ne ha facoltà.

**DONATO BRUNO.** Signor Presidente, già il relatore Meloni ed il rappresentante del Governo hanno bene illustrato il motivo per cui il Governo è giunto alla determinazione di fare ricorso alla decretazione d'urgenza: tanto per sgombrare il campo dai dubbi, dichiariamo subito che siamo favorevoli all'approvazione del provvedimento in esame, anche se dobbiamo lamentare che il problema si è evidenziato quando è stato formulato un nuovo bando per l'assunzione di altri giudici di pace, nel dicembre del 1998, quindi a distanza di sette anni dall'approvazione della legge istitutiva.

Ci piacerebbe dunque che il Governo fosse più attento, sia quando si bandiscono i concorsi, come quello nella fattispecie, sia quando i contrasti si manife-



stano con tutta evidenza sin dall'inizio, come nel caso della discrepanza fra questi due articoli, che in caso di nomina parlavano di settant'anni ed in caso di proroga di settantacinque anni. Proprio per non ricorrere allo strumento della decretazione di urgenza (che ritengo, però, giustificato dal contenuto in questo caso), con ogni probabilità questo provvedimento avrebbe potuto e dovuto essere approvato prima del bando di concorso, perché ora il rischio vero è che il concorso dell'aprile 1999, data entro cui doveva essere assunto un numero considerevole di giudici di pace, dovrà slittare al dicembre 1999, con la riconferma, quindi, di tutti coloro che fino ad oggi hanno svolto questa delicata funzione. È un ingranaggio che si è inceppato solo per noncuranza: sul provvedimento, ripeto, siamo d'accordo ma ho ritenuto doveroso sottolineare questo aspetto, che ci auguriamo non si ripeta per altri progetti di legge da approvare all'ultimo momento senza i necessari coordinamenti. In conclusione, per quanto riguarda il disegno di legge di conversione in esame, preannuncio il voto favorevole del gruppo di forza Italia (*Applausi dei deputati del gruppo di forza Italia*).

PRESIDENTE. Non vi sono altri iscritti a parlare e pertanto dichiaro chiusa la discussione sulle linee generali.

**(Repliche del relatore e del Governo  
— A.C. 5624)**

PRESIDENTE. Ha facoltà di replicare il relatore, onorevole Meloni.

GIOVANNI MELONI, *Relatore*. Signor Presidente, rinuncio alla replica.

PRESIDENTE. Ha facoltà di replicare il rappresentante del Governo.

MARETTA SCOCA, *Sottosegretario di Stato per la giustizia*. Signor Presidente, rinuncio alla replica.

PRESIDENTE. Il seguito del dibattito è rinviato ad altra seduta.

**Discussione del disegno di legge: Conversione in legge del decreto-legge 25 gennaio 1999, n. 6, recante modifiche alle tabelle delle circoscrizioni giudiziarie a seguito dell'istituzione del comune di Montiglio Monferrato (5593)  
(ore 9,20).**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: Conversione in legge del decreto-legge 25 gennaio 1999, n. 6, recante modifiche alle tabelle delle circoscrizioni giudiziarie a seguito dell'istituzione del comune di Montiglio Monferrato.

**(Discussione sulle linee generali  
— A.C. 5593)**

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

Avverto che la II Commissione (Giustizia) si intende autorizzata a riferire oralmente.

Il relatore, onorevole Carboni, ha facoltà di svolgere la sua relazione.

FRANCESCO CARBONI, *Relatore*. Signor Presidente, il disegno di legge in esame reca la conversione in legge del decreto-legge 25 gennaio 1999, n. 6, in materia di modifiche alle tabelle delle circoscrizioni giudiziarie a seguito dell'istituzione del comune di Montiglio Monferrato.

Con legge della regione Piemonte 22 dicembre 1997, n. 65, è stato istituito il nuovo comune di Montiglio Monferrato. Tale legge ha previsto di accorpare nel territorio del comune di nuova istituzione i territori di tre comuni: Colcavagno, Montiglio e Scandeluzza. La nuova istituzione comunale fa data dal 1° gennaio 1998. In riferimento alla modifica apportata dalla legge regionale del Piemonte, si è reso necessario l'adeguamento delle tabelle giudiziarie, in riferimento sia ai tre

comuni soppressi, sia al comune di nuova costituzione. Pertanto, si è proceduto tenendo conto che il comune di Montiglio Monferrato apparteneva alla competenza territoriale della pretura circondariale di Asti, mentre il comune di Colcavagno e Scandeluzza, soppressi ed accorpati nel nuovo territorio comunale, appartenevano alla competenza per territorio della pretura di Casale Monferrato, sezione distaccata di Moncalvo.

Sono state introdotte con l'articolo 1 del decreto-legge le seguenti modifiche tabellari. Alla tabella A, annessa al decreto legislativo n. 51 del 1998 per i tribunali e alla tabella A riferita alla legge n. 30 del 1989 per le preture circondariali, sono state apportate le seguenti modifiche: in riferimento al tribunale di Asti e alla pretura circondariale di Asti è stato inserito il comune di Montiglio Monferrato, di nuova costituzione, ricomprendente i territori dei tre comuni soppressi ed è stato soppresso il comune di Montiglio, già ricompreso in quella competenza territoriale; per il tribunale di Casale Monferrato e la pretura circondariale di Casale Monferrato sono stati soppressi i comuni di Colcavagno e Scandeluzza, accorpati nel nuovo territorio del comune di Montiglio. Conseguentemente, nella tabella B annessa alla legge n. 30 del 1989, per quanto riguarda le sezioni distaccate delle preture circondariali, si è proceduto alla soppressione dalla competenza territoriale della sezione distaccata di Moncalvo della pretura di Casale, sempre dei comuni di Colcavagno e Scandeluzza.

Inoltre, il decreto-legge, per una migliore sistemazione dei servizi giudiziari sul territorio — poiché con la previsione della legge regionale e la costituzione del comune di Montiglio Monferrato il comune di Cunico, già ricompreso nella competenza territoriale del tribunale di Casale Monferrato e della sezione distaccata di Moncalvo, si trova fra il territorio del nuovo comune di Montiglio Monferrato e quello del tribunale di Asti, della provincia di Asti —, ha modificato le tabelle A e B per quanto riguarda il

tribunale di Casale e la pretura circondariale di Casale, quindi la sezione distaccata di Moncalvo, anche in riferimento al territorio del comune di Cunico, che è stato trasferito nella competenza territoriale del tribunale di Asti e della pretura circondariale di Casale. Anche in questo caso le due tabelle sono state modificate: per il tribunale e la pretura di Asti è stato inserito nell'elenco il comune di Cunico, per il tribunale e la pretura di Casale, il comune di Cunico è stato tolto dall'elenco; conseguentemente anche per quanto riguarda la sezione distaccata di Moncalvo e la pretura di Casale si è provveduto alla soppressione del comune di Cunico.

Il comune di Montiglio, che era il più grande dei tre comuni e che è quello che, di fatto, ha accorpati gli altri territori, contava 1.429 abitanti, mentre i comuni di Colcavagno e Scandeluzza, che sono stati accorpati a quello di Montiglio Monferrato, contavano e contano rispettivamente 147 e 250 abitanti. Lo spostamento di utenza giudiziaria, se così possiamo dire, riguarda in buona sostanza solamente gli abitanti già ricompresi nel territorio del comune di Cunico e di Scandeluzza e nel comune di Colcavagno. Un'ulteriore considerazione riguarda il fatto che il nuovo comune e quelli soppressi distano dal nuovo centro di competenza rispettivamente 24, 21 e 22 chilometri, rispetto ai 37 e 30 chilometri di distanza dal tribunale e dalla pretura circondariale di Casale Monferrato. Nel decreto-legge, quindi, si è considerato anche questo aspetto nel provvedere allo spostamento della competenza territoriale.

Con l'articolo 2 si è proceduto, invece, alla definizione dei procedimenti pendenti. In linea generale, si è deciso di non determinare alcuno spostamento di competenza in riferimento ai procedimenti civili e penali già radicati. Essi rimangono, quindi, di competenza del giudice originario, tranne i procedimenti penali per i quali non è stata ancora esercitata l'azione penale, che vengono trasferiti alla nuova competenza territoriale. Il decreto-legge stabilisce, quindi, l'indifferenza delle modifiche tabellari nei confronti dei pro-

cedimenti giudiziari pendenti di fronte agli uffici di Asti e di Casale Monferrato.

La seconda considerazione riguarda il fatto che la legge regionale è entrata in vigore il 1° settembre 1998 e vi era, quindi, la necessità di disciplinare il periodo intercorrente fra tale data e quella di emanazione del decreto-legge di cui si chiede la conversione, poiché, in caso contrario, si sarebbe evidentemente determinato un vuoto nella competenza territoriale.

Anche in questo caso, per disciplinare la competenza per i comuni soppressi — Montiglio per Asti, Colcavagno e Scandeluzza per Casale Monferrato —, giuridicamente inesistenti alla data di entrata in vigore del decreto-legge, è stata confermata la competenza territoriale radicatasi con la proposizione delle domande nel processo civile e con l'esercizio dell'azione penale. Anche in questo caso per i procedimenti penali per i quali non era stata avviata l'azione penale si è deciso il trasferimento alla nuova competenza territoriale.

In tale contesto si è inserito il decreto-legge. In Commissione non sono state apportate modifiche, se non una suggerita dal Comitato per la legislazione e riportata nell'allegato al testo, che introduce uno specifico riferimento alle tabelle A e B per quanto riguarda le competenze territoriali.

Voglio dire da ultimo, prima di chiedere che il decreto-legge venga convertito, che un'ulteriore ragione per il suo accoglimento consiste nel fatto che, con l'istituzione del giudice unico di primo grado, la sezione distaccata di Moncalvo della pretura circondariale di Casale Monferrato è stata soppressa. Il decreto-legge, quindi, tiene anche conto del fatto che, nella nuova geografia giudiziaria, se questi comuni fossero stati mantenuti nella competenza degli uffici giudiziari di Casale Monferrato, sarebbero stati assegnati alla competenza della pretura di Casale Monferrato e non più a quella di Moncalvo, che è stata soppressa.

**PRESIDENTE.** Ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo.

**MARETTA SCOCA**, *Sottosegretario di Stato per la giustizia*. Signor Presidente, mi riservo di intervenire in sede di replica.

**PRESIDENTE.** È iscritto a parlare l'onorevole Donato Bruno. Ne ha facoltà.

**DONATO BRUNO.** Signor Presidente, dico subito che non siamo d'accordo con l'impostazione data dal relatore Carboni al provvedimento di cui ci stiamo occupando. Voglio motivarne le ragioni.

Nel comune di Montiglio vengono fusi i comuni di Colcavagno e Scandeluzza; il nuovo comune si chiama Montiglio Monferrato. In precedenza, il comune di Montiglio era di pertinenza delle circoscrizioni giudiziarie del tribunale di Asti.

Con il decreto-legge al nostro esame si riportano sotto la competenza del tribunale di Asti sia il vecchio comune di Montiglio, sia gli altri due comuni di Colcavagno e Scandeluzza che, in precedenza, erano di pertinenza del comune di Casale Monferrato.

Non solo, ma nell'occasione si porta nella competenza del tribunale di Asti anche il comune di Cunico, che in precedenza apparteneva alla circoscrizione giudiziaria del tribunale di Casale Monferrato. In tal modo, si toglie al tribunale di Casale Monferrato la competenza — certamente, non su un grande territorio (l'area è occupata da circa un migliaio di abitanti) — ma, soprattutto, si instaura un principio di depauperamento di un già piccolo tribunale, come quello di Casale Monferrato, così da non applicare il concetto, da tutti condiviso, di portare lavoro ai medi e piccoli tribunali, che meglio e più velocemente possono svolgere l'attività giudiziaria.

Il provvedimento al nostro esame va in senso opposto a tale criterio e alle direttive che ci eravamo dati in Commissione giustizia.

Inoltre, la circoscrizione del tribunale di Asti ha un'utenza di circa 168 mila abitanti, mentre quella del tribunale di

Casale Monferrato ha un'utenza di circa 87 mila abitanti: l'organico di magistrati e personale è pressoché identico, cosicché vi sarà un evidente disequilibrio nei carichi di lavoro.

Si teme che la politica dell'accentramento in capoluoghi di provincia porti a gravi conseguenze, negative per l'esistenza stessa del tribunale di Casale Monferrato. Occorre però constatare che il comune di Montiglio, con l'accorpamento in esso dei comuni di Scanduzza e Colcavagno, assume la denominazione di Montiglio Monferrato.

Sappiamo che, da quando esiste il Monferrato — territorio che trova le sue origini nel primo medioevo — la sua capitale è, ed è sempre stata, Casale Monferrato: è davvero incomprensibile il motivo per cui un comune del Monferrato, sia pure di nuova costituzione, debba essere distolto — per quanto riguarda il servizio della giustizia — dal suo giudice territorialmente naturale, cioè dal tribunale e dalla pretura di Casale Monferrato.

Anche per gli abitanti di Montiglio Monferrato, per gli interessi ed i motivi economici e la concreta possibilità di trovare posti di lavoro presso molte industrie della Val Cervina, che si trovano a pochi chilometri da Montiglio Monferrato e sono ricomprese nell'ambito del tribunale di Casale Monferrato, vi è maggiore tendenza a gravitare proprio verso la città di Casale Monferrato.

In sostanza, si ritiene ottimale, nell'interesse dell'amministrazione della giustizia, che il comune di Montiglio Monferrato sia inserito nell'elenco dei comuni formanti il circondario della pretura di Casale Monferrato.

Per quanto riguarda il comune di Cunico, per le stesse ragioni esposte riguardo al comune di Montiglio Monferrato, non pare che l'inclusione geografica nell'ambito territoriale di Asti sia motivo convincente per aggiungerlo al circondario della pretura di Asti: appare evidente che tale ipotesi è esclusivamente sorretta dal deprecato criterio della provincialità, fa-

cendo emergere chiaramente la volontà di accentramento, tanto negativa per il buon funzionamento della giustizia.

Come gruppo di forza Italia, emenderemo il provvedimento al nostro esame: mi auguro che la Commissione, il relatore ed il Governo si rendano conto delle osservazioni che abbiamo formulato e che con gli emendamenti avranno piena evidenza, perché solo in tal modo potremmo rivedere la nostra posizione. Allo stato, se il testo dovesse passare così com'è, il gruppo di forza Italia voterà contro.

**PRESIDENTE.** Non vi sono altri iscritti a parlare e pertanto dichiaro chiusa la discussione sulle linee generali.

**(Repliche del relatore  
e del Governo — A.C. 5593)**

**PRESIDENTE.** Ha facoltà di replicare il relatore, onorevole Carboni.

**FRANCESCO CARBONI, Relatore.** Signor Presidente, confermo le ragioni che suggeriscono l'approvazione del provvedimento così come giunge all'esame dell'Assemblea.

Vorrei soltanto aggiungere che lo spostamento riguarda un numero ridottissimo di abitanti, quelli di Scanduzza e di Colcavagno (rispettivamente, 147 e 250 persone), mentre lo spostamento per il comune di Cunico si rende necessario in quanto il suo territorio è ricompreso fra quello del tribunale di Asti e quello del nuovo comune di Montiglio Monferrato.

Voglio aggiungere che il sindaco del comune di Cunico (che evidentemente è l'espressione di una volontà popolare che tiene conto di tutta una serie di esigenze, economiche, sociali e di servizi) ha espresso il proprio parere favorevole all'assegnazione del territorio del comune di Cunico alla competenza territoriale dell'ufficio giudiziario di Asti piuttosto che a quello di Casale Monferrato e che il commissario prefettizio del nuovo comune costituito di Montiglio Monferrato si è espresso (ritengo rappresentando le esi-

genze delle popolazioni dei due piccoli comuni accorpati) in favore dell'assegnazione anche del comune di Montiglio Monferrato alla competenza degli uffici giudiziari di Asti.

**PRESIDENTE.** Il sottosegretario di Stato per la giustizia ha facoltà di replicare.

**MARETTA SCOCA, Sottosegretario di Stato per la giustizia.** Signor Presidente, l'esigenza di restituire piena funzionalità all'amministrazione della giustizia nei territori interessati determina una situazione di straordinaria necessità ed urgenza che giustifica il ricorso allo strumento del decreto-legge. Infatti, con la legge regionale piemontese del 22 dicembre 1997, n. 65, è stato istituito, come ha illustrato puntualmente il relatore, il comune di Montiglio Monferrato mediante fusione dei comuni di Colcavagno, Montiglio e Scandeluzza. L'istituzione di questo nuovo comune ha determinato la necessità di adeguare l'attuale assetto delle circoscrizioni giudiziarie alla mutata situazione territoriale, in quanto il comune di Montiglio faceva parte del circondario della pretura di Asti, mentre gli altri due rientravano nell'ambito del circondario della pretura di Casale Monferrato, sezione distaccata di Moncalvo. Sono state quindi modificate le tabelle e, tenuto conto delle indicazioni pervenute dalle amministrazioni interessate — cui faceva riferimento il relatore —, della richiesta ufficiale del comune di Cunico, della nota di eguale tenore inviata dal prefetto di Asti, nonché della morfologia del territorio e del fatto che la questione riguarda 870 abitanti, si è ritenuto di emanare il decreto-legge in questione.

Il dibattito svolto presso la Commissione giustizia, cui ha fatto puntuale riferimento l'onorevole Bruno, è stato molto appassionato. Se è vero che i principi fondamentali ispirati al decentramento sono condivisibili, nel caso di specie, per le ragioni che ho ricordato (il numero degli abitanti, le richieste specifiche da questi pervenute, le distanze e la

morfologia del territorio), il Governo ritiene sia opportuno provvedere nel senso indicato dal decreto-legge, di cui pertanto auspica l'immediata conversione in legge, allo scopo di assicurare una migliore funzionalità della giustizia.

**PRESIDENTE.** Il seguito del dibattito è rinviato ad altra seduta.

**Discussione delle mozioni Frattini ed altri n. 1-00343 e Domenici ed altri n. 1-00355, in materia di finanziamento delle funzioni conferite agli enti territoriali in attuazione della legge n. 59 del 1997 (ore 9,38).**

**PRESIDENTE.** L'ordine del giorno reca la discussione delle mozioni Frattini ed altri n. 1-00343 e Domenici ed altri n. 1-00355, in materia di finanziamento delle funzioni conferite agli enti territoriali in attuazione della legge n. 59 del 1997 (*vedi l'allegato A — Mozioni sezione 1*).

Avverto che le mozioni all'ordine del giorno, trattando identico argomento, saranno discusse congiuntamente.

### **(Contingentamento tempi)**

**PRESIDENTE.** Ricordo che a seguito della riunione della Conferenza dei presidenti di gruppo del 24 febbraio 1999, è stata predisposta la seguente organizzazione dei tempi per la discussione:

Governo: 15 minuti;

richiami al regolamento: 10 minuti;

tempi tecnici: 5 minuti;

interventi a titolo personale: 50 minuti (con il limite massimo di 7 minuti per il complesso degli interventi di ciascun deputato).

I gruppi hanno a disposizione 2 ore e 30 minuti per la discussione; ad essi si aggiungono 5 minuti per ciascun gruppo

che abbia presentato una mozione e 10 minuti per ciascun gruppo per le dichiarazioni di voto.

Il tempo complessivamente risultante è così ripartito:

democratici di sinistra-l'Ulivo: 48 minuti;

forza Italia: 41 minuti;

alleanza nazionale: 33 minuti;

popolari e democratici-l'Ulivo: 30 minuti;

lega nord per l'indipendenza della Padania: 29 minuti;

UDR: 25 minuti;

comunista: 24 minuti.

Il gruppo misto ha a disposizione 40 minuti, comprensivi delle dichiarazioni di voto, così ripartiti tra le componenti politiche costituite al suo interno:

verdi: 9 minuti; rifondazione comunista: 7 minuti; CCD: 7 minuti; Italia dei valori: 5 minuti; socialisti democratici italiani: 5 minuti; federalisti liberaldemocratici repubblicani: 4 minuti; minoranze linguistiche: 3 minuti.

### *(Discussione sulle linee generali)*

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali delle mozioni.

Il primo iscritto a parlare è l'onorevole Leone, che illustrerà anche la mozione Frattini n. 1-00343, di cui è cofirmatario. Ne ha facoltà.

ANTONIO LEONE. Signor Presidente, come sempre, anche stamane constatiamo che la maggioranza ha bisogno di essere « spinta ». Infatti, alla mozione presentata dall'onorevole Frattini il 29 gennaio scorso è seguita quella presentata da una parte della maggioranza il 4 marzo che, in

buona sostanza, ripropone le stesse questioni proposte dalla mozione che vado ad illustrare.

Ho voluto sottolineare tale questione in quanto i tempi d'azione sia del Governo sia della maggioranza sono lenti perché il Presidente D'Alema, ed in questo caso il ministro Visco che lo rappresenta, non riescono a centrare i problemi veri non consentendone la soluzione. Ricordo, infatti, che in un recente convegno sul federalismo fiscale il ministro Visco disse, in maniera molto superficiale, che nel nostro paese sarebbe già in atto una riforma fiscale in senso federalista o, se volete, decentrato. Evidentemente, per il professor Visco decentramento o federalismo fiscale sono la stessa cosa e ciò è sicuramente indice di estrema confusione. La stessa cosa si può dire per il Presidente D'Alema quando disse, *coram populo*, nel corso del medesimo convegno, che in Italia è ormai inutile parlare di federalismo in quanto questo è già in atto.

Pertanto, se il federalismo è già stato attuato, i colleghi della maggioranza che hanno presentato una mozione che ripropone, in buona sostanza, quella presentata dai deputati dei gruppi di forza Italia e di alleanza nazionale non hanno capito nulla.

Il federalismo fiscale è ormai divenuto una moda. Infatti, da qualche anno, non c'è gruppo o schieramento che non ne parli. Sono state annunciate una serie di proposte, si sono tenuti convegni a non finire, ma di concreto fino ad ora non si è visto nulla.

Per quale motivo, allora, il nostro sistema tributario in senso federalista non decolla o stenta a farlo? A mio parere due sono i motivi che sono di ostacolo ad un disegno che può definirsi sostanzialmente ambizioso. Il primo attiene ad una oggettiva difficoltà — occorre ammetterlo — da un punto di vista tecnico per giungere a tanto; il secondo attiene ad una insufficiente volontà politica, stante il carattere strumentale di alcune dichiarazioni come quelle che ho appena riportato

e stante il carattere strumentale di alcune posizioni politiche prese proprio in quest'aula.

Evidentemente bisogna partire dalle dichiarazioni del Governo e dagli atti che esso produce per giungere ad una analisi seria sul federalismo fiscale.

Anzitutto occorre considerare che il nostro sistema produttivo non sembra favorire una rapida e indolore trasformazione del sistema tributario in senso federalista; abbiamo l'esempio del Canada: uno Stato federale con vocazioni produttive e socioeconomiche delle varie provincie — così vengono definite in quel paese —, direi dei vari Stati federati, che sono differenti l'una dall'altra. In Italia, sostanzialmente, non è così perché dal Trentino sino alla Sicilia la vocazione socialproduttiva — per usare un termine che comincia ad affacciarsi nel nostro dire — è quasi simile, per cui sarebbe un po' difficoltoso inserire nel nostro paese un sistema di federalismo come quello del Canada, anche se, con qualche correttivo, esso potrebbe comunque produrre dei seri risultati.

Ricordo che la Camera ed il Senato avevano costituito un Comitato paritetico per svolgere un'indagine conoscitiva sul federalismo fiscale. Dal documento conclusivo emerge proprio il tipo di considerazione che ho appena fatto.

Il problema di cui ci occupiamo ha una dimensione economica; l'adozione di un modello di federalismo fiscale fortemente competitivo finirebbe per penalizzare, naturalmente in assenza di correttivi, le regioni più arretrate che si vedrebbero escluse dalle occasioni di sviluppo e di integrazione che il processo di unificazione economica oramai offre a livello europeo.

Per quanto concerne gli ostacoli di carattere politico, appare evidente che il sistema tributario non può essere trasformato in senso federalista prescindendo da un contesto generale, vale a dire senza affrontare il problema più vasto della riforma dell'assetto dei pubblici poteri, e in assenza di un'effettiva volontà riformatrice da parte delle forze politiche.

Per quanto riguarda il primo aspetto, la nostra mozione parte proprio dalla cosiddetta legge Bassanini; sarebbe un errore dire che tale legge abbia posto le basi per un federalismo, ma quello è lo strumento che abbiamo e dunque da esso dobbiamo partire. Ecco il senso della mozione presentata da forza Italia e da alleanza nazionale!

Occorre chiarire che il Governo fino ad ora si è occupato di questioni che attengono più che altro a problematiche di decentramento (mi riferisco alla materia tributaria), ossia al conferimento di compiti e funzioni già spettanti allo Stato, con trasferimento agli enti locali.

Non appare del tutto casuale il fatto che l'attuazione della cosiddetta riforma Bassanini abbia incontrato delle particolari difficoltà proprio in ordine alla individuazione delle risorse da attribuire agli enti territoriali a fronte delle competenze ad esse trasferite. È, questa, una delle motivazioni della nostra mozione e sulla quale richiamiamo l'attenzione dell'aula.

Sgomberato il campo dall'equivoco per cui il federalismo e il decentramento costituirebbero sostanzialmente dei sinonimi, così come vorrebbe il nostro ministro delle finanze, occorre prendere atto del fatto che gli enti territoriali non assumeranno mai — dico mai — lo sgradevole compito di tassare i propri cittadini ove l'esercizio della loro autonomia tributaria non si accompagnasse ad un contestuale ridimensionamento della potestà fiscale dello Stato. Quale amministratore, infatti, vorrebbe rendersi impopolare aumentando una tassazione che già esiste — a livello costante — da parte dello Stato?

Se si vuole perseguire l'obiettivo del federalismo fiscale, occorre provvedere, contestualmente all'ampliamento dell'ambito di autonomia degli enti locali, ad un consistente « dimagrimento » dello Stato. Purtroppo non è questo l'obiettivo che molte forze politiche, al di là delle dichiarazioni di intento, e in particolare quelle di Governo, intendono perseguire. Il centralismo è talmente connaturato all'attuale assetto di potere da impedire il conseguimento di concreti progressi sul

terreno del federalismo. Non a caso gli interventi più recenti si muovono nel senso di rendere ancora più stringenti i vincoli posti a carico degli enti territoriali ai quali viene imposto l'obbligo di conformarsi agli indirizzi adottati a livello centrale, accentuandone, in tal modo, la subordinazione alle politiche governative.

Ho denunciato un equivoco che viene dalla riforma Bassanini con l'introduzione dell'IRAP. Non penso che proprio l'IRAP possa essere ricondotta ad una politica di stampo federalista.

Del resto, le recenti cronache politiche, che hanno visto moltiplicarsi i cosiddetti ribaltini (per cui la maggioranza di Governo viene riprodotta a livello regionale a prescindere dalle scelte espresse dagli elettori), dimostrano chiaramente che, tra le forze politiche, non vi è ancora un'adeguata sensibilità nei confronti delle diverse realtà locali. Ed è questo un presupposto indispensabile per affrontare il tema del decentramento fiscale. Si tratta di un tema così ampio e connesso al proprio interno, sia a livello fiscale e tributario, sia politico, che non è assolutamente pensabile giungere ad un federalismo fiscale scindendo queste posizioni.

D'altra parte, anche le conclusioni cui era pervenuta la Commissione bicamerale per le riforme istituzionali in materia di federalismo evidenziavano un difetto d'impostazione, una visione asfittica del federalismo, se considerato come una sorta di scelta obbligata da adottare senza convinzione, prevalentemente in chiave antileghista o, comunque, per frenare le rivendicazioni provenienti da settori crescenti della società civile e da realtà locali più dinamiche e intraprendenti.

A fronte di questa situazione, occorre sgomberare il campo da equivoci e strumentalizzazioni e non mi sembra si possa realizzare una prospettiva federalista, se non si affronta il nodo del rapporto tra istituzioni e società civile. Ciò è indispensabile perché si deve evitare il rischio che il conferimento di nuovi poteri e compiti agli enti territoriali si traduca in un aggravio degli adempimenti e degli oneri gravanti sui cittadini.

Tornando al discorso sulla confusione tra decentramento e federalismo, si rileva il fallimento registratosi sul terreno delle addizionali alle imposte sui redditi, per cui i comuni si sono guardati bene dall'avvalersi della facoltà loro attribuita, in assenza di una contestuale riduzione delle aliquote ordinarie. Il ricorso ad addizionali sovraimposte per dotare gli enti territoriali di più consistenti risorse finanziarie non segna alcun progresso sul terreno del federalismo fiscale, perché si muove entro una logica di conservazione dell'attuale assetto del sistema tributario, accentuandone oltretutto i difetti e non introducendo alcuna innovazione per quanto concerne i rapporti tra i diversi livelli di governo.

Pertanto, se si intende veramente affrontare la questione del federalismo fiscale, occorre evitare di eludere il problema di fondo costituito dalla necessità di pervenire ad una profonda revisione del rapporto tra cittadini e istituzioni.

La domanda di federalismo fiscale nasce essenzialmente dalla constatazione dell'incapacità del potere centrale di gestire efficacemente le risorse sottratte alle scelte autonome dei privati, per il finanziamento dei pubblici servizi.

In buona sostanza, è ormai largamente condivisa l'opinione per cui un confronto tra i costi sostenuti dalla collettività, in termini di pressione tributaria (ormai giunta ad un livello insostenibile), e i vantaggi costituiti dai servizi erogati dalle amministrazioni pubbliche sia talmente squilibrato da rendere improcrastinabile una radicale riforma che, per un verso, riduca il carico fiscale e, per l'altro, ridimensioni la presenza dello Stato e dei poteri pubblici, lasciando maggiori opportunità di sviluppo alle iniziative dei privati, anche mediante la crescita del cosiddetto terzo settore.

In questa prospettiva, il federalismo fiscale non costituirebbe più una sorta di obbligo, da subire soltanto al fine di depotenziare le pressioni autonomistiche, ma un'occasione da cogliere per affrontare finalmente alcuni dei problemi più gravi che affliggono questo nostro paese.



Non mi sembra, quindi, azzardato affermare che il federalismo fiscale può diventare l'obiettivo prioritario da perseguire e che da esso occorra prendere le mosse, per realizzare una riforma complessiva dell'assetto istituzionale del nostro paese.

Si tratta di cogliere l'opportunità di rafforzare l'autonomia finanziaria ed impositiva degli enti territoriali, innanzitutto per ridurre in misura significativa l'onere costituito dall'eccessivo carico tributario. In tal modo si potrebbero liberare risorse consistenti che, soltanto in parte, sarebbero destinate alle esigenze di regioni, province e comuni. Esse offrirebbero al sistema produttivo occasione di investimento e di sviluppo.

Il trasferimento dal Governo centrale a quelli locali di quota parte delle disponibilità attualmente sottratte ai privati consentirebbe di ottenere il vantaggio di responsabilizzare gli amministratori locali, impegnandoli a gestire efficacemente le risorse, e di incentivare una più assidua partecipazione dei cittadini ai processi politici, particolarmente opportuni in presenza di una crescente disaffezione nei confronti della politica, stante la possibilità che si offrirebbe loro di controllare più agevolmente l'utilizzo delle risorse.

Infine, il ridimensionamento delle funzioni dello Stato, al quale soltanto parzialmente subentrerebbero gli enti territoriali, consentirebbe di liberare la società civile da vincoli e condizionamenti ormai insopportabili.

Il federalismo nei suoi diversi aspetti politici, sociali ed economici, è divenuto un tema centrale della nostra vita politica. Alla luce del dibattito di questi anni su questo importante tema possiamo affermare, come disse qualcuno (forse proprio il collega Tremonti), che il federalismo o è fiscale, o non è. Troppe volte rischiamo di confondere il federalismo con le esigenze di decentramento; troppe altre volte rischiamo di confonderlo con istanze secessioniste più o meno rappresentate da alcune forze politiche. Dobbiamo invece ricordare che vi è un'esigenza che tiene accesa questa idea, quella sana portata

dal cittadino contribuente di voler vedere con i propri occhi e da vicino come vengano spesi i suoi soldi. È per questo che il federalismo fiscale costituisce una risposta forte ad un sistema centralizzato di tasse che il cittadino paga sotto troppe forme con un peso eccessivo sul proprio reddito e senza conoscerne la reale destinazione.

Il senso della mozione è questo: c'è uno strumento che sono le leggi Bassanini, che debbono essere attuate. Se si portano nella disponibilità degli enti locali alcune funzioni, bisogna assegnare le risorse perché queste funzioni vengano poi esplesate. È per questo motivo che il federalismo fiscale non è soltanto un artificio di contabilità, ma un modo di avvicinare il cittadino all'amministrazione, il contribuente al fisco; non il suddito al tiranno, ma il cittadino allo Stato.

**PRESIDENTE.** È iscritto a parlare l'onorevole Di Bisceglie, che illustrerà anche la mozione Domenici n. 1-00355, di cui è cofirmatario. Ne ha facoltà.

**ANTONIO DI BISCEGLIE.** Signor Presidente, le ragioni che ci hanno indotto alla presentazione della mozione n. 1-00355 sono quelle dell'esigenza di una puntualizzazione sull'attuazione della legge n. 59 del 1997, della necessità, sulla strada dell'attuazione di quella legge, di un'accelerazione del processo, mantenendone termini e modalità, dell'avvio di nuove misure di federalismo fiscale. Queste le ragioni che ci hanno indotto, come dicevo, a presentare la mozione.

Siamo consapevoli — va ricordato — che la legge n. 59 del 1997 è stato uno degli atti maggiormente qualificanti, se così si può dire, della legislatura in corso e, anche dal punto di vista programmatico, della maggioranza e del Governo. Essa ha avviato un poderoso processo di riforma dello Stato, trasferendo ed individuando molte funzioni alle regioni ed agli enti locali. In questo percorso va letto anche il decreto legislativo n. 112 del 1998.

È chiaro che avviare questo poderoso processo non è cosa semplice e credo che

tutti, al di là della propaganda, sappiano quali e quante sono le resistenze formidabili a questo cammino. In ragione di ciò, le forze autenticamente riformiste dovrebbero assumere un atteggiamento non disfattista ma consapevole e, in tale quadro, dovrebbero sapere come intervenire.

Ho voluto ricordare ciò perché oggi ci troviamo indubbiamente in un momento di passaggio molto importante e nel contempo delicato; infatti, nel momento in cui è terminato — se così si può dire — il processo di conferimento delle funzioni, ovvero sono stati emanati tutti i decreti previsti dalla legge n. 59 del 1997, si presenta l'altro aspetto riguardante il trasferimento di beni e risorse; si tratta dell'esigenza di mettere le istituzioni, alle quali sono state conferite tali nuove competenze, nelle condizioni di poterle esercitare pienamente. È questo il momento particolarmente pregnante del complessivo cammino riformatore della pubblica amministrazione.

L'articolo 7 della legge n. 59 del 1997, nel prevedere opportunamente accanto al trasferimento di funzioni anche quello di beni e risorse, ha anche individuato, come ha fatto l'articolo 7 del decreto legislativo n. 112 del 1998, modalità di coinvolgimento pieno delle realtà istituzionali, alle quali le funzioni sono state trasferite, nella individuazione di tali beni e di tali risorse; si è fatto così specifico riferimento alla conferenza unificata e ad altre possibilità. Mi sembra emerga, allora, uno degli elementi riportati nella mozione, ossia la necessità di accelerare il processo di individuazione e trasferimento di dette risorse; tale accelerazione deve essere funzionale al rispetto del termine del 31 dicembre 2000 proprio affinché il processo vada avanti, non subisca interruzioni e conseguentemente si possa garantire alle nuove realtà istituzionali, alle quali sono state trasferite le funzioni, l'esercizio delle stesse.

Affermo ciò perché mi sembrerebbe un errore, dopo aver delineato tale percorso, intervenire con altri strumenti legislativi. Nel momento in cui si è definita — per

così dire — la cornice, credo sarebbe un errore approvare una nuova legge; anzi, si tratterebbe non soltanto di un errore ma anche di un appesantimento che non risponderebbe all'esigenza di coinvolgere forze convergenti su questa via, ma che in qualche modo cambierebbe le modalità di intervento, il che significherebbe non soltanto produrre appesantimenti ma anche allungare molto i tempi. Un nuovo progetto di legge — lo ripeto — comporterebbe indubbiamente un incredibile slittamento dei tempi. Ecco perché noi, nel momento in cui sottolineiamo la necessità di un'accelerazione di quel processo, vogliamo anche che vengano tenuti fermi e garantiti i termini e le modalità relativi all'esercizio delle funzioni trasferite. Credo che l'aspetto appena ricordato si coniughi con quello evidenziato nella nostra mozione di far sì comunque che, nell'ambito della necessità di garantire l'esercizio delle funzioni trasferite, vi sia una accelerazione di nuove misure di federalismo fiscale, cioè, per quanto attiene alla esigenza di produrre atti che consentano alle regioni ed agli enti locali di poter davvero esercitare le nuove funzioni.

Nella nostra mozione abbiamo richiamato il disegno di legge del Governo n. 3599, attualmente in discussione presso l'altro ramo del Parlamento, recante « Disposizioni in materia di perequazione, razionalizzazione e federalismo fiscale », perché crediamo che in tale testo possa avere piena attuazione « l'abolizione dei trasferimenti erariali vigenti e la loro sostituzione con compartecipazione a tributi erariali e con il rafforzamento dell'aliquota minima dell'addizionale regionale dell'imposta sul reddito delle persone fisiche ». Nella sostanza, abbiamo fatto riferimento ad un atto preciso del Governo che vogliamo sostenere proprio perché va nella direzione del reperimento di quelle risorse necessarie a garantire l'esercizio di quelle funzioni.

Oltre a far riferimento ai contenuti di tale processo, nella nostra mozione abbiamo evidenziato sia l'esigenza di raccordarci al sistema di finanza regionale — così come delineato in quell'atto legislativo

del Governo — sia l'esigenza di individuare meccanismi di perequazione, che risulterebbero utili — e per certi versi necessari — a consentire che questo processo possa risultare abbastanza omogeneo sul territorio nazionale.

La mozione che abbiamo presentato, per un verso, delinea gli aspetti di attuazione della legge n. 59 del 1997, mantenendo dunque quanto in essa previsto e, per l'altro verso, rafforza quegli elementi necessari non soltanto al trasferimento di beni e risorse, ma anche alla individuazione di tutti gli strumenti utili e nuovi di federalismo fiscale.

Credo che il confronto su questa materia debba servire in primo luogo ad individuare le difficoltà esistenti, che indubbiamente si registrano. Per chi sta vivendo l'esperienza, come il sottoscritto, di membro della Commissione parlamentare consultiva in ordine all'attuazione della riforma amministrativa ai sensi della legge 15 marzo 1997, n. 59, brillantemente presieduta dall'onorevole Cerulli Irelli, è facile testimoniare sulle difficoltà che incontriamo e, nello stesso tempo, sugli sforzi che abbiamo fatto e sul lavoro prodotto. Nel momento in cui abbiamo l'esigenza di comprendere e di individuare le difficoltà esistenti, abbiamo anche quella di operare per il loro superamento, superando le incrostazioni di varia natura esistenti nella macchina amministrativa in vigore, i corporativismi presenti e le antiche ragnatele.

Noi intendiamo percorrere questo obiettivo che ci siamo prefissi, in ciò rafforzati da quanto è stato definito nello stesso patto sociale. In quel patto si fa riferimento alla necessità di modernizzazione della nostra pubblica amministrazione, condizione necessaria per la crescita del paese. Nel patto sociale si individua la modernizzazione come un elemento che ci permette di essere pienamente in Europa e anche competitivi in Europa, proprio perché si evita che la vecchia organizzazione della pubblica amministrazione aggravi i già pesanti costi complessivi dovuti ad una arretratezza complessiva dell'impalcatura dello Stato.

Ritengo che non dobbiamo attardarci in sterili confronti o in polemiche inutili, magari per capire chi è più federalista e chi lo è meno; piuttosto il problema è quello di confrontarci opportunamente e seriamente su come sta andando avanti questo processo, posto che esso è ormai da tutti considerato un processo in corso.

È necessario un utile confronto — e noi lo riteniamo tale, voglio ribadirlo — perché il tema del federalismo nel suo complesso è uno degli obiettivi di questa maggioranza ma lo è nella misura in cui lo riteniamo uno strumento assolutamente necessario per la crescita e lo sviluppo del nostro paese.

Se questo è l'obiettivo, ben venga il confronto, ma con la volontà di evidenziare i punti di difficoltà e con la ferma intenzione di proseguire questo cammino.

Questi sono i motivi per cui abbiamo presentato questa mozione e abbiamo evidenziato alcuni elementi e alcune proposte. Riteniamo necessario che nel Governo prevalgano pienamente le forze che intendono procedere con speditezza all'attuazione degli strumenti normativi perché riteniamo che questo significhi per davvero fare l'interesse generale del nostro paese.

**PRESIDENTE.** È iscritto a parlare l'onorevole Cerulli Irelli. Ne ha facoltà.

**VINCENZO CERULLI IRELLI.** Signor Presidente, intervengo, oltre che a titolo personale e per il mio gruppo, anche — se il Presidente me lo consente — a nome della Commissione bicamerale espressamente deputata a verificare l'attuazione delle leggi di riforma cosiddette Bassanini, e principalmente della legge n. 59.

Devo segnalare, sulla stessa linea e prospettiva delle due mozioni delle quali ci occupiamo, che la Commissione, nel bollettino bimestrale, presentato al Parlamento soltanto pochi giorni fa (e che è agli atti di questa Camera), segnalava l'esigenza di una tempestiva ripresa dell'attività di Governo diretta al riordino della Presidenza del consiglio e degli apparati ministeriali, anche in conformità

agli indirizzi formulati dalla Commissione stessa in data 16 luglio 1998 — che vorrei qui ribadire — e successivamente recepiti dalla Commissione affari costituzionali della Camera con la risoluzione approvata in data 17 luglio 1998, che evidenzia l'opportunità della definizione di un quadro unitario che indichi le linee-guida da seguire in sede di riordino di ciascuna struttura.

La Commissione segnalava ancora l'esigenza di accelerare il processo attuativo dei decreti legislativi di trasferimento di compiti amministrativi a regioni ed enti locali, segnatamente in ordine al trasferimento delle risorse umane, finanziarie, strumentali, ai sensi dell'articolo 7 della legge n. 59. Il numero estremamente esiguo dei decreti sinora emanati, a quasi un anno dall'emanazione del decreto legislativo n. 112, è un fatto che induce a qualche preoccupazione — si notava nel bollettino — in ordine all'attuazione della riforma.

Sul versante dell'attuazione regionale della riforma, la Commissione registrava che numerose regioni erano giunte ad una fase avanzata di elaborazione della legislazione di loro competenza attuativa dei decreti legislativi, e questo fatto veniva segnalato in termini positivi.

Si osservava, tuttavia, che si tratta spesso di una normazione che necessita, per divenire operativa, di ulteriori e delicati momenti di attuazione, soprattutto sul versante delle politiche di accorpamento e cooperazione tra gli enti locali minori. A tal proposito si precisava, ed oggi richiamo in questa sede il punto con una certa forza, che il legislatore, all'articolo 4, comma 3, della legge n. 59 e all'articolo 3 del decreto legislativo n. 112 del 1998, aveva puntualmente stabilito che la condizione preliminare ed indispensabile per il conferimento di funzioni e compiti agli enti locali minori fosse rappresentata dal loro previo accorpamento in strutture associative di dimensioni adeguate.

A fronte di queste segnalazioni già evidenziate, oggi registro con favore il fatto che da parte di alcuni gruppi im-

portanti di questa Camera siano state presentate mozioni intese ad impegnare il Governo ad una rapida attuazione della legge di riforma.

Non posso quindi che unirmi a queste richieste; debbo tuttavia ricordare alcuni punti e soffermarmi su alcuni chiarimenti.

Il principale problema che oggi abbiamo sul tappeto, a proposito dell'attuazione della riforma, consiste nell'adozione da parte del Governo dei decreti di trasferimento delle risorse: risorse finanziarie, personale, uffici. Su questo punto, noi per primi abbiamo registrato la sussistenza di una serie di problemi. Per esempio, da parte del Tesoro, che nella situazione di finanza stretta, difficile, nella quale ci troviamo, anche in riferimento all'adozione del patto di stabilità, trova difficoltà ad individuare capitoli del bilancio dello Stato da sopprimere in corrispondenza con il trasferimento delle risorse finanziarie alle regioni.

Un'altra difficoltà è data dal fatto che il personale statale, soprattutto quello di importanti corpi dello Stato (cito per tutti il Corpo forestale dello Stato, che con il collega Di Bisceglie ci ha impegnato in lunghe trattative in questo periodo) non gradisce essere trasferito. I corpi dello Stato non amano il loro smembramento ed il loro trasferimento alle regioni. Proprio in questa Camera, l'onorevole Giovannardi, che ora presiede, prese una posizione, condivisa da molte forze politiche presenti in quest'aula, di maggioranza e di opposizione, con la quale si contestava la sussistenza stessa delle ragioni di quel trasferimento.

Mi riferisco segnatamente al corpo forestale dello Stato e lo ricordo solo per segnalare la difficoltà di fronte alla quale si trovano Governo e Parlamento a dare corso al processo di individuazione delle risorse da trasferire. Dall'altra parte, invece, segnaliamo che le regioni avanzano fortissime e pressanti richieste su tale terreno che, in larga misura, sono giustificate dalle norme che noi abbiamo adottato.

Su questo punto, che conosciamo molto bene ed abbiamo segnalato in lun-

ghi dibattiti con il Governo e con l'opposizione presente, direi d'accordo con essa, si è verificato un fatto nuovo proprio in queste ultime settimane, e cioè la costituzione di un gruppo di lavoro Stato-regioni, coordinato dal capo di gabinetto del Tesoro, consigliere Pajno, che tra l'altro è un grande esperto della materia, con la piena partecipazione delle regioni. Nell'arco di uno o due mesi si intende mettere mano ai principali decreti di trasferimento. Proprio ieri in un incontro a Chianciano, alla presenza di tutti i rappresentanti del mondo locale e del sottosegretario Bassanini, abbiamo messo a fuoco tale aspetto; e direi che occorre assumere una posizione di cauto ottimismo, nel senso di aspettare fiduciosamente i risultati ai quali perverrà il suddetto gruppo di lavoro per poi trarre giudizi. Riteniamo che l'esito sarà senz'altro positivo.

Oggi non siamo in grado di dire se ci troviamo di fronte a difficoltà veramente gravi e insormontabili o, viceversa, ad un semplice ritardo, che abbiamo segnalato, dovuto a difficoltà obiettive di carattere tecnico-procedurale che potranno essere facilmente superate nel prossimo periodo.

Il Parlamento, sia nell'ambito della Commissione bicamerale che ho l'onore di presiedere, sia nell'ambito delle Commissioni affari costituzionali di Camera e Senato, ha seguito passo passo il processo, rappresentando tutte le difficoltà e tutte le preoccupazioni. Ci troviamo di fronte, quindi, ad una situazione conosciuta ed ampiamente segnalata ed analizzata.

Sulla questione del trasferimento delle risorse, proprio l'onorevole Frattini, primo firmatario della mozione n. 1-00343 che oggi discutiamo, segnalò un paio di mesi fa una possibilità alternativa, che trova recepimento nella mozione: sostituire al modello dei decreti di trasferimento delle risorse, di cui alla legge n. 59 del 1997, ed al decreto legislativo n. 112 del 1998, il modello del cosiddetto « federalismo fiscale ». Si tratterebbe, cioè, di lavorare sull'entrata, anziché sui capitoli di spesa; e di dare alle regioni entrate proprie, in corrispondenza del costo dei compiti e delle

funzioni trasferite, oltreché di quelle che già esse posseggono, e sopprimere in corrispondenza delle fonti di entrata dello Stato, in luogo di lavorare sui capitoli di spesa, come oggi siamo chiamati a fare in base alla citata legge n. 59 del 1997.

Su questa linea, da quando venne segnalato il problema, vi è una rilevante novità che non può non essere segnalata da parte nostra con grande favore. Proprio in conformità alle indicazioni ed alle richieste pervenute principalmente dall'onorevole Frattini, il Governo ha presentato prima il collegato alla finanziaria ordinamentale al Senato, che contiene esplicitamente una norma sul federalismo fiscale, mentre ora presenta un emendamento interamente sostitutivo dell'articolo 10 di quel testo, all'esame del Senato in questi giorni, che credo faccia passi avanti molto consistenti sulla via del federalismo, in generale, e del federalismo fiscale in particolare. Esso prevede, infatti, l'intera sostituzione, salvo qualche marginale settore, degli attuali sistemi di finanziamento alle regioni con la previsione di fonti di entrata, aliquote di imposta o imposte *tout court* di competenza delle regioni, che andranno a coprire interamente il loro fabbisogno. Non ho ben capito — e debbo dire che ieri, discutendo con i presidenti delle regioni, ho constatato che essi stessi stanno analizzando la questione — se questo sistema, una volta che diventerà operativo, quando sarà approvata la legge dal Senato e dalla Camera, andrà a sostituire interamente o parzialmente il sistema dei decreti di trasferimento delle risorse di cui alla legge n. 59 del 1997. Credo che la farà parzialmente, come suggerisce anche il collega Di Bisceglie.

Ora si tratta — come diceva ieri il presidente Chiti, che rappresenta tutte le regioni italiane — di mettersi a tavolino, con la penna alla mano, per fare un po' di conti e valutare se il sistema, previsto nel testo in corso di elaborazione al Senato, funzioni. Esso andrà a coprire, infatti, l'intero fabbisogno regionale e occorrerà, pertanto, verificare in che misura sostituirà il sistema dei decreti di trasferimento di cui alla legge n. 59. Possiamo

dire, tuttavia, di essere in una fase operativa e di definizione e, comunque, la linea concordata con l'opposizione — lo ripeto e lo sottolineo — trova il suo adempimento nel testo in corso di elaborazione da parte del Senato.

Può anche essere che tra due mesi — è questo il termine che ho indicato per valutare l'attività del Governo in ordine all'adozione dei decreti di trasferimento delle risorse — ci troveremo di fronte ad un sistema totalmente diverso, una volta che la legge fosse approvata anche da questa Camera. In quella sede, quindi, dovremmo correggere una serie di aspetti inerenti alle questioni poste oggi, perché, in tutto o in parte, il sistema dei decreti di trasferimento delle risorse verrebbe sostituito dal nuovo metodo.

Naturalmente, ciò concerne la parte relativa ai mezzi finanziari, mentre il sistema dei decreti di trasferimento delle risorse resterebbe in piedi per la parte relativa al personale, con tutte le difficoltà, peraltro ovvie e fisiologiche, che indicavo prima e che siamo pronti ad affrontare e risolvere con la dovuta cautela e nel rispetto delle diverse posizioni, che coinvolgono categorie di personale che si sono impegnate in tante attività d'interesse collettivo.

Voglio ancora segnalare un altro problema, che si presenta in ordine all'attuazione della legge di riforma e riguarda il versante regionale e locale. Infatti, il problema dell'attuazione della riforma non riguarda solo il Parlamento e il Governo, ma anche le regioni o gli enti locali.

Le regioni stanno provvedendo ad approvare le leggi attuative della riforma: si tratta di leggi certamente avanzate, che segnano una modificazione forte rispetto all'atteggiamento precedente. Le regioni oggi non si presentano più come enti ispirati al centralismo, ma intendono anzi recepire e applicare con forza la nostra impostazione, tesa ad un forte decentramento agli enti locali; e ciò si è riscontrato in tutte le regioni che sinora hanno legiferato. Ci troviamo di fronte, quindi, a provvedimenti legislativi che riconoscono

in pieno, in virtù del principio di sussidiarietà, la posizione ed i compiti delle province, dei comuni ed anche delle autonomie funzionali, come le camere di commercio.

Qual è il problema che si pone su questo versante? Si tratta di una questione molto delicata ed è forse uno dei principali problemi ordinamentali oggi sul tappeto, cioè quello dell'associazionismo comunale. Infatti, signor Presidente, con la legge n. 59 abbiamo innovato l'ordinamento italiano in un punto importante.

Mentre l'ordinamento comunale e provinciale italiano di ispirazione napoleonica — quello che deriva dalla legge Rattazzi del 1859 — conosceva la categoria dei comuni e delle province come categoria unitaria, a prescindere dalle differenziazioni tra le diverse dimensioni organizzative e le diverse capacità di governo dei singoli enti, nella legge n. 59 del 1997 abbiamo introdotto, tra i principi di delega, quello di differenziazione: non solo consentiamo, ma riteniamo necessario che nella dislocazione territoriale delle funzioni si tenga conto delle capacità di governo che i singoli enti manifestano. Pertanto, una funzione che può essere conferita ad un comune di centomila abitanti non può essere conferita ad un comune di mille abitanti, perché questi due enti presentano una diversa capacità di governo.

In relazione a questa fondamentale impostazione, che modifica fortemente l'ordinamento nazionale, dapprima il decreto n. 112 del 1998 ed oggi anche le leggi regionali stabiliscono il principio che il conferimento delle funzioni a livello comunale (quello provinciale si considera un livello sufficientemente compiuto) necessita della previa individuazione di una dimensione ottimale per l'esercizio delle funzioni. Se i comuni hanno una dimensione ottimale, *nulla quaestio*; se, invece, non hanno una dimensione ottimale — come in genere accade in Italia, in quanto migliaia di comuni hanno una popolazione inferiore ai cinquemila abitanti —, l'attuazione del trasferimento delle funzioni ha come presupposto il fatto che i

comuni si associno tra loro, raggiungendo, attraverso la struttura associativa, la dimensione ottimale.

Sotto questo aspetto, si tratta di un problema europeo: la Francia ha 36 mila comuni, quindi si trova in una situazione molto più difficile dell'Italia che ha 8 mila comuni; anche la Spagna ha 8 mila comuni e così via. In Europa il problema è stato affrontato con due metodologie. Alcuni paesi — il Belgio e la Danimarca, ad esempio — hanno attuato una spinta politica delle fusioni: il Belgio ha portato i suoi comuni da 9 mila a 2 mila nel giro di dieci anni.

Nei paesi di tradizione continentale — la Francia, l'Italia e la Spagna — una tale politica di fusioni non è praticabile. Non c'è riuscito il fascismo; non c'è riuscito il generale De Gaulle. Vi sono, infatti, tradizioni politiche, locali e culturali, che si oppongono alla politica delle fusioni.

I francesi, che sanno amministrare e sono realistici, avendo preso atto di tale insormontabile difficoltà, hanno spinto fortemente la politica dell'associazionismo comunale, approntando leggi di incentivazione a tale fenomeno e subordinando il conferimento di funzioni e servizi, oltre che di mezzi finanziari agli enti locali, alla condizione che i comuni seguano la via dell'associazionismo nelle diverse forme che l'ordinamento mette a disposizione in quel paese.

Siamo fortemente convinti che questa seconda via sia quella percorribile nel nostro paese: deve essere percorsa, ma non soltanto a chiacchiere; l'associazionismo deve essere attuato effettivamente, così come hanno fatto i francesi.

In Italia, il settore dei consorzi, per la parte concernente i servizi, ha un'antica tradizione. Abbiamo aziende consortili significative ed importanti in tutto il paese, non solo nel nord — in cui alcune hanno grandissima tradizione —, ma anche nel sud. Insomma, c'è anche da noi una certa tradizione associazionistica, che però non ha ancora investito il settore delle funzioni, ma soltanto quello dei servizi.

La legge n. 112 del 1998 e le varie leggi regionali subordinano il processo di tra-

sferimento — e questo è molto importante — al fatto che a livello comunale si creino le strutture associative necessarie per raggiungere le dimensioni ottimali per l'esercizio delle funzioni e dei servizi. Questo aspetto certamente va segnalato oggi come una difficoltà, perché siamo di fronte ad un processo che stenta a partire. Dobbiamo operare in sede legislativa (e lo abbiamo fatto con la normativa di riforma della legge n. 142 del 1990 che sta per essere sottoposta all'esame dell'Assemblea), ma anche sul piano politico e culturale. Dobbiamo convincere i comuni, anche i più piccoli, che questa è la strada da seguire. Dobbiamo operare decisamente affinché le difficoltà siano superate e si ponga mano a questo processo, che è la condizione necessaria per consentire agli enti locali minori di divenire pienamente padroni delle nuove funzioni, perché attraverso la struttura associativa anche il piccolissimo comune, che non potrebbe gestire nulla di nuovo e magari non riesce neppure a gestire quello che ha, potrà partecipare — tramite il suo sindaco, presente nell'organo di gestione della struttura associativa — all'attuazione di importanti funzioni e servizi, corrispondenti ad un'area ottimale di pertinenza.

Stiamo lavorando su questo, signor Presidente, siamo consapevoli delle difficoltà ma anche della giustezza dell'impostazione assunta, credo d'accordo con tutte le forze politiche. Siamo anche consapevoli del fatto che tutte le regioni hanno preso questa via e lavoriamo affinché questo importante passaggio istituzionale possa essere affrontato e superato con successo.

Concludo, Presidente, confermando la nostra piena adesione allo spirito sotteso alle mozioni presentate e la nostra convinzione che sia necessario lavorare tutti insieme, maggioranza ed opposizione — tutte le opposizioni e tutte le componenti della maggioranza —, con la partecipazione dei governi regionali, perché il processo di riforma, al quale tutti crediamo perché tutti sentiamo il bisogno di

una struttura amministrativa del paese più moderna, possa avere esito positivo.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Stucchi. Ne ha facoltà.

GIACOMO STUCCHI. Signor Presidente, desidero innanzitutto ringraziare i colleghi Armani e Rebuffa, che mi hanno cortesemente consentito di parlare prima di loro.

Credevo, signor Presidente, di dover intervenire questa mattina soltanto sulla mozione Frattini, invece vedo che ne è stata presentata un'altra, a firma Domenico ed altri. Credo comunque, dopo averle valutate, che si possano trarre conclusioni comuni, in quanto entrambe le mozioni, a mio parere, sono deboli e hanno scarsa portata innovativa, perché non introducono elementi nuovi rispetto al quadro tracciato dai Governi di questa legislatura. Esse costituiscono, a mio avviso, soltanto un impegno ad un'attuazione completa delle leggi Bassanini (che noi giudicammo a suo tempo utili, ma insufficienti, perché riteniamo che ci voglia ben altro), auspicando interventi diretti ad un decentramento delle funzioni. Per noi non si tratta di decentramento, in quanto l'Italia non ne ha bisogno. L'Italia ha bisogno di interventi ben più radicali. Si tratta invece di attribuire la competenza primaria ed esclusiva in alcuni settori agli enti periferici dello Stato. Risulta evidente, anche quando si parla del sistema dei trasferimenti, la visione totalmente centralista dello Stato.

Anche nelle mozioni al nostro esame ci sembra di capire che debba essere sempre e comunque Roma a raccogliere e a distribuire, decidendo per tutti. Noi non capiamo l'utilità pratica di ripetere con una mozione quanto è stato più volte affermato e sostenuto dalla maggioranza con l'approvazione di leggi assolutamente insufficienti, sia dal punto di vista delle funzioni attribuite agli enti locali sia per il sistema di finanziamento di tali funzioni.

Il punto debole di tale sistema consiste nel fatto che le regioni, le province ed i

comuni dipendono ancora dai trasferimenti dello Stato centrale; non possiamo neanche pensare di attuare un vero federalismo con il quale conferire una vera indipendenza finanziaria mantenendo l'attuale testo della Costituzione. Noi vorremmo la garanzia che le risorse prodotte nel nostro territorio rimanessero nel luogo ove sono state prodotte senza ricorrere ai vari trasferimenti, vale a dire senza partire e arrivare a Roma per poi tornare indietro (visto che in genere tornano solo le briciole) e senza ricorrere ai vari fondi speciali o perequativi.

Pertanto, anche dopo le deleghe centralistiche concesse con le leggi Bassanini, resta in atto un sistema che mostra scarsa incisività e concretezza. È logico: c'è la possibilità di lavorare e di migliorare la situazione. Ho apprezzato l'intervento dell'onorevole Cerulli Irelli, ma devo affermare che, pur valutando positivamente quanto stabilito dalla legge n. 59 del 1997, nonché una parte del lavoro che è stato fatto fino ad ora svolto, mi sembra che tutto ciò sia ancora insufficiente rispetto alle esigenze reali delle comunità, in modo particolare di quelle del nord. Quindi, lo ripeto, l'attuazione delle deleghe è un fatto sicuramente positivo, ma non crediamo sia opportuno puntare ad un risultato così modesto.

Non basta coinvolgere le regioni nel processo di modifica dei trasferimenti erariali e di compartecipazione dei tributi; occorre che lo Stato faccia un passo indietro e lasci funzioni e risorse ad altri enti istituzionali in modo tale che il processo di attribuzione delle risorse e delle competenze segua il percorso contrario: le entrate derivanti dalle imposte e le funzioni dei vari enti devono essere attribuite dal basso verso l'alto e non viceversa. Moltissime volte abbiamo sentito, specialmente nelle sedute della Commissione bicamerale, raccontare questa storia: è il basso che deve delegare l'alto a svolgere determinate funzioni e non, come succede oggi, l'alto ad autorizzare le istituzioni inferiori a svolgere determinate funzioni. Se vogliamo attuare veramente il federalismo, dobbiamo riconoscere una



piena e totale autonomia alle realtà locali, lasciando allo Stato pochissime fondamentali competenze e la possibilità per le realtà territoriali a contatto diretto con i cittadini di decidere direttamente al fine di risolvere loro i problemi.

Abbiamo tutti verificato come i sindaci dei comuni delle regioni a statuto ordinario dipendano continuamente da Roma tanto da dover pregare i parlamentari affinché intervengano presso questo o quel ministero. Questa non è una cosa che fa piacere: la si fa perché, in quanto parlamentari, dobbiamo aiutare gli amministratori locali (molto spesso gli stessi parlamentari sono amministratori locali a vari livelli), ma è frustrante dover intervenire presso i ministeri considerando che, in uno Stato normale, determinate competenze non dovrebbero più essere attribuite a Roma, ma lasciate agli organi periferici.

Dovrei dire altre cose ma mi limiterò a ribadire una che per la lega nord per l'indipendenza della Padania deve essere chiara a tutti: le operazioni di modifica di ripartizione del gettito fiscale non debbono assolutamente provocare un incremento, anche se minimo, della già elevata pressione fiscale.

La direzione da seguire è quella di utilizzare per gli enti periferici una tassazione sostituiva e non certamente aggiuntiva.

Concludo, signor Presidente, chiedendo alla Presidenza di autorizzare la pubblicazione in calce al resoconto stenografico della seduta odierna di considerazioni integrative del mio intervento, perché mi sembra giusto lasciare ai colleghi, che mi hanno consentito di anticipare il mio turno di intervento, la possibilità di parlare visto che anche loro hanno degli impegni.

**PRESIDENTE.** La Presidenza lo consente senz'altro, onorevole Stucchi.

È iscritto a parlare l'onorevole Rebuffa. Ne ha facoltà.

**GIORGIO REBUFFA.** Presidente, cercherò di essere estremamente conciso

anche perché nella discussione, direi elitaria, di stamane molte cose sono state dette e quindi mi pare inutile ripeterle.

Anzitutto dichiaro il mio sostegno alla mozione n. 1-00343, di cui il primo firmatario è l'onorevole Frattini, e, in parte per il principio di non contraddizione e anche per il principio di identità, alla mozione n. 1-00355 presentata successivamente (il 4 marzo 1999) dai colleghi Domenici ed altri.

Mi sembra che anche nella discussione di stamane emerga il nostro indulgere, almeno da parte di quest'Assemblea, come del resto era purtroppo avvenuto anche in seno alla Commissione bicamerale, ad un tipo di discorso sul federalismo, che vorrei chiamare federalismo nominale.

In effetti, molto spesso attribuiamo, come ha avuto l'amabilità di ricordare, forse senza volerlo, il ministro Visco, il termine federalismo a qualunque situazione ci piaccia chiamare così, per ragioni puramente propagandistiche.

A me sembra difficile definire una struttura federale o un processo di costruzione del federalismo fiscale il semplice trasferimento di risorse finanziarie dal centro alla periferia. Resta immutata la struttura di base del nostro sistema che è quella del 1925 e che Sabino Cassese aveva chiamato la «dittatura fiscale del Tesoro». Questa è la struttura di fondo sulla quale un giorno bisognerà cominciare a discutere.

In effetti anche nelle due mozioni, sia in quella del collega Frattini sia in quella del collega Domenici, ritrovo lo stesso mantenimento di equivoci su cui si avvia questo processo federale.

Non vi è alcun dubbio — io almeno non ne ho — che ci ritroviamo di fronte a difficoltà oggettive piuttosto che — se mi consente il collega Leone di dissentire leggermente da quanto egli ha detto — ad una mancanza di volontà politica. Se si trattasse di questo, infatti, il problema sarebbe facilmente superabile, basterebbe contrapporvi una volontà politica, ma non è così! In questo processo di costruzione

del nostro sistema federale spesso la volontà politica è « liquefatta », incerta, propagandistica.

In realtà, credo che in Europa l'unico paese, con tutte le distinzioni che possiamo fare (e senza contare paesi federali come la Germania o il Belgio), che è arrivato ad un meccanismo di costruzione di un sistema che possiamo chiamare federale è la Spagna.

Ma la Spagna vi è arrivata un po' perché ha avuto la « benedizione » di molto sangue e molti conflitti, che alla fine fa trovare le soluzioni, e un po' perché la Spagna è partita proprio dal punto centrale da cui noi non riusciamo a partire, e cioè dalla base di ogni sistema federale, che non è il finanziamento delle comunità locali con l'attribuzione delle risorse, ma l'autonomia fiscale.

La Spagna ha una pressione fiscale largamente inferiore a quella dell'Italia (intorno al 35 per cento) e la Catalogna è riuscita ad avere due o tre punti in meno rispetto alla media nazionale. Tutto ciò porta automaticamente a quello che gli amici di alleanza nazionale definiscono, in modo forse un po' troppo circoscritto, modello irlandese. Il modello irlandese consiste semplicemente in questo: una larga autonomia fiscale e una larga incentivazione.

Da questo punto di vista, l'autonomia fiscale non è che un pezzo della costruzione di un sistema federale. È poi necessario anche l'altro pezzo di carattere costituzionale, e cioè l'autonomia normativa.

Devo dire che il disegno di legge presentato dal Governo è ancora troppo legato allo schema della bicamerale che, da questo punto di vista, doveva essere aggiornato.

VINCENZO CERULLI IRELLI. È un buon passo avanti!

GIORGIO REBUFFA. Se tutti insieme riusciremo a scuotere l'albero, potremo fare qualche passo avanti. Ha ragione l'onorevole Leone, il cui intervento ho molto apprezzato, a sostenere che vi sono

spazi su cui è ancora necessario intervenire. Anzi, se non avessi sostenuto con certezza la mozione, egli mi avrebbe sicuramente convinto. Vi sono elementi politici cui dobbiamo porre mano, quali, ad esempio, quello della disaffezione, come si dice in modo spesso riduttivo.

Non credo che i problemi della disaffezione tra elettori e sistema politico siano collegati a cronache quotidiane, ma ad un elemento semplice che costituisce il dato di base della democrazia moderna: il controllo sulla spesa fiscale è sempre più lontano. Questa è la ragione di fondo per cui una richiesta di federalismo arriva anche da luoghi, come l'Inghilterra, in cui sarebbe stato inimmaginabile, fino a qualche anno fa, che ciò avvenisse. Tale richiesta è finalizzata proprio a dare alle comunità locali la possibilità di effettuare un controllo maggiore sul modo in cui vengono spesi i soldi dei contribuenti.

I tempi sono molto stretti e i presenti in quest'aula sono tutti convinti di quanto stiamo sostenendo.

VINCENZO CERULLI IRELLI. Sono molto pochi!

GIORGIO REBUFFA. Dovremmo fare probabilmente uno sforzo ulteriore per convincere anche gli assenti e quelli che sono lontani.

Mi permetto, in conclusione, di avanzare la proposta — che sarà oggetto di valutazione dei colleghi nella prossima settimana — di trasfondere il contenuto di queste mozioni in una risoluzione.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Armani. Ne ha facoltà.

PIETRO ARMANI. Sono grato, innanzitutto, al collega Cerulli Irelli per l'esposizione storica sull'evoluzione della Commissione da lui autorevolmente presieduta e sui problemi che sono venuti emergendo nel corso dei suoi lavori.

D'altra parte, devo dare atto al collega Rebuffa che, essendo fallita la Commissione bicamerale per le riforme costituzionali, parlare oggi di federalismo e,

quindi, di federalismo fiscale non ha molto senso. Si tratta, in realtà, di un trasferimento di funzioni e, ahimè, non di risorse (trasferite solo sulla carta) che avviene nel contesto della Costituzione vigente.

Il limite è che non possiamo dire che esista un federalismo fiscale, perché non esiste il federalismo allo stato delle cose, ma soltanto un tentativo giusto di attuarlo. Noi di alleanza nazionale lo sosteniamo, tanto è vero che abbiamo presentato una proposta di legge di iniziativa popolare, per conferire autonomia statutaria alle regioni in grado di sperimentarla. Siamo convinti della necessità di trasferire funzioni e risorse al livello sottostante, al livello degli enti territoriali decentrati ma, in realtà, ci troviamo di fronte ad un meccanismo — l'onorevole Cerulli Irelli lo ha descritto con molta chiarezza — che si è inceppato semplicemente perché è partito male. Quel meccanismo ha avuto avvio dalla legge 15 marzo 1997, n. 59, ossia due anni fa. Abbiamo avuto poi — vorrei scandire i tempi — vari passaggi. Quello della legge finanziaria della fine del 1997; poi abbiamo avuto la costituzione della Commissione bicamerale competente e nella mozione di cui ho l'onore di essere il secondo firmatario abbiamo rilevato che la legge Bassanini prevede un controllo parlamentare degli atti normativi delegati molto attenuato e gli interventi di quella Commissione bicamerale non hanno un'efficacia vincolante — ciò è emerso molto chiaramente dall'esposizione del presidente Cerulli Irelli — data la dimensione dei problemi da affrontare.

Sono grato all'onorevole Cerulli Irelli di aver toccato anche un altro punto essenziale, quello dei consorzi dei comuni, non solo per la gestione dei servizi, ma anche per quanto riguarda le funzioni. Non dimentichiamo che moltissimi degli 8.100 comuni italiani stanno perdendo popolazione (abbiamo comuni di 300 abitanti), specialmente in collina ed in montagna. Vi è quindi un'obiettivo necessità di aggregazione non solo per ridurre i costi, ma anche per consentire la sopravvivenza

stessa di queste entità comunali che, come ha detto giustamente l'onorevole Cerulli Irelli, difficilmente si potranno smantellare.

A questo proposito, voglio ricordare l'esempio di un comune in provincia di Varese in cui ho una proprietà, Venegono Superiore. Oltre a tale comune vi è anche quello di Venegono Inferiore; durante il fascismo, questi due enti vennero aggregati in un unico comune, quello di Venegono, ma caduto il fascismo sono tornati immediatamente a separarsi. Si tratta in questo caso di comuni di 4-5 mila abitanti, quindi anche abbastanza consistenti. Figuriamoci i comuni di 300, 500, 700 abitanti collocati sulle montagne ed abbandonati a se stessi.

Quello che ha sollevato l'onorevole Cerulli Irelli è un problema concreto, sostanziale e molto urgente. Infatti, mantenere con strutture aggregate ed integrate l'esistenza di quelle entità comunali significa anche una difesa del territorio e dell'ambiente, perché, essendo in genere questi comuni dislocati in montagna o in zone collinari, se vengono completamente abbandonati (anche a causa del fatto che i servizi non si possono fornire e le funzioni non si possono attribuire perché le aggregazioni intercomunali non ci sono) finiscono per diventare dei ruderi. Questo abbandono determina l'accelerazione del degrado dell'ambiente.

Vi è quindi il problema di come è nata la Commissione bicamerale competente e dei pochi poteri ad essa attribuiti. Il collega Cerulli Irelli mi ha peraltro ricordato che al Senato vi è stata un'iniziativa per potenziare i poteri di quella Commissione. Visto che dobbiamo lavorare fino al 31 dicembre 2000, credo si debba farlo (nella mozione Domenici n. 1-00355 si parla del decreto legislativo n. 112, il cui termine massimo è il 31 dicembre 2000). È bene allora che la Commissione bicamerale per l'attuazione dei decreti Bassanini abbia poteri sostanziali, visti i problemi di fronte ai quali ci troviamo, non soltanto dal punto di vista delle aggregazioni intercomunali e del trasferimento del personale. Ho seguito, sia pure indi-

rettamente, la vicenda del Corpo forestale dello Stato; conosco perfettamente le resistenze che vengono opposte, dovute a situazioni umane e ad un certo spirito di corpo che ha caratterizzato tali organismi statali, talvolta gestiti in modo eccellente, nello svolgimento delle loro funzioni. Mi rendo conto, quindi, che la regionalizzazione di tali strutture è difficile e complicata. È pertanto importante che la Commissione segua, nell'attuazione della legge Bassanini, nello stesso interesse del Governo, tali iniziative con poteri di intervento rafforzati.

Al riguardo, oltre che al ministro competente, mi rivolgo anche al ministro Visco, perché ho vissuto l'esperienza della Commissione dei trenta per l'attuazione delle deleghe fiscali; so perfettamente che anche in quel caso le indicazioni di tale Commissione sono cadute nel nulla e che molto spesso il ministro è stato costretto a predisporre nuovi decreti modificativi dei precedenti, a dimostrazione del fatto che, se avesse seguito le prime indicazioni della Commissione indicata, si sarebbero evitate molte distorsioni ed elementi negativi che, emersi successivamente, hanno reso necessari nuovi decreti. Tali Commissioni bicamerali, d'altra parte, non vengono istituite per puro divertimento, ma a seguito della previsione di deleghe legislative al Governo.

A proposito di deleghe, l'uso di tale strumento da parte dei due ultimi Governi, sostenuti da questa maggioranza, è diventato molto ampio, tant'è vero che il Polo ha fatto battaglie parlamentari contro tale ampiezza. Ebbene, a fronte delle deleghe chieste dal Governo, si prevedano almeno Commissioni parlamentari che abbiano effettivamente il potere di controllare e non soltanto di dare uno « spolverino ».

La premessa di carattere generale fin qui svolta spiega il primo punto del dispositivo della nostra mozione, ove si impegna il Governo « a presentare alle Camere, entro i termini stabiliti per la presentazione del documento di programmazione economico-finanziaria, un organico disegno di legge in cui sia previsto un

nuovo sistema di finanziamento delle funzioni e dei compiti delle regioni ». Come ha dichiarato il collega Cerulli Irelli, finalmente in questi giorni, a distanza di due anni, è stato costituito un gruppo di coordinamento per l'attuazione delle legge n. 59 del 1997 (ci si poteva pensare prima); nel suo ambito è stato poi previsto uno speciale gruppo tecnico al quale partecipano i rappresentanti di regioni ed enti locali.

A questo punto, a due anni dall'approvazione della legge Bassanini, mi sembra che una legge di riordino complessivo, che non modifichi la struttura ma che rappresenti una specie di testo unico nel quale inserire, fra l'altro, anche le molte proposte di integrazione e modificazione dei decreti Bassanini avanzate dalla Commissione bicamerale presieduta dal collega Cerulli Irelli, rappresenti un'esigenza essenziale. Il collega Frattini ed io abbiamo così deciso di impegnarci, considerata appunto l'esigenza di fare ordine in una materia che francamente, dobbiamo dirlo, è stata affrontata in modo molto approssimativo e abborracciato, più per fare manifesti di intenzione che non per conseguire obiettivi concreti.

La dimostrazione di ciò è data dall'aspetto fiscale, illustrato egregiamente dal collega Leone. Vi rendete conto, anzitutto, che il collegato ordinamentale fiscale giace al Senato dagli ultimi mesi dello scorso anno? Come il collega Leoni ricorderà, quando abbiamo discusso in prima lettura la finanziaria, il collegato fiscale era all'esame del Senato, e noi chiedemmo di poterli discutere insieme, perché è evidente che molte delle norme inserite in quel collegato impattavano, o potevano impattare, sui saldi contenuti nella finanziaria stessa; ma non è stato possibile.

Il Senato, insomma, ci si è addormentato sopra! Tanto è vero che il ministro Visco il 10 febbraio 1999 — cioè, a distanza di molti mesi dalla presentazione dell'ordinamentale fiscale al Senato — ha presentato alcuni emendamenti molto approfonditi e tali da stravolgere le iniziali caratteristiche della stessa ordinamentale

fiscale. Egli, infatti, ha introdotto i principi della cancellazione dei trasferimenti; della partecipazione non solo al gettito dell'IRPEF, ma anche a quelli dell'IVA e dell'imposta sulla benzina, a favore delle regioni. Non solo, ma ha addirittura introdotto l'articolo 12-bis che vuole essere la *Summa theologica*, quindi una specie di monumento per la riforma della tassazione sugli immobili.

Aspetto al varco il ministro Visco perché questa tassazione dovrà essere verificata e confrontata con l'avvio dei coefficienti catastali che, a partire dall'anno 2000, introdurranno certamente un aggravio della tassazione; tanto è vero che lo stesso ministro in un certo senso si è preoccupato, facendo un discorso del genere: attenzione, assoggettiamo i redditi dei fabbricati ad un regime di tassazione ai fini dell'imposta sui redditi delle persone fisiche con una aliquota pari a quella fissata dal primo scaglione di reddito. Io non ho mai creduto alla progressività; quindi, se si elimina la progressività dell'imposta personale non ci piango sopra! Da ex professore di scienza delle finanze, ricordo che la progressività era in crisi dagli anni sessanta, cioè da quando è incominciata l'inflazione galoppante, che è stata prodotta dallo stesso Stato, perché evidentemente era prodotta dal disavanzo e dalla stampa — diretta o indiretta — di base monetaria. Tutto sommato, quindi, si può prendere atto del fatto che venga modificata o ridotta in minimi termini la progressività, in un sistema globalizzato in cui le differenze sociali sono molto attenuate; infatti non esistono più le differenze del secolo scorso tra i vari livelli di redditi.

Tuttavia, a fronte della questione del trasferimento di funzioni (vedete: io non parlo di federalismo!) dallo Stato agli enti sottostanti, bisogna affrontare il problema che questo meccanismo di trasferimento (e quindi di potestà tributaria autonoma, data agli enti sottostanti) non rappresenti poi, alla fine, un aumento della pressione fiscale. Mi pare che si voglia mantenere la tassazione degli immobili al livello statale, al livello dell'IRAP, perché le attività

produttive pagano anche sugli immobili. Mi ricordo che in sede di Commissione dei trenta elaborai una tabellina con la quale dimostravo che la somma della tassazione al livello statale, al livello di IRAP e di ICI porta, per una società che disponga di immobili non direttamente strumentali, ad una pressione fiscale addirittura del 101 per cento e del 91 per cento se si utilizza la *dual income tax*.

Dobbiamo quindi affrontare il problema se gli immobili debbano essere agganciati — come è giusto che siano — al territorio. Ebbene, siano gli enti territoriali, sui quali gli immobili insistono, a prelevare interamente la relativa tassazione! Non bisogna invece creare un sistema in base al quale si proceda «a strati» sulla stessa base imponibile e quindi «a cascata», prevedendo un onere fiscale dello Stato, delle regioni, delle province e dei comuni. Ricordo che negli Stati Uniti la tassazione degli immobili spetta agli Stati ed alle municipalità; anzi, spetta prevalentemente a queste ultime. Giuliani, il sindaco di New York, infatti, preleva le imposte sui fabbricati interamente nello Stato del suo comune. Non vi è quindi ragione di prevedere che la tassazione degli immobili sia anche statale, tanto più che poi si prevede di trasferire i catasti ai comuni! Siccome ci sono le esigenze del disavanzo, del mantenimento dei saldi, Maastricht, il patto di stabilità, non si vuole intervenire strutturalmente sulla spesa corrente, e non si vuole intervenire sulle pensioni — per carità: non bisogna parlare male delle pensioni perché si svegliano i vari diavoletti della situazione (lo ha detto Ciampi)! — a questo punto è chiaro che non si fa un'operazione di pulizia e che il federalismo, quando sarà tale, o comunque il decentramento, finisce per essere un onere crescente per i cittadini. Infatti, non dobbiamo dimenticare che molte imposte, come quella sui rifiuti solidi, sono diventate una tariffa. Quindi quella non è più un'imposta! Però, di fatto si paga e, anzi, si pagherà di più di prima. Bisogna assolutamente affrontare questo problema!

L'ICI, poi, non è detraibile. Ma vi rendete conto? È possibile che noi introduciamo un meccanismo infernale per cui nei comuni molti amministratori hanno difficoltà ad affrontare il problema del suo aumento? Sappiamo, infatti, che esiste un'addizionale comunale all'IRPEF che non è compensata, come quella regionale, da una corrispondente riduzione della pressione statale. È un'addizionale aggiuntiva! Questo è il motivo per cui molti comuni hanno avuto difficoltà ad introdurla, tanto è vero che di fronte a queste difficoltà è stato prorogato per legge il termine per la chiusura dei bilanci. Ma per quale ragione è stato prorogato? Perché i comuni non sono in grado di scegliere. Tra l'altro, in teoria, dovrebbero preferire l'addizionale IRPEF all'aumento dell'aliquota dell'ICI, avendo esigenze finanziarie. Infatti l'ICI colpisce soltanto un determinato settore economico — i proprietari di case — mentre l'addizionale IRPEF è un fatto più generale.

Comunque, al di là di questo, vi è un'assoluta confusione che nasce dalla confusione che ha in testa l'ex-ministro Bassanini. Poiché ne ha tantissima, questo è il problema! Egli ha voluto fare il Napoleone della riforma amministrativa italiana con una serie di leggi, a partire dalla legge n. 59, con una serie di epigrafi scolpite nel marmo, anche se poi si è visto che questo marmo si sbriciola perché, naturalmente, i decreti delegati sono inapplicabili, i destinatari di questi decreti non li vogliono applicare e la Commissione bicamerale — presieduta dall'eccellente collega Cerulli Irelli — si trova a dare raccomandazioni che poi non vengono rese operative e quindi noi ci ritroviamo da capo.

Molte regioni, tra cui la Lombardia governata dal Polo, hanno approvato eccellenti leggi, però vi è anche la regione Veneto che, ad un certo momento, si è stancata e ha annunciato che, se non si modificherà la situazione, dovrà restituire le sue deleghe perché non riesce ad applicarle dal momento che non ci sono le risorse.

Giustamente, si è detto di identificare prima le entrate per poi intervenire sulle spese. Lo si è detto però — caro collega Cerulli Irelli — a distanza di due anni da quando è stata varata la riforma. Il problema era di pensarci prima. Non si può mettere in moto un meccanismo grande come una casa, come il decentramento, per quanto urgente e necessario anche in vista delle riforme costituzionali che io ovviamente auspico, senza affrontare prima il problema delle risorse, viste anche le resistenze di fronte alle quali ci troviamo per quanto riguarda il trasferimento del personale.

Non si possono fare le nozze con i fichi secchi ma noi le abbiamo fatte! Le ha fatte, soprattutto, l'ex-ministro e attuale sottosegretario Bassanini. Ciò ha portato spesso il suo collega di materia e di schieramento politico, Cassese, a sfogarsi togliendosi qualche sassolino dalla scarpa con articoli su vari giornali.

Il problema che noi poniamo è serio e dobbiamo affrontarlo in modo concreto, in un modo che finalmente non crei confusione! Se abbiamo deciso che bisogna trasferire agli enti sottostanti delle funzioni e quindi, in un certo senso, far « dimagrire » lo Stato, come ha ben detto il collega Leone, dobbiamo effettivamente giungere ad uno snellimento, in modo che non vi sia una sommatoria tra funzioni dello Stato che restano (magari, appunto, perché il personale vuole rimanere dipendente dal livello centrale, per cui lo Stato non può ridurre le spese per il personale) e nel contempo compartecipazioni in tributi, o tributi nuovi che fanno aumentare gli oneri a carico dei cittadini. Questi ultimi, naturalmente, reagiscono non andando a votare, per cui poi, quando si fanno le leggi per il finanziamento dei partiti, si introduce il principio delle quattro mila lire per ogni iscritto alle liste elettorali, perché si ha paura di fare riferimento ai voti validi, dato che sappiamo perfettamente che la gente non va a votare per protesta. Ecco, quindi, la disaffezione — mi sembra vi abbia accen-

nato il collega Leone — che nasce anche da questi fatti concreti ed essenziali nella vita dei comuni.

Sono grato al collega Cerulli Irelli, il quale ha sollevato il problema delle aggregazioni dei piccoli comuni, ma non è solo questo il problema che si pone: vi è anche l'esigenza di dare significato a quello che è stato in passato il centralismo regionale, che oggi finalmente si sta evolvendo, attraverso l'applicazione dell'articolo 119 della Costituzione, con il trasferimento di funzioni e di servizi dalle regioni agli enti locali. Ritengo quindi che la mozione del Polo sia importante e mi auguro che la Camera possa apprezzarla come si deve, perché in realtà lo stesso intervento del collega Cerulli Irelli dimostra come il problema affrontato sia sentito ed urgente, per cui deve risolto.

PRESIDENTE. Non vi sono altri iscritti a parlare e pertanto dichiaro chiusa la discussione sulle linee generali delle mozioni.

*(Repliche dei presentatori)*

PRESIDENTE. Ha facoltà di replicare l'onorevole Leone, cofirmatario della mozione Frattini ed altri n. 1-00343.

ANTONIO LEONE. Signor Presidente, per dare corpo a ciò che è emerso negli interventi dei colleghi, in particolare in quelli dei colleghi Di Bisceglie e Cerulli Irelli, mi sembra vi sia la disponibilità delle forze politiche che si sono espresse oggi a convergere su una risoluzione che possa assorbire il contenuto di entrambe le mozioni presentate: naturalmente, bisognerà discuterne e valutare se i principi da evidenziare, per alcuni aspetti differenti nelle due mozioni, possono essere concordemente definiti. Si tratta sicuramente di un'esigenza comune, al fine di dare avvio ad un reale federalismo fiscale, con gli accenti posti in rilievo sia dal collega Armani, sia dal collega Rebuffa. Un'ipotesi di questo tipo potrà vederci favorevoli e consentirà di convogliare gli

intententi delle diverse forze politiche su un testo unitario, a condizione che gli elementi delle due mozioni vengano fusi non mettendo da parte, in particolare, i principi espressi alla lettera a) della mozione a prima firma Frattini.

PRESIDENTE. Ha facoltà di replicare l'onorevole Di Bisceglie, cofirmatario della mozione Domenici ed altri n. 1-00355.

ANTONIO DI BISCEGLIE. Signor Presidente, desidero semplicemente osservare che le proposte emerse in questa sede, riguardanti la possibilità di presentare una risoluzione che veda convergere le forze che intendono contribuire al processo di ammodernamento della pubblica amministrazione lungo le linee indicate dalla legge n. 59 del 1997, ovviamente suscitano il nostro interesse. Quindi, la predisposizione di strumenti che possano portare ad una convergenza ci vede senz'altro interessati.

Chiaramente, si tratta di approfondire alcuni aspetti: mi permetto di notarlo perché vi sono due elementi che vanno chiariti. Il primo riguarda l'esigenza di un nuovo sistema di finanziamento delle funzioni e dei compiti delle regioni, come viene detto nella mozione Frattini ed altri n. 1-00343. Il collega Frattini, tra l'altro, ha avuto modo di evidenziare anche nella Commissione per le riforme amministrative, presente il ministro per la funzione pubblica, professor Piazza, che da parte del Governo è stata fornita una risposta a tale esigenza con la presentazione dell'atto Senato n. 3599, articolo 10... Pensiamo che non sia necessaria una nuova legge perché, francamente, non crediamo che ciò aiuterebbe a risolvere le tematiche oggi presenti.

Il secondo elemento riguarda il coinvolgimento delle regioni. Come viene detto nella suddetta mozione, è stato istituito un gruppo di coordinamento per l'attuazione della legge n. 59 del 1997, al quale partecipano, a pieno titolo, rappresentanti delle regioni e degli enti locali, come ricordava anche l'onorevole Cerulli Irelli.

Ritengo necessario, invece, che il Parlamento fornisca un impulso coerente e

deciso per quanto riguarda l'accelerazione dell'individuazione dei beni e delle risorse e, ovviamente, dia un conforto ed un incoraggiamento anche per quelle misure di federalismo fiscale che il Governo ha cominciato ad evidenziare con l'atto Senato n. 3599.

Quando si affrontano tali argomenti, non si può fare riferimento al finanziamento ai partiti, perché significa ripetere dibattiti già svolti in altri momenti (è come se ora ricordassi la gestione INAIL o cose del genere), al contrario bisogna essere animati dalla volontà di capire se vi sia convergenza di obiettivi, ossia se si voglia far andare avanti questo processo di modernizzazione della pubblica amministrazione, se si ritenga, cioè, di dover continuare sulla strada del conferimento di funzioni, intrapresa con la legge n. 59 del 1997, anche per quanto riguarda le risorse che possono garantire l'esercizio delle funzioni conferite.

Mi permetto di dire che forse qualcuno ha pensato che prima avremmo individuato le risorse e poi fatto il conferimento delle funzioni. Se si fosse seguita questa strada, ben poche sarebbero state le funzioni conferite alle regioni e agli enti locali. Ritengo, invece, che il fatto di aver individuato in primo luogo le funzioni da conferire — come dire un conferimento a costituzione invariata — possa invece consentire adesso di superare le difficoltà esistenti, al fine di garantire il pieno esercizio delle stesse funzioni conferite.

Mi premeva sottolineare tale aspetto proprio per ricordare che vi è la nostra piena disponibilità, ma solo nel senso dell'indirizzo delineato. Verificheremo in seguito la possibilità di realizzarlo, ma ora ribadiamo l'intento di volere percorrere il cammino che può accelerare l'attuazione della legge n. 59 del 1997. Si tratta, infatti, non solo di uno degli aspetti qualificanti dell'attuale legislatura, ma anche di un punto fondamentale per l'interesse generale del paese.

PRESIDENTE. L'intervento del Governo sulle mozioni all'ordine del giorno e

il seguito del dibattito sono rinviati ad altra seduta.

### **Ordine del giorno della prossima seduta.**

PRESIDENTE. Comunico l'ordine del giorno della prossima seduta:

Lunedì 8 marzo 1999, alle 15,30:

1. — Discussione delle mozioni Tassone ed altri n. 1-00339, Paissan e Leccese n. 1-00352, Gasparri ed altri n. 1-00354 e Ruffino ed altri n. 1-00356 in materia di abolizione della leva obbligatoria.

2. — *Discussione del disegno di legge:*

S. 3438 — Finanziamento delle attività del Comitato interministeriale dei diritti dell'uomo (*Approvato dalla Camera e modificato dal Senato*) (4316-B).

— *Relatore:* Brunetti.

3. — *Discussione del testo unificato delle proposte di legge costituzionale:*

PISCITELLO ed altri; JERVOLINO RUSSO ed altri: Modifica al quarto comma dell'articolo 27 della Costituzione, relativo alla pena di morte (3484-3680).

— *Relatore:* Maccanico.

**La seduta termina alle 11,25.**

CONSIDERAZIONI INTEGRATIVE DELL'INTERVENTO DEL DEPUTATO GIACOMO STUCCHI IN SEDE DI DISCUSSIONE SULLE LINEE GENERALI DELLE MOZIONI IN MATERIA DI FINANZIAMENTO DELLE FUNZIONI CONFERITE AGLI ENTI TERRITORIALI IN ATTUAZIONE DELLA LEGGE N. 59 DEL 1997.

GIACOMO STUCCHI. L'unica soluzione possibile per dare una parvenza federali



sta allo Stato italiano non è il decentramento, strumento troppo debole, ma l'attribuzione alle regioni, o meglio ancora alle province con legge costituzionale, della competenza primaria ed esclusiva nella quasi totalità dei settori della vita della pubblica amministrazione e quindi l'attribuzione a quegli enti — direttamente — di una buona parte del gettito prodotto sui propri territori, senza che, come oggi accade, si mandino soldi a Roma sperando che ritornino almeno le briciole;

quindi, senza dover più chiedere l'elemosina a Roma, soprattutto se quell'elemosina è frutto dei propri sacrifici.

---

---

*IL CONSIGLIERE CAPO  
DEL SERVIZIO STENOGRAFIA*

DOTT. VINCENZO ARISTA

---

*L'ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE*

DOTT. PIERO CARONI

---

*Licenziato per la stampa alle 14,35.*