



N. 1117-C/bis

RELAZIONE DI MINORANZA DELLE COMMISSIONI PERMANENTI 1^a, 5^a E 6^a RIUNITE

(1^a - AFFARI COSTITUZIONALI, AFFARI DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO E DELL'INTERNO, ORDINAMENTO GENERALE DELLO STATO E DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE)

(5^a - PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, BILANCIO)

(6^a - FINANZE E TESORO)

(RELATORE VITALI)

Comunicata alla Presidenza il 28 aprile 2009

SUL

DISEGNO DI LEGGE

Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione

presentato dal Ministro dell'economia e delle finanze

dal Ministro per le riforme per il federalismo

dal Ministro per la semplificazione normativa

dal Ministro per i rapporti con le regioni

dal Ministro per le politiche europee

e dal Ministro dell'interno

di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti

e con il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione

(V. Stampato n. 1117) (*)

() Disegno di legge collegato alla manovra di finanza pubblica, ai sensi dell'articolo 126-bis del Regolamento.*

approvato dal Senato della Repubblica il 22 gennaio 2009

*(V. Stampato Camera n. **2105**)*

modificato dalla Camera dei deputati il 24 marzo 2009

*Trasmesso dal Presidente della Camera dei deputati alla Presidenza
il 26 marzo 2009*

ONOREVOLI SENATORI. - Signor Presidente, signori rappresentanti del Governo, colleghe senatrici e colleghi senatori, ciascun gruppo di opposizione valuterà, alla fine dei nostri lavori, quale giudizio dare del provvedimento in esame, anche alla luce della disponibilità di Governo e maggioranza ad accogliere ulteriori proposte in termini di emendamenti e di ordini del giorno. E ciascuno lo farà con le proprie specifiche motivazioni.

Il gruppo del Partito Democratico, che è il principale gruppo di opposizione, ha già espresso durante i lavori delle Commissioni riunite un giudizio positivo sulle modifiche intervenute nel corso del dibattito parlamentare al disegno di legge originariamente proposto dal Governo.

Queste modifiche non sono ancora sufficienti per avere un testo nel quale il PD possa pienamente riconoscersi, e infatti, sia in prima lettura al Senato sia alla Camera, il suo voto finale sul provvedimento è stato di astensione. Tuttavia è innegabile che si sono fatti molti e importanti passi in avanti verso una legge condivisa su un tema molto rilevante come il federalismo fiscale.

Il PD ha ispirato le sue proposte al disegno di legge presentato in materia (atto Senato n. 1253) al quale si accompagna anche il disegno di legge sulla Carta delle autonomie locali (atto Senato n. 1208), che è ad esso strettamente e inscindibilmente collegato. Anche gli altri gruppi di opposizione hanno fornito i loro autonomi e importanti contributi.

Il Governo con il Ministro Roberto Calderoli, e la maggioranza con il relatore Antonio Azzollini, durante la prima lettura del provvedimento al Senato hanno condotto la discussione con uno spirito di apertura autentica al confronto con le proposte provenienti

dall'opposizione. È importante che ora questo spirito non venga meno, poiché ci sono ancora alcune importanti questioni che devono essere affrontate.

Da come esse verranno risolte dipenderà il giudizio su un punto per noi fondamentale, e cioè se si vuole aprire davvero una fase di cambiamento in senso autonomista e federalista della nostra Repubblica, oppure se ci si vuole limitare ad uno spot elettorale. È per questo che il PD dà ad esse una grande rilevanza, poiché queste questioni sono tali da illuminare la reale volontà del Governo e della maggioranza sul provvedimento nel suo insieme.

Quando si discute di questioni attinenti la Costituzione e la sua attuazione, nonché le fondamentali regole del gioco democratico, la ricerca di soluzioni condivise non dovrebbe mai venire meno. Questa è in ogni caso la ferma intenzione dell'opposizione, che vuole distinguere costantemente il piano della battaglia politica e parlamentare da quello della ricerca dell'intesa sulle regole.

È doveroso ricordare che almeno in due occasioni, entrambe successive all'approvazione in prima lettura del disegno di legge sul federalismo fiscale da parte del Senato, Governo e maggioranza non si sono comportati in questo modo. Mi riferisco all'uso della decretazione di urgenza sul caso Englaro e alla fissazione della data per il referendum elettorale.

Questo comportamento schizofrenico e contraddittorio è molto grave.

Non ci possono essere due pesi e due misure in materia di applicazione della Costituzione e di regole della democrazia. Non può esserci la ricerca dell'intesa solo sui temi che interessano alla maggioranza, o una parte di

essa, per poi procedere unilateralmente su tutto il resto.

Saremo fermi nel denunciare questi comportamenti, ogni qualvolta dovessero verificarsi. Ma saremo anche pronti a riconoscere la reale volontà di procedere insieme, com'è avvenuto nella prima discussione in Senato sul federalismo fiscale e come ci auguriamo possa avvenire anche ora.

Il Partito Democratico non è interessato agli *spot* elettorali. Esso è invece fortemente interessato all'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, e degli altri articoli ad esso collegati, i quali, con un giusto trasferimento di poteri e di risorse ai livelli istituzionali più vicini ai cittadini, ci indicano il traguardo di una Repubblica più moderna e più adeguata ai nostri tempi.

L'attuale maggioranza non votò l'articolo 119 relativo al federalismo fiscale quando, nel 2001, il Parlamento approvò la modifica della Costituzione per la parte dedicata alle regioni, alle province e ai comuni, poi confermata dal *referendum* tenutosi nell'ottobre dello stesso anno. Ma la stessa maggioranza non inserì questo articolo nell'ampia modifica della Costituzione, comprensiva anche della cosiddetta *devolution*, approvata nella legislatura successiva e poi respinta con il *referendum* del giugno 2006.

Questo significa che l'articolo 119 era ritenuto valido da entrambi gli schieramenti, come dimostra anche la presentazione durante la scorsa legislatura da parte del Governo Prodi del primo disegno di legge di iniziativa governativa in materia.

L'esito del *referendum* del 2006 è evidentemente servito a far prevalere, anche nell'attuale maggioranza, la volontà di dare attuazione al testo costituzionale nel suo complesso, anziché cercare di stravolgerlo.

Il Partito Democratico, che ha creduto fin dall'inizio alla bontà del nuovo Titolo V della Costituzione il quale su qualche punto potrebbe certamente essere migliorato, si riconosce in pieno nell'esigenza di attuare il federalismo previsto dalla Costituzione. E

sfida a sua volta Governo e maggioranza a farlo sul serio, senza indulgere in atteggiamenti demagogici o contraddittori.

Se non fosse stato così né il PD né l'Italia dei Valori, sia chiaro, avrebbero deciso di contribuire positivamente all'elaborazione della legge che è ora al nostro esame, esponendosi alla critica di lasciare che la Lega Nord potesse sventolare la sua bandiera in vista delle prossime elezioni amministrative. L'UDC ha fatto invece una scelta diversa che motiverà durante la discussione in Aula.

Il PD è convinto di aver contribuito in modo determinante a migliorare il testo del disegno di legge. Se c'è una bandiera da sventolare ora è quella del federalismo cooperativo voluto dalla nostra Costituzione, e non quella del «modello lombardo» presentato in campagna elettorale dall'alleanza tra Popolo della Libertà e Lega Nord, di cui non vi è più alcuna traccia nel testo che stiamo discutendo.

Per questo invito il Governo e la maggioranza a valutare attentamente le considerazioni critiche che sto per avanzare, perché il comportamento parlamentare finora tenuto dimostra che esse non sono dettate da pregiudizio ma da autentica volontà di realizzare il federalismo fiscale. Dalla risposta che darete ai nostri interrogativi dipenderà non solo il nostro giudizio, ma l'indirizzo che prevarrà anche al vostro interno nell'attuazione della legge.

Chi può negare, infatti, che vi sono orientamenti diversi anche all'interno della maggioranza? Che i ripetuti silenzi del Ministro dell'economia e delle finanze Giulio Tremonti hanno il significato di una pesante ipoteca su tutto il processo di attuazione del federalismo fiscale, visto che l'approvazione della legge è solo un primo passo di una fase transitoria che durerà almeno sette anni? Che per far passare il provvedimento la maggioranza ha dovuto cercare un compromesso al suo interno che potrebbe saltare nella fase successiva, mettendo a rischio tutta la sua attuazione?

Per questo è molto importante, come propone di fare il PD con quattro ordini del giorno principali, chiarire le condizioni di contesto in cui si colloca la discussione sulla legge delega che stiamo esaminando.

Il federalismo fiscale non può essere come la tela di Penelope, con qualcuno nel Governo che disfa di notte quello che altri fanno di giorno. Mentre si predica il federalismo fiscale non si può praticare un centralismo esasperato che soffoca gli enti locali. Non si può ritardare ancora il cammino parlamentare della Carta delle autonomie locali. Non si possono negare le simulazioni circa la redistribuzione territoriale delle risorse prodotta dal provvedimento. Non si può rinviare ancora l'iter legislativo per una modifica costituzionale che introduca una Camera delle autonomie in sostituzione dell'attuale Senato e differenzi le sue funzioni rispetto all'altra Camera.

Il vizio d'origine del dibattito sul federalismo fiscale è che i comportamenti più complessivi del Governo, al di là del merito del provvedimento in esame, tolgono credibilità all'esistenza di una volontà politica univoca di realizzarlo con tutte le sue necessarie implicazioni.

Il federalismo fiscale non può essere un fine a sé stante. Può essere solo un mezzo per avvicinare ai cittadini le decisioni di entrata e di spesa delle diverse istituzioni titolari dei servizi essenziali che li riguardano più da vicino. Un mezzo per responsabilizzare maggiormente gli amministratori degli enti territoriali di fronte ai loro cittadini.

Il fine è avere uno Stato e una pubblica amministrazione più efficienti, meno burocratiche, meno costose. E quindi maggiormente in grado di sostenere la crescita e ridurre le disuguaglianze esistenti tra il centro-nord e sud del Paese.

Non c'è crescita possibile se non si riducono le differenze economiche e sociali interne, se non si ricostruisce il patto di unità nazionale a partire da una nuova concezione del rapporto tra il centro-nord e il sud del

Paese. Ancora una volta l'esempio viene dagli altri Stati, tra i quali hanno i maggiori indici di crescita quelli che hanno puntato sulla coesione interna, e non quelli nei quali le differenze restano forti o si trasformano in insanabili lacerazioni.

I dati sui nostri profondi squilibri tra il centro-nord e il sud del Paese dimostrano il fallimento delle politiche per il mezzogiorno fondate sul centralismo, sulla dipendenza ed esclusivamente orientate dal livello quantitativo della spesa pubblica. Viceversa la responsabilità della classe dirigente locale, che può essere uno dei risultati di una buona attuazione del federalismo fiscale, è una leva importante per invertire la tendenza, anche per condurre una coraggiosa battaglia per l'efficienza e la legalità in quei territori.

C'è da ricostruire un rapporto trasparente fra Stato e cittadini sulle decisioni in materia di spesa pubblica e di prelievo fiscale, un rapporto che negli anni è venuto logorandosi ed ha prodotto una forte insofferenza in molte parti del Paese.

Le risorse derivanti dalle imposte versate vanno utilizzate meglio, obbligando le pubbliche amministrazioni a *standard* di efficienza verificabili. L'attività delle istituzioni deve concentrarsi sui livelli e sulla qualità dei servizi pubblici offerti a cittadini e imprese.

L'amministrazione pubblica, centrale e locale, va modernizzata rafforzando i governi di prossimità nella capacità di fornire i beni pubblici necessari e sostenere i servizi fondamentali sul territorio. E il sistema tributario va semplificato, riducendo gli adempimenti a carico del contribuente, rendendo più efficiente l'amministrazione dei tributi, coinvolgendo i diversi livelli istituzionali nell'attività di contrasto all'evasione e all'elusione fiscale nonché al coordinamento dell'attività di riscossione.

Sono concetti che si possono sintetizzare bene in due parole: *autonomia* e *responsabilità* per far funzionare meglio le istituzioni, a partire dal livello più vicino ai cittadini. Il

che vuol dire maggiore trasparenza e possibilità di controllo, e quindi maggiore efficienza ed efficacia nell'uso delle risorse pubbliche.

In questo modo può essere superato l'eccessivo divario ancora esistente nel nostro Paese tra la spesa decentrata, che è al livello degli altri Paesi, e l'autonomia tributaria ancora insufficiente.

E può essere anche meglio fronteggiata la grave crisi economica e sociale che stiamo attraversando, la quale ha bisogno di politiche di bilancio espansive che promuovano la crescita e che affrontino con decisione i nodi irrisolti della scarsa competitività del nostro sistema-Paese.

Tra questi vi è indubbiamente la perdurante arretratezza della nostra pubblica amministrazione e dell'articolazione istituzionale della nostra Repubblica, con una sovrapposizione tra i diversi livelli che aumenta inutilmente le spese e produce confusione per i cittadini e le imprese.

Chi può negare che una diversa articolazione dello Stato e della pubblica amministrazione, con livelli di autonomia più accentuati dei diversi livelli istituzionali, è la condizione per farli funzionare meglio? E che questo è un contributo fondamentale per la crescita economica e sociale del Paese?

Voglio ricordare che la tendenza a decentrare poteri e autonomia fiscale non è propria dei soli Stati federali classici come gli Stati Uniti, il Canada, l'Australia, la Svizzera e la Germania, ma è propria anche di Stati unitari che si articolano al loro interno come il Regno Unito, il Belgio e la Spagna. E sono proprio gli Stati più articolati e con livelli istituzionali interni più autonomi quelli che reggono meglio le sfide della competizione.

Per tutte queste ragioni una legge di attuazione del federalismo fiscale, da sola, non basta. Occorre che si realizzino almeno altre quattro condizioni, che sono poste all'attenzione di quest'Aula con gli ordini del giorno proposti dal PD.

La prima condizione riguarda l'indispensabile allentamento dei vincoli del Patto di sta-

bilità interno per gli enti locali, con particolare riguardo agli investimenti.

I comuni e le province versano in una situazione di gravissima crisi economico-finanziaria, come mai era accaduto in passato.

Il Governo, nel documento di programmazione economico-finanziaria 2009-2013, aveva assicurato l'integrale copertura del minor gettito ICI ai comuni a partire dall'anno 2008, senza che questo impegno sia stato ancora mantenuto. È stato disatteso anche l'ordine del giorno in tal senso approvato dal Senato in occasione della discussione sulla legge finanziaria per il 2009. L'ANCI stima che tali risorse ammontino a 436 milioni di euro per il 2008 e a circa 700 milioni per il 2009.

La manovra economica triennale impone un taglio dei trasferimenti agli enti locali per il 2009 pari a 563 milioni di euro. Di questi 313 milioni (251 milioni a carico dei comuni e 62 a carico delle province) sono per la riduzione dei costi della politica, a fronte di risparmi effettivi conseguiti nel 2008 assai inferiori alle stime della legge finanziaria, e 250 milioni sono dovuti alla riduzione del fondo ordinario destinato ai comuni (200 milioni) e alle province (50 milioni).

I dati ISTAT dimostrano che il comparto degli enti locali ha fornito un contributo importante al riequilibrio della finanza pubblica. Tra il 2004 e il 2007 i comuni sono passati da un *deficit* di 3.689 milioni di euro ad un avanzo di 325 milioni, mentre le province hanno migliorato il loro *deficit* da 1.968 a 1.270 milioni.

Nonostante ciò la manovra economica triennale ha imposto agli enti locali un contributo ingiustificato e del tutto insostenibile. Esso è pari a 1.650 milioni nel 2009 (di cui 1.340 a carico dei comuni e 310 delle province), 2.900 milioni nel 2010 e 5.140 milioni nel 2011. Sono stati posti così a carico degli enti locali oneri di riequilibrio finanziario che dovrebbero essere delle amministrazioni centrali, poiché è evidente che il peso

deve essere ripartito in modo proporzionale allo sforzo che ciascun comparto di spesa pubblica ha dimostrato di saper fare.

Un primo risultato estremamente negativo di questa politica miope è il blocco della capacità di investimento di comuni e province, in una situazione di crisi economica nella quale proprio questi investimenti possono fare da volano alla ripresa come avviene in molti altri Paesi dell'Europa e dell'Occidente. Per valutare appieno la grave portata di quanto sta accadendo bisogna ricordare che nel 2007 gli enti locali hanno realizzato il 50,9 per cento degli investimenti fissi lordi delle amministrazioni pubbliche (i comuni il 43 per cento e le province il 7,9 per cento).

Molte amministrazioni locali hanno a disposizione risorse economiche libere ed utilizzabili per finanziare opere già progettate, cantierabili immediatamente o già cantierate, ma ferme a causa dei vincoli di cassa posti dal Patto di stabilità interno. Gli stessi vincoli impediscono il pagamento dei lavori già eseguiti ovvero il proseguimento delle opere appaltate e in corso di realizzazione. Si registra un'impennata nel ritardo dei pagamenti e si stima che molti adempimenti verranno rinviati, trasformandosi in situazioni debitorie per i comuni, ma soprattutto in paralisi dell'attività aziendale a causa dell'assenza di liquidità.

La situazione di crisi economica impone un intervento immediato per consentire agli enti locali di utilizzare le risorse che hanno a disposizione, compresi i residui passivi relativi alla spesa in conto capitale e gli avanzi di amministrazione, per la manutenzione dei beni pubblici, quali, ad esempio, scuole, reti idriche, strade, ovvero per la realizzazione di progetti già cantierati - ad esempio, edilizia residenziale pubblica - e in grado di essere ultimati velocemente, entro il 2010.

La messa in sicurezza degli edifici pubblici e gli interventi per la tutela del territorio, che sarebbero stati comunque necessari ma la cui indilazionabilità è ulteriormente richiamata dai gravissimi danni del terremoto

che ha colpito l'Abruzzo, possono essere effettuati solo dando la possibilità a comuni e province di investire.

È stato stimato che un allentamento del Patto di stabilità per i comuni consentirebbe di avviare la realizzazione di opere medio-piccole pari a circa 4,5 miliardi di investimento finanziario complessivo, con sicuri effetti sul piano occupazionale in settori, quali quello dell'edilizia e il suo indotto, che, secondo stime ANCE, ha già perso in questo inizio 2009 circa 130.000 posti di lavoro.

Anche la situazione delle comunità montane, prossime al dissesto, richiede attenzione. Su questo punto il PD ha presentato un autonomo ordine del giorno.

Il 17 marzo scorso, prima del disegno di legge sul federalismo fiscale, la Camera ha approvato una mozione, il cui primo firmatario era l'on. Dario Franceschini, con la quale si impegnava il Governo a risolvere la situazione di crisi economica e finanziaria degli enti locali con l'indicazione puntuale di una serie di interventi.

Ma le nuove norme sul Patto di stabilità interno contenute nell'articolo 7-*quater* del decreto-legge 10 febbraio 2009, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 aprile 2009, n. 33, disattendono gli impegni contenuti nella mozione approvata alla Camera, nonostante l'opposizione abbia molto insistito nel chiedere opportune modifiche.

Il provvedimento legislativo, infatti, stanza risorse del tutto insufficienti per interventi inerenti la sicurezza pubblica e le questioni sociali urgenti (150 milioni di euro). Subordina inoltre la possibilità per gli enti locali di poter spendere ulteriori risorse per investimenti all'autorizzazione della regione di appartenenza, la quale deve a sua volta rideterminare il proprio obiettivo programmatico del Patto per il 2009. Non risolve il problema creato dalla circolare n. 2 del 27 gennaio 2009 della Ragioneria generale dello Stato che ha snaturato una norma legislativa limitando fortemente l'opportunità per gli enti locali di destinare ad investimenti le ri-

sorse conseguite con dismissioni di azioni, quote di società, vendite di immobili e dividendi.

La situazione è talmente grave dall'aver indotto il Consiglio nazionale dell'ANCI, il 26 marzo scorso, ad approvare un documento nel quale delibera «di considerare l'attuale situazione economico-finanziaria assolutamente straordinaria e in ragione di ciò di ritenere condivisibile il comportamento di quei comuni che si troveranno a non poter rispettare il Patto di stabilità interno per l'anno 2009 per poter sostenere l'economia dei propri territori utilizzando le leve finanziarie e fiscali che le regole del Patto oggi non consentono di azionare».

L'ordine del giorno proposto dal PD, la cui prima firmataria è la Presidente sen. Anna Finocchiaro, impegna il Governo a dare sollecita attuazione alla mozione approvata il 17 marzo scorso dalla Camera. In mancanza di una nuova normativa del Patto di stabilità interno, l'ordine del giorno propone anche la sospensione selettiva e temporanea, motivata dalla grave crisi economica che sta attraversando il Paese, delle sanzioni per il suo mancato rispetto dovuto a spese di investimento da parte degli enti locali previa una verifica, da espletare entro il 30 giugno, degli effetti che le norme in vigore hanno prodotto sull'andamento complessivo dei saldi di finanza pubblica.

L'ordine del giorno impegna inoltre il Governo a prevedere specifiche deroghe ai fini del saldo utile per il rispetto del Patto di stabilità interno per le spese effettuate dagli enti locali colpiti dal sisma del 6 aprile 2009 in Abruzzo, e per le spese di investimento effettuate da tutti gli enti locali d'Italia a favore degli enti locali colpiti dal sisma.

La seconda condizione per rendere credibile il processo di attuazione del federalismo fiscale è che il Governo approvi subito il disegno di legge relativo alla Carta delle autonomie locali, poiché anche in questo caso non è stato mantenuto l'impegno assunto in

Senato durante l'esame in prima lettura del provvedimento.

La questione non è solo quella della stretta connessione tra la definizione delle funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane e le modalità del loro finanziamento.

C'è il tema della semplificazione istituzionale: è stabilito che per esercitare determinate funzioni i comuni di piccola dimensione devono obbligatoriamente associarsi, e che tra i comuni, le unioni dei comuni, le province e le regioni non vi devono essere altri enti che rendono farraginoso e inefficiente l'azione pubblica.

Il disegno di legge presentato dal PD prevede che lo Stato e le regioni, ciascuno nell'ambito delle proprie competenze legislative, provveda all'accorpamento o alla soppressione degli enti, agenzie od organismi comunque denominati i quali non siano ritenuti necessari all'adempimento delle funzioni istituzionali o che meglio vi possano provvedere in forma unificata.

Rientra in questo ambito anche l'attuazione dell'articolo 118 della Costituzione, con l'attribuzione di tutte le funzioni amministrative al livello più vicino ai cittadini a partire dai comuni.

In questo quadro emerge con forza la necessità di superare l'attuale anacronistico parallelismo tra l'attribuzione di nuove funzioni alle autonomie territoriali e il mantenimento delle strutture periferiche dei ministeri centrali, con inutili duplicazioni e notevoli aggravii di spesa. Fatti salvi i Ministeri della giustizia e della difesa, sono infatti ben undici i ministeri le cui strutture periferiche potrebbero essere unificate negli Uffici territoriali di governo, per poi riassegnare le funzioni alle autonomie territoriali in base all'articolo 118 della Costituzione.

Tutto questo potrebbe portare rilevanti risparmi di spesa senza intaccare i servizi fondamentali, e contemporaneamente renderebbe più efficiente l'azione pubblica raffor-

zando il ruolo delle istituzioni elettive locali e regionali.

Non vogliamo che si finanzia con nuove fonti di entrata l'attuale distribuzione delle funzioni tra i diversi livelli istituzionali, con tutte le duplicazioni e il cattivo funzionamento che la contraddistinguono. Per questo il federalismo fiscale e la Carta delle autonomie locali devono essere strettamente legati, per dare vita ad un unico, grande disegno riformatore della macchina istituzionale e amministrativa dello Stato.

Il Governo aveva avviato la predisposizione di quattro distinti disegni di legge volti a modificare la vigente disciplina degli enti locali. Poi ha trasmesso alle associazioni delle autonomie locali e alla Conferenza delle regioni e delle province autonome un nuovo schema normativo che evita in grande parte il ricorso alla delega.

L'ordine del giorno presentato dal PD, il cui primo firmatario è il senatore Enzo Bianco, impegna il Governo a completare le procedure per il parere della conferenza unificata sullo schema di provvedimento e ad approvare il disegno di legge relativo alla Carta delle autonomie locali entro quarantacinque giorni. Ciò consentirebbe di iniziare la discussione parlamentare subito dopo la tornata elettorale e di approvare la legge contestualmente alla fase di predisposizione dei primi decreti legislativi delegati in materia di federalismo fiscale.

La terza condizione che si deve realizzare è la piena consapevolezza da parte del Parlamento degli effetti economici e finanziari della legge che stiamo discutendo. Qui c'è un fatto politico, e non certo tecnico, di prima grandezza che è accaduto durante la discussione parlamentare, il quale va valutato in tutte le sue implicazioni anche per il futuro.

L'opposizione ha più volte richiesto, sia al Senato che alla Camera, le stime quantitative degli effetti prodotti dal provvedimento in esame nella distribuzione delle risorse tra i territori, ma non le ha ottenute.

Il Ministro dell'economia e delle finanze Giulio Tremonti ci ha spiegato, in quest'Aula, che non è possibile conoscere l'effetto finale del provvedimento in mancanza della puntuale definizione dei costi e dei fabbisogni *standard* relativi ai diversi servizi.

Questo lo sapevamo anche noi, e in effetti non lo avevamo chiesto.

Come molti autorevoli istituti di studi economici hanno confermato durante le audizioni, è invece perfettamente possibile effettuare simulazioni sugli effetti prodotti dal provvedimento nella distribuzione territoriale delle fonti di finanziamento delle funzioni esercitate da regioni ed enti locali.

Sappiamo che vi sono centri studi universitari che lo stanno facendo. Ciò che era necessario è che fosse il Governo a farsene carico, e specificatamente il Ministro dell'economia e delle finanze attraverso i suoi uffici e quelli della Ragioneria Generale dello Stato.

È inaccettabile che il Parlamento sia stato chiamato ad approvare una delega così importante senza le indispensabili basi informative.

Per quanto è accaduto sono possibili solo due interpretazioni. O il Governo non voleva che si rendesse evidente che il provvedimento al nostro esame produce cambiamenti rilevanti, perché questo contraddice la propaganda tesa a dimostrare che ci guadagnano tutti quando è evidente che non può essere vero. Oppure il Ministro dell'economia e delle finanze ha deliberatamente lasciato soli i suoi colleghi della semplificazione normativa e delle riforme per il federalismo, i Ministri della Lega Nord Roberto Calderoli ed Umberto Bossi, per prendere in questo modo le distanze dal provvedimento e per riservarsi di dire la sua nella fase attuativa.

In entrambi i casi il silenzio assordante del Ministro Giulio Tremonti ha caratterizzato negativamente la discussione parlamentare sul federalismo fiscale, e rischia di pesare come un macigno sul processo di attuazione che la legge delega mette in movimento.

La Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, prevista dal disegno di legge, formula osservazioni e fornisce al Governo elementi di valutazione utili alla predisposizione dei decreti legislativi delegati sulla base dell'attività conoscitiva svolta. Contestualmente all'adozione del primo schema di decreto legislativo, entro dodici mesi dall'approvazione della legge, il Governo trasmette alle Camere una relazione concernente il quadro generale di finanziamento degli enti territoriali.

L'ordine del giorno presentato dal PD, che ha come primo firmatario il senatore Giuliano Barbolini, impegna perciò il Governo a trasmettere alla Commissione parlamentare, entro quattro mesi dall'approvazione della legge, le simulazioni circa gli effetti redistributivi tra regioni ed enti locali dei sistemi di finanziamento e perequazione previsti, affinché la Commissione le possa utilizzare nello svolgimento dei compiti che le sono attribuiti.

Questo servirebbe almeno in parte a colmare la grave lacuna che ha caratterizzato la discussione parlamentare del provvedimento al nostro esame.

Infine, la quarta condizione per rendere credibile il federalismo fiscale è che si avvii rapidamente l'*iter* di un provvedimento di modifica costituzionale teso a trasformare l'attuale Senato in Camera delle autonomie, a differenziare le funzioni tra le due Camere, a ridurre il numero dei parlamentari e a rivedere il rapporto tra il potere esecutivo e quello legislativo nell'ambito della forma di governo parlamentare.

La modifica del bicameralismo è oramai attesa da tempo, anche per rendere più efficiente il procedimento legislativo. Ora essa è diventata indispensabile poiché l'attribuzione a regioni e autonomie locali di competenze accresciute, comprese quelle in materia fiscale, impone un loro coinvolgimento nel processo di formazione delle leggi dello Stato.

La trasformazione dell'attuale Senato in Camera delle autonomie, e quindi realmente rappresentativa delle realtà territoriali, impone una revisione della struttura complessiva del nostro sistema bicamerale.

La Camera rappresentativa degli interessi generali deve essere la sola ad accordare la fiducia al Governo e deve al contempo detenere il timone dei procedimenti legislativi sulle materie di interesse nazionale. La Camera delle autonomie deve divenire il colegislatore sui temi di interesse regionale e locale, come del resto avviene in tutti i sistemi bicamerali a forte decentramento, dotato su di essi di un rilevante potere di intervento.

Sia la Camera che la Camera delle autonomie devono ridurre il numero dei loro componenti.

Le eccessive lungaggini del procedimento legislativo, e il continuo ricorso alla decretazione d'urgenza, possono essere entrambi superati attraverso un miglior bilanciamento tra il potere esecutivo e quello legislativo che non alteri la forma di governo parlamentare voluta dalla nostra Costituzione.

Il Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano, nella lezione alla prima edizione della Biennale della democrazia tenuta a Torino il 22 aprile scorso, ha espresso concetti che dovrebbero guidarci nella necessaria revisione del sistema bicamerale e nella trasformazione del Senato in Senato federale.

Citando Norberto Bobbio, il Presidente Napolitano ha affermato che non si dovrebbe mai dimenticare il suo monito, «la denuncia della ingovernabilità tende a suggerire soluzioni autoritarie». Egli ha ricordato che «sempre Bobbio metteva egualmente l'accento sulla rappresentatività del Parlamento, sull'indipendenza della magistratura, sul principio di legalità. Tutto ciò non costituisce un bagaglio obsoleto, sacrificabile – esplicitamente o di fatto – sull'altare della governabilità, in funzione di "decisioni rapide, perentorie e definitive" da parte dei poteri pubblici».

In un altro passaggio di quel discorso il Presidente Napolitano ha sostenuto che «rispettare la Costituzione significa anche riconoscere il ruolo fondamentale del controllo di costituzionalità e dunque l'autorità delle istituzioni di garanzia. Queste non dovrebbero mai formare oggetto di attacchi politici e giudizi sprezzanti, al di là dell'espressione di responsabili riserve su loro specifiche decisioni. Tutte le istituzioni di controllo e di garanzia non possono essere viste come elementi frenanti del processo decisionale, ma come presidio legittimo di quella dialettica istituzionale che in definitiva assicura trasparenza, correttezza, tutela dei diritti dei cittadini».

Infine, a proposito del Governo, il Presidente Napolitano ha affermato: «Nell'ambito della forma di governo parlamentare, che è quella di gran lunga prevalente in Europa, sono possibili, e in effetti si sono espressi, equilibri diversi tra Governo e Parlamento, tra potere esecutivo e potere legislativo, e anche tra questi due poteri e quello giudiziario. La Costituzione italiana del 1948 fu certamente contrassegnata da un'accentuazione delle prerogative del Parlamento rispetto a quelle del Governo... Ma molte cose sono via via cambiate... Ciò ha portato uno studioso e protagonista come Giuliano Amato a giudicare (in un suo recente scritto) "oggi obsoleta la tradizionale constatazione della debolezza del Governo nel rapporto con il Parlamento"».

Nella scorsa legislatura la Camera ha approvato nella Commissione Affari Costituzionali l'atto Camera n. 553, la cosiddetta «bozza Violante», ed era iniziata la discussione in Aula. Essa si ispira a questi principi ed ha ricevuto l'approvazione di una larga maggioranza parlamentare.

Ripartire da lì, come propone il PD, significa abbandonare ogni velleità di introdurre nel nostro Paese un premierato senza controlli o un presidenzialismo che è estraneo alla nostra tradizione costituzionale. Nella maggioranza ci sono orientamenti diversi,

come dimostrano i frequenti interventi del Presidente del Consiglio. Ma l'indirizzo sostenuto anche dal Presidente della Repubblica a Torino è l'unico in grado di portarci ad un approdo utile e condiviso di una discussione che ha ormai più di un decennio alle spalle di tentativi di modifica costituzionale andati a vuoto.

L'ordine del giorno proposto dal PD, che ha come primo firmatario il Vice Presidente Vicario senatore Luigi Zanda, impegna il Governo a sollecitare un confronto fra la maggioranza e l'opposizione presente in Parlamento volto, nel pieno rispetto dell'autonomie della Camere, a promuovere in tempi rapidi una riforma della II parte della Costituzione che tenga conto dei contenuti dell'atto Camera n. 553 della XV legislatura, la cosiddetta «bozza Violante».

Nell'ordine del giorno si propone inoltre un impegno per una riduzione significativa del numero dei parlamentari e per la trasformazione del Senato in Camera rappresentativa delle autonomie, «contestualmente confermando l'assetto unitario dello Stato, e la forma parlamentare e rappresentativa dell'ordinamento repubblicano definito dalla Costituzione».

Nell'illustrare il testo del disegno di legge al nostro esame prenderò le mosse dai punti dove sono più evidenti le correzioni apportate al testo originario del Governo, che sono in grande parte frutto delle proposte avanzate dal PD e degli altri gruppi di opposizione. Le modifiche apportate dalla Camera sono positive e vanno nella direzione contenuta in queste proposte, a parte tre casi nei quali è necessario ripristinare il testo approvato dal Senato.

Restano tuttavia aperte alcune questioni importanti, che non hanno finora permesso a tutti i gruppi di opposizione di dare un giudizio compiutamente positivo sul provvedimento.

Il primo risultato riguarda l'istituzione di una Commissione parlamentare bicamerale per l'attuazione del federalismo fiscale, con

funzioni di controllo sull'esercizio di una delega così vasta e complessa da parte del Governo (articolo 2, comma 4; articolo 3). Questa modifica, ottenuta durante la lettura in Senato, è stata ancora sviluppata alla Camera con l'introduzione di tre ulteriori garanzie.

La nomina del presidente della Commissione è affidata ai Presidenti delle Camere (articolo 3, comma 1). I poteri della Commissione sono rafforzati poiché, in caso di discordanza con i pareri parlamentari, il Governo deve «rendere comunicazioni davanti a ciascuna Camera» (articolo 2, comma 4). Alla Commissione sono conferiti anche poteri di indagine e di proposta (articolo 3, comma 5, lettera *c*).

Il secondo risultato è il superamento del concetto di «territorialità» delle imposte erariali, che oltre ad essere incostituzionale portava con sé, nel testo originario del Governo, un segno negativo di egoismo territoriale. La modifica è intervenuta prima al Senato poi alla Camera, dove il principio della delega è adesso quello della riferibilità al territorio delle compartecipazioni «in conformità a quanto previsto dall'articolo 119 della Costituzione» (articolo 2, comma 2, lettera *hh*).

Su questo tema vi sono state altre importanti modifiche. In Senato è stato introdotto il riferimento all'articolo 53 della Costituzione in materia di progressività e di capacità contributiva, che è stato specificato alla Camera in termini di «salvaguardia dell'obiettivo di non alterare il criterio della progressività del sistema tributario e rispetto del principio della capacità contributiva ai fini del concorso alle spese pubbliche» (articolo 2, comma 2, lettera *l*). È stato ulteriormente chiarito che le modalità di attribuzione alle regioni del gettito dei tributi regionali e delle compartecipazioni ai tributi erariali sono definite in base al principio di territorialità «di cui all'articolo 119 della Costituzione» (articolo 7, comma 1, lettera *d*).

Un terzo risultato è la definizione di una più precisa scansione temporale per l'adozione dei decreti legislativi delegati e per

gli altri adempimenti successivi all'approvazione della legge. È stato introdotto, in Senato, il termine di dodici mesi per il primo decreto attuativo, che in base alle modifiche apportate dalla Camera dovrà contenere i principi fondamentali di armonizzazione dei bilanci pubblici e, in allegato, la relazione sul quadro generale di finanziamento degli enti territoriali. La Camera ha inoltre introdotto una modifica in base alla quale un altro decreto legislativo, da adottare entro ventiquattro mesi, dovrà contenere la determinazione dei costi e dei fabbisogni *standard* sulla base dei livelli essenziali delle prestazioni (articolo 2, comma 6). È stato inoltre chiarito, sempre alla Camera, che i livelli essenziali di assistenza e i livelli essenziali delle prestazioni sono disciplinati dalla legge statale (articolo 20, comma 2).

Il confronto parlamentare ha poi consentito di introdurre una quarta modifica fondamentale, frutto della proposta contenuta nel disegno di legge del PD, riguardante il Patto di convergenza (articolo 18, comma 1; articolo 2, comma 2, lettera *f*).

Il testo originario del Governo non conteneva alcuna previsione di coordinamento dinamico della finanza pubblica, con il rischio di trasformare Stato, regioni ed enti locali in entità separate senza alcun collegamento tra di loro. Il Senato aveva già introdotto il principio del coordinamento della finanza pubblica multilivello, già presente nel disegno di legge in materia di federalismo fiscale proposto dal Governo Prodi nella scorsa legislatura, che è stato ulteriormente precisato dalla Camera.

In base all'articolo 18, nel DPEF e poi nella legge finanziaria devono essere stabiliti «per ciascun livello di governo territoriale, il livello programmato dei saldi da rispettare, le modalità di ricorso al debito nonché l'obiettivo programmato della pressione fiscale complessiva, nel rispetto dell'autonomia tributaria delle regioni e degli enti locali», nonché «un percorso di convergenza degli obiettivi di servizio ai livelli es-

senziali delle prestazioni e alle funzioni fondamentali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettere *m*) e *p*) della Costituzione» (articolo 18, comma 1).

Poiché presso la Commissione bilancio del Senato si sta discutendo del disegno di legge atto Senato n. 1397 del senatore Antonio Azzollini sulla riforma della legge di contabilità dello Stato, è molto importante coordinare i due testi in modo che vi sia un reale e sostanziale cambiamento nelle procedure di elaborazione del Patto di stabilità interno per gli enti locali, affinché essi lo possano condividere.

È stata inoltre introdotta un'importante novità, anche in confronto al disegno di legge governativo della scorsa legislatura. La valutazione dei fabbisogni per il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali avviene non solo tramite i costi *standard*, ma anche in relazione agli obiettivi di servizio che si intendono perseguire. Gli obiettivi di servizio rappresentano l'elemento di congiunzione fra la situazione attuale e i livelli essenziali delle prestazioni. Il processo di avvicinamento a questi *standard* è denominato «Patto di convergenza» verso *standard* adeguati di costo e di copertura dei servizi su tutto il territorio nazionale (articolo 2, comma 2, lettera *f*); articolo 18, comma 1). Questi principi, presenti in modo dettagliato nel progetto di legge del PD, sono stati accolti al Senato ed ulteriormente precisati alla Camera.

Un altro elemento importante introdotto è che se uno o più enti non hanno raggiunto gli obiettivi loro assegnati, prima delle sanzioni lo Stato attiva un procedimento denominato «Piano per il conseguimento degli obiettivi di convergenza» volto ad accertare le cause degli scostamenti e a stabilire le azioni correttive da intraprendere (articolo 18, comma 1). Viene inoltre rafforzata l'assistenza tecnica delle sedi centrali (Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica) a favore degli enti che hanno bisogno di aiuto; si valorizza il me-

todo della diffusione delle migliori pratiche fra enti dello stesso livello; si introducono «Piani di riorganizzazione» dell'ente se scattano a vantaggio di quest'ultimo i meccanismi compensativi previsti nella fase transitoria (articolo 18, comma 1; articolo 5, comma 1, lettera *a*); articolo 20, comma 1, lettera *d*).

Il quinto risultato è l'eliminazione della riserva di aliquota sull'IRPEF-IRE come tributo proprio delle regioni, ottenuto alla Camera, che evita il rischio di una frammentazione dell'imposta progressiva sui redditi. Questo rischio era stato denunciato da importanti settori dell'opinione pubblica e della comunità scientifica ed ora non esiste più.

Al Senato, inoltre, erano già state meglio definite le materie imponibili di competenza di ciascun livello di governo: gli immobili per i comuni (articolo 12, comma 1, lettera *b*) e il trasporto su gomma per le province (articolo 12, comma 1, lettera *c*).

Il sesto risultato è l'introduzione, da parte della Camera, dell'obiettivo dello «sviluppo delle aree sottoutilizzate nella prospettiva del superamento del dualismo economico del Paese» tra i principi fondamentali della legge all'articolo 1.

Sempre alla Camera, sono state salvaguardate dal calcolo dei nuovi fondi perequativi le risorse già destinate al fondo perequativo ai sensi della legge n. 549 del 1995. Si tratta di un fondo storico di circa 2,5 miliardi di euro, di cui 1,7 assegnati a regioni a statuto ordinario del Sud, le quali non potrebbero sopportare una drastica contrazione di queste risorse, che sono consolidate nei loro bilanci per il finanziamento di servizi essenziali e di interventi di sostegno allo sviluppo economico e sociale (articolo 8, comma 1, lettera *h*).

È stata inoltre approvata una modifica, sempre alla Camera, dell'articolo 16, comma 1, lettera *d*), contenente il principio che l'azione per la rimozione degli squilibri strutturali si attua attraverso interventi speciali «organizzati in piani organici finanziati con risorse pluriennali».

Inoltre è stato accolto un emendamento che salvaguarda le aree sottoutilizzate all'interno dell'articolo 22 sulla perequazione infrastrutturale, introducendo i *deficit* infrastrutturale e di sviluppo fra i criteri della ricognizione (articolo 22, comma 1, lettera *c*). La ricognizione prevista è stata estesa alle reti viarie, con particolare attenzione al Mezzogiorno (articolo 22, comma 1, lettera *b*). È stato chiarito che la fiscalità di sviluppo per le nuove imprese è destinata alle aree sottoutilizzate (articolo 2, comma 2, lettera *mm*).

Il settimo risultato è l'introduzione, avvenuta alla Camera, di un nuovo articolo che si riferisce alle risorse per il finanziamento delle «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» delle regioni previste dal terzo comma dell'articolo 116 della Costituzione (articolo 14).

L'ottavo risultato sono le norme sulle città metropolitane (articolo 23), con una procedura per la loro istituzione che è stata precisata alla Camera e che ha trovato l'intesa delle associazioni delle autonomie. Anche la procedura di istituzione della città metropolitana di Roma Capitale (articolo 24, comma 10) è stata introdotta con l'accordo delle istituzioni interessate.

Il nono risultato, infine, è il nuovo articolo introdotto dalla Camera che prevede la collaborazione dei diversi livelli istituzionali nel contrasto all'evasione fiscale, con la previsione di adeguate forme premiali per le regioni e gli enti locali che abbiano ottenuto risultati positivi (articolo 26).

Vi sono invece tre punti sui quali le modifiche introdotte dalla Camera sono peggiorative, ed è quindi opportuno ripristinare il testo approvato in prima lettura dal Senato.

Questo giudizio riguarda in primo luogo le modifiche all'articolo 27 relativo al coordinamento della finanza delle regioni a statuto speciale e delle province autonome.

Il testo dell'articolo 27 approvato dalla Camera cancella il Patto di convergenza tra gli obiettivi a cui le regioni a statuto speciale e le province autonome devono concorrere,

naturalmente nel rispetto dei loro statuti speciali (articolo 27, comma 1). Al medesimo articolo è stato aggiunto il comma 7, che prevede l'istituzione presso la Conferenza Stato - regioni di un tavolo di confronto tra il Governo e ciascuna regione a statuto speciale e ciascuna provincia autonoma per l'individuazione di linee-guida volte ad assicurare il loro concorso agli obiettivi di perequazione e di solidarietà, e per valutare la congruità delle attribuzioni finanziarie ulteriori intervenute successivamente all'entrata in vigore degli statuti.

Mentre la cancellazione del Patto di convergenza toglie un obbligo alle regioni a statuto speciale e alle province autonome che sarebbe stato giusto mantenere, il rinvio ai tavoli di confronto è quantomai aleatorio e incerto. Questa è la ragione per cui è necessario ripristinare il testo del Senato.

In secondo luogo, la Camera ha modificato l'elenco ormai storico delle aree delle regioni a statuto ordinario nelle quali possono essere istituite le città metropolitane aggiungendo Reggio Calabria (articolo 23, comma 2).

Quell'elenco è stato introdotto con la legge n. 142 del 1990 ed è stato successivamente confermato in tutta la legislazione. La modifica è del tutto impropria poiché potrebbe portare ad una giustificata pressione, da parte di qualche altra città, ad essere inserita nell'elenco, che a quel punto, se si dovesse ulteriormente ampliare, perderebbe il suo senso originario, confermato peraltro dagli articoli 15 e 23 del provvedimento al nostro esame. Anche in questo caso è necessario ripristinare il testo del Senato.

In terzo luogo, la Camera ha cancellato «le spese per i servizi e le prestazioni inerenti all'esercizio del diritto allo studio» tra i livelli essenziali delle prestazioni riguardanti l'istruzione (articolo 8, comma 3). È indispensabile ripristinare il testo del Senato, poiché questo tipo di spese devono essere ricomprese tra i livelli essenziali delle prestazioni.

Infine, restano ancora molti limiti nel disegno di legge che impediscono al PD di esprimere un giudizio di piena condivisione del disegno di legge all'esame. Su ciascuno dei punti di seguito elencati sono stati presentati emendamenti che, se accolti, possono determinare un mutamento del voto che il PD ha espresso nelle Commissioni riunite sul mandato al relatore.

La Commissione parlamentare non ha il potere di esprimersi di nuovo qualora il Governo non si uniformi al suo parere (articolo 2, comma 4).

Nella successione dei decreti legislativi delegati manca il legame temporale fra la Carta delle autonomie e l'attuazione del federalismo fiscale (articolo 2, comma 6).

Per il finanziamento dei livelli non essenziali delle prestazioni per le regioni sono previsti solo tributi propri e perequazione, e non tributi derivati e compartecipazioni. Il fondo perequativo per i servizi non essenziali delle regioni non è soddisfacente: è di tipo orizzontale; non garantisce il pieno finanziamento delle spese nell'insieme delle regioni; è distribuito con un criterio di capacità fiscale meno equo di quello proposto negli emendamenti respinti (articolo 8, comma 1, lettera e); articolo 8, comma 1, lettera h).

Nel finanziamento delle funzioni non fondamentali degli enti locali non è chiaro se siano previste compartecipazioni non solo a tributi erariali, ma anche a tributi regionali. Questa incertezza è grave, perché anche i trasferimenti di secondo livello, quelli che oggi vanno dalle regioni ai comuni e alle province, andranno riformati ai sensi dell'articolo 119 della Costituzione e trasformati in tributi propri, compartecipazioni e perequazione. È necessario, quindi, prevedere per gli enti locali anche la compartecipazione al gettito di tributi regionali (articolo 11, comma 1, lettera c).

Il fondo perequativo per le funzioni non fondamentali degli enti locali è ancora

meno soddisfacente di quello dei livelli non essenziali delle prestazioni per le regioni. Non ne viene individuata la fonte di approvvigionamento, né i criteri di calcolo e di riparto, e non ci sono garanzie del pieno finanziamento nell'insieme di comuni e province (articolo 13, comma 1, lettera f).

Il trasporto pubblico locale non è tra i livelli essenziali delle prestazioni delle regioni (articolo 8, comma 3).

Non è stata accolta la proposta di inserire i beni culturali fra le funzioni fondamentali dei comuni in via transitoria. Eppure, più del 50 per cento dei musei, archivi e biblioteche pubbliche è di proprietà dei comuni (articolo 21, comma 3).

Infine l'autonomia dei diversi livelli di governo nella gestione della contrattazione collettiva non è stata specificata né vincolata, con grave rischio per la contrattazione collettiva nazionale nei relativi comparti (articolo 2, comma 2, lettera ii).

L'atteggiamento conclusivo del PD e degli altri gruppi di opposizione in quest'Aula dipenderà solo dall'accoglimento o meno di proposte che essi considerano importanti, oltre alle tante che sono già contenute nel testo.

E dipenderà anche dall'accoglimento degli ordini del giorno, nei quali sono contenute questioni essenziali non solo per il PD e per l'opposizione, ma anche per chi nella maggioranza è autenticamente interessato ad un processo compiuto di federalismo fiscale.

Il PD è del tutto convinto, senza pregiudizi e intenti strumentali, che il Paese abbia bisogno di una buona legge sul federalismo fiscale. E a questo importante obiettivo esso ispira, insieme agli altri gruppi di opposizione, tutta la sua azione.

VITALI, *relatore di minoranza*

