

CAMERA DEI DEPUTATI - XVI LEGISLATURA

Resoconto stenografico dell'Assemblea

Seduta n. 147 di martedì 17 marzo 2009

**Seguito della discussione del disegno di legge: S. 1117 - Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione (Approvato dal Senato) (2105-A) e delle abbinate proposte di legge: Ria; d'iniziativa del consiglio regionale della Lombardia; Paniz (452-692-748).**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno di legge, già approvato dal Senato: Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione; e delle abbinate proposte di legge d'iniziativa del deputato Ria; del consiglio regionale della Lombardia; del deputato Paniz.

Ricordo che nella seduta del 16 marzo 2009 si è conclusa la discussione sulle linee generali e che i relatori ed il Governo hanno rinunciato ad intervenire in sede di replica.

*(Esame di una questione pregiudiziale - A.C. 2105-A)*

PRESIDENTE. Avverto che è stata presentata la questione pregiudiziale di costituzionalità Vietti ed altri n. 1 (*Vedi l'allegato A - A.C. 2105-A*).

Ricordo che i tempi per l'esame delle questioni pregiudiziali sono computati nell'ambito del contingentamento relativo alla discussione sulle linee generali.

Ricordo che la questione pregiudiziale di costituzionalità Vietti ed altri n. 1 non è stata preannunciata in sede di Conferenza dei presidenti di gruppo.

Avverto che, a norma del comma 3 dell'articolo 40 del Regolamento, la questione pregiudiziale può essere illustrata per non più di dieci minuti da uno solo dei proponenti. Potrà altresì intervenire un deputato per ciascuno degli altri gruppi che ne faccia richiesta per non più di cinque minuti. Il deputato Vietti ha facoltà di illustrare la sua questione pregiudiziale di costituzionalità n. 1.

MICHELE GIUSEPPE VIETTI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, le ragioni di incostituzionalità di questo disegno di iniziativa governativa sono talmente tante ed articolate che, se le dovessi esporre tutte, non mi basterebbe il tempo a disposizione, per cui mi limiterò ad alcune, accennando sommariamente alle altre.

La prima potrebbe essere assorbente: stiamo facendo una riforma costituzionale con una delega. L'articolo 72 della Costituzione prevede espressamente la procedura di legislazione ordinaria per interventi di rango costituzionale. Voi stessi ammettete che questa legge interviene per dare... (*Commenti*).

PRESIDENTE. Prego, onorevole Vietti.

MICHELE GIUSEPPE VIETTI. Signor Presidente, se posso...

PRESIDENTE. Ha ragione, onorevole Vietti. Prego i colleghi di prestare attenzione o di lasciare l'Aula, per consentire all'onorevole Vietti di sviluppare il suo ragionamento. Prego, onorevole Vietti.

MICHELE GIUSEPPE VIETTI. Voi stessi dite che questa legge dà attuazione all'articolo 119 della Costituzione e, dunque, la delega, per l'articolo 72 stesso, dovrebbe essere esclusa. Questa legge non solo utilizza uno strumento inadeguato, ma addirittura viene presentata come un collegato alla

finanziaria e, in questo modo, gode dei privilegi procedurali che i Regolamenti parlamentari attribuiscono ai collegati.

Ma veniamo alle ragioni di violazione della Costituzione: l'articolo 76 prevede che i criteri di delega devono essere determinati sia nei principi sia nei criteri.

In questo caso si parla di modalità di finanziamento delle funzioni amministrative che fanno riferimento a distinte tipologie di funzioni, senza che queste funzioni vengano individuate. Funzioni relative ai servizi essenziali che riguardano i diritti sociali e civili, funzioni fondamentali, funzioni proprie: nessun criterio consente di distinguere le une dalle altre. I livelli essenziali sono definiti solo con riferimento ad alcune materie, dunque le modalità di finanziamento relative a funzioni indeterminate non possono che essere esse stesse indeterminate.

Si aggiunga un altro elemento di indeterminazione, le cosiddette deleghe correttive: il Governo si concede due anni per emanare il primo decreto legislativo, e poi altri due anni per emanare i decreti correttivi.

Passiamo alla violazione dell'articolo 117. Malgrado la competenza esclusiva dello Stato sulla materia della perequazione delle risorse finanziarie, nel disegno di legge in esame si prevedono competenze regionali in fase di erogazione delle risorse di cui al fondo di perequazione. Si prevede addirittura che le regioni possano operare proprie valutazioni nell'erogazione dei fondi perequativi discostandosi dalle indicazioni statali. Vede, Ministro Calderoli, non è che basti aggiungere la «foglia di fico» della previsione: «sono fatte salve le disposizioni costituzionali», per poterle allegramente violare, perché la giurisprudenza della Corte è pacifica nel ritenere che la formula: «sono fatte salve le disposizioni costituzionali» non possa coprire le eventuali, e in questo caso reali, incostituzionalità.

La copertura economica è assolutamente indeterminata. Sappiamo che l'articolo 119 della Costituzione prevede che si finanzino integralmente le funzioni attribuite alle regioni e agli enti locali: in questo caso non vi è alcuna individuazione dei principi a cui le regioni devono attenersi nell'esercizio della potestà legislativa in materia di armonizzazione dei bilanci e di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, nonostante si tratti di una materia che vincola la finanza pubblica essendo a sua volta vincolata dal rispetto degli impegni comunitari.

Un altro profilo di incostituzionalità che non mi sembra irrilevante è la violazione degli articoli 3 e 5 della Costituzione: non si tiene conto delle differenze strutturali che esistono sul territorio nazionale, per cui per le regioni più povere, che faticeranno ad adeguarsi agli *standard* delle regioni più ricche, si determinerà un aggravio degli squilibri territoriali, con gravi rischi per l'unità economica del Paese.

Viene violato il principio di progressività dei tributi: dato che la riforma scarica sull'IRPEF il finanziamento delle funzioni, e prevede maggiori prelievi fiscali per gli enti meno efficienti, finirà che il prelievo fiscale, a parità di reddito, potrà risultare significativamente diverso a seconda del territorio dove si risiederà, in palese violazione del principio di progressività.

Non parliamo della violazione che attiene alle regioni a statuto speciale, in cui gli statuti speciali sono protetti da una garanzia costituzionale, mentre il disegno interviene modificandoli allegramente o intervenendo sulla loro materia con assoluta superficialità, con legge ordinaria.

Vi è poi la violazione palese dell'articolo 81 della Costituzione: manca il rispetto dell'obbligo di copertura degli oneri economici, manca la valutazione dei costi, per ammissione stessa del Ministro dell'economia e delle finanze, manca l'indicazione puntuale delle modalità di finanziamento delle funzioni amministrative (che non vengono individuate), non sono specificate le fonti di finanziamento del fondo perequativo né le fonti di finanziamento delle funzioni amministrative.

Signor Presidente, colleghi, consentitemi però di aggiungere in chiusura una notazione che, a mio parere, è il vizio di costituzionalità che sta nel DNA di questo provvedimento: dov'è il Parlamento in tutto questo? Il Parlamento è fuori della cabina di regia, è fuori della rappresentanza territoriale: Parlamento e Conferenza Stato-autonomie viaggiano su corsie separate, le Camere finiranno per essere condizionate dalle minuziose competenze della Conferenza, la quale non può per natura avere la forza della rappresentanza generale che è propria del Parlamento. Neppure si è utilizzata

l'apertura che la legge aveva dato alla Conferenza per poter essere integrata con rappresentanti degli enti locali: di tutto questo non c'è alcun cenno.

Ha scritto il professore Manzella, in modo molto efficace: «(...) c'è (...) un buco nero nel tessuto istituzionale della Repubblica» in questa riforma, l'assenza della Camera delle autonomie. Il Governo ha detto che «un giorno o l'altro verrà fuori», ma Manzella commenta: siamo di fronte alla «vendita della carrozzeria di un'auto con l'idea di un motore futuro, ma ignoto; intanto, c'è il pagamento del prezzo».

Questo modello astratto fatto di ipotesi di combinazioni tributarie senza cifre, questa scommessa sull'aggiustamento di fabbisogni finanziari incerti, di fronte a competenze giuridiche indefinite dei Governi territoriali, avrebbe bisogno di una forza politica parlamentare e invece il Parlamento è totalmente disarmato.

Abbiamo dodici tipi di tributi in gioco, cinque soggetti politici titolari dei nuovi cespiti tributari, centodiciotto criteri e principi e un numero indefinito di decreti attuativi.

Ebbene, di fronte a questo ci vorrebbe un'organizzazione funzionale nuova del Parlamento, con uno dei suoi rami che sia capace di reggere il filo coerente delle cento intese di calcolo e di perequazione che si innescheranno tra Stato e regioni, tra regioni e regioni e tra comuni e regioni, un ramo in grado di controllare i nuovi equilibri del sistema e le loro compatibilità con le responsabilità nazionali ed europee, un luogo - e concludo, signor Presidente - in cui unità e indivisibilità della Repubblica si trasformino non in concetti retorici, ma in vincoli effettivi per un pluralismo che, in quel caso sì, sarebbe benefico.

In presenza di queste disfunzioni, in presenza di queste carenze e, soprattutto, in presenza di questa umiliazione di quel Parlamento di cui noi siamo rappresentanti, vi chiediamo di non di non procedere all'esame dell'atto Camera 2105-A a motivo dell'incostituzionalità dello stesso (*Applausi dei deputati del gruppo Unione di Centro*)!

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare l'onorevole Fugatti. Ne ha facoltà, per cinque minuti.

MAURIZIO FUGATTI. Signor Presidente, la questione pregiudiziale presentata dai colleghi Vietti, Galletti, Occhiuto, Tabacci, Ciccanti, Romano, Compagnon e Naro si basa su alcuni punti nei quali si eccepiscono i seguenti profili di incostituzionalità. Al primo punto - secondo il tenore della questione pregiudiziale -, si deduce la violazione dell'articolo 76 della Costituzione, ed alla lettera a) del medesimo primo punto si parla di indeterminatezza di principi e criteri direttivi.

A nostro parere è infondata la censura relativa all'indeterminatezza dei principi e criteri direttivi di delega. Ciò che la questione pregiudiziale in esame lamenta come indeterminatezza non è altro, infatti, che adesione al dettato letterale dell'articolo 76, che prevede che il Parlamento in sede di approvazione della legge delega si limiti a dettare le linee di principio e i criteri direttivi che possono orientare il Governo nell'adozione della disciplina di dettaglio.

Passando poi alla lettera c) del medesimo primo punto - dove si parla di attribuzione di deleghe da esercitarsi anche sulla base di indicazioni provenienti da organismi istituiti *ad hoc* (si pensi al compito di proporre criteri per il corretto utilizzo dei fondi perequativi affidato alla Conferenza di cui all'articolo 5) -, rileviamo che questa eccezione appare strumentale, in quanto il ruolo della Conferenza è quello di coadiuvare il Governo nell'esercizio della delega, non già di sostituirsi al Governo stesso.

Al secondo punto, la questione pregiudiziale prevede che: «il disegno di legge presenta altresì profili di incostituzionalità con riferimento all'articolo 117, comma 2, lettera e), della Costituzione nella parte in cui prevede la competenza esclusiva dello Stato in materia di perequazione delle risorse finanziarie». Anche in questo caso si tratta di una censura non fondata, perché l'articolo 9 del disegno di legge è specificamente volto a dare attuazione alla competenza legislativa esclusiva statale, di cui l'articolo 117, comma 2, lettera e) sulla perequazione delle risorse, mentre l'articolo 13, correttamente, con disposizione di legge statale, prevede l'istituzione nel bilancio delle regioni di due fondi alimentati da un Fondo perequativo dello Stato: uno a favore dei comuni, l'altro a

favore delle province e delle città metropolitane. È, infatti, evidente che non potrebbe essere imputata a un Fondo nazionale la perequazione relativa agli enti locali, ferma restando la natura statale della relativa disciplina legislativa.

Al terzo punto, la questione pregiudiziale recita: «appare violato l'articolo 119 della Costituzione nella parte in cui prevede la copertura economica di tutte le funzioni attribuite ai singoli enti». Secondo il nostro gruppo, anche questa censura appare infondata, come confermato dall'articolo 7, comma 1, lettera *a*) del provvedimento in esame che esplicitamente prevede che: «le regioni dispongono di tributi e di compartecipazioni al gettito dei tributi erariali in grado di finanziare le spese derivanti dall'esercizio delle funzioni nelle materie che la Costituzione attribuisce alla loro competenza residuale e concorrente». Tale previsione, infatti, si estende a ricomprendere tutte le funzioni pubbliche attribuite alle regioni, non solo quelle riconducibili ai livelli essenziali delle prestazioni. Analoghe considerazioni possono essere formulate in relazione all'articolo 11 sul finanziamento delle funzioni degli enti locali.

Il quarto punto fa riferimento agli articoli 3 e 5 della Costituzione (l'articolo 3 della Costituzione ha il seguente tenore: «Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge (...)»). Si contesta, con la pregiudiziale, il fatto che con il disegno di legge in esame si introduca: «un sistema premiante nei confronti degli enti che assicurano un'elevata qualità dei servizi, livello di pressione fiscale inferiore alla media degli altri enti del proprio livello di governo a parità di servizi offerti». Si contesta, al riguardo, che con questo disegno di legge delega si dia un premio a quegli enti locali che hanno una maggiore efficienza nell'utilizzo delle risorse e anche nel modo in cui fanno pagare le imposte ai propri cittadini (viene contestato questo aspetto affermando che tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge). Ci chiediamo, allora, come facciamo a raggiungere una situazione di minor spreco, e di maggiore efficienza, nell'utilizzo delle risorse pubbliche da parte degli enti locali che fanno sprechi e accusano inefficienze - e sappiamo che ne esistono - se non prevediamo misure di questo tipo.

Il quinto punto afferma che si sono violati gli articoli 3 e 53 della Costituzione.

PRESIDENTE. La invito a concludere.

MAURIZIO FUGATTI. Con riferimento a questa censura, vorrei ricordare che l'affermazione secondo cui il principio di progressività riguarda il sistema tributario in genere, e non i singoli tributi, costituisce un punto fermo della giurisprudenza costituzionale. Questi sono solo alcuni dei punti contestati dai colleghi dell'UdC; ve ne sono poi degli altri sui quali pure si basa la questione pregiudiziale, che secondo noi non hanno fondamento. Per tutto ciò, la Lega voterà contro questa questione pregiudiziale (*Applausi dei deputati del gruppo Lega Nord Padania*).

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare l'onorevole Sereni. Ne ha facoltà.

MARINA SERENI. Signor Presidente, onorevole colleghi, il gruppo del Partito Democratico voterà contro la pregiudiziale di costituzionalità presentata dai colleghi dell'UdC. Voteremo contro, innanzitutto, perché gran parte dei rilievi di illegittimità che la pregiudiziale solleva sembrano rivolti ad un testo sostanzialmente diverso da quello licenziato dalle Commissioni. Basta leggere alcuni dei numerosi emendamenti del Partito Democratico approvati per constatare come sul versante della determinazione dei principi e dei criteri direttivi della delega, siano stati fatti passi avanti significativi e molto importanti (penso all'eliminazione della riserva di aliquota sull'IRPEF come tributo proprio delle regioni e, quindi, all'eliminazione del rischio di balcanizzazione dell'imposta progressiva sui redditi).

Penso al potere assegnato al Parlamento tramite un meccanismo di parere rafforzato della Commissione bicamerale sui testi dei decreti attuativi. Penso alla definizione dei livelli essenziali delle prestazioni con legge dello Stato. Penso ancora alla migliore definizione del concetto di obiettivo di servizio, che rappresenta lo strumento attraverso cui raggiungere i livelli essenziali e

ridurre le disparità di partenza tra nord e sud. Penso alle maggiori garanzie per il Mezzogiorno. Non verranno «toccati» dai nuovi meccanismi perequativi i fondi *ex lege* n. 549 del 1995, importanti per le regioni a statuto ordinario del sud. La perequazione infrastrutturale terrà conto, come principio prioritario, del deficit di sviluppo. Le risorse speciali verranno orientate al sostegno delle aree sottoutilizzate sulla base di piani organici recanti risorse pluriennali. Penso ancora all'obbligo di corredare i decreti attuativi di relazioni tecniche che attestino la loro neutralità ai fini dei saldi di finanza pubblica da verificare da parte delle competenti Commissioni parlamentari. E infine penso all'ancoraggio del fondo perequativo per i comuni e le province alla fiscalità generale.

Insomma il testo che è approdato all'esame dell'Aula è significativamente diverso dal testo licenziato dal Senato, ed è molto distante da quel modello lombardo da cui il Governo e la maggioranza avevano preso le mosse. Quello sì, sarebbe stato contrario ai principi della Costituzione. Quello sì, avrebbe messo in discussione l'eguaglianza dei cittadini sul fronte dei diritti sociali e civili essenziali.

Restano per noi aperte alcune questioni non secondarie. Mi riferisco alle modalità di partecipazione al processo di riforma delle regioni a statuto speciale, al mancato riferimento alla fiscalità generale del fondo perequativo per i servizi non essenziali delle regioni, alla mancata accettazione delle nostre proposte per i fondi perequativi relativi ai servizi non essenziali e alle funzioni non fondamentali, ad una maggiore chiarezza sul percorso temporale di attuazione della riforma, alla mancata accettazione della nostra proposta di inserire la gestione del trasporto regionale fra i servizi essenziali e i beni culturali tra le funzioni fondamentali dei comuni.

Si tratta di punti sui quali in Aula il Partito Democratico continuerà la sua battaglia per ottenere ulteriori miglioramenti e modifiche. D'altra parte - vorrei dire sommessamente al collega Vietti - basta andare a rileggere gli interventi dei colleghi dell'Unione di Centro di ieri per notare il ricorrente ed insistito auspicio ad un confronto sul merito e ad un'azione emendativa che oggettivamente contraddice presupposti e contenuti di questa pregiudiziale. Il giudizio di merito, sul quale il nostro gruppo si riserva di esprimere la propria posizione in un altro momento, non può dunque essere confuso e sovrapposto con rilievi sulla costituzionalità di questa proposta che in questo caso davvero non sussistono (*Applausi dei deputati del gruppo Partito Democratico*).

**PRESIDENTE.** Ha chiesto di parlare l'onorevole Iannaccone. Ne ha facoltà.

**ARTURO IANNACCONE.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, questa legislatura aveva avuto inizio con l'obiettivo dichiarato da parte di tutti i gruppi parlamentari di assegnare ad essa un orizzonte costituente.

Purtroppo, finora abbiamo dovuto registrare molte battute di arresto. I rapporti tra i gruppi parlamentari e tra le forze politiche a cui questi gruppi parlamentari fanno riferimento non hanno consentito in quest'Aula di affrontare finora le grandi questioni di riforma dell'impianto istituzionale e costituzionale di cui il nostro Paese ha bisogno.

Il federalismo fiscale rappresenta un primo banco di prova per questo Parlamento. Oggettivamente è uno spartiacque tra innovatori e conservatori, tra chi non vuole mettere in discussione l'unità d'Italia, ma anzi renderla più solida attraverso una valorizzazione delle autonomie territoriali, e chi difende soltanto vecchie convinzioni centraliste. Il Mezzogiorno è stato la vittima di questa organizzazione e di questa architettura istituzionale. Pertanto il Movimento per l'Autonomia è convintamente a favore del federalismo fiscale perché riteniamo che esso possa servire a superare quel divario tra nord e sud che rappresenta - questo sì - un ostacolo allo sviluppo equilibrato del nostro Paese.

I principi ai quali ci ispiriamo sono quelli di un federalismo non soltanto composto di principi e criteri, ma soprattutto di contenuti che si ispirano ad equità, solidarietà e perequazione. Tali valori, a nostro parere, sono presenti all'interno del disegno di legge di delega che ci apprestiamo a votare, così come vengono fatte salve la fiscalità differenziata e la rinegoziazione delle entrate derivanti dalle accise sugli idrocarburi raffinati nei territori del sud. Il federalismo fiscale rappresenta, quindi,

una tappa fondamentale verso la valorizzazione delle autonomie territoriali e la responsabilizzazione dei governi locali.

La presenza del Movimento per l'Autonomia in questo Parlamento è fondamentale affinché si vigili sull'attuazione di quanto previsto dal disegno di legge ed è già stata fondamentale quando si è tentato di apportare una modifica da parte dei relatori che incideva sull'autonomia delle regioni a statuto speciale e si tendeva a inficiare gli statuti stessi.

Allo stesso modo, vogliamo sottolineare che le modifiche che sono state apportate al testo licenziato dal Senato hanno consentito di superare le obiezioni di indeterminatezza che sono state sollevate nella questione pregiudiziale presentata e illustrata dall'onorevole Vietti.

Inoltre, vogliamo segnalare come, con il disegno di legge in esame, viene riaffermato con forza lo stretto legame e il coinvolgimento effettivo delle regioni, dei comuni, delle aree metropolitane e delle province, elemento assolutamente centrale se si vuole attuare un federalismo di sostanza e non di immagine. Allo stesso modo segnaliamo l'importanza di aver aggiunto la città di Reggio Calabria, come da noi proposto, tra le aree metropolitane di prossima istituzione perché questo può consentire, insieme all'area metropolitana di Messina istituita dalla regione Sicilia con apposita legge, di dare corpo e sostanza alla costituzione dell'area metropolitana dello Stretto, un'area nella quale anche con la realizzazione del ponte si creerà un'effettiva continuità territoriale.

PRESIDENTE. La invito a concludere, onorevole Iannaccone.

ARTURO IANNACCONE. Per tali ragioni, signor Presidente, esprimeremo un voto contrario al non passaggio all'esame del disegno di legge sul federalismo fiscale (*Applausi dei deputati del gruppo Misto-Movimento per l'Autonomia*).

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare l'onorevole Leoluca Orlando. Ne ha facoltà.

LEOLUCA ORLANDO. Onorevole Ministro, onorevoli colleghi, il gruppo dell'Italia dei Valori voterà contro questa questione pregiudiziale di costituzionalità illustrata dall'onorevole Vietti.

Abbiamo letto con attenzione le posizioni assunte dal gruppo dell'Unione di Centro. Dobbiamo dire che tali posizioni meritano grande attenzione ma, a nostro avviso, non riguardano la costituzionalità di questo intervento. Riguardano semmai l'esercizio della delega che verrà fatto dal Governo e l'esigenza di coinvolgimento del Parlamento da parte del Governo.

Nel corso del dibattito su questa proposta abbiamo manifestato alcune perplessità riguardanti l'emarginazione e l'assenza di ruolo del Parlamento. Ma questo tema non riguarda la costituzionalità, ma riguarderà il modo con il quale il Governo riterrà di poter pervenire all'approvazione dei decreti delegati.

Dunque, il tema non è oggi la delega: il tema sarà come domani il Governo eserciterà la delega. Per questo, voteremo contro la questione pregiudiziale di costituzionalità proposta dall'Unione di Centro e richiamiamo in particolare l'attenzione del Governo sul punto 6) di quella questione, che si riferisce alle regioni a statuto speciale. È evidente che in questa fase non si può eccepire l'incostituzionalità di un intervento che ancora non c'è stato, tuttavia facciamo appello al Governo affinché nell'intervenire nella materia, con riferimento alle regioni a statuto speciale, abbia attenzione e cura per il rispetto delle relative norme costituzionali.

In questo senso voteremo contro la questione pregiudiziale di costituzionalità e richiamiamo il Governo affinché tanto nell'esame di merito del disegno di legge di delega quanto nei decreti delegati si abbia presente il principio fondamentale per il quale l'Italia dei Valori esprime tale voto in questo momento. Lo esprimiamo convinti come siamo che occorre in tutti i modi promuovere il principio di responsabilità dei governi locali. Vorremmo che questo principio di responsabilità non venisse smentito, ma venisse anzi confermato, con drastica riduzione dei costi della politica e con una serie di interventi che valgono non a moltiplicare gli sprechi dell'attuale Stato centrale, ma a ridurre complessivamente il costo per la comunità di questa importante riforma.

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare l'onorevole Bernini Bovicelli. Ne ha facoltà.

ANNA MARIA BERNINI BOVICELLI. Signor Presidente, intervengo per esprimere sinteticamente il voto contrario del partito del Popolo della Libertà sulla questione pregiudiziale di costituzionalità, per i motivi che ancora sinteticamente - e me ne scuso (è solo per una questione di tempo) - esprimerò per punti.

Alla base del provvedimento in esame sta dichiaratamente un precetto di matrice einaudiana: tutti i cittadini devono sapere perché pagano le tasse. Il provvedimento in esame enuclea un concetto fondamentale, un principio di assoluta e compiuta democraticità, cioè il principio della devoluzione fiscale, contenuto anche dell'articolo 119 della Costituzione, così come emendato - è stato richiamato più volte, in occasione della discussione generale - nel 2001.

Si tratta - e vorrei sottolinearlo: sono due presupposti fondanti se si vuole discutere sulle motivazioni che stanno alla base della questione pregiudiziale di costituzionalità enunciata dall'onorevole Vietti - di un provvedimento che sta facendo qui ed ora il suo passaggio parlamentare e quindi di un provvedimento insieme discusso e condiviso tra Stato, regioni ed enti locali territoriali in sede di Conferenza unificata e che fotografa *ex ante* una volontà devolutiva anche popolare, che è stata espressa nel 2001 attraverso il voto referendario che ha confermato la legge costituzionale di modifica del Titolo V.

Quindi, è un provvedimento generalmente in linea con i profili di costituzionalità richiesti dal Titolo V e contemporaneamente e concorrentemente rispettoso - anzi, ossequioso - delle prerogative delle regioni e delle specificità degli enti territoriali minori. Molto velocemente, come ho anticipato per punti, vorrei richiamare alcune sottolineature di asserita incostituzionalità contenute nel documento in esame. Si parla di delega indeterminata, di principi e criteri direttivi non sufficientemente esplicitati all'interno del testo. In realtà, vorrei richiamare i colleghi - e non è necessario: soprattutto me stessa - ad una nuova verifica testuale, che dimostrerà che i principi e i criteri direttivi esistono e sono densi, ricchi e corposi, sia di carattere generale, come ad esempio all'interno dell'articolo 2, sia di carattere settoriale, con riferimento per esempio agli articoli da 7 a 20, il 24 e il 24-bis, in materia di recupero anche locale di competenze, in termini di contrasto all'evasione fiscale.

Per quanto riguarda, inoltre, l'indeterminatezza della delega correttiva - è un altro aspetto che reputo né comprensibile né, quindi, condivisibile -, vorrei ricordare che questo strumento è stato, è e certamente sarà, impiegato come clausola di salvaguardia, ormai, sotto ogni latitudine giuridica e politica, per evitare la perpetuazione, all'interno di un testo normativo e di una delibera legislativa, di errori materiali, di patologie e di eventuali obsolescenze della norma stessa. Si tratta di una delega - lo ripeto - che è stata ampiamente impiegata per codici e testi unici, l'ultimo dei quali, lo ricordo, è il Codice dei contratti della pubblica amministrazione, entrato in vigore nel 2006 e che si trova, allo stato, al suo terzo correttivo.

Trattandosi di prassi comprensibile e comprensibilmente invalsa, questo fa venire meno anche le perplessità sull'utilizzo del criterio temporale.

PRESIDENTE. La invito a concludere.

ANNA MARIA BERNINI BOVICELLI. Concludo, signor Presidente, ricordando come questa norma rappresenti una grande, importante, innovativa ed evolutiva scelta di democrazia, insieme compiuta e solidale, che consente, secondo il precetto costituzionale un avvicinamento dei cittadini alle istituzioni e, soprattutto, alle comunità territoriali che maggiormente li rappresentano. Ciò attraverso - e veramente concludo - un'identificazione del responsabile delle entrate, delle spese, dell'erogazione di beni e di servizi e la possibilità, a posteriori, di giudicarne l'operato (*Applausi dei deputati del gruppo Popolo della Libertà*).

PRESIDENTE. Nessun altro chiedendo di parlare, passiamo ai voti.

Indico la votazione nominale, mediante procedimento elettronico, sulla questione pregiudiziale di

costituzionalità Vietti ed altri n. 1.

Invito tutti i deputati ad attivare il terminale di voto.

Dichiaro aperta la votazione.

*(Segue la votazione).*

I terminali sono attivi? Prego i colleghi di esprimere il voto.

Dichiaro chiusa la votazione.

Comunico il risultato della votazione:

Presenti 507

Votanti 504

Astenuti 3

Maggioranza 253

Hanno votato *sì* 28

Hanno votato *no* 476

*(La Camera respinge - Vedi votazioni).*

Prendo atto che il deputato De Poli ha segnalato che non è riuscito ad esprimere voto favorevole e che i deputati Testoni, Galati, Nirenstein, Zamparutti, Villecco Calipari, La Malfa, Brancher, Bossi, Sisto, Fucci, Formichella, Valducci, Biava, Rampelli, Lo Moro, Iannuzzi, Vico, Garofalo, Distaso, Cazzola, Gozi e Aracri hanno segnalato che non sono riusciti ad esprimere voto contrario. Prendo altresì atto che la deputata Lanzillotta ha segnalato che non è riuscita ad esprimere il voto.

### ***(Esame degli articoli - A.C. 2105-A)***

PRESIDENTE. Ricordo, che è stata testé respinta la questione pregiudiziale Vietti ed altri n. 1. Passiamo dunque all'esame degli articoli del disegno di legge, nel testo delle Commissioni. Avverto che la I Commissione (Affari costituzionali) ha espresso il prescritto parere *(Vedi l'allegato A - A.C. 2105-A)*.

Ricordo che, a norma dell'articolo 123-*bis*, comma 3-*bis*, ultimo periodo, del Regolamento, gli emendamenti e gli articoli aggiuntivi dichiarati inammissibili dalle Commissioni riunite non possono essere ripresentati in Assemblea (e - ove ripresentati - non sono pubblicati).

Inoltre, non sono pubblicati, in quanto non ricevibili: gli emendamenti già presentati presso le Commissioni riunite, ma in quella sede ritirati; i nuovi emendamenti, non previamente presentati presso le Commissioni riunite, riferiti a parti del testo non modificate dalle Commissioni stesse. Avverto che, prima dell'inizio della seduta, tutte le proposte emendative sottoscritte dai deputati della componente politica MPA-Movimento per l'Autonomia sono state ritirate dai presentatori, ad eccezione degli emendamenti Lo Monte 2.29, 2.75, 2.14, 2.45, 8.13, 8.21, 9.14 e 21.17.

Avverto altresì che è stata presentata una nuova formulazione dell'emendamento 3.500 del Governo, che è in distribuzione.

Avverto che le Commissioni hanno presentato gli emendamenti 2.600, 2.601, 2.602, 9.600 e 13.600, che sono in distribuzione. Il termine per la presentazione dei subemendamenti è fissato per oggi alle ore 18.

Avverto, infine, che è stato presentato il subemendamento Pizzetti 0.25.500.1, che è riferito all'emendamento 25.500 del Governo e che è in distribuzione.

Ricordo che, secondo le intese intercorse tra i gruppi, nella seduta odierna si procederà esclusivamente agli interventi sul complesso degli emendamenti riferiti all'articolo 1 e all'espressione dei pareri del relatore e del rappresentante del Governo sulle medesime proposte emendative.



**(Esame dell'articolo 1 - A.C. 2105-A)**

PRESIDENTE. Passiamo all'esame dell'articolo 1 e delle proposte emendative ad esso presentate (*Vedi l'allegato A - A.C. 2105-A*).

Ha chiesto di parlare sul complesso delle proposte emendative l'onorevole Nicco. Ne ha facoltà per otto minuti.

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE MAURIZIO LUPI (*ore 16,05*)

ROBERTO ROLANDO NICCO. Signor Presidente, colleghe e colleghi, rappresentanti del Governo, rappresento in quest'Aula una regione, la Valle d'Aosta, in cui il federalismo è da molto tempo - come ben sa il Ministro Bossi - un fondamentale punto di riferimento ideale, politico ed istituzionale, avendo trovato un terreno fecondo in una terra la cui storia si è sviluppata tutta attorno alla difesa - sotto ogni regime, da quello sabauda, a quello fascista fino a quello repubblicano - della propria autonomia e volontà di autogoverno.

Oggi pare vi sia larga adesione all'idea federalista anche in quest'Aula. Se così effettivamente è, non possiamo che rallegrarcene, ma a noi qualche dubbio, di fronte al concreto agire del Parlamento e dei Governi, francamente rimane. Esemplare è stata la recente vicenda della legge sulle elezioni per il Parlamento europeo. In uno Stato a base federale le regioni dovrebbero esserne gli elementi costitutivi; in quella prospettiva, non si può negare rappresentatività a tutte le regioni in una sede tanto importante quale il Parlamento europeo. Si è invece opposto, ancora una volta, il dato puramente quantitativo delle dimensioni numeriche; ma questa, cari colleghi, è la negazione del federalismo, sistema in cui ognuno, nelle dimensioni che la storia ha definito, deve poter avere pari dignità. Ecco perché nutriamo qualche dubbio sulla strada che effettivamente si vuole imboccare: non si può essere federalisti a giorni alterni.

Se la parola federalismo deriva da *foedus*, ossia patto, pare a noi che sarebbe stato opportuno definire in primo luogo il nuovo assetto politico-istituzionale tra Stato e regioni, ovvero quella riforma troppe volte rinviata del cuore del sistema che era già in Aula nella scorsa legislatura e poi è stata colpevolmente insabbiata, riforma incentrata intorno ad un Senato federale espressione delle regioni, dalle funzioni differenziate rispetto alla Camera e con una migliore definizione delle competenze fra Stato e regioni. Solo allora, solo una volta concordemente definita la struttura della nuova casa comune, si sarebbe dovuto conseguentemente e logicamente passare, proprio sulla base delle competenze effettivamente esercitate dalle regioni, all'approvazione della parte fiscale e finanziaria.

Tutto ciò ribadito, diamo comunque atto al Ministro Calderoli di aver positivamente proseguito il confronto con le regioni e di avere proposto al Parlamento un testo sostanzialmente condiviso, che prevede sedi comuni di elaborazione per la fase attuativa, tra cui ora, dopo l'accordo di ieri circa l'emendamento 25.500 del Governo, anche un tavolo di confronto tra il Governo e ciascuna regione a statuto speciale e provincia autonoma.

Ricordo, peraltro, che esistono già le commissioni paritetiche che, signor Ministro, dopo quasi un anno sarebbe doveroso attivare rapidamente in tutte le regioni.

Ribadisco che le regioni a statuto speciale e le province autonome non intendono affatto sottrarsi a concorrere al conseguimento degli obiettivi di perequazione e solidarietà, nel quadro della piena responsabilizzazione e massima trasparenza dell'uso delle risorse da parte di tutti i livelli di Governo.

Esse chiedono invece di poterlo fare tramite norme di attuazione così come previsto dai rispettivi statuti, anche mediante l'assunzione di oneri derivanti dal trasferimento o dalla delega di funzioni, oggi esercitate dallo Stato, e di farlo nei termini indicati dal comma 2 dell'articolo 1 e dall'articolo 25, così come ora modificato rispetto al testo approvato dal Senato, per quanto concerne il patto di convergenza.

Che ci siano sperequazioni, cari colleghi, è di tutta evidenza e su questo molto si è insistito, anche

mediaticamente. Ma più che sulla constatazione di fatto, è sulle ragioni di tale sperequazione che occorrerebbe meglio puntare l'attenzione. Si tratta di ragioni che possono essere, a nostro avviso, di due tipi: in primo luogo, può trattarsi di sprechi, inefficienza, duplicazioni, disorganizzazione, clientele e incapacità. È giusto e sacrosanto, in questo caso, intervenire per ridurre gli scostamenti. In secondo luogo, le differenze possono però essere generate da insopprimibili differenziali nei costi, ampiamente attestati da attendibili analisi. In una recente ricerca dal titolo «*Lavorare e vivere in montagna*», si dimostra che la raccolta del latte nelle zone montane comporta un sovraccosto dell'80 per cento, le spese per la meccanizzazione del 74 per cento, il trasporto pubblico locale del 17-20 per cento. Così avviene per la raccolta dei rifiuti solidi urbani, nella sanità e in altri settori. È evidente che, in questo secondo caso, l'applicazione di questi standard, senza i dovuti correttivi, significa ridimensionamento di attività produttive quali l'agricoltura e drastica riduzione e taglio dei servizi ai cittadini, con conseguente abbandono della montagna.

Cari colleghi, il dibattito sul federalismo fiscale è stato, purtroppo, anche l'occasione per un rinnovato attacco alle regioni a statuto speciale, con qualche privilegio, in questo caso certamente sì, nella virulenza, per la piccola Valle d'Aosta, tentativo non nuovo anzi ricorrente, a volte aperto, altre volte subdolo, quasi a cercare un obiettivo su cui dirottare il malcontento. Ricordo, all'inizio degli anni Novanta, le proposte della fondazione Agnelli di costituire le macroregioni. Le comunità reali, con la loro storia, cultura e identità dovevano soccombere e lasciare il campo ai nuovi aggregati costituiti sulla base di criteri puramente economico-fiscali e finanziari. Vessillo sbandierato fin da allora dai presunti innovatori era il cosiddetto residuo fiscale *pro capite*. Allora come oggi, mai che si correlino quei numeri alle funzioni e alle relative spese poste a carico del bilancio regionale e altrove sostenute dallo Stato, dalla spesa sanitaria a quella per il sistema scolastico, dai trasferimenti agli enti locali alle spese per il Corpo forestale e numerose altre. Mai che si richiamino qualità e tempestività degli interventi!

Nel 2000 - faccio un esempio concreto - la Valle d'Aosta è stata colpita da una spaventosa alluvione, una delle più terribili della sua storia, con 17 vittime e danni rilevantissimi. Oggi, di tutto ciò, non vi è più traccia. Non credo che così avvenga ovunque in questo Paese. Ci si limita a presentare uno schemino numerico, funzionale a sostenere la tesi dei privilegi: sono carte truccate! Abbiamo sentito anche in questi giorni alzarsi autorevoli voci, trasversali purtroppo, contro le regioni e le province autonome. Se non ci stupiamo che queste voci possano provenire da una certa parte di quest'Aula, da sempre centralista e statalista, sconcerto hanno suscitato in noi altre voci, e non si è trattato solo di voci, ma anche proposte di legge di soppressione delle regioni a statuto speciale, che giungono da quella parte politica che alza come bandiera, proprio in questi tempi, la difesa della Costituzione e il cui nuovo segretario giura sulla Costituzione. Ebbene, cari colleghi, voglio ricordare che di quella Costituzione fanno parte integrante ed essenziale anche l'articolo 6, concernente la tutela, con apposite norme, delle minoranze linguistiche e l'articolo 116 relativo alle regioni e province autonome. Per noi, Costituzione e statuto sono un tutt'uno, democrazia e autonomia si sono forgiate insieme, in quella drammatica pagina della nostra storia di lutti e di sofferenze, dalla quale, attraverso la resistenza, è nata l'Italia libera e insieme intendiamo difenderli. Certo, da allora il mondo è cambiato: il quadro di riferimento è diventato sempre più quello europeo e noi non siamo affatto per l'immobilismo. Le regioni a statuto speciale e le province autonome hanno aperto la strada, in Italia...

PRESIDENTE. La prego di concludere.

ROBERTO ROLANDO NICCO. ...ho finito, Signor Presidente, alla trasformazione regionalista del Paese e anche in questa fase, proprio per la loro storia, intendono svolgere una funzione positiva e non certo di conservazione.

PRESIDENTE. Grazie, onorevole Nicco.

Ha chiesto di parlare l'onorevole Cambursano. Ne ha facoltà.

RENATO CAMBURSANO. Signor Presidente, signor Ministro Calderoli, onorevoli colleghi, come lei saprà, signor Ministro, provengo da una città che si chiama Chivasso, in provincia di Torino. Credo che questo nome, aldilà del fatto che è la mia città della quale sono stato anche sindaco, le ricordi qualcosa: la famosa Carta di Chivasso, redatta in un incontro clandestino svoltosi per l'appunto nella mia città e sottoscritta il 19 dicembre del 1943 dai rappresentanti delle valli non solo piemontesi. Leggo i loro nomi perché si tratta di nomi importanti che hanno segnato la storia della nostra Repubblica o, meglio ancora, ahimè, la storia di una democrazia negata e di un autoritarismo demenziale che andava avanti da oltre vent'anni: Émile Chanoux, Ernesto Page, Gustavo Malan, Giorgio Peyronel, Mario Alberto Rollier, Osvaldo Coisson, rappresentanti delle valli alpine, delle popolazioni alpine.

Cosa diceva quella Carta? Conteneva già *in nuce* i principi del federalismo fiscale che ieri, oggi e nei prossimi giorni affronteremo, mi auguro, senza pregiudizi. Constatata una serie di fatti che in quell'epoca avevano distrutto il nostro Paese e che sarebbero proseguiti nei mesi successivi con la lotta clandestina di resistenza contro il nazifascismo, già allora quei rappresentanti delle valli e delle popolazioni del nord Italia si opponevano con forza all'oppressione politica che il regime fascista aveva messo in campo negli anni precedenti e che aveva distrutto l'economia e la cultura locale di quelle valli e di quelle popolazioni. Già in quella Carta venivano annunciati principi di autonomia anche economica ed impositiva laddove si prevedeva, leggo testualmente: «un comprensivo sistema di tassazione delle industrie» in modo tale che il ricavato rimanesse nei territori.

Ecco i principi del federalismo scritti da uomini della resistenza delle valli alpine e recepiti poi nella Carta costituzionale, nel Titolo V cui oggi andiamo a dare attuazione; Titolo che peraltro è già stato riformato all'inizio dell'anno 2001 e confermato con referendum dalla maggioranza del popolo italiano il 7 ottobre del 2001.

Nella XIV legislatura c'è stato un tentativo di ulteriore riforma, lei lo ricorda bene signor Ministro, quella che voi avevate chiamato devoluzione, «*devolution*», per fortuna bocciata clamorosamente dal popolo italiano con un successivo referendum tenutosi nel giugno del 2006. Sarà per questo motivo, signor Ministro e colleghi che avete appreso la lezione perché il popolo italiano non ama salti nel buio e quello sarebbe stato un salto nel buio.

Anche il centrodestra ha abbandonato, non solo quella strada che avrebbe portato al disfacimento dell'Italia (e noi non possiamo che congratularci che il centrodestra abbia abbandonato quella strada, e rivendichiamo anche un piccolo merito in quella legislatura come anche in questa) ma ha abbandonato anche la strada, che possiamo definire lombarda, verso il federalismo fiscale, che lo avrebbe tradotto in forma più delicata, più accessibile e accettabile dal punto di vista formale, ma non da quello sostanziale.

Ora abbiamo al nostro esame un disegno di legge e abbandonate quelle due strade, di deriva anticostituzionale, i cittadini si aspettano, da questa riforma e da noi parlamentari, sostanzialmente due cose. La prima che per tutti, lo ripeto per tutti gli italiani, da Pantelleria a Bolzano e fino ai confini, da Mondovì a Canicattì, come dice spesso e volentieri il nostro presidente Di Pietro, vi siano servizi uguali ed efficienti e, quindi, che le istituzioni, nei vari e diversi livelli, erogino servizi dignitosi ed efficienti per tutti i nuovi italiani e soprattutto per i vecchi italiani.

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE ROSY BINDI (ore 16,15)

RENATO CAMBURSANO. La seconda cosa che si aspetta il cittadino italiano è il contenimento della pressione fiscale. E invece, constatiamo, signor Ministro, con amarezza e con preoccupazione, una profonda contraddizione tra ciò che dite e ciò che fate. Cosa avete detto in questi dieci mesi di Governo, di vostro Governo? Avete affermato meno tasse, più autonomia locale e avvio vero di un federalismo fiscale quale soluzione a tutti i mali. Sarà così? Ce lo auguriamo, ma ciò che avete fatto in questi dieci mesi è andato nella direzione esattamente opposta. Ecco il motivo di questo mio intervento sul complesso degli emendamenti presentati all'articolo 1 del provvedimento in esame, la dove vengono enunciati gli ambiti di intervento e, in qualche modo, i principi che ci

accompagneranno nei prossimi giorni. In realtà avete messo in campo, invece, in questi dieci mesi più tasse. Sì, la pressione fiscale è aumentata e corriamo anche dei rischi se non correggeremo, signor Ministro, il contenuto di questo disegno di legge.

Constateremo, nelle prossime ore e nei prossimi giorni, se vi sia la volontà di modificare alcuni aspetti che, ahimè, prefigurano ancora un incremento e un appesantimento della pressione fiscale. Avete aumentato la pressione fiscale nonostante quell'unico atto che, se poteva essere letto come alleggerimento della medesima, nei fatti, è andato nella direzione esattamente opposta. Mi riferisco - lo avrete compreso tutti - all'abolizione dell'ICI. Tale misura ha messo in ginocchio, letteralmente messo in ginocchio, gli amministratori locali, i comuni, le province, le regioni e le loro popolazioni. Rimando, per non ripetermi su questo tema, a quanto è stato detto, ieri e oggi, in ordine alle mozioni che sono state discusse, sia quella a prima firma del segretario del Partito Democratico, sia quella a prima firma del nostro presidente di gruppo, Massimo Donadi, con le quali si dovrebbe andare - ci auguriamo, ma attendiamo i fatti - nella direzione di venire incontro alle esigenze degli amministratori locali se non vogliamo che vi sia, in via continuativa, questa contraddizione tra ciò che viene detto e ciò che viene fatto.

Ma avete preso anche altre misure che vanno nella direzione opposta, signor Ministro. A proposito dei tagli, avete usato non il bisturi ma la falce per tagliare esattamente nella direzione opposta a ciò che dite e a ciò che speriamo di tradurre in realtà con questo atto parlamentare importante, ossia l'approvazione del disegno di legge delega di introduzione del federalismo fiscale in Italia.

Voglio richiamare in questa sede - e non solo perché è stato oggetto di un'importante trasmissione di 48-50 ore fa (mi riferisco a quella andata in onda domenica su *RAI 3*) - quanto avvenuto in un'importante città della Sicilia, Catania. La trasmissione di cui dicevo è stata completamente dedicata a quella città e alle malefatte dei suoi amministratori, ad operazioni poco chiare per le quali mi auguro, naturalmente, che vi siano altri interventi, anche di altre autorità, così come è stato detto e documentato, su contributi dati e ricevuti da forze politiche presenti in quest'Aula, piuttosto che da quel comune o da società controllate e partecipate dallo stesso che hanno mandato in *default*, in fallimento, il comune stesso.

Esso è stato salvato soltanto grazie ad una operazione congiunta del PdL, della Lega Nord e del Movimento per l'Autonomia con un regalo di 140 milioni di euro alla città di Catania, ma potrei anche riferirmi agli altri 500 milioni di euro alla città di Roma, regalo al neo-eletto sindaco Alemanno o all'esclusione della medesima città di Roma dall'obbligo, che invece permane per tutte le altre città italiane grandi e piccole da Milano a Napoli, da Torino a Palermo, e avanti così a salire o a scendere per la penisola, di rispettare il Patto di stabilità interno. Tutte lo devono rispettare meno una: la famosa «Roma ladrona» (la definizione naturalmente non è mia).

L'Italia dei Valori - lo dico da subito e l'ho detto in Commissione come lei sa, signor Ministro - è favorevole all'introduzione del federalismo fiscale nel nostro Paese. È convintamente favorevole perché questa è l'unica strada che porterà all'assunzione, da una parte, di una responsabilità piena e totale (mi auguro generalizzata) da parte degli amministratori nei vari livelli di Governo e, dall'altra, ad attivare una sana competizione tra territori. Ma attenzione: ho detto che siamo favorevoli non a questo testo (o almeno non ancora a questo testo), perché ovviamente la serie di emendamenti che abbiamo presentato, già su questo primo articolo e a seguire su tutti gli altri, così come hanno fatto altre forze politiche del centrosinistra, vanno per l'appunto nella direzione di migliorare il testo. Infatti, al di là dell'affermazione di espressione di voto favorevole all'introduzione del federalismo fiscale, possono coincidere le diverse formulazioni tra quello che vorremmo introdurre e quello che ci viene proposto. Ma avremmo voluto, signor Ministro, lo abbiamo detto e lo ripetiamo in quest'aula, avere informazioni in più, avremmo avuto la necessità di acquisire i dati finanziari sull'articolazione territoriale di spesa delle regioni e degli enti locali, la simulazione matematica degli effetti di attuazione del federalismo fiscale, le grandezze finanziarie mobilitate da questo federalismo fiscale e l'impatto che il medesimo avrà sui vari livelli di Governo, sui territori e sui servizi che vengono erogati su quei territori.

A prescrivere questa acquisizione di dati indispensabili non è chi le parla, signor Ministro, ma una

sentenza della Corte costituzionale, quella del lontano 1976, la n. 226. La Corte (senza mai smentirla con ulteriori pronunciamenti) prescrive che il legislatore delegante (cioè il Parlamento) non il legislatore delegato (il Governo) debba disporre in ordine alla copertura *ex* articolo 81 della Costituzione di tutti i dati fondamentali per verificare, per l'appunto, se esista detta copertura.

Abbiamo chiesto, ma non ottenuto, di assicurare la compatibilità delle norme e dei principi di delega con il quadro delle grandezze finanziarie pubbliche. Questo non è stato detto dal gruppo dell'Italia dei Valori, né dalle forze politiche di opposizione, ma da istituti importanti come la Banca d'Italia, la Corte dei conti e l'ISAE, che hanno più volte evidenziato l'opportunità e la necessità di valutare prima l'impatto finanziario di una riforma di tale portata.

Ci attendevamo che fossero riconosciute al Parlamento quelle prerogative che gli sono proprie, nel fornirgli gli elementi necessari per una valutazione ponderata delle conseguenze, positive ed eventualmente negative, nella fase transitoria - che ci saranno - e in quella a regime, ma anche nella fase di elaborazione dei decreti delegati, nella valutazione in ordine ai modi e ai termini del coordinamento tributario-finanziario tra i diversi livelli di Governo.

Non dobbiamo, non possiamo, non vogliamo, signor Ministro, dare al Governo deleghe in bianco. Non accetteremo mai che il Parlamento venga espropriato nella definizione e nella gestione di questa storica riforma. La responsabilità è del Parlamento, non del Governo, di qualsiasi colore politico questo sia.

Avremmo voluto partire dalla spesa da finanziare per arrivare all'imposta che la finanzia. Avremmo voluto, signor Ministro, che venisse definito prima che cosa fare per poi definire gli strumenti fiscali per coprire le cose da fare. A dirlo, ancora una volta signor Ministro, non è chi le parla, non è un parlamentare del centrosinistra, ma era ed è il Ministro dell'economia e delle finanze di questo Governo. Sono cambiati i tempi, ahimè è cambiato anche l'approccio da parte di quel Ministro.

La domanda, in conclusione, che mi pongo in questo mio primo intervento, signor Ministro e colleghi, è quella che mi sono posto in queste settimane di studio e di valutazione di questo disegno di legge: questa riforma introduce un vero federalismo fiscale nel nostro Paese? Lo ripeto, introduce una vera riforma fiscale nel nostro Paese questo disegno di legge che stiamo esaminando? La risposta, allo stato attuale dell'arte, purtroppo non è positiva: è un compromesso, e le dico di più, è un compromesso al ribasso, al ribasso! L'ultima «chicca» l'abbiamo sentita prima, quella dell'introduzione tra le città metropolitane da istituire di un'importante, di un'importantissima città italiana, come numerose altre città: mi riferisco a Reggio Calabria.

È un compromesso al ribasso, raggiunto non tanto con le opposizioni, anche se per la verità va dato atto a lei, nel lavoro svolto nelle settimane passate nelle Commissioni, di una grande disponibilità, che mi auguro ritroveremo in Aula, anzi mi auguro che ritroveremo addirittura in forma aggiuntiva in quest'Aula, perché il contributo sarà più ampio da parte di tutti i componenti di questo Parlamento. Questo disegno di legge, così come approda oggi in Aula, è stato un compromesso al vostro interno, tra posizioni che andavano verso la strada lombarda da una parte e frenate brusche con arroccamenti in difesa dello *status quo* dall'altra.

PRESIDENTE. La prego di concludere.

RENATO CAMBURSANO. Concludo. Mi verrebbe da dire, a chiusura di questo mio primo intervento, che se approviamo così com'è questo testo avremo fatto finta di cambiare tutto per non cambiare, ahimè, granché (*Applausi dei deputati del gruppo Italia dei Valori*).

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare l'onorevole Boccia. Ne ha facoltà.

FRANCESCO BOCCIA. Signor Presidente, Ministro, l'articolo 1 ci impone una prima riflessione molto seria sul percorso che questo testo ha fatto dal giorno in cui è uscito dal Consiglio dei ministri; ci impone una riflessione molto seria qui, in quest'Aula rispetto alle modifiche avvenute prima al Senato, che in qualche modo sono state oggetto di profondissime valutazioni all'interno

delle Commissioni, in particolar modo all'interno delle Commissioni riunite bilancio e finanze.

Il testo uscito dal Consiglio dei ministri è un altro testo. Alla vigilia di questo dibattito, che non potrà lasciare spazio a interpretazioni o a strumentalizzazioni di parte, è bene sottolineare che il testo e gli emendamenti che stiamo sottoponendo alla valutazione dell'Aula riguardano un provvedimento che è stato profondamente cambiato nei suoi contenuti. Oltre l'80 per cento degli articoli approvati dal Consiglio dei ministri non ci sono più: questo è un dato oggettivo.

Allora, prima di entrare nel merito delle finalità dell'articolo 1, è bene ricordare a noi stessi cosa era uscito dal Consiglio dei ministri. In quella sede era stato licenziato un testo che parlava impropriamente di federalismo fiscale, facendo riferimento ad un modello che consentiva alle stesse regioni di utilizzare le leve fiscali in un modo in cui non era mai accaduto prima nella storia del nostro Paese, indipendentemente dall'equilibrio delle basi imponibili, diverse da regione a regione. Nell'articolo 17 del «fu» provvedimento licenziato dal Consiglio dei ministri si prevedeva l'utilizzo improprio dei Fondi strutturali per intervenire sulle disparità socio-economiche dei territori, delle regioni meno sviluppate, quindi non solo quelle dell'obiettivo 1, che sono le quattro grandi regioni meridionali - la Puglia, la Campania, la Sicilia e la Calabria - perché di fatto si consentiva l'utilizzo di tali Fondi per tutte le disparità. Si consentiva la sostituzione delle risorse correnti, quelle pubbliche, quelle della fiscalità generale, con quelle dei Fondi strutturali.

Nel testo licenziato dal Consiglio dei ministri era previsto l'utilizzo dell'IRPEF come leva fiscale di riferimento; la perequazione era fatta direttamente dalle regioni e i costi standard - vorrei ricordarlo all'Aula - erano considerati una sorta di toccasana. Anche nel testo, recuperando in qualche modo tesi profondamente politiche e utilizzate da alcuni partiti della maggioranza, con l'utilizzo dei costi standard si intendeva in qualche modo dare la certezza che l'equiparazione dei costi da Milano a Palermo per ogni servizio indispensabile, dalla sanità, all'assistenza, all'istruzione avrebbe in qualche modo risolto i problemi degli italiani. Così non era, lo avete ammesso nella discussione che si è svolta prima al Senato e soprattutto dopo in questa Camera, e il testo che in questo momento sottoponete all'Aula ci impone un'ulteriore riflessione.

Infine, è bene ricordare che in qualche modo nel testo si ipotizzava un'accelerazione, che in un certo senso è stata anche tentata dai relatori Leone e Antonio Pepe, evidentemente d'accordo con il Governo, della regionalizzazione della definizione dei costi dell'istruzione che andava oltre le funzioni oggi attribuite alle regioni. In particolar modo, è opportuno richiamare il fatto che le regioni oggi hanno le competenze sui fondi connessi al diritto allo studio e ad altre funzioni amministrative, ma certamente non hanno la facoltà di utilizzare le risorse finanziarie di gestione dell'intera attività amministrativa connessa all'istruzione. Infine, la Commissione bicamerale era stata rappresentata come un luogo nel quale si chiedeva il via libera per pareri non vincolanti legati ai decreti di attuazione.

Questo era il quadro uscito dal Consiglio dei ministri. Al Senato una parte di questi temi sono stati completamente affrontati, cancellati e sostituiti e in questa Camera il lavoro svolto dalle Commissioni ha imposto un confronto netto, duro.

Vorrei ricordare al Ministro Calderoli che non è una tesi di parte, e quindi proveniente dai partiti dall'opposizione, ma il Ragioniere generale dello Stato ci ha ricordato come nell'ultimo decennio, dal 1996 al 2006, il rapporto tra spesa pubblica ed entrate su base regionale ha visto un'evoluzione graduale del controllo sulla spesa che, fatto 100 il livello di spesa media, ha portato alcune regioni, come Lombardia, Piemonte e Veneto, ad avvicinarsi a quota 100.

C'è stato, quindi, un aumento del rapporto tra spesa ed entrate proprio nel nord, che rivendicava - anche, mi sia consentito, un po' strumentalmente con questo provvedimento; il nord della maggioranza, non certamente quello dell'opposizione - la certezza di poter avere maggiori risorse disponibili su alcuni servizi indispensabili (penso alla sanità, all'assistenza e, in parte, all'istruzione). Invece no: la Ragioneria generale dello Stato, l'ISTAT, la Corte dei conti hanno dimostrato come alcune regioni - cito la Lombardia, che è passata da una spesa di 65,77 a 83,41, il Trentino Alto-Adige, che è passato da 110 a 117, il Veneto, che è passato da 76 a 82 - hanno avuto un'evoluzione della spesa che, in qualche modo, ha certificato che il sistema generale di finanza locale, di finanza

regionale del Paese, se pur con molti limiti, comunque seguiva un meccanismo di omogeneizzazione del rapporto tra entrata e spesa.

Nello stesso tempo, il sud, spesso richiamato come spendaccione, vedeva un percorso esattamente inverso: la regione Sicilia passava da una spesa complessiva di 155 a 126, la Campania da 141 a 125, la Calabria da 189 a 151.

In altre parole, nel nostro Paese, nell'ultimo decennio, il meccanismo, se volete, anche di apprendimento istituzionale legato alle politiche di convergenza di questioni di integrazione comunitaria, ha portato gradualmente le regioni del nord ad aumentare il meccanismo che porta la spesa pubblica ad avere un raccordo, un rapporto, un raffronto con le entrate e le regioni del sud ad aumentare i meccanismi di controllo. Non è stato abbastanza, ma è bene dire che nell'ultimo decennio le regioni del nord hanno aumentato questo rapporto del 25 per cento e le regioni del Mezzogiorno lo hanno abbassato; certo, in valori assoluti la spesa era ancora alta.

Le regioni del centro - è bene sottolinearlo - hanno mantenuto, di fatto, il livello di spesa inalterato, in particolar modo l'Emilia, la Toscana, le Marche e l'Umbria. Dico questo perché aver utilizzato il *totem* dei costi standard e della perequazione successiva come strumento ideale per migliorare i meccanismi di controllo del rapporto tra entrate e spesa è un falso storico. Non è così! Probabilmente ci avremmo messo altri dieci anni, ma il percorso sarebbe stato quello. Qual è il valore aggiunto che esce fuori dal lavoro che abbiamo fatto nelle Commissioni? Se il Governo, il Ministro Calderoli in particolar modo, che ha seguito tutto l'iter, dovesse accettare molti degli emendamenti che il PD sottopone all'attenzione dell'Aula, sentiremmo questo provvedimento naturalmente anche nostro, figlio del lavoro fatto con la modifica del Titolo V della Costituzione e che oggi assomiglia ad un provvedimento che fa dell'unità del Paese un punto fermo.

Non c'è più l'IRPEF, come ha rilevato il Ministro Calderoli, molto opportunamente, comprendendo le ragioni di un'imposta non utilizzabile «alla carta» (perché questa era stata la proposta fatta dal Governo e che, devo dire, aveva in qualche modo retto anche alla prova del Senato, proprio per le ragioni che sono state tirate fuori molto spesso nei dibattiti nelle Commissioni). L'IRPEF è l'unica imposta che abbiamo che ci consente di intervenire sulle fasce più basse; è l'imposta che ci consente di fare detrazioni e di intervenire sui sussidi e la prima fascia dell'IRPEF è quella che ci consente di intervenire su tutto il Paese.

Oggi non c'è più. È stata cancellata con un intelligente atto di lungimiranza politica e, mi permetto di dire, anche di umiltà politica, e si è concentrata l'attenzione su un'imposta molto più legata alle caratteristiche dei nostri territori e alla condizione in cui sono i nostri territori: penso all'IVA. La stessa IRPEF, in un momento di crisi come questo, non sarebbe mai stata utilizzata, perché quando un Paese non cresce, quando si fa programmazione economica, ci si mette d'accordo su dove tagliare, non certamente su che cosa redistribuirsi; e ciò in questo momento vale a Milano come vale a Roma, a Napoli, a Palermo: quando un Paese non cresce non c'è federalismo fiscale che tenga, si ripartiscono i tagli e non certamente le risorse aggiuntive.

E allora che cosa ci ritroviamo? Ci ritroviamo all'articolo 1 una serie di emendamenti che metteranno alla prova la disponibilità del Governo sulla delega.

PRESIDENTE. La invito a concludere.

FRANCESCO BOCCIA. Mi avvio alla conclusione. Certamente lo sforzo fatto dal Ministro Calderoli sull'istruzione, per quanto riguarda molti di noi, è uno sforzo importante, perché aver ipotizzato l'accelerazione della regionalizzazione dell'organizzazione dell'istruzione, quindi dei costi della scuola, a molti di noi è sembrato il tentativo di alcune regioni, indipendentemente dal colore politico, di azzuffarsi sulle spoglie dello Stato; Stato che, grazie agli interventi operati dal Partito Democratico nelle Commissioni, non solo è stato tutelato, ma la cui centralità viene posta al cuore di questa delega.

Certo, molto ci sarà da dire ancora nel dibattito che ci sarà nei prossimi giorni, e soprattutto su alcuni articoli: penso all'articolo 2, all'articolo 7, all'articolo 8; in particolar modo, all'articolo 8, che

è l'articolo di sostanza del provvedimento di delega in esame. Ma per questo ci sarà tempo, e la valutazione della vostra disponibilità, e mi permetto di dire, anche della buona fede politica, passerà attraverso la valutazione dei nostri emendamenti (*Applausi dei deputati del gruppo Partito Democratico*).

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare l'onorevole Strizzolo. Ne ha facoltà.

IVANO STRIZZOLO. Signor Presidente, anch'io esprimo alcune rapide riflessioni sul complesso degli emendamenti, ma anche sul merito più complessivo del provvedimento in esame. È evidente che il lavoro che è stato fatto prima al Senato, e poi nelle Commissioni bilancio e finanze, ha consentito, ritengo anche grazie al contributo e all'apporto del Partito Democratico, di migliorare il testo, quello varato dal Governo. E non ho difficoltà neppure io a rimarcare l'atteggiamento costruttivo, dialogante da parte del Governo, in particolare del Ministro Calderoli, nei lavori delle Commissioni per approfondire i vari aspetti che sono stati portati all'attenzione nel provvedimento. È evidente che anche in Aula noi ci attendiamo un atteggiamento costruttivo da parte del Governo e della maggioranza per cercare di migliorare ulteriormente il testo, e soprattutto per cercare di rimuovere alcuni dei punti permanendo i quali credo sarà difficile esprimere, alla fine, il nostro consenso.

Si è dibattuto a lungo sul tema del federalismo nel nostro Paese; oggi siamo arrivati al tema del federalismo fiscale. Credo che però sarebbe stato, anzi è ancora necessario ed opportuno, non con il dato della Carta delle autonomie, ma anche con un impegno delle istituzioni parlamentari, della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, definire una riorganizzazione dei livelli di funzione di competenze nei diversi livelli istituzionali.

Solo così si porta avanti in concreto, realmente, un percorso riformatore, di cui anzi auspico l'ampliamento citando anche la necessità di ripartire dalla bozza della proposta Violante presentata a conclusione della precedente legislatura, per rivedere anche altri punti del meccanismo istituzionale di rappresentanza e di governo del nostro Paese.

Diversamente, questo provvedimento - di cui ci stiamo occupando in questi giorni e in queste settimane - rischia di non procedere fino in fondo lungo le proprie direttrici di marcia e, a nostro modo di vedere, non riuscirà a realizzare un percorso compiuto di cambiamento, cambiamento che significherebbe, in particolare, realizzare l'obiettivo di una maggiore coesione sociale, politica e istituzionale di questo nostro Paese.

Pertanto, ribadiamo il valore fondamentale dell'unità politica e istituzionale dell'Italia, del nostro Paese, pur nell'ambito della ricerca di una riforma che preveda la possibilità per il cittadino di avere una vicinanza e un controllo democratico autentico nei confronti degli amministratori nei diversi livelli istituzionali.

In merito al presente provvedimento, per quanto riguarda il nostro Paese la realizzazione di una coesione e di una solidarietà è un caposaldo ineludibile: ciò significa realizzare le condizioni per una maggiore autonomia e, nel contempo, per una maggiore responsabilità degli amministratori nei diversi livelli istituzionali.

È evidente che un altro degli obiettivi del provvedimento in esame è quello di realizzare il risanamento e ridurre la spesa pubblica; infatti, attraverso l'impianto che si pensa di poter realizzare - in particolare, lo ripeto ancora una volta, se saranno accolti alcuni emendamenti presentati dal Partito Democratico - si potrà raggiungere un obiettivo legato anche, in futuro, ad una progressiva riduzione della pressione fiscale.

Non dimentichiamoci, infatti, che forse le difficoltà di oggi di questo nostro Paese e la scarsità di risorse da indirizzare (soprattutto in una fase, come questa, di grave crisi economica e sociale) derivano anche dalla presenza di una forte evasione fiscale.

Fa piacere dunque registrare che qua e là anche qualche esponente del Governo e della maggioranza comincino a dire che in fin dei conti bisognerà riprendere il contrasto all'evasione fiscale (tema che



alle elezioni politiche è stato una bandiera del centrodestra contro il centrosinistra, che si è assunto l'onere, nei due anni precedenti, di assumere iniziative legislative che hanno portato avanti almeno un inizio di contrasto all'evasione fiscale).

PRESIDENTE. Onorevole Strizzolo, la invito a concludere.

IVANO STRIZZOLO. Signor Presidente, mi avvio alla conclusione facendo anche un riferimento al dato delle regioni a statuto speciale. A quei colleghi che guardano alle regioni a statuto speciale come a un qualcosa da rimuovere per realizzare un grande cambiamento nel nostro Paese dico che, a mio giudizio, quello non è l'obiettivo di fondo, perché le regioni a statuto speciale derivano non solo da particolari condizioni storico-politiche legate anche alla presenza di minoranze linguistiche, ma hanno rappresentato e rappresentano nel Paese anche un'utile esperienza. Parlo in particolare della regione di mia provenienza, il Friuli Venezia Giulia, che nei quarantacinque anni di autonomia speciale ha utilizzato in maniera oculata i meccanismi di autonomia e di specialità. Credo che alcune esperienze delle regioni a statuto speciale vadano considerate positivamente e che non si debba fare di tutte le erbe un fascio.

PRESIDENTE. Onorevole Strizzolo, deve concludere.

IVANO STRIZZOLO. Concludo, rispondendo al collega Nicco che non c'è alcun emendamento del Partito Democratico - quanto meno tra quelli presentati dal gruppo - che incida sul dato delle autonomie speciali. Casomai, si conferma l'obiettivo strategico di un risanamento complessivo della finanza pubblica del nostro Paese e l'obiettivo, altrettanto strategico, di garantire in prospettiva a tutti i cittadini di questo Paese, dal nord al sud, prestazioni sociali in particolare di qualità facendo fronte alla stessa quantità di risorse in proporzione al numero degli abitanti.

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare, a titolo personale, l'onorevole Mantini. Ne ha facoltà per tre minuti.

PIERLUIGI MANTINI. Signor Presidente, devo dire che il dibattito che finora si è svolto sia al Senato, sia nelle Commissioni bilancio e finanza della Camera, è stato, nel metodo, certamente improntato ad una apertura e al confronto. Oggi, tuttavia, dobbiamo cominciare a registrare i risultati di questo percorso. Come gruppo del Partito Democratico abbiamo messo in luce le numerose mancanze nel recepimento delle proposte formulate. Mi riferisco in particolare alle ancora inaccettabili modalità di partecipazione al processo di riforma da parte delle regioni a statuto speciale, che è un punto molto importante; al mancato riferimento alla fiscalità generale del Fondo perequativo per i servizi non essenziali delle regioni; alla mancata accettazione delle proposte formulate dal gruppo del Partito Democratico per i Fondi perequativi relativi ai servizi non essenziali e alle funzioni non fondamentali; all'assenza di una chiara mappatura, scalettatura, un *timing* della *road map*; alla mancanza di possibilità per i comuni e le province di avere una compartecipazione al gettito dei tributi regionali; all'esclusione del trasporto regionale dalle funzioni comprese. Si tratta di molti rilievi di contenuto e tecnici su cui esistono distanze ancora molto importanti.

Tuttavia, sono intervenuto a titolo personale anche per segnalare una mia più forte distanza da questo provvedimento. Questa riforma, che ovviamente non nega la necessità di una piena autonomia fiscale e tributaria da parte dei comuni (anche per reintegrare con urgenza l'ICI, la cui abolizione grava sui bilanci comunali) non può essere realizzata con una legge delega. Così come la Corte costituzionale aveva stabilito non potesse essere realizzata con legge delega la ricognizione dei principi fondamentali delle regioni (mi riferisco alla cosiddetta legge La Loggia, che è stata dichiarata incostituzionale proprio per questo motivo), con una legge delega non può essere affidato al Governo il ridisegno dell'ordinamento fondamentale dello Stato e della stessa nozione di servizi

pubblici essenziali. È anche tempo che si ricuperi l'enfasi sulla nozione di Stato unitario, necessario non solo per realizzare il *legal standard* e un nuovo governo della globalizzazione, ma anche per far ordine sui poteri locali, perché viviamo in un mondo popolato da ventiquattro regioni, 102 province, circa 340 comunità montane, le ATO, da circa 6 mila società pubbliche locali e così via. È stata questa, finora, un'occasione perduta. Spero che il dibattito e l'esame del provvedimento possa darci risultati migliori, ma, francamente, nutro forte sfiducia al riguardo.

Signor Presidente, chiedo che la Presidenza autorizzi la pubblicazione in calce al resoconto della seduta odierna del testo integrale del mio intervento.

PRESIDENTE. Onorevole Mantini, la Presidenza lo consente, sulla base dei criteri costantemente seguiti.

Nessun altro chiedendo di parlare, invito il relatore ad esprimere il parere delle Commissioni.

ANTONIO PEPE, *Relatore per la VI Commissione*. Signor Presidente, le Commissioni esprimono parere contrario sull'emendamento Vietti 1.1.

Le Commissioni esprimono parere favorevole sull'emendamento Cesare Marini 1.2 a condizione che sia accolta la seguente riformulazione: «Al comma 1, secondo periodo, aggiungere infine le seguenti parole: perseguendo lo sviluppo delle aree sottoutilizzate». Le Commissioni esprimono parere contrario sugli emendamenti Ciccanti 1.3, Romano 1.4, Rubinato 1.5 e Ria 1.6.

Le Commissioni formulano un invito al ritiro, altrimenti il parere è contrario, sull'emendamento Zorzato 1.7, mentre il parere è contrario sugli emendamenti Calvisi 1.8 e Lanzillotta 1.9.

Le Commissioni invitano i presentatori al ritiro dell'emendamento Marinello 1.10, mentre esprimono parere favorevole sull'emendamento 1.500 del Governo. Il parere è altresì contrario sugli emendamenti Froner 1.11, Romano 1.12, Cambursano 1.13, Vietti 1.14 e Giudice 1.15 (peraltro quest'ultimo emendamento è sostitutivo del comma 2 dell'articolo 1 anziché aggiuntivo, quindi il parere è contrario).

PRESIDENTE. Il Governo?

ALDO BRANCHER, *Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri*. Signor Presidente, il parere del Governo è conforme a quello espresso dal relatore.

PRESIDENTE. Chiedo al relatore di esprimere il parere anche sugli articoli aggiuntivi.

ANTONIO PEPE, *Relatore per la VI Commissione*. Signor Presidente, le Commissioni esprimono parere contrario su entrambi gli articoli aggiuntivi Vietti 1.01 e Sereni 1.02.

PRESIDENTE. Il Governo?

ALDO BRANCHER, *Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri*. Signor Presidente, il parere del Governo è conforme a quello espresso dal relatore.

PRESIDENTE. Secondo le intese intercorse tra i gruppi, il seguito dell'esame del provvedimento è rinviato alla seduta di domani a partire dalle ore 9, e con votazioni a partire dalle ore 9,30.