



Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 4

N.B. I resoconti stenografici delle sedute di ciascuna indagine conoscitiva seguono una numerazione indipendente.

COMMISSIONI 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) e
6^a (Finanze e tesoro)

INDAGINE CONOSCITIVA SUI DISEGNI DI LEGGE DI
ATTUAZIONE DELL'ARTICOLO 119 DELLA COSTITUZIONE IN
MATERIA DI FEDERALISMO FISCALE

5^a seduta: lunedì 17 novembre 2008

Presidenza del presidente della 1^a Commissione VIZZINI

I N D I C E

Audizione della Corte dei Conti

PRESIDENTE	Pag. 3, 9, 10 e <i>passim</i>	* LAZZARO	Pag. 3, 10
GARAVAGLIA Massimo (<i>LNP</i>)	9		
LANNUTTI (<i>IdV</i>)	10		

Audizione di esperti

PRESIDENTE	Pag. 12, 21, 26 e <i>passim</i>	* CARINCI	Pag. 17
D'UBALDO (<i>PD</i>)	39	* MURARO	12
GARAVAGLIA Massimo (<i>LNP</i>)	39	* PIGNATONE	22
* MORANDO (<i>PD</i>)	37	* VITALETTI	26
VITALI (<i>PD</i>)	35	* ZANARDI	31

Audizione dell'ISTAT

PRESIDENTE	Pag. 40, 49, 50 e <i>passim</i>	BARBIERI	Pag. 54
D'UBALDO (<i>PD</i>)	52, 54	BIGGERI	40, 53
* FRANCO Paolo (<i>LNP</i>)	50	CARICCHIA	54
* MORANDO (<i>PD</i>)	51		
VITALI (<i>PD</i>)	51		

N.B. L'asterisco accanto al nome riportato nell'indice della seduta indica che gli interventi sono stati rivisti dagli oratori.

Sigle dei Gruppi parlamentari: Italia dei Valori: *IdV*; Il Popolo della Libertà: *PdL*; Lega Nord Padania: *LNP*; Partito Democratico: *PD*; UDC, SVP e Autonomie: *UDC-SVP-Aut*; Misto: *Misto*; Misto-MPA-Movimento per l'Autonomia: *Misto-MPA*.

Interviene il ministro per la semplificazione normativa Calderoli.

Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il presidente della Corte dei conti Lazzaro, accompagnato dal presidente di sezione Paleologo, accompagnati dai consiglieri D'Auria, Flaccadoro, Massi e Mazzillo, i professori Carinci, Muraro, Pignatone, Vitaletti e Zanardi, il presidente dell'ISTAT Biggeri, accompagnato dal dottor Barbieri e dalla dottoressa Caricchia.

I lavori hanno inizio alle ore 16,10.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione della Corte dei Conti

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sui disegni di legge di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione in materia di federalismo fiscale, sospesa nella seduta del 13 novembre.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata chiesta sia l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso, sia la trasmissione radiofonica e televisiva nonché la trasmissione televisiva attraverso il canale satellitare del Senato e che la Presidenza del Senato ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Se non ci sono osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

Sono oggi in programma numerose audizioni. La prima è l'audizione della Corte dei Conti: sono presenti il presidente della Corte, dottor Lazzaro, accompagnato dal presidente di sezione Paleologo, e dai consiglieri D'Auria, Flaccadoro, Massi e Mazzillo.

Do il benvenuto ai nostri ospiti, che ringrazio per aver accolto tempestivamente il nostro invito ed avverto i colleghi che è stata consegnata una relazione scritta, già distribuita e a disposizione di tutti coloro che intendessero approfondire l'argomento oggi in discussione.

Cedo quindi la parola al presidente Lazzaro.

LAZZARO. Signor Presidente, se lei mi consente, vorrei dar lettura di una sintesi della relazione contenuta nel testo già distribuito alle Commissioni, contenente oltretutto una massa notevole di dati e documenti di ordine statistico.

Vorrei poi precisare brevemente che la Corte già da tempo ha riconosciuto nel disegno di legge sul cosiddetto federalismo fiscale una straordinaria occasione per un'utile riforma dell'architettura delle nostre istitu-

zioni, per una migliore allocazione della spesa pubblica e, in generale, per un migliore funzionamento della macchina amministrativa. La Corte intende quindi essere presente ed accompagnare, con tutte le modalità che rientrano nel proprio ambito di competenza, questo grande progetto che si ritiene utile per i cittadini.

Nella relazione scritta abbiamo rilevato naturalmente alcuni profili di criticità, che non costituiscono certo una critica all'impianto, ma piuttosto un modo per avvertire di alcuni rischi che potrebbero verificarsi, proprio perché si possa provvedere ad eliminarli tempestivamente e procedere rapidamente su questa strada (ad esempio abbiamo segnalato rischi per quanto attiene al sistema tributario).

Per quanto riguarda poi i controlli, cui è dedicato nella relazione un breve ultimo paragrafo, riteniamo essenziale che la Corte segua da vicino lo svolgersi di questo disegno di legge, cercando cioè di essere presente e quanto più possibile vicina nel tempo e nello spazio, in modo da poter riferire con immediatezza ai livelli di Governo decentrati, i livelli di Governo locale, e per poter essere poi d'ausilio – così come prevede la Costituzione – al Parlamento nazionale per quanto riguarda il coordinamento dell'intera finanza pubblica, cui anche di recente ci ha chiamato la Corte costituzionale.

Se lei mi consente, dunque, Presidente, darò ora lettura di una breve sintesi.

Da quando nel 2001 la riforma del Titolo V della Costituzione ha modificato il rapporto tra Stato, Regioni ed enti locali, la Corte ha sottolineato la necessità di un sollecito completamento del processo di riorganizzazione economico-finanziaria del Paese, con la definizione di una piena autonomia e responsabilità gestionale delle amministrazioni decentrate. A tale completamento si è ritenuto potesse connettersi un miglioramento dell'azione pubblica ed un riassorbimento delle sacche di inefficienza alla base di un'ingiustificata crescita della spesa.

In quest'ottica, la riforma deve disegnare un federalismo finanziariamente ed economicamente sostenibile, mirato a rispettare un duplice vincolo: quello dei parametri di finanza pubblica, dettati dall'appartenenza all'Unione europea, e quello della neutralità finanziaria, nella riallocazione delle funzioni tra i diversi livelli di Governo. Si tratta, inoltre, di garantire una sostenibilità operativa, attraverso un efficace meccanismo perequativo ed una trasparente valutazione dei costi sostenuti per le diverse funzioni.

La conoscenza della destinazione e dell'utilizzo delle risorse e un sistema trasparente di valutazione dei costi per i servizi resi ai cittadini appaiono, infatti, condizioni essenziali per un buon funzionamento del nuovo assetto, anche con riferimento ai valori che oggi godono di nuova ed espressa protezione costituzionale, legata alla concreta tutela dei diritti civili e sociali. Il nuovo sistema di finanziamento delle autonomie territoriali e di coordinamento della finanza pubblica richiede, infine, di essere accompagnato da interventi meditati ed efficaci su un terreno che è proprio della Corte, quello della struttura e della qualità dei controlli.

Di seguito svolgerò alcune sintetiche osservazioni sul progetto di legge presentato dal Governo, rinviando per un approfondimento al testo più completo che è stato consegnato e alle relative schede ad esso allegate.

La sostenibilità macroeconomica del nuovo disegno federalista è un obiettivo dichiarato del disegno di legge: l'attuazione deve essere compatibile con gli impegni finanziari assunti con il Patto di stabilità e crescita. Inoltre, i decreti delegati devono prevedere, come vincolo assoluto, che al trasferimento delle funzioni corrisponda un trasferimento del personale tale da evitare duplicazioni di costi e che a risparmi di spesa si accompagni una riduzione del prelievo fiscale.

Determinante per gli effetti complessivi sulla spesa è il processo che si intende avviare per la ridefinizione dei fabbisogni, attraverso l'adozione dei costi standard, processo diretto ad individuare le risorse necessarie ad assicurare la copertura dei livelli essenziali delle prestazioni, riducendo, ad un tempo, le inefficienze gestionali e le spese cui non corrispondono servizi effettivi. Il finanziamento dei costi standard è previsto anche per le nuove funzioni trasferite alle Regioni (ad esempio l'istruzione), oltre a quelle, come la sanità, che rientrano già ora nella competenza regionale.

Il percorso da compiere per giungere alla definizione di un sistema di valutazione dei costi delle prestazioni risulta, tuttavia, ancora lungo in tutti i settori, anche in quelli – come la tutela della salute – dove maggiori sono oggi le informazioni a disposizione. Opportuna sembra quindi la scelta di prevedere un avvio del nuovo sistema di finanziamento in base ad un regime transitorio, anche prima della definizione dei costi standard, regime previsto anche per gli enti locali, per i quali, come per le Regioni, il passaggio dal vecchio al nuovo sistema dovrà seguire modalità diverse tra funzioni fondamentali e altre funzioni.

Non rassicurante, almeno dal punto di vista delle modalità di questa fase di valutazione, e quindi degli effetti sulla dinamica della spesa, è al riguardo la disposizione prevista dall'articolo 17, comma 1, lettera *e*), secondo cui le somme attribuite per le nuove funzioni trasferite non dovranno essere inferiori agli importi degli stanziamenti preesistenti nel bilancio dello Stato. Si dà per scontato così che per tali funzioni il calcolo del fabbisogno standard non possa portare ad una riduzione di risorse rispetto al livello finora iscritto in bilancio.

Il disegno di legge prevede sia la riduzione del prelievo erariale, sia l'esercizio di una più ampia autonomia tributaria degli enti territoriali, una combinazione peraltro non adeguatamente chiarita, che lascia nell'incertezza l'effetto netto sulla pressione fiscale.

Il disegno di legge, inoltre – articolo 2, comma 2, lettera *u*) – non definisce infatti la misura della riduzione dell'onere tributario. Nel riferimento alla più ampia autonomia di entrata di Regioni ed enti locali, sembrerebbe potersi leggere la volontà di prevedere una riduzione del prelievo a livello centrale, anche superiore a quello di base, attribuito a livello decentrato. Si prefigurerebbe, quindi, una riduzione tesa a compensare anche

parte della maggiore potenziale pressione fiscale riconosciuta a livello territoriale.

Un'adeguata programmazione delle risorse e la stabilità del sistema complessivo sono poi strettamente connessi all'efficacia del coordinamento della finanza pubblica e del meccanismo che deve regolare il contributo richiesto alle Autonomie per il rispetto degli obiettivi europei (Patto di stabilità interno). Si conferma l'impostazione finora prevista, basata sull'operare dei vincoli sui singoli enti. Limitati sono gli spazi per un effettivo coordinamento regionale, un approccio che rischia tuttavia di riprodurre, anche per gli anni a venire, le distorsioni rilevate negli ultimi esercizi, e spesso sottolineate dalla Corte.

A tutela del rispetto degli obiettivi previsti con il Patto di stabilità interno e con il nuovo sistema di finanziamento, si prevedono meccanismi premiali e sanzionatori. Si tratta di un regime particolarmente complesso che potrebbe portare anche a contestuali sanzioni e premialità sullo stesso ente.

Chiarimenti sono necessari anche per la disposizione che, nel caso degli enti virtuosi, prefigura modificazioni dell'aliquota di un tributo erariale commisurata allo scostamento tra risultati programmati e obiettivi realizzati, senza tuttavia specificare su quale livello di governo andrebbe ad operare tale riduzione del prelievo a favore dei cittadini. Se essa si applicasse alla compartecipazione al gettito di tributi erariali attribuiti agli enti territoriali, si potrebbe configurare una significativa limitazione nell'operare delle amministrazioni decentrate. L'introduzione di un meccanismo quasi automatico di riduzione delle entrate condizionerebbe necessariamente le scelte operative degli enti. Inoltre, il collegamento al rapporto tra obiettivi e risultati potrebbe condurre ad una riduzione del prelievo a fronte di miglioramenti dei saldi anche se ottenuti in disavanzo.

Ancora più complessa si presenterebbe la traduzione operativa di una riduzione che gravasse sul gettito erariale. Si introdurrebbero elementi di incertezza ulteriori nella programmazione finanziaria, producendo variazioni di gettito in esercizi necessariamente diversi (a ragione dei tempi necessari alla verifica) da quelli in cui si è ottenuto il risparmio di spesa.

Va infine rilevata la previsione che mira a ridurre gli interventi dell'amministrazione statale sul sistema di finanziamento decentrato. Si prevede all'articolo 2, comma 2, lettera i), l'esclusione di interventi su aliquote e basi imponibili che non siano del proprio livello di governo o, in caso contrario, la compensazione tramite modifiche di aliquote o l'attribuzione di altri tributi, ma non un reintegro in termini di manovrabilità fiscale. Ne discende che, come avvenuto anche nel recente passato nel caso dell'IRAP e dell'ICI, l'introduzione di sistemi di esenzione o agevolazione, ancorché opportunamente compensati, incidano considerevolmente sulla disponibilità e sulla stessa dimensione dello sforzo fiscale attivabile dalle amministrazioni decentrate.

Sotto il profilo della sostenibilità operativa il provvedimento definisce con una certa precisione i criteri direttivi e i principi su cui si dovrà

basare il nuovo assetto delle Regioni, mentre per gli enti locali permangono ancora alcuni elementi d'incertezza.

Per quanto riguarda le Regioni, il meccanismo delineato si presta ad alcune prime osservazioni. Tra le somme trasferite che verranno riattribuite come entrate proprie figurano quelle destinate al finanziamento delle funzioni del cosiddetto federalismo amministrativo, fatta eccezione per il trasporto pubblico locale. Come rilevato più volte nei referti della Corte, la ripartizione finora vigente si basava su una valutazione dei fabbisogni operata, a livello di settore, in occasione della definizione dei riparti regionali *ex* decreto legislativo n. 112 del 1998. Si tratta, pertanto, di una ripartizione che risulta non omogenea in termini *pro capite*. La trasformazione di tali trasferimenti in entrate proprie (addizionale regionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche) e la conseguente perequazione producono una redistribuzione delle somme, anche in presenza di un elevato livello di solidarietà: un processo di cui va valutato l'effetto in funzione della persistenza o meno delle ragioni alla base della originaria ripartizione.

Un chiarimento è necessario ove si guardi poi al trattamento previsto per le spese «non Lep» e per il funzionamento del meccanismo perequativo che sembra riguardare le sole altre spese finora finanziate con trasferimenti statali. Infatti, secondo tale norma, con riguardo alle spese non riconducibili al vincolo costituzionale, la perequazione per le capacità fiscali opererebbe solo riguardo al gettito dell'addizionale regionale all'IRPEF e, soprattutto, per il solo importo relativo ai trasferimenti soppressi con il provvedimento. Il gettito delle altre imposte ora destinate al finanziamento di funzioni «non Lep» (ad esempio, tassa auto, accisa sulla benzina, arisgam) rimarrebbe nella disponibilità delle Regioni e non contribuirebbe al calcolo della capacità fiscale su cui si basa il sistema perequativo. Si tratta di una modifica di tutto rilievo rispetto a quanto finora previsto con il decreto legislativo n. 56 del 2000 e che contribuirebbe ad una più rapida divaricazione delle risorse a disposizione delle diverse realtà territoriali.

Non va infine trascurata la questione relativa al trattamento, nel nuovo sistema, dell'ex fondo perequativo istituito dalla legge n. 549 del 1995. Alle difficoltà nella gestione di tale fondo sono prevalentemente riconducibili, infatti, le distorsioni rilevate in fase di attuazione del decreto legislativo n. 56 del 2000. Infatti, il mantenimento della distribuzione dei benefici connessi al suo operare è stato finora ottenuto scontando gli importi previsti a livello regionale dal gettito dell'IRAP, considerato a copertura del fabbisogno sanitario, e riducendo di pari ammontare il gettito dei tributi su cui si basa la perequazione delle capacità fiscali.

Il sistema di finanziamento degli enti territoriali configurato dal disegno di legge comporterà lo spostamento di rilevanti quote di gettito IRPEF dal centro verso la periferia. Ciò può comportare un eventuale rischio potenzialmente collegato alla concreta attuazione dell'imposizione relativa all'IRAP e risultante dal testo normativo, potrebbe aversi una forte dilatazione del ricorso alla perequazione, in ragione del ruolo centrale assegnato nel finanziamento del federalismo fiscale all'IRPEF.

Né potrebbero venire ridotte le finalità redistributive tradizionalmente assegnate all'imposta personale sul reddito. L'aumento del ruolo delle addizionali, la previsione di un'aliquota riservata o di una riserva di aliquota e la possibilità di intervenire sulla struttura dell'imposta modificando i parametri impositivi (aliquote e base imponibile) si potrebbero risolvere nella sterilizzazione del principale strumento di politica fiscale oggi a disposizione del Governo centrale.

Vi è il rischio che lo spostamento a livello subnazionale dell'effetto di progressività dell'imposta ingeneri distorsioni sul territorio nazionale e incentivi spostamenti verso realtà a più contenuto prelievo, intaccando il funzionamento di istituti di controllo tributario (redditometro) e della spesa sociale (ISEE), basati in larga parte su indicatori di capacità contributiva riconducibili alla struttura IRPEF.

Rischi non minori sono altresì quelli connessi all'aumento della complessità e della scarsa trasparenza del sistema. Nonostante venga ribadita la necessità di garantire la semplificazione del sistema tributario, l'assetto del nuovo sistema tributario che viene delineato appare fortemente esposto al rischio di introdurre nuove complicazioni ed incoerenze. Si prevedono riserve di aliquote ed addizionali per il finanziamento da parte delle Regioni dei livelli essenziali delle prestazioni, un concorso dell'addizionale regionale IRPEF al finanziamento delle spese non riconducibili al vincolo costituzionale, compartecipazioni ed addizionali per le funzioni fondamentali dei Comuni e compartecipazioni per le funzioni fondamentali delle Province.

È essenziale evitare che la principale imposta del nostro sistema tributario rischi, per la molteplicità delle chiamate in causa e in assenza di adeguati meccanismi di raccordo, di trovarsi sostanzialmente sottratta a qualsiasi effettiva possibilità di una gestione coerente.

Con riferimento alle attività di controllo, la Conferenza permanente assume nel disegno di legge un ruolo di verifica e correzione del funzionamento sia del nuovo sistema di finanziamento sia del meccanismo di coordinamento che deve accompagnare il funzionamento del sistema. Ciò porta a guardare al ruolo di controllo esterno proprio della Corte dei conti come ad un naturale completamento del sistema così delineato, in continuità con quanto disposto negli ultimi anni. Si tratta di un ruolo radicato costituzionalmente, esteso all'intera finanza pubblica e di ausilio a tutti i soggetti che costituiscono la Repubblica (articolo 114 della Costituzione), non soltanto lo Stato ma anche gli enti locali e le Regioni, un ruolo non già interno ai rapporti fra i soggetti politico-istituzionali che compongono il sistema del federalismo fiscale, quanto esterno e terzo rispetto a tali rapporti, in funzione di garanzia per la tenuta della finanza pubblica nazionale e di collaborazione con gli enti territoriali, per la rilevazione degli scostamenti dalle regole dell'equilibrio finanziario e per l'adozione delle misure conseguenti.

Su tre aspetti il contributo che potrà venire dalla Corte costituisce elemento fondamentale per la sostenibilità e l'efficacia del nuovo sistema. Un primo contributo deve venire dall'attività di controllo sulla gestione.

Ancor più di quanto fatto finora, tale controllo dovrà consentire una verifica attenta oltre che dell'efficacia e dell'efficienza dell'operare delle amministrazioni locali anche della rispondenza dei servizi resa al modello di prestazioni essenziali costituzionalmente garantite. Ciò richiederà un'attenta valutazione dell'impiego delle risorse, dell'efficienza degli apparati preposti all'erogazione dei servizi, della qualità dei risultati conseguiti. Ciò richiede il ricorso a comparazioni fra amministrazioni in termini di efficiente ed economica organizzazione delle risorse e di efficace conseguimento dei risultati. Di qui l'utilità che sia un organo unitario, articolato regionalmente come la Corte, ad operare sulla base di programmi, metodologie, criteri e parametri predefiniti. È quindi un ruolo di controllo che, proprio per la funzione di garanzia cui la Corte assolve nella dialettica Parlamento-Governo-Autonomie e per la tutela costituzionale di tale funzione, deve essere svolto dalla stessa Corte e non può essere demandato ad organismi non previsti in Costituzione.

Un secondo controllo attiene alla verifica di regolarità contabile delle gestioni. Il rilievo del dato contabile nella funzionalità e nella sostenibilità di un sistema caratterizzato da un elevato ruolo della perequazione (cruciale soprattutto a ragione del forte dualismo del Paese) richiede il potenziamento di questa funzione, estesa negli ultimi esercizi a tutti gli enti locali grazie anche al potenziamento del raccordo con i revisori contabili degli enti disposto dalla legge finanziaria per il 2006. Un ruolo che la Corte ha assunto attraverso le sue strutture regionali e che riguarda i documenti contabili sia a preventivo che a consuntivo.

A questi controlli se ne dovrà aggiungere un terzo: quello che consente ai cittadini di avere una chiara percezione del rapporto esistente fra prelievo fiscale e servizi ottenuti. Si tratta di analisi, anch'esse da condurre su base comparativa, in grado di realizzare – come insegnano esperienze di altri Paesi – efficaci processi di emulazione e di miglioramento delle gestioni, nonché di valorizzare la responsabilità (in termini di *accountability*) degli amministratori per il proficuo impiego delle risorse, che è il fondamento del nuovo sistema federale. A questo fine dovrà essere orientato l'esame delle gestioni delle entrate a livello regionale e locale.

Vi sono poi vari riquadri allegati all'originale relazione consegnata agli atti in cui si dà conto di diverse risultanze finanziarie e contabili.

PRESIDENTE. Ringrazio il presidente Lazzaro per la relazione introduttiva.

GARAVAGLIA Massimo (*LNP*). Vorrei rivolgere al dottor Lazzaro una domanda, in verità già posta in occasione di una precedente audizione di rappresentanti della Corte dei Conti, che però sarebbe interessante approfondire in prospettiva.

Da federalista convinto, sono certo che il ruolo di controllo dovrebbe essere il più snello e leggero possibile. Esistono, tuttavia, particolari situazioni (come, probabilmente, la fase transitoria di questo processo) in cui il

controllo è essenziale. La questione tecnica che credo debba essere approfondita e che sottopongo alla sua attenzione è se non sia possibile prevedere in talune situazioni il ripristino del controllo preventivo sugli atti. Cerco di spiegarmi meglio. Tale controllo si potrebbe applicare, ad esempio, solo ed unicamente nel caso di enti in cui l'intervento della perequazione è molto forte, quindi laddove vi è una forte discordanza rispetto ai costi standard, per evitare il permanere, il protrarsi di situazioni che non consentono il raggiungimento a breve dell'obiettivo stabilito (penso, ad esempio, agli atti di enti il cui personale sia stato dichiarato in soprannumero). Non crede che in talune situazioni sia il caso di ripristinare tale controllo?

Come sostenitore del federalismo – lo ripeto – ne ho una visione negativa, tuttavia credo che nella fase transitoria potrebbe avere una sua utilità.

LANNUTTI (*IdV*). Signor Presidente, ringrazio il presidente Lazzaro e gli altri rappresentanti della Corte dei Conti oggi nostri ospiti per l'importantissimo contributo che hanno fornito e, soprattutto, per le tabelle presenti in appendice che forniscono una lettura dell'economia italiana, dei trasferimenti allo Stato, del peso delle Regioni e dei cittadini del Nord e del Sud e del rapporto esistente tra fiscalità e servizi resi (dall'istruzione, alla sanità). Sono, dunque, tabelle interessantissime.

Mi è poi parso di capire che rispetto al disegno di legge sul federalismo la Corte dei Conti abbia espresso un giudizio positivo.

Dal momento che ci troviamo nel bel mezzo di una delle crisi finanziarie più gravi, addirittura più grave di quella del 1929 (ora ne sono tutti convinti, anche se qualcuno lo ha detto e previsto già da qualche anno), anche se la questione è già stata oggetto di attenzione nel corso di altre audizioni, vorrei avere lumi circa l'indebitamento degli enti locali, dei Comuni, delle Province e delle Regioni nei prodotti derivati oggi definiti la peste del ventunesimo secolo, anche se nella finanziaria del 2001 fu data la possibilità ai Comuni di indebitarsi.

Come abbiamo già affermato – avremo poi modo di approfondire e discutere meglio la questione – siamo favorevoli allo Stato federale, al federalismo fiscale, ma al momento la nostra attenzione è focalizzata su altro. Vorrei, perciò, sapere chi pagherà il conto dell'indebitamento dello Stato (1.670 miliardi di euro, quasi 80.000 euro a carico di ogni famiglia) e degli enti locali.

Questa è una domanda che continuo a sottoporre in ogni contesto e che mi permetto ora di rivolgere al presidente Lazzaro.

PRESIDENTE. Non essendoci altri colleghi che intendono intervenire, invito il presidente Lazzaro a rispondere ai quesiti posti.

LAZZARO. Nei limiti in cui è possibile, signor Presidente, cercherò di rispondere.

Con la prima domanda che è stata formulata si è ipotizzata la eventuale introduzione o reintroduzione di controlli preventivi, sia pure in via del tutto transitoria, per far fronte a situazioni che si potrebbero definire quasi emergenziali. Certamente è una scelta che potrebbe essere fatta; il Parlamento benissimo potrebbe ricorrere a questo strumento. Tuttavia, bisogna ricordare che il controllo preventivo ha un'efficacia molto forte perché serve a bloccare preventivamente l'adozione di atti e, proprio per questo, ha una forza invasiva notevole. È una scelta che spetta al Parlamento.

Più che soffermarsi su questo aspetto, però, secondo me è importante che il controllo sia vicino a ciò che fa l'amministrazione, che sia quanto più possibile ravvicinato nel tempo e nello spazio perché in definitiva a provvedere deve essere sempre l'amministrazione e la valutazione politica. La Corte segnala tecnicamente ciò che non va, ma è il potere politico (locale o centrale, secondo le competenze) che deve provvedere. È, dunque, importante che il controllo della Corte sia il più ravvicinato possibile. Un controllo che segua, nel caso di controllo di gestione, a troppa distanza nel tempo ha per sua natura ben poca efficacia e non può mettere in condizione il potere politico di provvedere. Ecco la necessità vera. Certamente, ove si voglia dare un'efficace paralizzante il controllo preventivo di per sé potrebbe avere questa funzione.

Si è accennato poi all'indebitamento degli enti locali e ai derivati. Certo, rappresenta un'enorme problema perché, tra l'altro, nessuno al momento ha un'esatta quantificazione del fenomeno.

Lei, senatore Lannutti, sa bene che in base alla legge tutti i contratti dovevano essere comunicati al Ministero dell'economia con una dichiarazione di inefficacia, qualora ciò non fosse stato fatto. Dal momento, però, che la legge che prevedeva ciò non ha previsto chi la dovesse predisporre tale dichiarazione di inefficacia è rimasta una petizione di principio. Ho motivo di ritenere che lo stesso Ministero dell'economia non ne conosca l'esatta dimensione. Tanto è vero che erano previsti dei colloqui – posto che anche noi avremmo dovuto ricevere la comunicazione di questi contratti – per effettuare una sorta di controllo incrociato tra i dati di cui era a conoscenza il Ministero e quelli in nostro possesso. Indubbiamente, ciò avrebbe rappresentato il primo passo per accertare, quanto meno, l'entità di questo che costituisce un grossissimo problema. Per esempio, in questo caso è chiaro che se il legislatore avesse previsto un intervento di controllo preventivo della Corte sul singolo atto, ci sarebbe stata la possibilità di bloccare tutto, ma queste sono scelte politiche su cui la Corte non può intervenire dato che, come io amo ripetere, essa è esattamente ciò che vuole il Parlamento. Dunque, se il Parlamento vuole che la Corte svolga controlli più forti e paralizzanti, è chiaro che agirà di conseguenza. Diversamente, quantomeno è necessario che la Corte possa esercitare un controllo ravvicinato e abbia la possibilità di accedere, per esempio, alle banche dati reali di tutte le pubbliche amministrazioni, altrimenti non potrà conoscere la realtà delle cose.

Inoltre, quando si arriva a quantificare, si scopre che è sempre il contribuente a dover pagare, purtroppo, e su questo non c'è niente da fare: o

si trova il modo di svolgere un controllo tale da impedire il formarsi di debiti così consistenti oppure, chiaramente, alla fine, sarà sempre la fiscalità generale, in un modo o nell'altro, che sarà chiamata a pagare.

Credo di essere stato esauriente. Resto comunque a disposizione per eventuali ulteriori chiarimenti.

PRESIDENTE. Dichiaro conclusa l'audizione dei rappresentanti della Corte dei Conti. Ringrazio il presidente Lazzaro, il presidente Paleologo che lo accompagna e i consiglieri Mazzillo, D'Auria, Pala, Flaccadoro e Massi che sono stati presenti ai nostri lavori.

Suspendo la seduta fino alle ore 17.

(I lavori, sospesi alle 16,40, sono ripresi alle ore 17).

Audizione di esperti

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca ora l'audizione di alcuni esperti. Sono presenti il professor Andrea Carinci, il professor Gilberto Muraro, il professor Roberto Pignatone, il professor Giuseppe Vitaletti e il professor Alberto Zanardi, che saluto e ringrazio per aver accolto il nostro invito.

Comunico ai professori che possono consegnare agli atti delle Commissioni eventuali relazioni scritte che saranno stampate e distribuite a tutti i colleghi che vorranno approfondire l'argomento. Aggiungo che, ovviamente, le relazioni orali dovranno essere contenute, tenendo conto del poco tempo che abbiamo a disposizione per lo svolgimento di questa prima fase dell'audizione. In seguito, i colleghi potranno rivolgervi alcune domande e, nel caso non fosse possibile rispondere subito, potrete far pervenire alla Commissione una risposta scritta, nel tempo più breve possibile perché sia utile ai fini dei nostri lavori.

MURARO. Signor Presidente la ringrazio di questo invito, di cui sono onorato. Avverto che ho consegnato una memoria scritta e che, nell'esposizione orale, ne salterò alcune parti per brevità e dunque, per ulteriori spiegazioni, rinvio al testo.

Prima di entrare in analisi puntuali, devo dire che considero l'impianto complessivo del disegno di legge un buon punto di partenza, come è del resto dimostrato dal fatto che le mie osservazioni non toccheranno questioni fondamentali. Al contempo, devo aggiungere che la verità sulla riforma risulterà dai decreti legislativi che specificheranno i criteri operativi e i numeri. Il vasto consenso attuale non deve quindi ingannare sulle difficoltà e i contrasti che il federalismo fiscale deve ancora affrontare.

Ritengo comunque che in questa sede siano pertinenti solo le osservazioni al disegno di legge. A tale criterio quindi mi atterrò nell'esposizione che segue e che tocca, in primo luogo, il tema dei tempi della ri-

forma. Se i sei mesi previsti nella bozza di luglio erano chiaramente insufficienti, i due anni previsti ora sono troppi, per un duplice motivo: perché fanno cadere la tensione politica e culturale sull'elaborazione dei decreti delegati, diffondendo anche il timore di una manovra dilatoria che revoca in dubbio la fiducia nella riforma e perché potrebbero indurre a soluzioni di emergenza che poi diventano ostacoli al razionale disegno riformatore (si pensi alla richiesta dei sindaci veneti di trattenere il 20 per cento dell'IRPEF). Delle probabili correzioni e integrazioni si potrà tener conto in successivi decreti, che il Governo può emanare entro un biennio dall'entrata dei decreti legislativi, come opportunamente previsto dal disegno di legge.

Questa tesi è supportata anche dalla convinzione che la ricerca dei costi standard, che rappresenterà uno dei temi più impegnativi nell'elaborazione dei decreti delegati, potrà e dovrà avvalersi di un approccio macroeconomico che può consentire di definire criteri e numeri nell'arco di un anno. Sul tema rinvio a una nota già pubblicata, che ho riprodotto nel testo. Si suggerisce pertanto di adottare il periodo di un anno come contemplato nella bozza di disegno di legge elaborata nella primavera scorsa dalle Regioni.

Per quanto riguarda la soluzione transitoria e gli interventi speciali, è chiaro che un periodo pluriennale di avvicinamento alla soluzione a regime è inevitabile. Appare altresì essenziale, per il successo della riforma, uno sforzo eccezionale a favore del Sud, che nei prossimi anni metta a frutto le risorse concesse dall'Unione europea e quelle nazionali. Il testo dell'articolo 14 del disegno di legge risulta a tale riguardo bene elaborato.

Ciò detto, si può giudicare congruo il riferimento al quinquennio per il processo di convergenza alla soluzione a regime per le spese minori: per gli enti locali, quelle non fondamentali, e per le Regioni, quelle diverse dalle spese di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera *m*) della Costituzione. Lascia invece perplessi il riferimento a «un periodo di tempo sostenibile» per le ben maggiori spese fondamentali degli enti locali e per quelle regionali connesse ai servizi essenziali. L'indeterminatezza del termine rischia di generare timori di manovre dilatorie e sfiducia nel compimento della riforma (e forse potrebbe esporre il disegno di legge all'accusa di eccesso di delega, anche se su questo punto si lascia il giudizio ai giuristi). Si suggerisce pertanto di usare l'espressione «un periodo di tempo sostenibile, comunque non superiore a dieci anni».

Il secondo punto che vorrei toccare è la perequazione tra Regioni. Il disegno di legge contempla un fondo perequativo che concettualmente è divisibile in due parti, diverse per finalità e per canali di finanziamento. La prima – chiamiamola parte A – riguarda le spese connesse ai livelli essenziali e ad un livello «adeguato» del trasporto pubblico locale. Essa è finanziata dalla compartecipazione al gettito IVA ed è diretta a colmare integralmente la differenza tra fabbisogno standard e gettito standard dei tributi dedicati al finanziamento di tali spese. La seconda – parte B – riguarda le altre spese, è alimentata da una quota dell'addizionale regionale IRPEF ed è destinata a ridurre «adeguatamente» le differenze tra le Re-

gioni in ordine alla capacità fiscale. Su questa seconda parte, nessun rilievo.

Merita un approfondimento, invece, la parte A, quella politicamente e quantitativamente più importante. Essa soffre di un'intrinseca indeterminazione che andrà eliminata dai decreti delegati, ma soffre altresì di ambiguità stilistiche che conviene chiarire già nel disegno di legge. La inevitabile indeterminazione deriva dalla presenza di più variabili di entrata che concorrono a coprire il fabbisogno standard, sicché si possono configurare infinite soluzioni possibili. Una volta determinati i tributi e con essi la capacità fiscale delle Regioni, diventa determinabile anche la compartecipazione IVA quale variabile di aggiustamento. Ma due sono i modi possibili, e ad essi corrispondono le due forme di perequazione a lungo dibattute negli ultimi anni: la perequazione orizzontale e quella verticale.

Per capire il problema, si immagini che le Regioni debbano spendere solo in sanità e che il fabbisogno, al netto delle entrate tributarie dedicate, sia noto *a priori* e vada finanziato, appunto, mediante una compartecipazione regionale all'IVA. Nella perequazione orizzontale si calcola la percentuale del gettito IVA necessario per far fronte a tale fabbisogno, ad esempio il 30 per cento (sono ovviamente numeri a caso). Se le Regioni fossero ugualmente ricche e se quindi il gettito IVA *pro capite* fosse uguale in tutto il territorio, ogni Regione riceverebbe esattamente il necessario, senza quindi bisogno di flussi perequativi. Ma, dati gli squilibri esistenti, tale percentuale uniforme produrrebbe realtà un *surplus* nelle Regioni ricche e un *deficit* in quelle povere: allora le prime dovrebbero dare alle seconde creando appunto una perequazione orizzontale.

Nel caso della perequazione verticale, invece, succede questo: la percentuale IVA da assegnare alle Regioni viene messa al livello più basso, ad esempio il 10 per cento, sufficiente a rendere autonoma la Regione più ricca. Tutte le altre risulterebbero deficitarie, sia pure in misura molto diversa, e sarebbero finanziate dallo Stato con quel 20 per cento del gettito IVA che esso non ha assegnato alle Regioni ma si è tenuto proprio per far fronte alla perequazione. In astratto, dunque, i conti tornano. La differenza sta in questo: nella perequazione orizzontale è palese a tutti chi dà e chi riceve nella solidarietà interregionale; nel secondo caso, invece, tutti, tranne una Regione, dipendono dallo Stato e non tanto di solidarietà interregionale si parla quanto di diritti di cittadinanza che lo Stato garantisce ovunque con elargizioni differenziate.

Sul piano reale, beninteso, la perequazione non può che essere orizzontale, dato che lo Stato non attinge a fondi esterni al Paese, ma può solo redistribuire dalle aree più ricche a quelle meno ricche, però gli aspetti psicologici sono nettamente diversi. È noto che il dibattito su questo punto si è concluso con la scelta della perequazione verticale per la parte A, quella più impegnativa, e di quella orizzontale per la parte B, sopra ricordata.

In coerenza con la logica della perequazione verticale per la parte A, l'articolo 6, comma 1, lettera g) prevede che tributi e compartecipazione IVA siano posti ai livelli necessari ad assicurare piena autonomia finanzia-

ria «ad almeno una Regione». Come detto, conviene pensare alla compartecipazione come variabile di aggiustamento, una volta determinati i tributi, ed essa viene quindi calcolata in modo da rendere autosufficiente la Regione più ricca. A rigore, si dovrebbe parlare di una e non di «almeno una» Regione: anche solo ad averne due, a meno che non vi sia identità di gettito, il rendere autosufficiente la seconda Regione implica lasciare un avanzo alla prima, il che stride con il concetto di livelli essenziali a copertura integrale, né più né meno. Ma è un punto che i decreti delegati sicuramente chiariranno.

Preme invece sottolineare la dizione ambigua dell'articolo 7, comma 1, lettera *a*), che prevede che il fondo perequativo sia alimentato, per questa parte, «da una compartecipazione al gettito IVA». Ma la compartecipazione, fissata al livello di autosufficienza per la sola Regione più ricca (il 10 per cento nell'esempio di prima) non può alimentare nessun fondo. Per dare senso letterale al testo, bisognerebbe quindi configurare il fondo come destinatario di una sua propria compartecipazione al gettito nazionale dell'IVA (il 20 per cento dell'esempio), distinta dalla compartecipazione prevista per le Regioni.

Poiché ho già sentito commenti fuorviati da tale dizione, conviene dire semplicemente che il fondo perequativo in questione, nella misura stabilita dai decreti delegati, sarà alimentato dal gettito nazionale dell'IVA (o da qualsiasi altro tributo erariale, dato che si perde la specificazione territoriale). Si suggerisce pertanto di sostituire alle prime righe dell'articolo 7, comma 1, lettera *a*), il seguente testo: *a*) «Istituzione del fondo perequativo a favore della Regione con minore capacità fiscale per abitante, alimentato da una quota del gettito IVA.....», senza parlare più di compartecipazione.

Il terzo punto che vorrei toccare riguarda i tributi locali di scopo. A norma dell'articolo 10, comma 1, lettera *d*), i decreti legislativi dovranno disciplinare anche un tributo proprio comunale applicabile facoltativamente dal Comune «in riferimento a particolari scopi, quali la realizzazione di opere pubbliche, ovvero il finanziamento degli oneri derivanti da eventi particolari quali flussi turistici e mobilità urbana». Previsione analoga, alla successiva lettera *e*), per le Province, cui si concede facoltà di applicare un tributo proprio provinciale «in riferimento a particolari scopi istituzionali».

Il testo è assai anomalo per livello di indeterminazione, tanto da far temere che esso possa far sollevare l'obiezione di eccesso di delega. È tuttavia da approvare la facoltà in se stessa di tributi di scopo facoltativi, che saranno comunque disciplinati dal principio generale di correlazione tra imponibile e scopo.

Pur non avendo obiezioni, si menziona il tema per segnalare il pericolo che non sia chiaro il trattamento di tali tributi facoltativi ai fini di fondi perequativi per Comuni e Province, di cui all'articolo 11. Logica vuole che detti tributi non siano contemplati nella capacità fiscale degli enti, perché essi non saranno presenti ovunque né avranno aliquote standardizzabili e perché nessun ente locale, tra quelli beneficiari del fondo,

chiamerebbe i cittadini ad uno sforzo aggiuntivo se ciò dovesse comportare una perdita dei trasferimenti attesi. Appare coerente con questa logica la dizione dell'articolo 11, comma 1, lettera e), secondo cui «le entrate considerate ai fini della standardizzazione sono rappresentate dai tributi propri valutati ad aliquota standard»; visto che qui non c'è un'aliquota standard, questi sarebbero esclusi. Ma lo stesso articolo 11, comma 1, lettera a) prevede che nel calcolo si tenga conto delle «entrate spettanti ai Comuni e alle Province, ai sensi dell'articolo 10», tra cui entrano anche i tributi di scopo. Si suggerisce pertanto di inserire all'articolo 11, comma 1, lettera a) la dizione: «le entrate spettanti ai Comuni e alle Province, ai sensi dell'articolo 10, con esclusione dei tributi di cui al comma 1 di tale articolo, lettere d) ed e)».

Per quanto concerne la perequazione tra gli enti locali, si sa che il progetto di federalismo fiscale elaborato dal precedente Governo aveva incontrato un rilevante ostacolo sul tema della perequazione fra enti locali. Le Regioni volevano essere gli unici interlocutori dello Stato, prendendo esempio da vari casi di Stati federali. Le Province e i Comuni, invece, non volevano dipendere dalle Regioni e chiedevano fondi perequativi specifici gestiti dallo Stato. Il paradosso della devoluzione italiana sta infatti nella permanenza di un municipalismo che in varie parti del Paese teme le Regioni più di quanto non tema lo Stato.

Questa premessa fa capire la delicatezza del tema e la prudenza necessaria nel proporre cambiamenti alla soluzione di compromesso individuata nel disegno di legge. Tale soluzione è così riassumibile. Lo Stato istituisce nel bilancio delle Regioni due fondi, uno a favore dei Comuni e l'altro a favore delle Province; lo Stato ne indica la ripartizione tra gli enti interessati; le Regioni, «sulla base di criteri stabiliti con accordi sanciti in Conferenza unificata e previa intesa con gli enti locali», possono modificare i parametri del riparto; tale modifica non può generare ritardo altrimenti lo Stato eserciterà il potere sostitutivo.

Al disegno così configurato si possono muovere due obiezioni: la Regione conosce meglio dello Stato la realtà locale e quindi può effettuare una più appropriata ridistribuzione; sarà tuttavia ben difficile, una volta resa pubblica la ripartizione indicata dallo Stato, che la Regione sia in grado di proporre cambiamenti che andrebbero a penalizzare, rispetto alla ripartizione indicata dallo Stato, alcuni enti locali. Occorre, quindi, rovesciare la sequenza dando libertà di iniziativa alle Regioni, in accordo con gli enti locali, e prevedere l'intervento dello Stato solo in caso di insuccesso.

Si suggerisce, pertanto, che i fondi perequativi per gli enti locali siano assegnati dallo Stato alle Regioni senza specificarne il riparto e che siano ripartiti da ciascuna Regione sulla base di criteri approvati dalla conferenza o consiglio – come si chiama da alcune parti – regionale delle autonomie, con la previsione che la decisione sia attribuita allo Stato in caso di incapacità di detta conferenza di decidere entro un congruo lasso di tempo.

Un ultimo ma non irrilevante rilievo in questo caso serve a ricordare che il federalismo fiscale implica una rivoluzione culturale oltre che una riforma normativa che, quindi, si deve preoccupare anche dello stile. Più si riuscirà a coinvolgere l'opinione pubblica e meglio e più rapidamente si potranno elaborare ed applicare i decreti delegati. Per questo è suggeribile che già in fase di predisposizione del disegno di legge si cerchi di rendere il testo comprensibile ad una vasta cerchia di lettori. Il tecnicismo può essere ridotto senza perdita di precisione con l'introduzione di un glossario che anticipi ed esponga in termini comuni la classificazione delle spese, che adesso viene usata con riferimenti continui al dettato costituzionale, appesantendo la lettura. Si suggerisce, pertanto, di introdurre negli articoli 1 e 2 un glossario che spieghi una sola volta: le spese fondamentali per le Regioni, quelle connesse al finanziamento di servizi essenziali, e per gli enti locali, che saranno definite dallo Stato in base ad un certo articolo; le spese ordinarie non fondamentali o altre spese ordinarie; le spese straordinarie speciali per Regioni ed enti locali necessarie per gli interventi previsti dal comma 5 dell'articolo 119. Dopodiché si potranno usare nel testo questi termini al posto delle locuzioni che contengono i riferimenti al testo costituzionale o ad altro articolo dello stesso disegno di legge.

Per finire, anche nel testo del disegno di legge si possono fare opportune semplificazioni. Per esempio, una volta introdotta l'addizionale regionale IRPEF, anziché parlare negli articoli successivi del tributo regionale di cui all'articolo 6, comma 1, lettera *h*), si parli di addizionale IRPEF e tutti saranno più contenti.

CARINCI. Signor Presidente, ho distribuito il testo delle mie osservazioni. Cercherò di essere sintetico, in modo da consentire eventualmente rilievi da parte vostra.

Partendo dalle considerazioni generali, il testo del disegno di legge n. 1117 si fa certamente apprezzare per le soluzioni che propone. Ci sono, però – è innegabile – profili di criticità. Premetto che sono un professore di diritto tributario, un giurista; quindi, l'approccio che ho avuto nei confronti di questo disegno di legge rientra nell'ottica del giurista e non in quella dello scienziato delle finanze o dell'economista.

Il disegno di legge si caratterizza per affermazioni sostanzialmente condivisibili: il tema della responsabilità e dell'autonomia, la solidarietà, la sostituzione del criterio della spesa storica con quello del fabbisogno e della capacità fiscale. Tuttavia, leggendo il testo nasce un dubbio sulla coerenza delle soluzioni adottate rispetto ai predetti principi condivisibili. Il disegno di legge sembra ipotizzare idealmente due modelli diversi di federalismo: uno di tipo competitivo-solidaristico per le Regioni e l'altro di tipo solidaristico-assistenziale per gli enti locali. La differenza è marcata. Ciò risulta evidente dal fatto che la capacità fiscale viene valorizzata, sia pure non in maniera forte, con riferimento alla perequazione tra le Regioni, mentre sparisce o comunque rimane molto annacquata con riferimento agli enti locali.

Un altro elemento di criticità in termini generali – è già stato sottolineato nel precedente intervento – è rappresentato dal periodo transitorio, che è assolutamente indefinito. La formula «periodo di tempo sostenibile» appare pericolosa, soprattutto laddove è accompagnata – come, ad esempio, avviene per gli enti locali – dalla previsione di un finanziamento nel periodo transitorio che tende sostanzialmente a mantenere lo *status quo*. Mi riferisco all'articolo 18, dove è previsto che per il periodo transitorio il fabbisogno delle funzioni dei Comuni sia finanziato considerando in modo forfetario l'80 per cento delle funzioni come fondamentali. Questa formula, accompagnata dalla previsione di un periodo transitorio pari ad un periodo di tempo sostenibile, mi sembra pericolosa in quanto rischia di disincentivare il passaggio dal periodo transitorio al periodo successivo. In Italia sappiamo che i periodi transitori tendono a durare oltre la transitorietà.

Vi è poi il problema dell'indeterminatezza nella definizione dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali. Peraltro, con riferimento agli enti locali, è ambiguo che si faccia affidamento alle funzioni fondamentali, perché così facendo il criterio di finanziamento diventa disomogeneo: le funzioni fondamentali, infatti, non coincidono necessariamente con i livelli essenziali delle prestazioni. C'è il rischio così di avere categorie disomogenee nel momento in cui si dovrà individuare il livello della perequazione. Questa scelta di passare dai livelli essenziali delle prestazioni alle funzioni fondamentali, senza chiarire esattamente che rapporto ci sia tra l'uno e l'altro, a mio avviso, può ingenerare difficoltà di attuazione.

C'è, inoltre, il problema della spesa per il trasporto pubblico locale, che nel disegno di legge sembra costituire quasi un terzo genere di spesa, tra spese Lep e non Lep, di cui pertanto non si capisce l'esatta collocazione e, soprattutto, la modalità di finanziamento con particolare riferimento al fondo perequativo.

Una grossa assenza nel disegno di legge è la riforma generale della contabilità pubblica: è evidente che la riforma del federalismo presuppone, esige e necessita di una riforma di tutto il sistema della contabilità pubblica per tutti i livelli di Governo. Nel momento in cui, infatti, si vogliono attivare dei meccanismi di responsabilità premiali, sanzionatori, di monitoraggio e di trasparenza dei conti dei livelli di Governo, questi devono essere comparabili, omogenei e trasparenti.

Mi sono poi soffermato su alcuni rilevi specifici e su alcuni punti particolarmente critici, provando anche a suggerire alcune possibili soluzioni. Un primo rilievo critico – lo dico da tributarista – è che l'autonomia tributaria degli enti substatali è fortemente compressa. Il disegno di legge sembra ipotizzare più una sorta di autonomia di carattere finanziario, sulla gestione delle spese e sulle risorse, altrimenti determinate ed individuate, che non un'autonomia tributaria. L'autonomia tributaria, come effettiva responsabilità di scelta da parte degli enti substatali, appare fortemente compromessa; meglio, non è espressa secondo le potenzialità dell'articolo 119 in combinata lettura con l'articolo 117 della Costituzione. Provo a

spiegarmi: è previsto il principio di divieto di doppia imposizione che, però, non è immanente al nostro ordinamento. La stessa Corte costituzionale, nell'ultima sentenza sulla cosiddetta tassa sul lusso della Regione Sardegna, ha stabilito chiaramente che il principio del divieto di doppia imposizione – ovvero il divieto di applicare imposte sullo stesso presupposto – esiste oggi semplicemente perché è mancata una legge di coordinamento. Esso, però, non è immanente, tant'è che le Regioni a Statuto speciale non soggiacciono a questo divieto. Mi domando, allora, se non sia il caso di eliminare tale divieto, ovviamente nel quadro di un coordinamento tra l'azione impositiva dei diversi livelli di Governo; anche perché – lo segnalo – la doppia imposizione diventa un problema solo se manca un limite alla pressione fiscale. Se invece, come peraltro suggerisco, venisse fissata annualmente, o meglio in una prospettiva pluriennale una pressione fiscale globale nonché un suo riparto tra i diversi livelli (una quota per lo Stato, una per le Regioni ed una per gli enti locali), non ci sarebbe più nessun tabù per la doppia imposizione. Addirittura, si semplificherebbe la vita al contribuente e all'amministrazione, perché su uno stesso tributo avremmo la possibilità di far concorrere i prelievi dei diversi livelli di Governo. D'altronde, la doppia imposizione è costituita fondamentalmente dalle addizionali. Senza dimenticare, poi, che l'autonomia tributaria risulta compromessa da questo divieto di doppia imposizione, in quanto, stante la limitazione degli indici di capacità contributiva, se lo Stato (come previsto nell'attuale disegno di legge) ha la priorità e l'esclusività dei presupposti, poco o niente rischia di restare alle Regioni e agli enti locali.

Altro profilo di critica concerne il riparto della competenza legislativa in materia tributaria. Ritengo che lo Stato dovrebbe limitarsi a trasferire i tributi regionali e locali agli enti substatali, mentre l'iniziativa rispetto a nuovi tributi dovrebbe essere lasciata alle Regioni. La legge di coordinamento dovrebbe, chiarire, i principi di coordinamento dell'autonomia tributaria; dovrebbe cioè chiarire esattamente cosa si intende e quali sono i limiti del divieto di esportabilità dell'imposta e del principio di continenza materiale e territoriale. Per inciso, segnalo che la territorialità dei tributi è prevista limitatamente ai tributi derivati dalle partecipazioni; manca una regola e una compiuta disciplina di come dovrà essere invece intesa la continenza territoriale nei tributi propri delle Regioni e degli enti locali. Ciò premesso, la competenza legislativa in materia di tributi locali, secondo una corretta lettura dell'articolo 117 della Costituzione, non dovrebbe spettare allo Stato bensì alle Regioni. Allo Stato, sul tema, dovrebbe competere soltanto il coordinamento; detto altrimenti, lo Stato dovrebbe limitarsi ad assegnare i tributi locali attualmente esistenti agli enti locali, mentre i nuovi tributi dovrebbero essere lasciati alla competenza legislativa delle Regioni.

Un altro aspetto riguarda l'impiego delle partecipazioni. Come tributarista, sono molto scettico sull'uso delle partecipazioni, che sono molto comode, molto funzionali alle esigenze degli enti locali e delle Regioni, ma sono assolutamente poco trasparenti e molto opache. Infatti,

la gestione e la responsabilità politica del tributo compartecipato sono attribuite all'ente di governo cui spetta il tributo, mentre l'ente che ha la compartecipazione gode fundamentalmente di una quota di gettito senza avere alcun tipo di responsabilità. Sarebbe il caso di limitare la compartecipazione soltanto al finanziamento delle funzioni fondamentali o, meglio ancora, dei Lep (livelli essenziali delle prestazioni), nella logica della solidarietà. Occorre, insomma, circoscrivere l'uso delle compartecipazioni.

Ancora con riferimento alle regole sulla territorialità, segnalo che la scelta della compartecipazione o dell'addizionale all'IRPEF (quindi all'imposta sul reddito delle persone fisiche), può creare anche dei problemi, anche politici oltre che tecnici. Il presupposto dell'IRPEF, infatti, è integrato da redditi ovunque prodotti (in tutto il mondo); sicché il principio di correlazione, che dovrebbe ispirare l'attribuzione del gettito, è molto sfumato. Sarebbe forse corretto, se si vuole continuare ad utilizzare l'IRPEF, introdurre il criterio di riparto in base alla fonte del reddito, piuttosto che in base alla residenza. Quest'ultima consente infatti ad un ente locale di acquisire quota di un gettito che può essere stato prodotto in tutto il mondo e solo per un elemento formale quale è la residenza fiscale. Secondo me è più corretto, se si vuole utilizzare l'IRPEF, ricorrere al criterio della fonte del reddito, piuttosto che a quello della residenza del contribuente.

Un'altra osservazione che mi preme avanzare: il grande assente di questo disegno di legge è il contribuente, di cui non si dice praticamente nulla. A mio avviso, invece, tale figura dovrebbe ritornare al centro di una riforma sul federalismo fiscale. In che modo? Prevedendo, ad esempio, un livello massimo di pressione fiscale, da concordare possibilmente nell'ambito della manovra di bilancio. È importante comunque che venga fissato un livello di pressione fiscale e che questo venga ripartito tra i diversi livelli di governo. In questo modo si introduce una garanzia a regime. Il disegno di legge si preoccupa infatti di garantire l'invarianza della pressione fiscale, ma solo per la fase di avvio del federalismo; nulla si dice per il seguito. C'è pertanto il rischio che ciascun livello di governo proceda per proprio conto con un aggravio di pressione fiscale, di cui peraltro scontrerebbero gli effetti soprattutto gli enti locali, che sono più in prossimità degli elettori. Se la pressione fiscale aumenta, partendo dall'alto (cioè dal centro) ed arrivando in fondo, chi ne risente, o meglio chi subisce il malcontento, sono soprattutto gli enti più prossimi agli elettori.

Un altro elemento che dovrebbe essere introdotto è una garanzia procedimentale. Si tratta cioè di garantire che vi siano dei modelli procedurali comuni di attuazione dei tributi, onde evitare che si creino tanti microsistemi. Il disegno di legge parla di semplificazione: è opportuno però specificare cosa si intende per semplificazione, prevedendo che vengano individuati dei modelli generali di procedimenti di attuazione dei tributi, onde evitare che il contribuente debba tenere dietro a adempimenti e a scadenze diverse da Comune a Comune e da Regione a Regione.

Andrebbero poi rivisti i modelli di perequazione, che non sono chiarissimi su tre aspetti: chi finanzia, cosa si finanzia e chi viene finanziato.

C'è poi la grande differenza tra perequazione per le Regioni e perequazione per gli enti locali; in effetti, i due modelli non sono chiari alla lettura.

C'è il problema del ruolo del Parlamento e delle assemblee. Il disegno di legge dimentica fundamentalmente il ruolo del Parlamento, che è circoscritto soltanto alla fase di predisposizione del disegno di legge. In seguito, il ruolo del Parlamento è marginalissimo. Si prevede soltanto che vengano informate le Commissioni e che queste esprimano un parere assolutamente non vincolante.

Un'altra osservazione concerne la compatibilità con il diritto comunitario. Il vincolo comunitario è previsto solo limitatamente al pareggio di bilancio; a mio avviso anche per la disciplina attuativa del federalismo dovrebbe essere assicurata l'osservanza dei vincoli comunitari (come il divieto di aiuti di Stato o il divieto di limitazione alla libertà di circolazione delle merci e delle persone). Perché segnalo questo? Perché la responsabilità per la violazione del diritto comunitario è dello Stato; gli enti locali non sono responsabili nei confronti dell'Unione Europea. Bisognerebbe allora prevedere degli strumenti per l'esercizio di poteri sostitutivi da parte dello Stato, proprio per evitare di incorrere in violazioni comunitarie.

Un ultimo aspetto riguarda i meccanismi premiali di responsabilità, che mi sembrano poco incisivi, poco puntuali; insomma, dovrebbero essere chiariti. Si prevede infatti per gli enti virtuosi la possibilità di una maggiore autonomia tributaria, il che significa maggiore pressione fiscale. Questo, per il contribuente, non mi sembra il massimo dei vantaggi; infatti la virtuosità dell'ente verrebbe pagata dai contribuenti, che vivono in quel territorio (questo, appunto, non mi sembra un grande vantaggio). Si dovrebbe invece prevedere, se l'ente è stato virtuoso, la possibilità di riutilizzare nell'anno successivo le eccedenze prodotte rispetto ai saldi programmati. Con gli enti non virtuosi bisogna essere invece più stringenti, prevedendo, ad esempio, la dismissione degli *asset* patrimoniali nel caso in cui occorra arrivare al ripianamento dei *deficit*. Bisognerebbe inoltre vincolare la rimozione delle sanzioni (che sono correttamente previste nel divieto di spese discrezionali e nel divieto di assunzioni) al raggiungimento effettivo degli obiettivi di ripiano. Questo non è scritto. Bisognerebbe forse essere più puntuali e stabilire che le sanzioni (ovvero il divieto di assunzioni e il divieto di spese discrezionali) vengano meno se ed in quanto sono stati effettivamente raggiunti gli obiettivi di ripiano. Semmai si potrebbe prevedere, ma limitatamente ai livelli essenziali di prestazioni, la verifica della mera congruità (quindi in termini previsionali) degli strumenti predisposti: del resto, parliamo dei livelli essenziali di prestazioni che certamente non possono essere compromessi neppure dall'adozione di sanzioni per gli enti non virtuosi.

Questi, in sintesi, gli elementi che ho segnalato nella mia relazione.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Carinci per la sua esposizione. Do ora la parola al professor Roberto Pignatone.

PIGNATONE. Signor Presidente, la ringrazio per l'invito rivoltomi a prendere la parola in questo consesso. Da siciliano avverto, per un verso, l'entusiasmo per il poter discutere ed esprimere la mia opinione su un'esperienza di federalismo che si avvia e che richiama un'esperienza che la mia terra ha iniziato a vivere in un periodo addirittura precedente all'approvazione della Costituzione; per altro verso, sento il peso di un'esperienza certamente difficile di federalismo che la Sicilia ha vissuto, ovviamente con molte colpe anche da parte sua. Ritengo però che l'esperienza, pur se negativa, sia comunque di estrema utilità per chi si accinga a costruire il nuovo e questa probabilmente può essere la chiave di lettura della breve sintesi della relazione che ora formulerò, rinviando, per tutti i passaggi logici che qui non posso sviluppare, al testo scritto.

La mia idea sarebbe quella di cercare di svelare un'insidia che si può rinvenire nella trama del disegno di legge e che si lega agli equilibri costituzionali che domani saranno a difesa di questo modello che andiamo a costruire. Proprio l'esperienza cui facevo riferimento ci indica come qualunque modello di federalismo fiscale debba poggiare su un basamento costituzionale forte; altrimenti, fatalmente, la struttura stessa di interlocutori equiordinati, anche nel loro legittimo confliggere, porterà alla dissoluzione del sistema. Quindi, l'accordo, il *foedus*, deve necessariamente avere un fondamento di carattere costituzionale forte e deve guardare con attenzione agli equilibri che i diversi livelli di governo vengono a realizzare.

Sul disegno di legge n. 1117 esprimo un apprezzamento sincero, intanto per aver raccolto la sfida di cimentarsi con questa materia, cosa che obiettivamente fa tremare le vene ai polsi almeno guardandola sotto il profilo tecnico. Mi occupo anch'io di diritto tributario e quindi guardo all'aspetto tecnico-giuridico delle norme che sono state realizzate: ebbene, i concetti coinvolti in questo disegno di legge sono concetti estremamente pesanti, che hanno visto la dottrina e la giurisprudenza incontrarsi e scontrarsi in più circostanze, spesso pervenendo a soluzioni sostanzialmente difformi, di non consenso.

Quindi, esprimo un apprezzamento per il coraggio nell'aver raccolto la sfida e per averlo fatto per una ragione diversa rispetto a quanto è avvenuto, per esempio, seppur a livello di riforma dell'esistente, in Germania, dove l'iniziativa legislativa è scaturita da un meccanismo di illegittimità costituzionale «a tempo» innescato della Corte costituzionale. In questo caso, invece, il Parlamento, su iniziativa del Governo, si occupa della materia perché il Paese ritiene opportuno introdurre tale riforma: si tratta di un aspetto certamente positivo.

Non posso nascondermi, ovviamente, la valenza «politica» di una riforma di questo tipo. Sebbene il nostro discorso poggia sui meccanismi strutturali, e di ordine giuridico e di ordine economico, che si vanno a elaborare, è ovvio che tutto ciò, se vogliamo guardare al contribuente o al cittadino utente dei servizi pubblici, si traduce in garanzia sui livelli essenziali dei servizi, in limiti alla perequazione tra i territori, in altre parole, nella costruzione di un rapporto tra amministratori e amministrati.

Questo mio intervento non ha la pretesa di esaminare l'intero disegno di legge nelle sue parti (sarebbe troppo ambizioso farlo), quanto piuttosto di guardare al profilo dell'insidia cui accennavo. Insidia che sta, a mio avviso, nel rapporto tra la presenza di competenze esclusive e di competenze concorrenti all'interno della materia trattata dal disegno di legge, nella scelta dell'uso diffuso dello strumento della delega legislativa (discutiamo infatti di una legge delega; quasi tutte le norme contenute nel disegno di legge sono norme di delega) e nell'evoluzione del concetto di potestà tributaria, così come si è realizzata con l'introduzione delle nuove norme del Titolo V, che hanno rappresentato, sotto il nostro profilo di studiosi di diritto tributario, una svolta decisa.

Mi sono permesso nella relazione scritta di ricostruire, sia pur sinteticamente, l'evoluzione dell'espressione «sistema tributario» nella Costituzione. Con il nuovo Titolo V assistiamo all'introduzione della specificazione «dello Stato» per la prima volta nella storia costituzionale italiana rispetto ad una locuzione (l'unica contenuta nella Costituzione prima della riforma del Titolo V e mi riferisco all'articolo 53, comma 2, per intenderci quello concernente la progressività dell'imposizione) che faceva espresso richiamo al sistema tributario e non si sognava di aggiungere la specificazione «dello Stato». Questo perché al momento della costruzione della Carta costituzionale era assolutamente superflua, oserei dire impensabile, una specificazione del genere, posto che il sistema tributario non poteva che essere dello Stato. Ebbene, con l'introduzione del rinnovato Titolo V, all'articolo 117, lettera e), laddove si delinea la competenza esclusiva statale, si cita «il sistema tributario» specificando però «dello Stato». Esiste ovviamente una ragione: il principio di equiordinazione fa nascere inevitabilmente dei sistemi tributari locali, se li vogliamo chiamare così, certamente dei sistemi tributari delle Regioni (c'è anche in dottrina chi sostiene che si è vista la nascita di sistemi tributari degli enti locali). Certamente, se vogliamo ricondurre il concetto di sistema tributario all'esercizio della potestà legislativa, come ordinariamente si fa nel collegamento con l'articolo 23 della Costituzione, alla riserva di legge, dobbiamo parlare del fronteggiarsi di un sistema tributario dello Stato, oggetto di competenza esclusiva da parte dello Stato, e di sistemi tributari delle singole Regioni che legittimamente esercitano a loro volta la propria potestà legislativa, in quell'ambito, come potestà esclusiva. Su questo la sentenza della Corte costituzionale n. 102 del 2008, che veniva richiamata poc'anzi circa la tassa sul lusso in Sardegna, è inequivocabile e decisa: esistono dei sistemi tributari riferiti a ciascuna Regione. È questa la competenza esclusiva sulla quale il disegno di legge è chiamato ad intervenire segnandone i confini.

Inoltre, abbiamo una competenza concorrente che è costituita dal confluire dei sistemi regionali nell'unico sistema statale, perché certamente dobbiamo ricondurre ad unità il prelievo tributario. Ma in quest'ottica ciascuna delle componenti della Repubblica ha il suo ruolo predeterminato: lo Stato detta i principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica (si accennava alla contabilità pubblica; il tema della fi-

nanza pubblica mantiene, a mio avviso, degli aspetti di oscurità che andrebbero diradati); le Regioni invece dovranno dettare la disciplina.

Ma su cosa normano le Regioni in materia di coordinamento del sistema tributario? Sul coordinamento, dobbiamo presumere, del proprio sistema tributario negli ambiti locali e quindi con i tributi locali. È lì che si sviluppa la loro potestà legislativa secondo quanto previsto dall'articolo 117, comma 3, ultimo periodo: «Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato».

Veniamo alle scelte compiute nel disegno di legge, che si è trovato appunto a fronteggiare il tema del corretto riparto delle competenze legislative. Mi rendo conto che non era compito di poco momento. La scelta compiuta è quella di una normazione sostanzialmente indifferenziata delle materie. Nei singoli articoli del disegno di legge non troviamo distintamente regolamentate le materie di competenza esclusiva dello Stato e le materie in cui lo Stato interviene invece come autore dei principi fondamentali di coordinamento. Mi permetto di ricordare che nella proposta lombarda la scelta era differente; la scelta era di differenziazione delle materie: nei diversi articoli venivano trattate di volta in volta la materia che apparteneva alla competenza esclusiva e la materia che apparteneva alla competenza concorrente.

Vengo al dunque: la scelta (immagino deliberata, ma al tempo stesso presumibilmente produttiva di difficoltà, nell'interpretazione costituzionale, che fatalmente questo provvedimento legislativo dovrà affrontare, perché è difficile pensare che lo stesso possa non avere poi un vaglio costituzionale da parte della Consulta) di una normazione indifferenziata si coniuga con la scelta legittima e anche – se mi consentite – di opportunità politica (in termini anche di tempi di approvazione del provvedimento) di diffuso utilizzo dello strumento della delega legislativa. Ciò porta il provvedimento ad utilizzare lo strumento della delega all'Esecutivo per la parte che più propriamente è dello Stato, perché materia di competenza esclusiva (una per tutte, la perequazione, che è citata nella norma che prima richiamavo insieme alla materia del sistema tributario dello Stato; e fin là *nulla quaestio*), ma altresì, a questo punto, per la materia dei principi fondamentali di coordinamento. Questo, secondo me, crea delle difficoltà.

Nel testo scritto ho richiamato rapidamente l'evoluzione della giurisprudenza costituzionale sull'uso della legge delega in materia di principi fondamentali. C'è una sentenza della Corte costituzionale abbastanza tollerante, la sentenza n. 359 del 1993, che dice: nessun problema sull'uso – la riassumo in termini molto banali – di una delega anche in materia di principi fondamentali, posto che – ed è inequivocabile l'affermazione della Corte – altro sono i principi fondamentali, altro sono i principi e criteri direttivi della legge delega. Il ricorso era stato proposto sotto questo profilo, pertanto la Corte trovò agevole sottolineare che è inutile cercare di confondere il piano della legge delega, intesa come principi e criteri direttivi, con il piano dei principi fondamentali.

Tuttavia l'arresto giurisprudenziale più recente (mi rifaccio alla sentenza n. 280 del 2004, per intenderci quella che ha vagliato la legge 5 giugno 2003 n. 131, la cosiddetta «legge La Loggia», dove pure si era fatta una scelta di questo tipo, cioè l'ampio ricorso allo strumento della delega legislativa dettando principi fondamentali in materia di articolo 117, quindi di competenza legislativa), se ha salvato l'esperimento – chiamiamolo così – rinunciando a troncarlo, lo ha fatto però con un'interpretazione che la stessa Consulta definisce «minimale», affermando cioè che l'unica interpretazione conforme a Costituzione – sono parole forti quelle della Consulta – è quella di ritenere limitate quelle norme a profili di tipo meramente «ricognitivo» e «non innovativo». La Consulta afferma che in realtà esse norme non sono, quindi si giustifica il ricorso ad una delega. Si tratta di una sentenza sulla quale mi permetto di suggerirvi di compiere una valutazione, perché è un orientamento che la Consulta potrebbe reiterare e, data la rilevanza di questo provvedimento, e che potrebbe dar luogo ad una valutazione negativa in ordine ad un uso diffuso dello strumento.

Mi rendo conto che questa critica può sembrare eccessivamente radicale, una sorta di siluro alla linea di galleggiamento del provvedimento legislativo, ma non vuole minimamente esserlo. Ho fatto una premessa affermando che è interesse, credo comune, che il provvedimento, che tutti penso auspichiamo trovi approvazione, abbia però questo basamento costituzionale condiviso e certo. Richiamo ancora l'esperienza siciliana, nel senso che le parti di quel modello che poggiavano sulla Costituzione in maniera certa hanno resistito a cinquant'anni di contenziosi reciproci Stato-Regioni e non è cosa di poco conto.

Sotto il profilo operativo, proprio per non dare la sensazione di una critica sterile, fine a se stessa, secondo me si impone un'operazione di mero *drafting*, di separazione delle materie di cui parlavamo. Ci sono anche operazioni semplici, come quella ipotizzabile per l'articolo 4. Perché prevedere una norma di delega per la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, che si istituisce con l'articolo 4, sol per dettare le regole di composizione e di funzionamento? L'articolo 4 mi pare ben scritto: la Conferenza è istituita, sono dettati i suoi compiti. Il Parlamento lo approvi e lasci alla delega legislativa o addirittura ad un decreto di tipo attuativo la determinazione dei componenti e le regole di funzionamento. Perché rinviare al Governo anche l'istituzione?

L'altro intervento di *drafting* di cui parlavo potrebbe invece interessare gli articoli 5, 10, 15 e 19. Ho enucleato questi articoli perché, a mio avviso, sono quelli che più direttamente influenzano l'attribuzione di potestà impositiva rispettivamente alle Regioni e agli enti locali e sui quali, secondo me, sarebbe necessaria l'adozione di principi fondamentali da parte delle Aule parlamentari e non attraverso lo strumento dell'Esecutivo.

Con riferimento, poi, all'esercizio della delega c'è un problema di fondo. Sui principi fondamentali deve pronunziarsi il Parlamento e non soltanto in termini di principi e criteri direttivi. Questo, secondo me, è un problema di carattere giuridico (perché – come ho detto – l'orienta-

mento della Corte costituzionale desta perplessità su tale questione), ma anche di ordine politico; un problema che attiene proprio a quella equordinazione tra livelli di governo. Insomma, è compito di questo Parlamento dettare i principi fondamentali di coordinamento. Non può essere un'attività delegata al Governo perché – ricordo anzitutto a me stesso – il principio fondamentale di coordinamento è quello che poi va a dettare i limiti all'esercizio del potere legislativo da parte delle assemblee legislative regionali. È difficile da accettare l'idea che sia il Governo a produrre queste regole.

Tra l'altro, l'approvazione parlamentare dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica – mi riferisco in particolar modo al sistema tributario – rappresenta (faccio una considerazione di ordine politico, ma la sede è opportuna) un'importante prova generale di ciò che costituirà poi il lavoro del Parlamento in quella nuova dimensione che tutti ci auguriamo di poter vedere, che è il nuovo assetto federale dello Stato. Sappiamo tutti quanti, infatti, che in un assetto federale il ruolo dell'organo legislativo centrale è proprio quello di dettare le regole della convivenza dei livelli di governo. Mi sembra strano, allora, che oggi il Parlamento si sottragga a tale compito su questo primo atto così importante. Perché, a mio avviso, nessun federalismo fiscale può sussistere se non ha salde radici in un federalismo politico e istituzionale.

PRESIDENTE. Do ora la parola al professor Giuseppe Vitaletti.

VITALETTI. Signor Presidente, ringrazio anch'io le Commissioni riunite per l'invito che mi è stato rivolto. Svolgerò alcune brevi considerazioni di carattere generale, più ampiamente sviluppate nella relazione scritta che ho provveduto a trasmettere agli uffici, mentre mi soffermerò in maniera più estesa su alcune specifiche proposte.

Le considerazioni generali riguardano, innanzitutto, il modello dei costi *standard* e il modello del federalismo fiscale, come contrapposto a quello dei trasferimenti. Nel dibattito, dopo la grande innovazione dei costi *standard*, i due temi vengono ormai affrontati insieme, ma insieme in teoria non stanno. Vorrei richiamare l'attenzione sulla nuova distribuzione delle funzioni, un aspetto che, a mio avviso, occorrerebbe ulteriormente valorizzare, in particolare a seguito della ritirata dello Stato come Stato-imprenditore, che è doppia perché, se da un lato non ci sono più le partecipazioni statali in imprese pubbliche, dall'altro, importanti funzioni pubbliche (prima la sanità ed oggi l'istruzione) passano ad essere gestite in misura sempre più ampia dalle Regioni. Quindi, mentre prima si poteva parlare di Stato-imprenditore, ora si compie la svolta per la quale imprenditori pubblici sono gli enti territoriali: è questo il grande cambiamento intervenuto negli ultimi vent'anni. Da questo punto di vista è indubbiamente positivo il modello dei costi *standard*, di cui purtroppo non si parlava quando imprenditore era lo Stato – e ora ne vediamo le conseguenze, a distanza di tanti anni – anche se in teoria se ne poteva parlare: ad esempio, se si fossero confrontati i monopoli nazionali con i costi, forse

avremmo evitato tante situazioni negative. Quindi è opportuno che i costi *standard* ricevano una valorizzazione ulteriore, mettendo in evidenza che il nuovo Stato-imprenditore non è più lo Stato, ma gli enti territoriali (e meno male che è così!).

L'altra considerazione di carattere generale riguarda invece il fisco che, viceversa, diventa purtroppo sempre più internazionale, e ciò tende a tagliare le ali al fisco territoriale. Da questo punto di vista indubbiamente la delega può poco, salvo richiamare giustamente i grandi principi cui deve ispirarsi qualsiasi fiscalità, in particolare quella territoriale. Mi riferisco, innanzitutto, al principio della buona distribuzione territoriale della fiscalità (se così non fosse – come peraltro tende ad accadere purtroppo in Italia – quando si fa ricorso alle capacità fiscali, gli enti con minore capacità fiscale andrebbero in forte difficoltà); vi è poi il principio della flessibilità e quello della correlazione, che la delega valorizza molto. Con riferimento a quest'ultima, in particolare, nella storia della scienza delle finanze, si è sempre parlato di capacità contributiva e molto meno di beneficio o di correlazione. È quindi sicuramente importante, da questo punto di vista, che il principio della correlazione sia ormai diventato di dominio comune: affermare in un principio che l'ente territoriale, e in generale l'ente pubblico, prende a seconda di quanto ha dato, rappresenta un fatto assolutamente rilevante.

Un'altra importante caratteristica da sottolineare in materia di imposte, infine, soprattutto per quanto riguarda le partecipazioni, dovrebbe essere la possibilità di gestire in parte, perlomeno le imposte sui redditi: infatti, se la partecipazione fosse un mero prelievo di cassa, somiglierebbe molto ad un comodo trasferimento, laddove sarebbe opportuno che ci fosse una partecipazione alla gestione, parziale, ma significativa.

Sotto questo profilo, il disegno di legge si rende conto che di fatto il nuovo fisco, tendenzialmente globale – si è fatta l'Unione europea per coordinare il fisco – tende purtroppo ad andare verso l'alto, incontrando dei limiti gravi, perchè tutte le imposte principalmente usate per il federalismo fiscale (l'IRPEF, l'IVA, l'IRAP, le tasse sull'automobilismo e l'ICI) presentano questi aspetti, in misura più o meno ampia. Rinvio su questo tema alla relazione, nella quale ho cercato di fare un'analisi e di classificare ogni tipologia d'imposta in base alla rispondenza ai quattro principi: qui voglio soltanto sottolineare che, nell'insieme, si può dire che la rispondenza è parziale.

Il disegno di legge, però, non solo si rende conto di ciò, ma cerca di fare il possibile, dati i vincoli, per esempio valorizzando molto l'IRPEF. Si tratta di un'imposta che, seppure non ben distribuita, permette però la flessibilità; risponde inoltre al principio di correlazione, in misura non esaltante, ma significativa; favorisce una certa entrata nella gestione, anche se non come in passato. In ogni caso, dati i vincoli, la valorizzazione dell'IRPEF rappresenta un intervento opportuno.

Per quanto riguarda l'IVA, ricordo che, all'interno dell'Alta Commissione per il federalismo fiscale (che ha operato due legislature fa e che ho presieduto), abbiamo condotto una serie di studi e di analisi, anche se alla

fine, purtroppo, l'IVA rimane europea, e non si riesce ad intervenire molto sulla gestione e sulla flessibilità. L'introduzione, ad esempio, di un'addizionale sui consumi finali – che era stata una speranza – non solo è contraria alle disposizioni dell'Unione europea, ma non può poi essere regionalizzata. Giustamente allora l'IVA viene lasciata essenzialmente come finanziamento dei fondi di perequazione ed è una scelta corretta.

La stessa IRAP presenta diversi punti deboli per quanto riguarda il discorso sulle imposte locali: essa non risponde al principio di correlazione, ad esempio, anzi, ne rappresenta un po' l'antitesi. Ciò è riconosciuto e si cerca di individuare un percorso per sostituirla con contributi orientati alla correlazione.

Per quanto concerne poi le tasse sull'automobilismo e l'ICI, si è svolto l'estate scorsa, prima della delega, un dibattito anche se poi le varie proposte non sono andate in porto. Si è segnalato, però, che si tratta in principio di buone imposte locali (il ministro Tremonti parlerebbe di imposte sulle cose, vale a dire sulle automobili, appunto, e sugli immobili) e su questo bisognerebbe lavorare, anche se è estremamente difficile, e fare proposte più specifiche, perché si presterebbero di più, in principio, al federalismo fiscale. Il fatto che siano nate sotto una cattiva stella, come imposte patrimoniali, le ha rese meno adatte, determinando certe conseguenze, quali per esempio l'abolizione dell'ICI sulla prima casa.

In conclusione, se la questione dei costi *standard* è nuova ed in prospettiva piena di speranze, pur con i tempi necessari per renderne più certa l'attuazione, come ha chiarito anche prima il professor Muraro (si tratta comunque di un grosso lavoro, potenzialmente foriero di buone cose, rispetto al quale occorre fissare un termine), sulla questione del federalismo fiscale è difficile poter andare più avanti della delega, e quindi si è consapevoli dei vincoli che si è dovuto accettare.

Proverò a sintetizzare ora alcune proposte specifiche: tre si riferiscono al profilo fiscale, una agli enti. Per quanto riguarda l'IRAP nella delega giustamente si cerca di speculare sulla possibile sostituzione di tale imposta con tributi che obbediscano al principio della correlazione. Tuttavia, nonostante l'IRAP sia stata nel tempo progressivamente svuotata di base imponibile e ridotta di aliquota, resta a mio avviso un'imposta difficile da sostituire; si vedrà. Essa presenta anche dei vantaggi dal punto di vista del federalismo fiscale legando insieme redditi da lavoro dipendente connessi al territorio e redditi mobili e rappresenta, dal punto di vista del federalismo fiscale, l'unica possibilità per attrarre redditi mobili nel territorio. Non ce ne sono state altre. L'ILOR è fallita perché non si è riusciti a portarla sul territorio; l'IRPEG non viene menzionata per lo stesso motivo. L'unica possibilità di portare i redditi sul territorio – ripeto – è quella di unirli ai redditi da lavoro dipendente. È pertanto positivo che anche le imprese partecipino a questo meccanismo.

Nell'ipotesi che questo non si materializzi e che sia necessario tornare all'ILOR, che non è decentrabile, o ai contributi sanitari, che non sono proponibili, ritengo che si possa riflettere sull'idea di valorizzare l'I-

RAP dentro il federalismo fiscale come strumento per la fiscalità di sviluppo, che è menzionata nel disegno di legge delega ma senza contenuti.

L'IRAP mette insieme redditi mobili con redditi immobili legati al territorio; inoltre, essendo un'imposta sulla produzione, oltre che penalizzare la produzione stessa, così come in effetti avviene per il modo in cui è configurata, si presta anche quale mezzo per lanciarla. Ad esempio, se il nuovo valore aggiunto che si creerebbe nel Sud per un periodo accettabile per l'Unione europea (potrebbe trattarsi di cinque o dieci anni, comunque un periodo significativo, ma mai quello di venticinque anni di esenzione dall'ILOR) fosse esente dall'IRAP, ciò potrebbe rappresentare una fiscalità di sviluppo assai più potente di quella sui redditi. In passato si è proceduto non solo all'esenzione ventiquennale dall'ILOR ma anche ad una riduzione dell'aliquota dell'IRPEG, tuttavia questi strumenti non hanno mai funzionato. Forse lo sgravio totale per un certo periodo di imposta sulla produzione come l'IRAP, proprio perché colpisce l'emblema della produzione stessa, si presterebbe bene a configurarsi come fiscalità di sviluppo. Lascio questa osservazione alla vostra valutazione. Ripeto, alternative a queste che ho citato in materia di fiscalità di sviluppo mi sembrano difficilmente configurabili.

In tema di tassazione degli immobili, l'ICI ha avuto un ruolo importante; è stata antesignana della finanza locale ma aveva il difetto di origine di essere stata congegnata come una patrimoniale limitata solo alla parte fissa, la parte immobile, della ricchezza. In quest'ottica l'esenzione totale sulla prima casa, che si può considerare un patrimonio di base, ha forti giustificazioni, ma questa manovra, purtroppo, ha svuotato l'ICI e l'ha resa un po' monca. Ne resta quindi solo una parte e si fa strada l'idea di eliminarla del tutto sostituendola con un'altro meccanismo. È indubbiamente vero che gli immobili sono beneficiari di molti servizi locali (viabilità, illuminazione, verde, fognature) dei quali solo alcuni sono prezzati. Pertanto, richiedere agli immobili un contributo generale a titolo di beneficio e non a titolo di patrimonio è un'ipotesi su cui bisogna lavorare.

Occorrerebbe valorizzare la tipologia d'uso (una cosa è l'abitazione, altro sono i beni strumentali) o addirittura la localizzazione (una cosa è il centro, altro è la periferia), perché spesso si assiste alla corsa per localizzare gli uffici nelle zone centrali. Pertanto, specie per gli immobili non strumentali, avrebbe senso porre un limite, magari sul principio del beneficio economico. Si potrebbe anche fare riferimento ai metri quadrati lordi anziché ai vani catastali, o ancora, si potrebbero individuare degli indizi di beneficio, indicando per ogni zona i benefici dell'attività pubblica cercando di catalogarli in qualche modo per inserirli in questa aliquota che dovrebbe commisurarsi all'imponibile.

La riforma del catasto rappresenta un percorso lungo e difficile. Sin dagli anni '80 si diceva che si sarebbe dovuta affrontare ma non se ne è mai fatto niente. Nell'ottica di quanto avviene negli altri Paesi sarebbe opportuno indicare un percorso seppur lungo avente un fine certo. Non è questione di breve periodo, ma lavorare su una tassa sui servizi estesa, con differenze, a tutti gli immobili è comunque importante.

Per quanto riguarda il breve periodo, l'idea di far uscire dall'IRPEF anche gli immobili, dal momento che a questa è stato sottratto quasi tutto, ipotizzando l'applicazione di un'imposta proporzionale, di cui si è parlato a lungo, affidata agli enti locali, mi sembra presenti molti problemi. È, infatti, sperequata sul territorio. Anche l'ICI residua, però, è sperequata sul territorio. Pertanto, incrementare almeno in questa fase la parte di gettito proveniente dagli immobili che andrebbe alle autonomie locali è un'ipotesi di spargimento a seguito della quale si potrebbe proporre l'applicazione di un'imposta che sostituisca totalmente l'ICI.

Ho già affermato che l'IRPEF è stata ampiamente valorizzata. La tecnica della sovraimposta, per certi versi, comporterebbe dei vantaggi ma, per il modo in cui è congegnato il meccanismo, trasbordando dall'imposta erariale a quella locale, sarebbe necessario prevedere un'addizionale. In merito a questo aspetto bisogna condividere la scelta che è stata fatta.

Da un confronto con le categorie – ho diversi contatti con quelle della piccola impresa – ho potuto constatare che, in fondo, le forti flessibilità delle imposte territoriali sono quelle che possono essere scaricate sull'IRPEF, sull'IRAP e sugli immobili strumentali, quindi sull'ICI relativa a questi ultimi. Sono flessibilità molto importanti; anche quella concernente l'ICI è notevole come potenzialità. Concordo su un'osservazione espressa dalle categorie: purtroppo sono le piccole imprese che si candidano ad essere gravate da tutte e tre le flessibilità che ho citato. Il lavoro dipendente è escluso da questo discorso perché non è gravato dall'IRAP e dagli immobili; stesso discorso per le società di capitali, su cui invece grava l'IRPEG e non l'IRPEF. Pertanto, è proprio la piccola impresa su cui potrebbero scaricarsi tutte le flessibilità. Sotto questo profilo, si potrebbe ad esempio prevedere che, quando scatta la flessibilità dell'IRPEF regionale in parallelo a quella dell'IRAP, o quando scatta la flessibilità dell'IRPEF comunale in parallelo a quella dell'ICI sugli immobili strumentali, le piccole imprese abbiano accesso a sconti sull'addizionale facoltativa dell'IRPEF, in proporzione al *surplus* di pagamento dell'IRAP e/o sugli immobili strumentali. Mi rendo conto che sono meccanismi complicati, ma si tratterebbe di un piccolo segnale di attenzione, comunque importante, per le piccole imprese che sono l'ossatura delle economie locali.

Per quanto riguarda le province, tutti hanno parlato della loro abolizione, ma mi sembra che nel disegno di legge l'argomento non venga neppure sfiorato.

Al contrario, il provvedimento affronta il maniera molto elaborata la questione delle Regioni a statuto speciale. Il tema si è progressivamente affinato e, finalmente, si prevedono meccanismi per far partecipare questi enti al federalismo fiscale. Sulla perequazione, nell'ultima versione, si prevede una partecipazione, anche in relazione ai costi *standard*. Ritengo che su un simile tema più si riesce a dire meglio è. Si pone, infatti, il problema della proliferazione degli enti, o quello di prestare particolare attenzione alle Regioni poco sviluppate, come la Calabria e la Sicilia. In un contesto in cui si parla di Europa, di globalizzazione, è necessario fare

tutto il possibile per dare un segnale maggiore rispetto a quello comunque presente nel disegno di legge delega, per dimostrare la volontà di avvicinare le Regioni a statuto speciale a quelle a statuto ordinario.

PRESIDENTE. Do ora la parola al professor Alberto Zanardi.

ZANARDI. La ringrazio, signor Presidente, per l'invito rivoltomi. Esprimo anzitutto condivisione ed apprezzamento per l'impianto generale del disegno di legge che – fortunatamente, dal mio punto di vista – ha abbandonato le scelte di frontiera che erano proprie della proposta della Regione Lombardia e che, peraltro, in buona parte riprende le linee dell'analogo progetto che era stato presentato dal governo Prodi.

Circa gli elementi di insoddisfazione, mi sembra che in generale questo sia, come spesso è stato sottolineato, un testo generico, in alcuni casi anche ambiguo e contraddittorio. I principi sono formulati in modo talmente indeterminato da lasciare spazio, nell'attuazione della delega, a delle specificazioni che potrebbero portare ad esiti radicalmente diversi in termini di allocazione delle risorse fra i vari territori.

Ci sono molti passaggi del testo che meriterebbero di essere commentati, ma non voglio ripetere ciò che è già stato detto dai colleghi, in particolare dal professor Muraro e dal professor Vitaletti. Desidero invece sottolineare alcuni punti fondamentali che mi sembrano nuovi, rispetto alle cose già dette questa sera. Il profilo a mio avviso più critico, nell'ambito dell'impianto generale del disegno di legge, è quello delle relazioni finanziarie fra Stato, Regioni ed enti locali. Mi sembra uno dei punti critici nel senso che – non diversamente da quanto accadeva con il progetto Prodi – non è chiaro (almeno a me) quali sia il disegno generale delle modalità di finanziamento degli enti locali (Comuni e Province) e di tutta la filiera delle relazioni finanziarie tra Stato, Regioni e Comuni. Quello tra l'articolo 9 e l'articolo 11, è uno snodo soltanto grossolanamente abbozzato che, probabilmente, oltre a manifestare qualche contraddizione interna, deve essere oggetto di alcune riflessioni aggiuntive. Il che richiama un altro punto fondamentale, cioè il ruolo della Regione nel coordinamento della finanza locale. In termini ancor più generali: cosa vogliamo far fare alle Regioni? Vogliamo, cioè, che le Regioni rimangano sostanzialmente dei soggetti della spesa sanitaria o che abbiano qualche funzione aggiuntiva, propria dei modelli di federalismo più accentuato?

Dico cose che tutti noi sappiamo bene. Il progetto del Governo impernia la finanza comune sulla distinzione fra funzioni fondamentali svolte a livello municipale e funzioni non fondamentali. Rispetto a queste due tipologie disegna meccanismi di finanziamento e di perequazione distinti. Da un lato, per le funzioni cosiddette fondamentali, peraltro non ancora individuate, c'è la previsione di un finanziamento integrale, dall'altro, per quanto riguarda le funzioni non fondamentali, ci si accontenta di una perequazione più lasca, fondata essenzialmente sull'equalizzazione delle capacità fiscali tra Comuni senza badare alle differenze di bisogni fra le popolazioni dei diversi Comuni.

Questo schema di finanziamento e di perequazione tra Comuni riprende in realtà esattamente ciò che si prevede per le Regioni. Anche in quel caso vi è una ripartizione fra le funzioni garantite dai livelli essenziali delle prestazioni e le funzioni più autonome delle Regioni, così come c'è una ripartizione tra modalità di finanziamento: perequazione integrale sulla prima tipologia di spesa ed equalizzazione, peraltro parziale mi pare di capire, delle capacità fiscali sulla seconda categoria. Tuttavia, questa sorta di parallelismo tra Regioni e Comuni, tra funzioni fondamentali e non fondamentali da un lato e funzioni assistite o meno dai livelli essenziali delle prestazioni dall'altro comporta una serie di problemi che voglio richiamare rapidamente.

Il primo è un problema di coerenza interna del testo. Da un lato, come dicevo, l'articolo 9 prevede che ci siano funzioni fondamentali e non fondamentali e meccanismi di perequazione distinti. Successivamente l'articolo 11 specifica le modalità di funzionamento del sistema perequativo. Ma nell'articolo 11 la separazione tra funzioni fondamentali e non fondamentali si perde, nel senso che il sistema di determinazione dell'entità e del riparto del fondo perequativo dei Comuni e delle Province non distingue più tra funzioni fondamentali e funzioni non fondamentali. In realtà, si richiamano soltanto indicatori di fabbisogno determinati e individuati distintamente tra spese di parte corrente e spese infrastrutturali. È un mero meccanismo di riparto di un fondo basato su indicatori generali di fabbisogno.

Mi sembra inoltre che l'articolo 11 contenga anche un errore materiale piuttosto grossolano. Si istituisce cioè – come sappiamo – nel bilancio delle Regioni un fondo perequativo a favore dei Comuni che nell'anno iniziale della riforma ha una dimensione determinata dalla differenza tra i trasferimenti statali a favore dei Comuni, che vengono soppressi, e il gettito dei tributi assegnati ai Comuni. Questo mi sembra un errore, nel senso che all'inizio della storia, nel primo anno della riforma, mi aspetterei che il fondo perequativo garantisca la spesa storica dei Comuni. Il che vuol dire che l'entità del fondo dovrebbe essere data, nella sua dimensione complessiva, dalla differenza tra la spesa storica attuale e i tributi comunali e non tra i trasferimenti aboliti e i tributi comunali.

Al di là di queste incoerenze interne e di questi, forse, errori materiali, credo che esista un problema più strutturale in questo parallelismo tra finanza comunale e finanza regionale. La Costituzione riserva alla potestà esclusiva dello Stato sia la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, sia la individuazione delle funzioni fondamentali dei Comuni e delle Province e, tuttavia, la motivazione sottostante a questa riserva di legislazione statale mi sembra molto differente.

Per i livelli essenziali delle prestazioni c'è evidentemente la volontà di garantire una equità sostanziale tra i cittadini per quanto riguarda la fornitura effettiva di servizi che sono particolarmente rilevanti dal punto di vista sociale. Quanto alle funzioni fondamentali dei vari enti locali, mi sembra che invece la motivazione sia essenzialmente quella di tutelare le aree di intervento degli enti locali rispetto ad eventuali invasioni di

campo da parte di altri livelli di governo. Quindi, si vogliono riservare certe materie unicamente a quel determinato livello di Governo: al Comune, piuttosto che alle Province.

Certamente è vero che questi due insiemi, cioè le funzioni fondamentali e le funzioni garantite dai livelli essenziali delle prestazioni possono essere – e in molti casi lo sono – sovrapposte fra di loro. Prendiamo il caso degli asili nido. Certamente gli asili nido saranno garantiti dai livelli essenziali e, al contempo, rappresenteranno una funzione fondamentale dei Comuni. Ma questa è una coincidenza che non necessariamente si applica. Molte funzioni dei Comuni potranno non avere un contenuto, dal punto di vista equitativo, così pervasivo da essere considerate come funzioni garantite dai livelli essenziali delle prestazioni.

La mia critica rispetto a questa mera trasposizione di quello che è uno schema proprio delle Regioni (che distingue tra lettera *m*) e non) al caso dei Comuni, nella distinzione fra funzioni fondamentali e non, sta nel fatto che appunto questa coincidenza non sempre si verifica. Quindi, probabilmente, bisogna ripensare le modalità di finanziamento e di perequazione degli enti locali per meglio coordinare questo passaggio fondamentale tra le materie di cui alla lettera *m*) e le materie di cui alla lettera *p*) dell'articolo 117 della Costituzione.

Tra l'altro, un corollario di quanto appena detto – nonché un aspetto problematico del testo attuale – è che il finanziamento dei Comuni, dovrebbe ricomprendere anche il finanziamento delle funzioni amministrative, cioè dell'effettiva offerta dei servizi nelle materie tutelate dai livelli essenziali delle prestazioni. Considerando l'esempio precedente degli asili nido, dovremmo trovare, all'interno del testo, l'affermazione che gli asili nido, in quanto funzione fondamentale, garantita anche dalla lettera *m*), sono finanziati in capo ai Comuni. In realtà, i livelli essenziali delle prestazioni sono finanziati in capo alle Regioni e quindi ci deve essere una regola che spieghi come si fa a trasferire le risorse dalla Regione a cui vengono assegnate in prima istanza a favore dei Comuni. Ma nel testo nulla si dice circa la ripartizione fra Comuni del finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni.

Non ho qui il tempo per presentare in dettaglio una possibile soluzione, tuttavia credo che una via promettente sia quella di prevedere che il finanziamento e la perequazione siano determinati in prima battuta con riferimento ai territori regionali e solo successivamente le risorse siano attribuite agli enti territoriali responsabili dell'attuazione delle funzioni amministrative. Si tratta di un modello proprio dei sistemi di federalismo più avanzati ed anche di alcune Regioni a statuto speciale in cui le risorse vengono attribuite in termini di territori regionali in capo alle Regioni che poi hanno un ruolo importante nel coordinamento della finanza locale.

Un altro punto di sofferenza del disegno di legge riguarda la questione della dinamica dei sistemi di finanziamento e di perequazione. Il disegno di legge manca di regole precise che governino nel tempo la dinamica dei sistemi di finanziamento e di perequazione sia delle Regioni

che dei Comuni. Questo è un argomento complesso perché riguarda, in modo distinto, le funzioni più garantite e meno garantite dai diversi sistemi di perequazione, la transizione dalla spesa storica ai livelli *standard* e le modalità di revisione dei parametri fondamentali dei sistemi di finanziamento e di perequazione, una volta che la transizione si sia conclusa. Cosa succederà quando, in futuro, saranno stimati fabbisogni *standard* e capacità fiscali? Come si evolverà, in termini di manutenzione ordinaria, il sistema di finanziamento delle Regioni e dei Comuni (considerate, ovviamente, anche le funzioni autonome delle Regioni e le funzioni non fondamentali dei Comuni)?

In generale, credo che, con riferimento soprattutto alla fase di transizione, data la complessità dei problemi posti dalla riforma e data anche la lunghezza dei tempi che essa implica, sarebbe consigliabile, per garantirne il buon fine, la fissazione di una *road map* della riforma, cioè di un percorso articolato, fatto di attuazioni progressive di blocchi specifici, con scadenze precise e vincolanti, in pratica una sorta di calendarizzazione delle diverse tappe di attuazione della riforma.

Un approfondimento particolare, sempre nell'ambito della dinamica dei sistemi di finanziamento, riguarda anche quelli che vengono spesso indicati come i livelli essenziali dinamici delle prestazioni. Partiamo, cioè, da una situazione in cui i livelli delle prestazioni che riguardano funzioni relevantissime, come la sanità ma soprattutto l'assistenza, sono estremamente differenziati tra Regione e Regione, tra Comune e Comune. Il problema è disegnare dei percorsi di convergenza a partire da situazioni iniziali molto differenziate con la finalità di portare gli enti che sono più indietro nelle capacità di offerte dei servizi essenziali a colmare progressivamente i divari che li dividono da quelli più avanzati, senza tuttavia penalizzare questi ultimi.

Un aspetto su cui riflettere è quello della natura dei livelli essenziali delle prestazioni. Il disegno di legge, molto correttamente, guarda ai livelli essenziali delle prestazioni come un elemento essenziale di incentivo all'efficienza dei governi decentrati. Però nulla dice circa le modalità di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni. Soprattutto, va in qualche modo sciolta un'ambiguità di fondo che è stata anche recentemente sottolineata dal professor Muraro, riguardo a cosa si debba intendere esattamente con «livelli essenziali delle prestazioni»: si tratta di una sorta di elencazioni di prestazioni che dovrebbero essere garantite su tutto il territorio nazionale e valorizzate in termini di costi *standard*? Oppure si tratta di meri criteri di riparto di un fondo che è fissato esogenamente e che è determinato da considerazioni di compatibilità macrofinanziaria (come collettività nazionale, quanto vogliamo dedicare alla sanità, all'assistenza e all'istruzione)? È un approccio micro da un lato e macro dall'altro ma la sua natura fondamentale non è adeguatamente specificata nel testo.

Aggiungo ora alcune brevi osservazioni su altri punti importanti che non ho tempo di approfondire, come ad esempio il coordinamento del sistema tributario. Mi sembra che nel disegno di legge manchino le indicazioni necessarie sull'architettura complessiva del sistema tributario nazio-

nale, cioè su quali siano i grandi obiettivi che vogliamo dare ai pilastri del nostro sistema tributario in termini di imposte fondamentali. È stato spesso sottolineato che per i Comuni manca un chiaro riferimento ad uno strumento tributario esclusivo del livello comunale in materia di immobili mentre si sovraccarica l'IRPEF, quale strumento di finanziamento dei vari livelli di governo, con il rischio che un'imposta che diventa sempre più condivisa tra i diversi livelli di governo si indebolisca nel suo obiettivo fondamentale, cioè fare perequazione a livello nazionale tra individui con diversa capacità contributiva.

Qualche parola dovrebbe essere dedicata al federalismo differenziato. Il disegno di legge non tratta dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione. Certo, questa è un'applicazione dell'articolo 119 ma credo che la possibilità da parte delle Regioni di assumere funzioni aggiuntive possa costituire un elemento importante della transizione dalla situazione attuale al sistema a regime.

Il disegno di legge non interviene sulle regole di disciplina fiscale per la finanza pubblica nel suo complesso e sulla sua articolazione tra diversi livelli di Governo, in particolare sulla riforma del patto di stabilità interno e sulla legge finanziaria per la finanza decentrata. A questo proposito ricordo che nel disegno di legge Prodi c'era l'idea – che mi sembrava positiva – del coordinamento dinamico della finanza decentrata.

Infine, c'è il fatto che tutta questa ampia discussione si sta sviluppando senza numeri, cioè senza alcuna valutazione quantitativa degli effetti che possono avere i diversi blocchi costitutivi di questa riforma. Certamente, tali valutazioni quantitative sono molto complesse, soprattutto per alcuni segmenti della riforma. Penso soltanto al problema dei livelli essenziali delle prestazioni: finché non definiamo in qualche modo cosa sono è difficile valutare l'effetto dei sistemi perequativi collegati alle materie assistite dai livelli essenziali delle prestazioni. Su altri blocchi della riforma, però, qualche simulazione può essere fatta.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Zanardi per il suo intervento.

VITALI (PD). Signor Presidente, ringrazio gli esperti presenti, che credo abbiano fornito, anche per il Governo, elementi preziosissimi al nostro lavoro di cui tutti dovremmo far tesoro. Rivolgo dapprima una domanda di carattere generale a tutti i nostri ospiti e quindi una domanda a ciascuno di loro.

Ritenete possibile, come ci ha detto essere possibile il presidente dell'ISAE audito giovedì scorso, produrre una simulazione, ancorché di massima, sugli effetti del disegno di legge del Governo, in modo tale che il Parlamento sia assistito da queste simulazioni nel momento in cui viene chiamato ad una decisione davvero rilevante come quella di affidare al Governo la delega su una materia fondamentale come l'architettura del sistema tributario e i gradi di autonomia da concedere a Regioni ed enti locali?

Al professor Muraro, che saluto in modo particolare dal momento che è stato presidente della Commissione tecnica per la finanza pubblica nella scorsa legislatura – Commissione peraltro non rinnovata, anzi, abrogata dall'attuale Governo, quando a mio avviso sarebbe stato opportuno avvalersi anche di questo ausilio –, vorrei porre una domanda su uno dei temi rilevanti che egli ha affrontato. Mi riferisco alla perequazione tra gli enti locali. Egli propone di sostituire la previsione, presente nel disegno di legge del Governo, di due fondi, uno per i Comuni ed uno per le Province, con un fondo unico assegnato alle Regioni. Questa è una delle soluzioni possibili. Chiedo al professor Muraro se non consideri invece utile l'accenno, fatto dal professor Zanardi nella parte del suo intervento in cui ha affrontato il medesimo tema, ad una sorta di terza via tra quelle finora maggiormente esaminate, ovvero perequazione interamente in capo alle Regioni; perequazione sostanzialmente in capo allo Stato. Mi riferisco ad un'idea di perequazione globale territoriale che si fondi sull'individuazione, attraverso forme di garanzia generali, delle modalità per l'assegnazione delle risorse agli enti locali, fatta salva per il Governo la possibilità di intervenire in base all'articolo 120 della Costituzione, relativo ai poteri sostitutivi.

Il professor Carinci, a mio modo di vedere, ha messo il dito su due piaghe, piuttosto rilevanti, del disegno di legge del Governo. La prima attiene al fatto che, come dice il professor Carinci, alla fine ciò che viene dichiarato in apertura, il voler assicurare al sistema delle Regioni e degli enti locali maggiore autonomia tributaria, si rivela un obiettivo non perseguito in modo coerente dal testo. Egli introduce anche una fattispecie interessante, vale a dire la possibilità di togliere quel vincolo alla doppia imposizione su uno stesso presupposto. Ricordo che negli Stati Uniti vi sono due imposte sul reddito, una federale, l'altra dei singoli Stati.

Mi chiedo se per correggere questo difetto, da lui indicato nel disegno di legge del Governo, non vi sia una via percorribile anche nel rapporto tra Parlamento e Governo. È evidente infatti che siamo di fronte ad una legge delega e forse sarebbe necessario, per individuare margini di autonomia tributaria più ampi, tracciare delle linee per ridisegnare l'architettura del sistema tributario.

Il professor Carinci affronta poi il tema del quarto comma dell'articolo 119, relativo al finanziamento integrale delle funzioni pubbliche assegnate ai diversi livelli istituzionali decentrati. Nella sua relazione egli afferma che questo è un principio che contraddice il federalismo fiscale. Mi permetto di avere un'opinione diversa e a questo proposito pongo una domanda. L'opinione diversa nasce dal fatto che nel testo non c'è scritto qual è il grado al quale devono essere finanziate le funzioni pubbliche, ma il fatto che siano finanziate integralmente è in qualche modo coerente con la lettera *m*), secondo comma, dell'articolo 117, vale a dire con i livelli essenziali delle prestazioni civili e sociali. È evidente che la Costituzione, in modo coerente, prevede che venga garantita un'equità nella soddisfazione dei bisogni fondamentali in tutti i diversi territori del Paese. Mi chiedo, e chiedo al professor Carinci, se questo principio –

che secondo me dovrebbe essere introdotto nel disegno di legge delega, cosa che attualmente non avviene non essendo citato in alcun punto – non possa essere interpretato, coerentemente con il principio federalista, come garanzia dei livelli essenziali che possono variare; altrimenti è chiaro che non c'è autonomia e responsabilità possibile che questa variazione, che però deve essere assegnata ad un sistema che garantisca una maggiore autonomia tributaria.

Il professor Pignatone ha suggerito quella che anch'io considero assolutamente un'utile disposizione volta a distinguere ciò che è competenza esclusiva dello Stato da ciò che invece rientra fra i principi fondamentali di una legislazione concorrente. In materia tributaria siamo infatti di fronte a questo tipo di situazione. Non so se ciò è possibile, ma anch'io lo riterrò utile.

Al professor Vitaletti, infine, chiedo se può approfondire maggiormente il tema della tassazione sugli immobili. Anche in questo caso il professor Vitaletti ha toccato un nervo scoperto della situazione attuale. Stiamo infatti parlando di federalismo fiscale e attuazione dell'articolo 119 in una situazione in cui stiamo andando in direzione diametralmente opposta. Dico «stiamo andando» perché anche il Governo Prodi, nella precedente legislatura, ancor prima di iniziare a lavorare sull'abolizione dell'ICI per l'abitazione principale, attraverso il famoso tema degli immobili ex rurali aveva sostituito entrate proprie con trasferimenti. Stiamo andando quindi in una direzione diametralmente opposta.

A me pare interessante l'idea relativa all'ICI di un'abolizione dell'IRPEF erariale sui redditi immobiliari, introducendo in suo luogo un'imposta sostitutiva da destinare ai Comuni dove sono situati gli immobili. Al convegno di martedì scorso, svolto nella sala Zuccari di Palazzo Giustiniani e a cui era presente il presidente Vizzini, il presidente Baldassarri ha avanzato una proposta simile a quella del professor Vitaletti al quale chiedo, se possibile, di approfondire questo aspetto.

MORANDO (PD). Signor Presidente, la prima domanda, che rivolgo in particolare agli economisti, concerne i numeri. Ammetto che per valutare gli effetti dell'applicazione della legge in questione facendo riferimento ai numeri che descrivono la realtà del Paese e la spesa pubblica attuale vi sono difficoltà, anche perché purtroppo gli strumenti di analisi non sono adeguati. Tuttavia fatico a comprendere, e al riguardo volevo conoscere la vostra opinione, perché non si possa prendere il disegno di legge attuale, contenente principi e criteri direttivi di delega (quindi senza rimandare questa discussione al momento in cui il Governo emanerà i decreti delegati), e agendo su un modello matematico che descrive astrattamente attraverso i numeri l'attuale realtà, a prescindere da come sia effettivamente (la situazione di ogni Regione, il complesso della spesa pubblica italiana, l'andamento della ricchezza e così via), applicarvi la legge, come definita dalla proposta del Governo o da quella che altri avanzeranno nei prossimi giorni. In questo modo, attraverso modelli astratti

che però consentono di verificare gli effetti dell'applicazione della legge, si può andare ad un confronto realmente di merito.

Cosa c'è di impossibile nel tentativo che sto proponendo? Se la risposta fosse che i principi di delega sono talmente generici (non generali come devono essere) da impedire l'applicazione di qualsiasi modello matematico, direi che stiamo facendo una legge del tutto inutile. Siccome siamo in tempo, bisogna modificarla in maniera tale che i principi e i criteri direttivi suggeriscano delle soluzioni. Poi, naturalmente, nel modello matematico si potrà mettere in evidenza che è possibile applicare quel principio secondo una certa percentuale o secondo altre. Se, invece, la risposta fosse che è impossibile simulare su un modello astratto di definizione della realtà in termini quantitativi del Paese l'applicazione di questa legge, delle due l'una: o non è vero che è impossibile – e allora tutto risponde – o se è davvero impossibile ciò segnala che il disegno di legge è da cambiare integralmente perché è assurdo che non si possa fare una valutazione. Volevo chiedervi un approfondimento su questo punto.

La seconda osservazione è su un tema già ripreso e molto controverso: la perequazione a favore degli enti locali la fa lo Stato centrale o la fanno le Regioni? C'è un solo fondo di perequazione o ce ne sono due? Già il disegno di legge Calderoli contiene un tentativo di mediazione. A mio giudizio, non è una mediazione: lì ci sono realtà. È vero che quel fondo passa per i bilanci regionali, ma ci passa in modo tale che la Regione non conta assolutamente niente; in realtà, i fondi sono due e la perequazione verso i Comuni è diretta: Stato centrale-Comuni.

Questa soluzione, secondo me, non è soddisfacente. Cerco di approfondire il seguente aspetto. I Comuni hanno una ragione particolare per preoccuparsi quando si ipotizza di applicare il modello, che possiamo chiamare Giarda perché è colui che ha più insistito, secondo cui bisogna dare i soldi alle Regioni perché queste li diano ai Comuni. Questi ultimi hanno, secondo me, moltissimi torti a contrastare tale soluzione, ma hanno una ragione: date le condizioni finanziarie delle Regioni, se davvero quel fondo passasse nel loro bilancio queste potrebbero decidere di dare i soldi per competenza, ma per cassa non li daranno mai ed è inutile che ne spieghi il motivo. Basta guardare il bilancio di una Regione e si capisce perché la recente vicenda del Comune di Roma in larghissima misura è attribuibile – le strumentalizzazioni politiche varie si sono compensate – al rapporto Regione- Comuni e come questo c'entri moltissimo nel determinare il problema.

Mi chiedo se non si possa adottare la soluzione che propone il professor Zanardi. Stabiliamo che la quota del fondo perequativo ha come riferimento il territorio regionale, la regione (con la «r» minuscola). Nei principi di delega ipotizziamo che la decisione di riparto avvenga in sede regionale secondo criteri che coinvolgano sia la Regione in questione (quella con la «r» maiuscola) sia il sistema delle autonomie che decidono. Solo nel caso in cui non decidano, lo Stato centrale interviene a favore dei Comuni con il potere sostitutivo, ma solo in questa chiave. Però, una volta che per competenza la decisione a favore dei Comuni è stata assunta nella

sede della concertazione regionale, i soldi per cassa ai Comuni li dà lo Stato. Si risolve così la fonte del terrore dei Comuni: se i soldi li hanno le Regioni non li daranno mai anche se a ciò sono tenute. Se fosse possibile ipotizzare tecnicamente – e secondo me non è impossibile – questo dualismo del rapporto competenza-cassa, secondo me, risolveremmo uno dei problemi fondamentali di questo disegno di legge. Continuando con questo conflitto tra regionalisti e autonomisti inteso in modo comunardo non andremo da nessuna parte.

Noi tenteremo con il nostro disegno di legge di ipotizzare una soluzione di questo tipo, ma volevo chiedere a coloro che si sono occupati più approfonditamente della questione, se ritengano in partenza che il discorso che sto facendo abbia un difetto che lo renda a priori inattuabile o impensabile.

GARAVAGLIA Massimo (*LNP*). Signor Presidente, mi riallaccio a quanto diceva poc'anzi il senatore Morando in maniera pertinente. Per quanto riguarda i dati c'è da dire che nella precedente audizione la Corte dei conti ha iniziato a predisporre delle tabelle e delle simulazioni; per cui, alla domanda se sia possibile e realistico fare ciò si può rispondere dicendo che lo è, tant'è che la Corte dei conti ha iniziato a farlo.

Per quanto riguarda la questione della perequazione a livello regionale, personalmente concordo con quanto diceva il senatore Morando distinguendomi per una piccola variazione che, secondo me, è fondamentale. Questo tutela i Comuni e va bene per i territori solo nel caso in cui c'è un trasferimento perequativo importante; viceversa, per le Regioni che partecipano al fondo perequativo il meccanismo deve funzionare esattamente all'opposto; ovvero lì si agisce a livello di tesoreria regionale; per le Regioni e per i Comuni che ricevono la perequazione può funzionare il meccanismo che suggeriva il senatore Morando. Sulle tesorerie regionali, pertanto, in quel caso gli importi di perequazione relativi ai Comuni compaiono in maniera figurativa. Questo può funzionare solo in senso discendente e non in senso ascendente.

Venendo alla famosa questione delle imposte locali emersa in più interventi, giustamente il punto lascia una certa libertà di analisi. Mi domandavo in particolare se si possa ottenere una quantificazione della proposta fatta dal professor Vitaletti di utilizzo dell'IRPEF, di questa imposta sostitutiva. Ciò servirebbe a capire se questa ipotesi sia sufficiente quantomeno per coprire la differenza discrezionale che aveva in precedenza l'ICI sulla prima casa. In altre parole, mi chiedo se, almeno per la quota aggiuntiva rispetto alla base del 4 per mille, questa formulazione sia ipoteticamente sufficiente.

D'UBALDO (*PD*). Signor Presidente, poiché considero abbastanza ragionevole il tentativo di mediazione contenuto nel testo del Governo sulla perequazione, vorrei chiedere se ragionando attorno a tale questione non si debba, comunque, tener conto del fatto che il dettato costituzionale mantiene in capo allo Stato la perequazione. Non è che possiamo smon-

tare questo livello fondamentale del nostro ordinamento costituzionale. Quindi, non si tratta di discutere se convenga o meno, se la coperta si debba tirarla un po' più da una parte o dall'altra. Qui c'è un principio fondamentale, che si aggiunge ad un altro principio fondamentale che caratterizza il nostro ordinamento. Che tale ordinamento poi si chiami federale (dizione che non c'è in Costituzione) o che si chiami autonomistico, questo appartiene alle nostre sensibilità politiche e culturali.

L'altro principio è il fatto che, a differenza degli ordinamenti federalistici, che sostanzialmente hanno un'organizzazione piramidale (prima lo Stato, poi la Regione e infine gli enti locali), noi abbiamo nella nostra Costituzione una caratteristica del tutto peculiare: vi è una equiparazione tra gli enti ed un concorrere alla determinazione delle politiche. Se sono questi i due principi costituzionali, mi chiedo come sia possibile con questo disegno di legge operare una forzatura che riporterebbe gli enti locali, o meglio che porterebbe gli enti locali (perché non è stato mai così), sotto il controllo rigido del sistema regionale. Questo è un chiarimento culturale e tecnico che mi piacerebbe acquisire, prima ancora di affrontare il tema in termini politici.

PRESIDENTE. Data la ristrettezza di tempi, invito i nostri ospiti a rispondere per iscritto ai quesiti posti, in modo da poter dare una risposta più articolata rispetto a quella che potrebbero fornire ora.

Ringraziamo ancora una volta gli esperti intervenuti per il contributo dato ai nostri lavori.

Suspendo brevemente la seduta.

(I lavori, sospesi alle ore 19, sono ripresi alle ore 19,10).

Audizione dell'ISTAT

PRESIDENTE. Segue ora l'audizione dell'ISTAT – Istituto nazionale di statistica. È presente il Presidente, professor Luigi Biggeri, accompagnato dal dottor Giovanni Barbieri, direttore per le esigenze informative, l'integrazione e il territorio, e dalla dottoressa Alfonsina Caricchia, direttore della contabilità nazionale. Informo i colleghi che è già stato depositato un testo scritto, che è in distribuzione per chi volesse consultarlo.

Cedo quindi la parola al Presidente dell'ISTAT, professor Luigi Biggeri.

BIGGERI. Signor Presidente, l'indagine conoscitiva sul disegno di legge n. 1117 sul federalismo fiscale ci vede qui presenti per fornire alcune indicazioni sulle problematiche di carattere statistico connesse all'attuazione del disegno di legge. Come si può vedere dalla relazione che è stata fotocopiata e distribuita, la nostra presentazione sintetica riguarda sia le problematiche di carattere statistico, sia alcuni problemi che nascono per la valutazione e per la perequazione verso le Regioni, per la perequa-

zione verso gli enti locali e per la *governance* del sistema. Ritengo che sarà per voi molto utile la documentazione che abbiamo prodotto.

Non c'è dubbio che il disegno di legge recante «Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione» attiene all'applicazione del Titolo V per la parte riguardante le modalità di finanziamento delle autonomie locali. Costituisce pertanto il cardine su cui ruota il complessivo disegno di riorganizzazione del sistema delineato dalla Carta costituzionale.

La lettura congiunta sia dell'articolo 119 che degli articoli 114, 117 e 118 impone di perseguire la razionalizzazione e la semplificazione dei livelli di governo e di amministrazione. Inoltre, i principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione comportano che l'attribuzione e la riorganizzazione delle funzioni amministrative ai livelli locali di governo debba costituire l'occasione per superare qualunque sovrapposizione e ripetizione di ruoli, con l'azzeramento effettivo in capo agli enti conferenti di tutte le risorse destinate all'espletamento delle funzioni trasferite. Ciò è importante anche in termini di efficienza di sistema; è necessario quindi che l'esercizio di una funzione non sia segmentato tra più soggetti, ma, per quanto possibile, sia accorpato in capo ad un'unica amministrazione.

Su tali aspetti interverrà il disegno di legge delega sul codice delle autonomie, ma le due cose sono strettamente connesse. I due provvedimenti sono dunque collegati perché il processo di riallocazione complessiva delle competenze amministrative deve essere accompagnato da una parallela coerente ridefinizione del sistema di finanziamento.

Questo nuovo assetto di funzioni dovrà necessariamente fondarsi su una solida base di dati di supporto, per poter svolgere bene questa assegnazione, ma anche per il monitoraggio successivo. Questa solida base di dati di supporto deve consentire di operare correttamente sia per l'attribuzione delle risorse (almeno in sede di prima applicazione), sia per la gestione e per il monitoraggio del nuovo sistema. Quali sono allora le esigenze informative? Esse, come voi avrete certamente visto, sono estremamente articolate e complesse e dovranno essere soddisfatte in primo luogo sulla base delle fonti esistenti, che tuttavia non sono sufficienti. Occorrerà quindi basarsi su nuovi flussi informativi e, soprattutto, sull'esigenza di integrazione delle fonti esistenti, sul coordinamento metodologico (in termini di classificazioni, concetti e definizioni) e sul coordinamento organizzativo.

Proprio per documentare quale sia lo stato attuale delle fonti informative potenzialmente utilizzabili, vi sono stati distribuiti due documenti. Il primo riguarda la produzione dell'ISTAT in materia di finanza pubblica; quindi, chiunque di voi voglia vedere quante sono le informazioni statistiche, quando vengono diffuse e con quale periodicità può consultare questo primo documento che riguarda la finanza pubblica. Il secondo interessante documento che vi è stato messo a disposizione riguarda le fonti e la disponibilità dei dati statistici a livello territoriale. Nel documento sulla finanza pubblica, ovviamente, i dati a livello territoriale escono con un certo ritardo; c'è però tutta una serie di indicatori che l'ISTAT e il sistema stati-

stico nazionale producono che possono essere utilizzati per individuare i criteri di ripartizione o cose simili.

Passando alle problematiche di carattere statistico, senza dilungarmi troppo (eventualmente i miei collaboratori risponderanno alle domande che voi vorrete porre), non c'è dubbio che il primo punto di riflessione riguarda la misura dei fenomeni, reali e finanziari, che il complesso sistema di attribuzione delle risorse fatalmente implica e che, per come è stato concretamente declinato dal disegno di legge delega attuativo, richiede la pratica di un approccio strutturalmente diverso da quello fino ad oggi seguito. Fino ad oggi non si poneva il problema della possibilità dell'attuazione di questo disegno di legge delega, che invece ora si pone; è chiaro quindi che bisogna in parte cambiare non dico la mentalità, ma almeno l'approccio. Si tratta di questioni che intersecano problemi radicati storicamente nella realtà economica e sociale, ma anche amministrativa, del nostro Paese. Il modo di pensare, di valutare, di misurare i fenomeni era basato su un diverso schema mentale, ma anche su una diversa struttura organizzativa, fra l'altro contrassegnata da profonde differenze sia in termini strutturali che dinamici. Le differenze tra le Regioni o tra le amministrazioni locali non sono banali, ma sono forti e molto consistenti. È ovvio pertanto che il decentramento delle funzioni amministrative pone compiti inediti in materia di perequazione delle risorse, che dovranno essere gestiti con il sostegno di evidenza empirica robusta e trasparente. Non c'è dubbio che sia il Governo che il Parlamento devono avere una evidenza empirica robusta e trasparente per effettuare il decentramento delle funzioni e anche la perequazione delle risorse.

Infatti, oltre ai differenziali nel reddito disponibile (che sono molto alti, come sapete) e, quindi, delle basi imponibili su cui le amministrazioni locali dei diversi territori possono far leva per l'esercizio del loro potere impositivo, il decentramento di ulteriori funzioni in una logica di perequazione comporterà un impegno differenziale di risorse nelle diverse aree del Paese.

Sulla base della documentazione disponibile, un problema centrale appare quello delle dinamiche differenziali della spesa, che sono dovute ai diversi effetti di composizione e di struttura della spesa; si deve inoltre fare attenzione alla forbice tra gli andamenti delle entrate proprie e quelli, più sostenuti, delle spese.

Tali spese, oggi gestite a livello centrale, non sono uniformemente distribuite sul territorio, in quanto le due funzioni principalmente coinvolte dal decentramento sono l'istruzione e la protezione sociale, le quali, proprio per motivi di carattere strutturale (basti pensare alla composizione della popolazione per classi di età, diversa nelle diverse zone del Paese, o al livello di reddito relativo), implicano livelli di spesa *pro-capite* più elevati nelle Regioni meridionali. È quindi ovvio che questo comporta una particolare attenzione.

A questi problemi si somma poi la questione storicamente e, quindi, strutturalmente consolidata dei sensibili squilibri territoriali che contraddistinguono la realtà economica e sociale italiana. Come si è avuto modo di

accennare, proprio le Regioni con minor livello di reddito dovrebbero gestire direttamente masse di spesa tendenzialmente maggiori delle altre, nel quadro costituzionale della tutela dei livelli essenziali delle prestazioni. Ma ciò implica un impegno di risorse proporzionalmente maggiore. Tuttavia, i differenziali di reddito e, quindi, di base imponibile su cui le autonomie locali possono esercitare l'autonomia fiscale sono enormi, come voi ben sapete. Le tre Regioni più ricche (Lombardia, Valle d'Aosta e Trentino-Alto Adige) sono dotate di un prodotto interno lordo pari al doppio delle tre più povere (Calabria, Sicilia e Campania; povere in termini di prodotto interno lordo). Nel suo insieme, il differenziale di prodotto interno lordo tra Centro-Nord e Mezzogiorno è pari al 73 per cento nel 2007. Quindi è ovvio che questo può creare dei problemi; la valutazione e la misura precisa dei vari fenomeni è estremamente importante. È quindi evidente, da questo punto di vista, che la delicatezza del compito assegnato al fondo perequativo chiama in causa la centralità dell'informazione statistica che dovrà orientare tali decisioni, tenuto conto della necessità di assicurare uniformità delle prestazioni sul territorio nazionale in un contesto di salvaguardia degli equilibri di bilancio dell'intero sistema. È inoltre necessario garantire la transizione dal sistema attuale a quello previsto dalla riforma in modo graduale nel tempo.

Ai fini dell'attribuzione dei fondi, il disegno di legge opta per l'abbandono definitivo del criterio della spesa storica: credo che questo sia un importante obiettivo da perseguire. Si vuole favorire, quindi, la responsabilizzazione degli amministratori e il controllo dei cittadini adottando il criterio degli *standard* di costo e di servizio.

Il ricorso a tali strumenti di *governance*, non solo innovativi ma anche di applicazione complessa (fare riferimento agli *standard* di costo e di servizio non è affatto semplice), richiede l'approntamento di sistemi tecnici sofisticati, anche per tenere conto dei vari fattori che influenzano i servizi e i relativi costi – se cambia la situazione sociale ed economica delle varie amministrazioni ciò comporta anche differenti costi – ed un'ampia disponibilità di informazioni condivise da tutti gli attori in gioco: purtroppo, sono informazioni che a tutt'oggi non sempre sono disponibili.

Guardando alla perequazione verso le Regioni, gli articoli 6 e 7 del disegno di legge delega fissano i principi e criteri direttivi inerenti alla determinazione dei mezzi di finanziamento assegnati alle Regioni e il riparto del fondo perequativo a favore delle stesse. In particolare, le Regioni disporranno, per il finanziamento delle spese connesse ai livelli essenziali delle prestazioni (in specie, sanità, istruzione, assistenza e in modo analogo trasporto pubblico locale), di tributi regionali da individuare in base al principio di correlazione tra il tipo di tributo ed il servizio erogato. Per le altre spese, le Regioni disporranno di tributi propri e di quote dedicate del fondo perequativo.

Già ai fini della definizione dell'insieme dei tributi e dell'aliquota di compartecipazione regionale all'IVA da dedicare alla prima tipologia di spese da finanziare occorre quantificare, in via preliminare, gli *standard*

di riferimento. Esigenza che si conferma imprescindibile ai fini della quantificazione dell'ammontare del fondo perequativo e del suo riparto alle Regioni con minore capacità fiscale.

A questo fine la dotazione di informazioni statistiche affidabili e caratterizzate da un grado di completezza e tempestività adeguato è un elemento essenziale, è il vero e proprio presupposto del processo di valutazione. Come si vedrà meglio fra poco, tali informazioni sono solo parzialmente già oggi disponibili, per cui è necessario un impegno forte e sistematico in direzione dell'acquisizione di quelle mancanti e della loro generale integrazione. Un impegno che non può riguardare solo l'ISTAT, ma anche gli altri enti (Corte dei conti, Ragioneria generale dello Stato e così via) che lavorano in questo campo.

Riguardo alla seconda tipologia di spese (e di quote del fondo perequativo ad esse connesse) può apparentemente sembrare che lo sforzo di valutazione da compiere sia inferiore. Tuttavia è necessaria comunque una non facile ricognizione ed omogeneizzazione delle voci di spesa e di entrata dei bilanci regionali da prendere in considerazione, evitando il rischio di incoerenze insito nella decisione di vincolare *a priori* alcuni tributi al finanziamento di tali spese senza conoscerne preventivamente l'esatto ammontare. Sarebbe, infatti, un rischio troppo grosso stabilire *a priori* che alcuni tributi servono per il finanziamento di tali servizi quando non se ne conosce l'esatto ammontare: potrebbe verificarsi che in qualche Regione il gettito delle imposte dedicate sia superiore a quello delle spese da finanziare e ciò metterebbe in crisi il corretto funzionamento di tutto il sistema perequativo.

La stessa cosa, in parte, avviene per la perequazione verso gli enti locali. Per ambedue le categorie di amministrazioni – sia i Comuni che le Province – saranno disponibili risorse di tipo perequativo a integrazione delle entrate tributarie e finalizzate a coprire l'intero fabbisogno derivante dall'espletamento delle funzioni fondamentali. L'articolo 9 prevede, come già stabilito per le Regioni, che le spese connesse alle altre funzioni siano eventualmente sostenute da flussi perequativi definiti in base al criterio della capacità fiscale.

I fondi perequativi saranno istituiti nel bilancio delle Regioni, ma saranno alimentati da un fondo nazionale statale unico per ciascun livello di governo. La sua entità, come ben sapete, sarà fissata pari alla differenza tra i trasferimenti statali vigenti e che saranno soppressi e le nuove entrate proprie attribuite. Come detto, anche per gli enti locali sono previsti due sistemi di perequazione: uno con riferimento al finanziamento delle funzioni fondamentali, l'altro con riferimento alle spese connesse alle altre funzioni. Il primo è basato, come nel caso delle Regioni, su valutazioni circa gli *standard* di spesa (e qui ritorna il problema di determinarli); il secondo, sulla riduzione dei differenziali della capacità fiscale.

L'articolo 11 dispone che la ripartizione del fondo tra i singoli enti deve avvenire in base «a un indicatore di fabbisogno finanziario calcolato come differenza tra il valore standardizzato della spesa corrente al netto degli interessi e il valore standardizzato del gettito dei tributi ed entrate

propri di applicazione generale» nonché in base a «indicatori di fabbisogno di infrastrutture» per il finanziamento della spesa in conto capitale. Credo sia evidente a ciascuno di voi che determinare un indicatore di fabbisogno finanziario e i valori standardizzati della spesa corrente, nonché i valori standardizzati degli altri tributi, non è compito facile. Quindi, tutti i produttori di informazione statistica devono impegnarsi per fornire dei criteri sia in termini di valutazione sia in termini di coerenza, ma anche di loro condivisione da parte di tutte le forze politiche.

Abbiamo parlato di indicatori di fabbisogno che devono essere coerenti con le indicazioni di carattere generale. È evidente, allora, che l'articolo 11 è denso di implicazioni non solo per le informazioni statistiche, ma per la statistica in generale. Recita infatti l'articolo: «(...) la spesa corrente standardizzata è computata sulla base di una quota uniforme per abitante, corretta per tenere conto della diversità della spesa in relazione all'ampiezza demografica, alle caratteristiche territoriali, con particolare riferimento alle zone montane, alle caratteristiche demografiche, sociali e produttive dei diversi enti». È chiaro che per ognuno di questi criteri di massima si possono poi trovare degli opportuni indicatori, sui quali però ci deve essere consenso, altrimenti è difficile che si possa poi giungere a queste determinazioni.

Recita ancora l'articolo 11: «Il peso delle caratteristiche individuali dei singoli enti nella determinazione del fabbisogno è determinato con tecniche statistiche»; le tecniche statistiche, per fortuna, sono abbastanza neutre, ma ciò dipende ovviamente, nell'ambito della tecnica, dall'*input* dei dati. Continua, infatti, l'articolo 11: «utilizzando i dati di spesa storica dei singoli enti, tenendo conto anche della spesa relativa a servizi esternalizzati o svolti in forma associata». Quindi, si sovrappongono numerosi differenti aspetti che devono concorrere alla misura finale dell'aggregato di riferimento per il singolo ente e per l'intero sistema: esatta quantificazione della spesa ad oggi effettuata per funzioni fondamentali, individuazione delle caratteristiche di contesto e di quelle riguardanti la domanda potenziale o effettiva di servizi, quantificazione del fenomeno dell'esternalizzazione dei servizi e considerazione di quelli eventualmente prodotti in forma associata. Sono tutte misure non facili: comunque, possiamo dire che rispetto al caso delle Regioni visto in precedenza i problemi da affrontare per formulare stime affidabili (e quindi capaci di trovare il consenso delle istituzioni locali coinvolte) del fabbisogno *standard* sono ancora più complessi, non fosse altro che per il fatto che la platea degli enti è enormemente più ampia: in fin dei conti, quando si parla di Regioni il numero è abbastanza limitato, ma quando ci si riferisce a Province e Comuni il numero è molto più elevato, anche volendo considerare, per esempio, solo i Comuni con popolazione superiore a 20.000 o 50.000 abitanti. Quindi, essendo ben più variegata le caratteristiche proprie di ciascuno di essi, è ancora più difficile e complesso determinare il fabbisogno dello Stato.

Rispetto agli obiettivi fissati, il sistema delle informazioni di base oggi a disposizione è però carente sotto diversi profili, proprio perché

fino ad oggi non era questo uno degli obiettivi fondamentali dell'informazione statistica pubblica, mentre ora si pone esattamente in questi termini. Lo sforzo da fare è quindi imponente e i tempi presumibilmente necessari non sono brevi.

È indispensabile procedere per passi successivi applicando, in prima istanza, metodi indiretti per stimare i valori di riferimento delle spese *standard* con l'impiego di poche variabili significative. Le stime iniziali effettuate in questo modo potranno essere progressivamente irrobustite attraverso l'acquisizione delle informazioni oggi non disponibili. Ma anche quelle che sono già correttamente rilevate da una pluralità di soggetti richiedono un capillare intervento di messa a punto e di verifica dei requisiti di qualità e coerenza. Infatti, se a livello macro i problemi generati da eventuali incongruenze o incompletezze nei dati di base possono essere superati con tecniche di integrazione o con altre tecniche statistiche, a livello micro questo non è così facilmente possibile, perché riguardano il singolo ente e le condizioni in cui esso opera. Ecco, allora, che occorrono informazioni statistiche non solo complete, ma anche di qualità elevata.

Come detto, nella fase iniziale si può anche decidere di procedere con metodologie condivise di stima; tuttavia, in ogni caso non si può prescindere dall'analisi di qualità e dal lavoro di integrazione di cui ho appena detto. Un esempio in questa direzione può essere rappresentato dall'esperienza degli indicatori per il conseguimento degli obiettivi di servizio inseriti nella programmazione dei fondi strutturali. Non so se è stata portata alla vostra attenzione, ma la pubblicazione «100 statistiche per il Paese. Indicatori per conoscere e valutare» potrebbe essere molto utile per capire quali di questi indicatori eventualmente possono essere utilizzati.

Chiaramente tutto quello che ho detto finora concerne anche la *governance* del sistema, perché non si tratta di riferirsi soltanto alle Regioni, alle Province, ai Comuni e agli enti locali. È infatti necessario tenere presente che quanto sin qui argomentato si inserisce in un quadro la cui cornice finanziaria, a norma dello stesso disegno di legge delega, deve garantire la stabilità del sistema e il rispetto cogente dei vincoli di finanza pubblica fissati in sede nazionale ed europea. Quindi, tutte queste operazioni non possono essere fatte senza tenere presente il quadro di *governance* complessiva del sistema. Le stesse informazioni che possono sembrare valide a livello locale, devono essere utilizzate per le finalità della perequazione e dell'attribuzione delle compartecipazioni ai tributi erariali, sia nella fase transitoria che a regime: devono, quindi, essere coerenti con quelle da utilizzare per la *governance* del sistema dal punto di vista finanziario.

In altre parole, si impone l'esigenza di assicurare anche a questo fine coerenza e completezza all'informazione di tipo economico-finanziario contenuta nei documenti contabili delle amministrazioni. Il nostro istituto opera da anni su questo fronte, ma gli sforzi che possono essere fatti rischiano di produrre effetti marginali se non supportati da un impegno collettivo da parte delle amministrazioni: l'Istat, da solo, non può riuscire ad

ottenere dati coerenti e attendibili se anche le amministrazioni locali e le Regioni non ci portano su questa strada.

In numerose occasioni, anche in audizioni, l'Istat ha sottolineato quanto strategicamente essenziale sia la questione della omogenea redazione dei bilanci da parte delle amministrazioni territoriali. Scusate se mi ripeto su questo punto (qualcuno di voi mi avrà già sentito affermarlo), però purtroppo la redazione dei bilanci da parte delle amministrazioni territoriali (Regioni, Province e Comuni) non è coerente, non è uniforme. Questa esigenza diventa ancora più stringente in questa fase di attuazione del federalismo.

L'esigenza di omogenea redazione dei bilanci deve consistere: nella loro compilazione secondo un unico schema contabile di riferimento; nella garanzia di un elevato livello di dettaglio economico-funzionale (ovverosia le voci di spesa devono essere dettagliate secondo la loro caratteristica economico-funzionale); nella registrazione delle singole operazioni secondo criteri convergenti con le classificazioni proprie della contabilità europea (SEC95). Queste tre condizioni, purtroppo, non sempre vengono rispettate. Le difficoltà che oggi si registrano in assenza di una tale standardizzazione, soprattutto con riferimento alle Regioni, finiscono per rappresentare un punto di debolezza non banale nella costruzione dei conti economici delle amministrazioni territoriali secondo il SEC95 e quindi dell'intero conto delle amministrazioni pubbliche, redatto dall'Istat per la determinazione dell'indebitamento netto previsto dai regolamenti comunitari.

L'assenza di uno schema contabile unico ci costringe a notevoli sforzi di riclassificazione, però è ovvio che, da questo punto di vista, andando verso il federalismo, sforzi di riclassificazione non devono essere fatti solo a livello nazionale, ma anche a livello delle amministrazioni locali. Faccio un esempio: il processo di attuazione del federalismo vede l'attribuzione di nuove importanti funzioni di spesa a livelli di governo locale (istruzione, assistenza). In questo contesto, la disponibilità nelle contabilità pubbliche di analisi dettagliate secondo la classificazione funzionale della spesa è destinata ad assumere un rilievo sempre crescente. Permettetemi di osservare che l'attuale scarso livello di dettaglio dei bilanci, sotto questo profilo, rappresenta un pesante limite conoscitivo. Questo riguarda soprattutto le Regioni e gli Enti locali, considerato che per il bilancio dello Stato già con la legge n. 94 del 1997 fu introdotta la classificazione funzionale europea COFOG, al terzo livello di dettaglio.

Se per le Regioni e per le Province autonome la mancata standardizzazione della classificazione economica delle operazioni e delle rispettive regole contabili dei bilanci consuntivi rende difficile – come ho appena detto – il raccordo con gli schemi comunitari con consistenti riclassificazioni a livello macro, la mancanza di una omogenea classificazione funzionale della spesa delle Regioni non solo rende difficile l'aggregazione a livello nazionale, ma ne inficia anche l'utilizzo per la valutazione delle politiche dei governi regionali relative alla distribuzione delle risorse nei vari settori di intervento. Quindi, ovviamente, si inficia l'attuazione del

progetto federalista se non si riesce a imporre (come andrà fatto) questa standardizzazione non sono alle Regioni, ma a tutti gli Enti locali.

Tra l'altro, mi preme ricordare che con il passare del tempo è notevolmente diminuita l'attenzione e la cura da parte delle Regioni stesse a rispettare detta classificazione. In questi ultimi anni molte Regioni, se hanno formalmente utilizzato detta classificazione, l'hanno invece disattesa nei contenuti (nelle voci di bilancio, secondo la classificazione stabilita, spesso risultavano inserite «cose» che non erano proprie della classificazione). Addirittura alcune Regioni l'hanno completamente abbandonata, ritenendola superata.

Per gli Enti locali la situazione è leggermente diversa in quanto, con l'entrata in vigore del decreto del Presidente della Repubblica n. 194 del 1996 e del successivo decreto di attuazione del 24 novembre 1998 sono stati adottati schemi di consuntivo annuale omogenei (la situazione, quindi, è un po' migliorata), con certificati di consuntivo che permettono di avere un dettaglio di entrate e spese per competenza e per cassa secondo schemi economico-funzionali *standard*. Tali certificati sono attualmente oggetto di una specifica rilevazione del Ministero dell'interno, con delega all'Istat del trattamento statistico dei risultati (operazione cui provvediamo periodicamente).

Se dal punto di vista macro le informazioni contenute in detti documenti contabili, attraverso il ricorso a stime statistiche di approssimazione, assicurano un raccordo con gli schemi e le classificazioni europee, ancora una volta dal punto di vista micro, cioè dei singoli Enti, i dati, soprattutto quelli per funzione (le voci di spesa per funzione), così come classificati nel certificato di consuntivo (per esempio dei Comuni), risultano inadeguati alle effettive esigenze conoscitive delle attività settoriali degli Enti locali nei diversi livelli funzionali. A tale proposito, il tenore di alcune disposizioni contenute nel disegno di legge delega sul federalismo presentato all'attenzione del Parlamento nella passata legislatura potrebbe essere ripreso nel provvedimento oggi in discussione.

Non vi è dubbio che questa standardizzazione sulla base dei conti europei è un *prius* rispetto all'esigenza di assicurare una gestione equilibrata, efficiente e trasparente della finanza pubblica italiana. Affinché tale gestione sia coerente con gli obiettivi concordati a livello europeo e rispettosa delle necessità della programmazione economico-finanziaria di tutti i soggetti istituzionali coinvolti, veniva poi fissata una procedura legislativa finalizzata al loro coinvolgimento nell'*iter* di formazione delle decisioni di politica economico-finanziaria. Era previsto che la procedura iniziasse nel mese di aprile con un confronto e una valutazione congiunta in Conferenza unificata di un disegno di legge da presentare unitamente al Documento di programmazione economico-finanziaria. In tale disegno di legge si sarebbero fissati gli obiettivi che ciascun comparto si deve impegnare a conseguire e le aliquote di compartecipazione ai tributi erariali. Esso avrebbe dovuto essere approvato entro il 31 ottobre, quindi prima della legge finanziaria di cui avrebbe rappresentato un collegato, al fine di con-

sentire alle autonomie locali l'approvazione dei bilanci di previsione entro la fine dell'anno.

Per garantire efficienza e coesione al sistema di *multilevel governance* implicato dal nuovo assetto costituzionale, si ritiene che le norme attuative debbano promuovere l'avvio di una pratica di cooperazione interistituzionale forte (del resto, anche le commissioni che sono state recentemente istituite vanno proprio in questo senso), a partire dalla fase di impostazione della politica di bilancio che, oggi più di ieri, deve essere concepita in termini di bilancio pubblico nazionale, non più solo e soprattutto statale. In tale ottica è essenziale rafforzare le sedi di confronto interistituzionale.

In proposito, il disegno di legge prevede l'istituzione di una cabina di regia, denominata Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, la quale dovrà fra l'altro concorrere alla definizione degli obiettivi di finanza pubblica per comparto e sovrintendere al sistema della perequazione, di cui si è parlato prima, e dei meccanismi sanzionatori o di premialità. Ai fini della redazione dei decreti legislativi attuativi della delega, il disegno di legge prevede anche l'istituzione della Commissione paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale.

Questi organismi, a nostro avviso, dovrebbero provvedere, fra gli altri compiti assegnati, alla quantificazione di tutte le grandezze economiche e finanziarie rilevanti per l'applicazione del nuovo sistema (come ho già detto, con i problemi che esistono per la quantificazione) ai fini della definizione dei decreti legislativi (la Commissione paritetica) e della gestione a regime del sistema (la Conferenza permanente). Si ritiene, in proposito, per la complessità e la delicatezza del compito da svolgere di cui si è argomentato finora e in coerenza con la previsione costituzionale di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera *r*), che vi sia necessità di una sede tecnica autorevole. Non c'è dubbio che queste due istituzioni siano estremamente importanti, ma è opportuno che si rifletta sulla necessità di individuare una sede tecnica autorevole. Essa potrebbe essere costituita in forma di organismo indipendente oppure, più semplicemente, essere definita in termini di concorso, con vincolo di esclusività, di rappresentanti qualificati delle più importanti istituzioni che hanno responsabilità in campo statistico (mi ero già riferito ad alcune, ma evidentemente possiamo estendere ad altre). È essenziale che tale organismo sia dotato di mezzi adeguati per operare con efficacia e autorevolezza, per raccogliere – quindi – le nuove informazioni che servono e per stimare i nuovi dati.

L'interlocuzione con le amministrazioni locali, l'interscambio di informazioni e analisi è un obiettivo da perseguire con convinzione, nell'interesse di tutti i soggetti istituzionali interessati dalla riforma. Ma è essenziale – lo ribadisco – che sia garantito il carattere eminentemente tecnico e indipendente dell'azione da realizzare in questa sede in termini di informazioni statistiche necessarie, per poi consentire agli attori di assumere le necessarie decisioni.

Ringrazio per l'attenzione. Rimaniamo ovviamente a disposizione per rispondere alle domande e alle richieste di chiarimento.

PRESIDENTE. Innanzitutto rispondo all'osservazione del presidente Biggeri inerente alla compatibilità dei «linguaggi» tra Parlamento nazionale e Consigli regionali, in particolare per quanto riguarda i bilanci, almeno con riferimento a quelli delle Regioni. A tale riguardo vorrei ricordare che è già stata costituita una Commissione interistituzionale, composta da tre rappresentanti del Senato della Repubblica, tre della Camera dei deputati e tre dei Consigli regionali, da me presieduta congiuntamente ad un rappresentante della Camera e al presidente della Conferenza dei presidenti dell'assemblea, dei Consigli regionali e delle Province autonome. Proprio davanti a questa Commissione porrò il problema non solo della compatibilità dei linguaggi, ma anche della trasparenza e della possibilità di ricorrere ad uno stesso metodo per la lettura dei vari documenti contabili, almeno per quanto riguarda lo Stato e le Regioni. Per gli Enti locali provvederemo, anche se considero la questione un po' più difficile.

FRANCO Paolo (LNP). Signor Presidente, ringrazio innanzitutto il professore Biggeri per aver risposto con abbondanti argomentazioni al quesito, originariamente posto nella relazione, sulla necessità di adottare un approccio statistico strutturalmente diverso da quello finora seguito per la misurazione dei fenomeni reali e finanziari che si verificheranno dopo l'introduzione del federalismo fiscale. Si tratta di un profilo importante da sottolineare che, con l'applicazione più concreta del federalismo fiscale, dovrà ovviamente determinare un progressivo aggiornamento degli strumenti utilizzati dall'ISTAT.

Uno degli aspetti rilevanti del federalismo fiscale, infatti, risiede proprio nell'avvicinare i soggetti d'imposta e i centri di spesa in termini di responsabilità ma anche di controllo da parte di questi ultimi – vale a dire delle amministrazioni – della congruità dei soggetti d'imposta in relazione alla loro capacità fiscale e teorica.

Sappiamo che nel nostro Paese (spesso leggiamo dati abbastanza allarmanti, sotto questo profilo) il bilancio del sommerso o della criminalità raggiunge spesso entità rilevanti, anche se – ovviamente – di difficile individuazione statistica (altrimenti non parleremmo di sommerso e di criminalità!). Credo però che, proprio alla luce dell'indicazione che abbiamo appena ascoltato in merito alla necessità di adottare approcci statistici strutturalmente diversi, possa essere o sia anche opportuno prendere in considerazione una qualche forma di studio o di impegno specifico da parte dell'ISTAT, tenuto conto della futura evoluzione legislativa del federalismo fiscale, al fine di verificare nel tempo questi fenomeni che sfuggono alla fiscalità ordinaria e che, anzi, potrebbero anche mettere in discussione il concetto concreto di capacità fiscale, nel senso di quella derivante dall'uso di strumenti leciti e legali o anche quella occulta, in quanto nascosta nel sommerso o, peggio, gestita dalla criminalità.

Vorrei dunque sapere se, con tutti i limiti del caso, sotto questo profilo potrà esservi il supporto tecnico dell'analisi statistica dell'ISTAT.

PRESIDENTE. Ringrazio il professore Biggeri per il prezioso contributo fornito ai lavori della Commissione ed anticipo la possibilità che egli fornisca poi, anche in forma scritta, le risposte ai quesiti che saranno posti.

VITALI (PD). Ringrazio anch'io il presidente Biggeri per la sua relazione, che mi è parsa incentrata sul tema delle informazioni e sul modo attraverso cui i vari organismi preposti possono avvalersi di tutti i dati necessari per assumere decisioni consapevoli.

Vorrei sottolineare innanzitutto due temi, che considero estremamente rilevanti, soffermandomi in particolare su un aspetto che finora mi era sfuggito, scusandomi anticipatamente con i colleghi che forse lo avevano già individuato. Alla pagina 7 della relazione distribuita in Commissione il presidente dell'ISTAT ci richiama alla necessità di avere a disposizione anche i dati relativi al gettito di diverse imposte, collocate sui vari territori regionali, in rapporto anche alle voci di spesa. Effettivamente, c'è un punto nel quale l'articolo 119 della Costituzione parla di territorialità, che – per così dire – viene riferito esclusivamente alla perequazione, per quanto riguarda, appunto, il gettito delle imposte riscosse sul territorio. È importante conoscere il rapporto esistente tra il gettito di queste imposte e le spese nelle varie Regioni, proprio per evitare che si arrivi a quel paradossale che il presidente Biggeri ha indicato.

È molto importante anche quanto riportato a proposito della redazione omogenea dei bilanci e, quindi, il suggerimento di introdurre nella legge la norma prevista nel disegno di legge del precedente Governo.

Vorrei rivolgere al nostro ospite una domanda sull'ultimo punto della relazione, concernente l'individuazione di un organismo autorevole ed indipendente per la raccolta di queste informazioni, per la selezione di tutti i dati necessari ai fini del monitoraggio e poi per l'assunzione delle decisioni che si dovessero rendere indispensabili.

Essendo anch'io fortemente convinto della necessità di un organismo indipendente, chiedo al nostro ospite se può essere più chiaro, al riguardo, avendo prospettato nella relazione due alternative: da un lato, infatti, si propone un «organismo indipendente», dall'altro, più semplicemente, si prefigura un «concorso, con vincolo di esclusività, di rappresentanti qualificati dalle più importanti istituzioni che hanno responsabilità in campo statistico». Le sarei grato, dunque, professore Biggeri, se potesse essere più preciso al riguardo.

MORANDO (PD). Ringrazio il presidente Biggeri per aver messo in evidenza (per l'ennesima volta, ma la sua insistenza è ampiamente motivata dal fatto che mentre l'ISTAT continua a sollecitarci in questo senso noi, tetragoni, continuiamo a non fare assolutamente nulla e ciò dura da anni) che è praticamente impossibile pensare di attuare correttamente l'articolo 119 lungo le linee tracciate dal disegno di legge o similari, se nel frattempo non possiamo avvalerci di una classificazione omogenea della spesa pubblica per i diversi soggetti coinvolti, secondo il SEC95 e così via.

Voglio rivolgere al nostro ospite una domanda precisa. Se il Parlamento, domani mattina, fosse in grado di approvare una norma su questo punto, è già disponibile una sua elaborazione? Vorrei sapere, cioè, se esiste già un testo scritto, da approvare domani mattina, che imponga una classificazione omogenea della spesa pubblica alle Regioni, per un verso, e agli Enti locali, per un altro, che – come sappiamo e come lei anche ha confermato – si trovano in due situazioni diverse. Per la verità, al riguardo sono molto più avanti gli Enti locali delle Regioni: da questo punto di vista, infatti, i bilanci regionali sono un'arlecchinata impressionante e non si possono leggere comparativamente, a differenza di quelli di due Comuni che tutto sommato, anche se non benissimo (la classificazione COFOG c'è già) si possono leggere e si assomigliano.

Poiché da anni alcuni di noi, per così dire cultori della materia, cercano di insistere su questo obiettivo senza riuscire a centrarlo, se decidessimo per unanime volontà di inserire una norma al riguardo nella legge finanziaria (considerato che potrebbe rientrare nel contenuto proprio della legge finanziaria, secondo la definizione della legge di contabilità e secondo i Regolamenti di Camera e Senato), essa sarebbe oggi tecnicamente disponibile, non in termini di delega, ma come disposizione puntuale? Infatti, se lo fosse, converrebbe molto anticipare l'approvazione del disegno di legge delega sul federalismo includendo questa disposizione; in tal modo, nel periodo di transizione – che il provvedimento individua in due anni – si potrebbe ottenere che gli Enti locali e le Regioni redigano il bilancio secondo un criterio di classificazione omogenea, in base al SEC95. A quel punto, di fronte al decreto legislativo delegato, disporremmo di una base di informazione statistica più puntuale. Non è una delle tante questioni: si tratta di una delle questioni cruciali per poter credibilmente procedere. Mi chiedo, però, se esistano le condizioni per inserire una simile previsione in una norma da approvare prima di Natale, perché varrebbe davvero la pena di riuscire a farlo.

D'UBALDO (PD). Vorrei porre al presidente Biggeri una domanda molto secca. Egli ha affermato che la rilevazione statistica che opera il suo Istituto porta ad affermare che per due grandi servizi, quali la scuola e l'assistenza, esiste uno squilibrio territoriale molto evidente, nell'ambito del quale il Meridione assorbe più risorse.

Tuttavia qualche giorno fa, consultando il sito *Internet* dell'Istituto, ho avuto casualmente modo di leggere un documento, prodotto recentemente proprio dall'Istat, che presentava un'analisi sui trasferimenti del Fondo sociale regionale. Si tratta di un fondo di cui si discute ogni anno e, a tal proposito, faccio presente che nella delegazione dell'ANCI che ogni anno si reca al confronto con il Governo tutti gli assessori comunali per l'assistenza sociale del Nord, del Sud, delle Regioni in cui i bilanci sono in ordine e delle Regioni in cui non lo sono chiedono rispetto e tutela da parte dello Stato; infatti, sistematicamente tutte le Regioni, nella migliore delle ipotesi, gestiscono i fondi in tempi diversi, poiché i

fondi loro erogati vengono assegnati agli Enti locali in base a criteri variabili: a volte tale variabilità assume anche caratteristiche diverse.

Tuttavia, nell'analisi statistica dell'Istat che ho prima citato si afferma che la spesa relativa al Fondo sociale regionale è strutturalmente a vantaggio del Nord. Pertanto, mentre la scuola assorbe molte più risorse nel Sud, la spesa socioassistenziale sostanzialmente viene dislocata maggiormente al Nord, in base ad una dinamica evidentemente diversa sul piano storico. Vorrei capire perché nella relazione illustrata oggi dal presidente Biggeri viene rappresentata una situazione diversa.

PRESIDENTE. Siamo giunti all'ora che era stata prefissata e le questioni poste non sono di poco conto. Suggerirei quindi ai nostri ospiti di far pervenire delle risposte scritte ai quesiti formulati, fatta salva la necessità di anticipare rapidamente qualche osservazione già in questa sede.

BIGGERI. La domanda posta dal senatore Paolo Franco mirava più che altro ad ottenere dall'Istat uno studio sui fenomeni che sfuggono alla possibile rilevazione. Proprio perché sono fenomeni sfuggenti è però difficile rilevarli, ma con degli indicatori indiretti l'Istat qualcosa può fare in merito. Peraltro, si sta discutendo anche a livello europeo sulla criminalità fiscale, come potrà testimoniare la dottoressa Caricchia, anche se i metodi di individuazione, stima e valutazione non sono assolutamente semplici. Posso però assicurare il massimo impegno sotto questo profilo da parte dell'Istat.

In effetti, non è stata presa posizione in merito all'omogenea relazione dei bilanci e all'organismo autorevole e indipendente cui ha fatto riferimento il senatore Vitali: infatti, non spetta all'Istat pronunciarsi su simili argomenti. L'Istat, nella mia persona nella qualità di presidente *pro tempore*, ha semplicemente affermato che sarebbe necessario intervenire circa l'indipendenza di un organismo tecnico. Ad esempio, molti anni fa, quando emersero discordanze tra i flussi individuati dall'Istat, dalla Banca d'Italia e dalla Ragioneria generale dello Stato, fu convocato un tavolo tecnico coordinato dall'Istat nel quale l'indipendenza era completa, tant'è che nei primi anni 2000 siamo riusciti a ricompattare e a rendere coerenti i vari flussi informativi provenienti dalle diverse istituzioni. Andrebbe assunta una iniziativa analoga: sia che si chiami organismo tecnico o piuttosto tavolo tecnico di incontro fra i vari produttori di statistiche è comunque importante che in qualche modo si proceda, proprio perché, come è stato fatto a livello nazionale, una simile iniziativa impegnerà ancor più le istituzioni a livello locale, le Regioni, le Province, i Comuni.

Come ricordato dal senatore Morando, sono ormai sette-otto anni che l'Istat richiama il Parlamento su certi problemi che non sono certo di facile soluzione e che comportano per noi delle difficoltà. Qualche intervento è stato effettuato per le università, anche se queste sono in numero inferiore rispetto a tutte le autonomie locali. Le università, però, ora hanno bilanci comparabili, tant'è che è emerso il fatto che alcune presentano problemi non banali. In passato tutto questo non era visibile all'esterno, ora

invece lo è proprio perché i dati sono comparabili e, ad esempio, l'università di Firenze può essere confrontata con quella di Cassino ed è possibile rilevare quale sia quella efficiente e quale quella inefficiente in termini di bilancio. Il lavoro da fare è molto. Lo schema di classificazione esiste, ma le Regioni devono essere d'accordo nel metterlo in pratica, innanzitutto perché devono impiegarvi del personale e poi perché le voci di spesa devono essere riclassificate. Quella della riclassificazione non è un'operazione proprio banale e bisogna dedicarvi persone capaci.

Preferisco, infine, rispondere per iscritto alla domanda posta dal senatore D'Ubaldo, perché non sono affatto sicuro che il documento cui ha fatto riferimento sia proprio dell'Istat. Forse il dottor Barbieri o la dottoressa Caricchia potranno brevemente aggiungere qualcosa al riguardo.

CARICCHIA. Vorrei aggiungere alcune osservazioni sul fenomeno del sommerso che, come già considerato dal presidente Biggeri, non è rilevabile. Esiste però una metodologia molto consolidata che ci permette di stimarlo: infatti, nelle nostre stime del PIL la parte relativa al sommerso è già inclusa con riferimento a quelle attività legali che, però, sono sottaciute al fisco o a fini contributivi, per esempio. È ovvio che, trattandosi di un macroaggregato, possiamo valutare la sua distribuzione sul territorio solo per Regioni, anche se ci siamo spinti, solo con alcune cartografie, anche a livello provinciale. Sarebbe però impensabile scendere a livelli territoriali ancora più dettagliati.

A livello comunitario, poi, sono stati condotti degli studi sulle attività illegali. Dobbiamo ricordare che il PIL rappresenta una delle basi per le imposte che noi paghiamo come quarta risorsa alla Comunità europea; pertanto, le metodologie che applichiamo devono essere robuste e comparabili tra i vari Paesi. Si sta studiando per inserire nel PIL certe stime di alcune attività illegali che, però, sono limitate alla produzione e alla vendita di droghe ed allo sfruttamento della prostituzione. Ci stiamo lavorando e probabilmente nei prossimi anni riusciremo ad inserire questi valori nelle nostre stime del PIL.

BARBIERI. Naturalmente, quando parliamo di valutazione macroeconomica delle attività sommerse e delle attività illegali il problema è ben diverso da quello relativo al gettito, che non è una questione statistica ma un problema di amministrazione finanziaria.

Con riguardo all'affermazione del senatore D'Ubaldo (su cui naturalmente effettueremo una verifica e poi risponderemo per iscritto), credo che abbia fatto riferimento ad una ricerca collegata al rapporto annuale di un paio di anni fa in cui, però ...

D'UBALDO (*PD*). Credo sia più recente.

BARBIERI. Se è quella cui sto pensando, in essa si faceva riferimento ad alcune funzioni aggregate di spese consolidate e si rilevava che sommando finanza locale, regionale e nazionale il sistema corrente (quello at-

tuale) non riusciva a conseguire a livello globale obiettivi di perequazione, ma seguiva sostanzialmente l'andamento del PIL. Le Regioni più dinamiche, quindi, in termini di aumento del PIL, crescevano più rapidamente anche in termini di spesa. Peraltro, ciò è perfettamente coerente con quanto si afferma nelle premesse del disegno di legge delega, vale a dire che il criterio della spesa storica tende a perpetuare le inefficienze.

PRESIDENTE. Ringrazio i nostri ospiti per il contributo apportato ai nostri lavori e dichiaro conclusa l'odierna audizione.

Rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva in titolo ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 20.

