

XVI LEGISLATURA

COMMISSIONI 1^a, 5^a e 6^a RIUNITE

1^a (Affari Costituzionali)

5^a (Bilancio)

6^a (Finanze e tesoro)

GIOVEDÌ 20 NOVEMBRE 2008

7^a Seduta

Presidenza del Presidente della 6^a Commissione

BALDASSARRI

Intervengono il ministro per la semplificazione normativa Calderoli, I sottosegretari di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri Brancher e per l'economia e le finanze Molgora.

La seduta inizia alle ore 15,10.

Omissis

IN SEDE REFERENTE

(1117) Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione

(316) CONSIGLIO REGIONALE DELLA LOMBARDIA - Nuove norme per l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione

(Esame congiunto e rinvio)

Il presidente **AZZOLLINI** (*PdL*), relatore per il disegno di legge in titolo, rileva che l'introduzione del federalismo fiscale nel nostro Paese costituisce una tappa fondamentale del suo percorso verso la valorizzazione delle autonomie territoriali e la responsabilizzazione delle relative classi dirigenti, in una prospettiva che assicuri comunque un adeguato sostegno alle aree territoriali in ritardo di sviluppo e che, proprio per tale motivo, abbisognano di un intervento pubblico adeguato e qualitativamente superiore alle altre aree, indipendentemente dalla capacità di farvi fronte con la propria capacità fiscale. In tal senso, un dato fattuale che appare in sé significativo è quello che mette in evidenza come, nella generalità dell'opinione pubblica, nonostante la complessità dell'argomento e la retorica che spesso ne ha inquinato il dibattito, si stia acquisendo la consapevolezza che il federalismo fiscale costituisce anzitutto una riforma indispensabile per combattere l'inefficienza delle Amministrazioni pubbliche e aggiornare, così, alcuni elementi del «patto fiscale» tra istituzioni e cittadini. Sul punto, è da sottolineare che troppo spesso, in passato, l'accento posto sulla mera redistribuzione del reddito e sulla «perequazione» *tout court* dei livelli di spesa pubblica, allo scopo di garantire uniformi livelli di cittadinanza, ha fatto perdere di vista gli effetti perversi che modelli di riequilibrio indotti dall'alto, producevano sull'ordinato svolgimento della vita associata e sul bene delle comunità locali: finendo, talvolta, per incidere sullo stesso decadimento dei livelli di moralità, promuovendo l'incentivo alla formazione di sistemi politico-clientelari, promossi dagli attori che detenevano localmente il potere sulla destinazione delle risorse pubbliche.

Un sistema di finanza derivata, come si è acclarato all'evidenza dei fatti, anche recenti, che operi con ripiani a pié di lista in favore delle amministrazioni inefficienti ovvero con criteri basati prevalentemente sulla spesa storica, finisce infatti spesso per premiare chi più ha creato *deficit*, favorendo comportamenti che creano disavanzi destinati prima o poi ad essere coperti dalle

imposte a carico di tutti gli italiani. In altre parole, un sistema di finanza derivata finisce, cioè, per consacrare il principio per cui chi ha più speso in passato può continuare a farlo, mentre chi ha speso meno – perché è stato più efficiente – deve continuare a spendere di meno.

In proposito, la sfida del federalismo starebbe pertanto nel contributo che esso dà alla partecipazione democratica e al controllo dei cittadini sulla "cosa pubblica", nonché per la concorrenza emulativa tra comunità e governi locali.

Passando all'esame del testo, preliminarmente, segnala che vanno esaminati alcuni aspetti della proposta che scontano il mancato adeguamento dell'attuale testo costituzionale nell'ottica dell'orientamento più spiccatamente regionalista che caratterizza l'evoluzione normativa dell'ultimo decennio. Si tratta, in particolare, della previsione dell'articolo 4, che affida ad una conferenza permanente alcune funzioni cruciali quali la definizione degli obiettivi di finanza pubblica e la loro verifica, oltre che l'utilizzo del fondo perequativo. E' chiaro che il Senato federale, o delle regioni, ove costituito, sarebbe stata forse la sede più idonea per esaminare tali aspetti. Nel suo complesso, l'intera architettura della delega appare conforme al modello costituzionale seppure le ricadute concrete della sua implementazione saranno apprezzabili solo con i decreti di attuazione. A tale proposito, va però segnalata la previsione di cui alla lettera *aa*) dell'articolo 2 relativa all'autonomia dei diversi livelli di governo nella gestione della contrattazione collettiva: si tratta di un principio di delega in relazione al quale andrebbero meglio esplicitati i relativi criteri direttivi.

Va premesso che il testo, come ogni delega, similmente anche i testi dei precedenti disegni di legge in materia, presenta ovviamente un carattere di generalità ma non di genericità, prefigurando un sistema certamente complesso, ma non indefinito, della finanza locale.

Venendo all'esame del testo, ed in particolare agli aspetti concernenti la coerenza del disegno di legge con l'impianto costituzionale del governo della finanza pubblica, il Capo II si sofferma sui rapporti finanziari Stato-regioni. Sul piano delle fonti di finanziamento, l'articolo 5 del disegno di legge definisce i lineamenti di un quadro diretto a permettere l'esercizio concreto dell'autonomia tributaria da parte dei governi decentrati, prevedendo, in particolare, che le regioni possano istituire tributi propri ma solo per i presupposti non già assoggettati ad imposizione erariale. Va quindi verificato se ciò non comporti un'eccessiva compressione dello spazio di intervento normativo delle regioni. A tale proposito, nell'ottica della coerenza sistematica del nuovo assetto tributario della Repubblica e della massima esplicazione dell'autonomia tributaria delle regioni si potrebbe rivedere il divieto di doppia imposizione, probabilmente da ritenersi non assolutamente necessario in tale contesto. Sempre sul piano degli strumenti della fiscalità, inoltre, lo stesso articolo 5 assicura anche un adeguato livello di flessibilità fiscale nello sviluppo del disegno complessivo di federalismo, attraverso la previsione di un paniere di tributi propri e compartecipazioni attribuiti alle regioni, specificato nei vari elementi costitutivi, la cui composizione sia rappresentata, in misura rilevante, da tributi manovrabili, in un quadro dove viene però ribadita, a garanzia del cittadino, la necessità della semplificazione, della riduzione degli adempimenti a carico dei contribuenti, dell'efficienza nella amministrazione dei tributi, della razionalità e coerenza dei singoli tributi e del sistema nel suo complesso. Entrando più nello specifico, come segnalato nel corso delle audizioni, si potrebbe approfondire, oltre al divieto di doppia imposizione, anche l'opportunità di circoscrivere l'impiego delle compartecipazioni, atteso che queste ultime, sostanziandosi nella mera riserva di quota-parte del gettito di un dato tributo appartenente ad altro livello di governo, è suscettibile di deresponsabilizzare il livello di governo titolare della compartecipazione stessa, effetto che va evitato in un sistema di federalismo fiscale responsabile. Peraltro, *ad adiuvandum*, rileva che ciò risulterebbe in parziale contrasto anche con il principio generale affermato all'articolo 2, lettera *i*), ove si esclude la possibilità di interventi sulle basi imponibili ed aliquote non pertinenti al proprio livello di governo, principio semmai da rafforzare, ove possibile. Sul piano del finanziamento, dai citati articoli emerge la rilevanza della scelta di distinguere all'articolo 6, lettera *a*), n. 1 e n. 2, secondo criteri che dovranno essere resi il più possibile chiari e trasparenti in sede di attuazione della delega, le spese che investono i diritti fondamentali di cittadinanza (n. 1), rispetto a quelle che, invece, per il loro minore significato equitativo, vengono affidate in misura maggiore, al finanziamento con gli strumenti propri della autonomia tributaria (articolo 6, lettera *a*), n. 2) e, perciò, nel limite della capacità fiscale degli enti decentrati, pur con il sussidio anche in questo caso del fondo perequativo.

Il tema dell'individuazione e della delimitazione dell'ambito delle funzioni riconducibili ai diritti civili e sociali (spese fondamentali) è pertanto ovviamente cruciale. Si tratta in particolare di chiarire se le tre funzioni indicate all'articolo 6, comma 1, (sanità, assistenza e istruzione), si possano ritenere esaustive dell'ambito dei diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, come sancito dalla Carta costituzionale. Aspetto distinto è invece quello della definizione, anche questa cruciale, dell'ambito definitorio di tali funzioni essenziali. Proprio in tema di assistenza, poi, un problema ancora ulteriore è costituito dagli effetti di riallocazione della relativa

spesa, in quanto questa funzione è, a legislazione vigente, affidata in buona parte anche ai comuni. Occorre pertanto verificare, in sede di individuazione delle funzioni fondamentali, rispettivamente di regioni e comuni, se l'attribuzione alle regioni della funzione in parola lasci impregiudicate le attuali attribuzioni dei comuni. Un capitolo a sé stante, di evidente rilevantissimo valore è quello della corretta determinazione dei costi *standard* delle spese corrispondenti alle funzioni fondamentali. Ai fini della puntuale definizione dei parametri per la stima dei predetti costi *standard*, la norma richiamata specifica infatti che l'erogazione delle prestazioni essenziali deve avvenire in condizioni che assicurino comunque la "efficienza ed appropriatezza" su tutto il territorio nazionale. Anche in questo caso, l'oratore sottolinea che si tratta dell'introduzione di norme di principio certamente condivisibili, tenuto conto in particolare delle esperienze pregresse in tema di spesa sanitaria. Nel complesso, occorre però chiarire se il superamento del criterio della spesa "storica" a favore dei costi *standard* opererà in seguito ad analisi di tipo aziendalistico, in ordine ai processi di produzione dei servizi, ovvero mediante approcci macroeconomici riferiti a dati monetari nazionali, con la previsione di eventuali correttivi territoriali di natura tecnica. Trattandosi, comunque, di un punto di assoluta rilevanza nell'architettura dell'intervento normativo in esame, premesso che l'implementazione concreta di questi principi richiede oltre alla chiarezza sulla nozione di costo *standard*, altresì la presenza di un apparato informativo analitico a supporto di assoluta rilevanza, è sicuramente necessario un supplemento di informazione in ordine alla nozione di costo *standard* e quindi anche sulle modalità del suo computo.

Segnala inoltre che l'articolo 6, lettera *g*), stabilisce espressamente che la definizione degli strumenti della fiscalità derivata (compartecipazione ai tributi erariali), per le regioni, dovrà essere fissata ad un livello minimo, tale comunque da assicurare il pieno finanziamento del fabbisogno corrispondente ai livelli essenziali delle prestazioni in "almeno" una regione, fermo restando l'accesso alla perequazione per tutte le altre, con ciò significando che, per le regioni che non risulteranno comunque autosufficienti, si provvederà con un trasferimento dal fondo perequativo, finanziato attraverso la compartecipazione all'Iva, che consentirà di finanziare integralmente i loro fabbisogni. E' chiaro che, con ogni probabilità, l'unica regione in grado di soddisfare queste istanze di chiarezza, ne risulterà quella che ha la maggiore capacità fiscale, conseguendone che la compartecipazione verrà fissata ad un livello percentuale (relativamente) basso, che per i fabbisogni delle altre regioni, vorrà dire l'accesso al sistema di perequazione. Và da sé che l'individuazione di questo paniere di aliquote, se soddisferà la corrispondenza tra tributi, capacità fiscale e fabbisogni in una regione, porrà le altre regioni in una posizione più favorita, ovvero, nella necessità di dover ricorrere al fondo di perequazione. Pertanto, tanto più bassa sarà la percentuale media di compartecipazione ai tributi adottata, in relazione alla esigenza di consentire l'autofinanziamento dei servizi essenziali da parte di almeno una regione, tanto maggiore sarà l'eventualità di attivare la perequazione per le altre. Tutto dipenderebbe, in tale schema, dalla regione assunta a parametro e dalla sua "capacità fiscale". Ora, per come si presenta la norma, lo schema di finanziamento che si prefigura, per i servizi essenziali, non è privo di potenziali aspetti meritevoli di approfondimento in quanto la fissazione dell'aliquota di riferimento dei tributi regionali al livello minimo sufficiente per garantire il finanziamento dei fabbisogni di "almeno" una regione, sembrerebbe significare, di per sé, implicitamente, lasciare risorse anche in eccesso rispetto ai propri fabbisogni, alle regioni che mostrino una relazione più favorevole tra fabbisogni, dotazioni fiscali e tributi, rispetto a quella della regione indicata a parametro per la determinazione della aliquota idonea ad assicurarne l'autosufficienza. In proposito, si può approfondire la previsione di cui all'articolo 6, lettera *g*), laddove si condiziona la misura della compartecipazione ai tributi, in modo che essa sia di per sé idonea ad assicurare l'autosufficienza, nei livelli essenziali delle prestazioni di cui alla lettera *a*, n. 1), da parte di una sola regione.

Ulteriore aspetto, efficacemente segnalato anche dall'ISAE, sta poi nei problemi di riequilibrio che potrebbero sorgere in sede di quantificazione delle risorse finanziarie necessarie a garantire i livelli essenziali delle prestazioni (LEP) con criteri uniformi in tutte le regioni. E' noto infatti che a fronte di una sostanziale uniformità territoriale per quanto riguarda la sanità, risulterebbe allo stato esistere uno sbilanciamento della spesa effettiva (rispetto a quella *standard*), sia per l'istruzione che per l'assistenza, a favore delle regioni del Centro-Nord, con conseguente necessità di riallocazione delle risorse verso il Sud (in cui invece la spesa effettiva appare inferiore a quella *standard*). Si tratta, comunque, di indicazioni a livello "macro" che danno indicazioni di larga massima circa i flussi di riequilibrio. Peraltro, le previsioni circa la dinamica della popolazione articolate territorialmente indicano un progressivo peggioramento delle condizioni per il Mezzogiorno. Le proiezioni demografiche, infatti, mostrano come sia atteso uno squilibrio per le regioni del Sud. Esse dovrebbero sperimentare nei prossimi quaranta anni un invecchiamento della popolazione maggiore nonché un calo assoluto di popolazione, con il duplice effetto di maggiori necessità sanitarie e assistenziali e più contenuta crescita delle basi imponibili. Il problema della garanzia dei LEP va

però affrontato non solo da un punto di vista meramente finanziario, ma anche sotto un profilo sostanziale: occorre infatti verificare se l'impianto proposto, proprio nel momento in cui affida alle regioni la gestione di tali funzioni, possa essere ritenuto un modello in grado di garantire la fruizione effettiva di tali servizi senza che sia necessario prevedere più specifici meccanismi di controllo e sanzione, con il necessario complemento dell'esercizio dei poteri sostitutivi da parte dello Stato centrale, al quale la Costituzione affida la garanzia di tali diritti. In proposito, andrebbe inoltre chiarita la collocazione fatta della spesa per il trasporto pubblico locale in un ambito, per così dire, intermedio tra le funzioni fondamentali, per le quali è garantito il finanziamento integrale e quelle non riconducibili a tale vincolo: occorre chiedersi se, come sembra, tali prestazioni rientrino tra quelle ricomprese nel finanziamento integrale, attesa la rilevanza del diritto alla mobilità nell'ambito dei diritti civili e sociali di cui alla citata lettera *m*). Per le altre competenze, invece, il concetto di fabbisogno *standard* non viene adottato in quanto, per queste, non esistono le preoccupazioni di ordine politico e sociale che hanno suggerito la scelta della perequazione integrale, anorché ai valori *standard*. Rispetto a queste ultime è quindi attuata una perequazione nei limiti della sola capacità fiscale, tale da assicurare che le dotazioni di risorse non varino in modo eccessivo da territorio a territorio e, quindi, compatibilmente con una maggiore differenziazione territoriale nella composizione della spesa pubblica locale. Dunque, tale perequazione opera, invece, con modalità sostanzialmente orizzontale, tramite trasferimenti infraregionali. In definitiva, la ricomposizione degli strumenti sul versante sia delle entrate che delle spese, si pone l'obiettivo di ottenere, allo stesso tempo, il risultato di un'ordinata responsabilizzazione finanziaria delle regioni e degli enti locali, coniugandola con la possibilità di sviluppare, a livello regionale e locale, politiche economiche anche attraverso il ricorso alla leva fiscale. Tra gli altri principi che informano il disegno complessivo, va messo in evidenza, in particolare, quello della territorialità – ritraibile anche dall'articolo 119 della Costituzione – indicato, per le regioni, all'articolo 5, lettera *d*), ai fini dell'attribuzione dei gettiti, in modo da responsabilizzarne – salvo l'effetto della perequazione – le politiche territoriali nel favorire dinamiche di sviluppo autonomo. A tale proposito, in relazione in particolare alla partecipazione IVA, va valutato, a fini di trasparenza e di più consapevole condivisione politica, l'opportunità di una più precisa indicazione della metodologia di localizzazione delle basi imponibili e del relativo gettito sul territorio. In proposito, nell'ottica dell'evoluzione temporale del sistema, meriterebbe poi un esame ancora più approfondito il profilo intrinsecamente evolutivo del modello. La quota di fondo perequativo spettante a ciascuna regione è, infatti, ai sensi dell'articolo 7, lettera *c*), punto 1), commisurata alla differenza tra due grandezze, una sola delle quali (il gettito dei tributi propri), è però suscettibile, in varia misura, di adeguarsi automaticamente all'incremento del PIL e del livello dei prezzi, mentre l'altra (il costo *standardizzato* delle funzioni) non presenta analoga caratteristica intrinseca, in quanto affidata ad altri strumenti. A fronte di questo possibile esito, infatti, il disegno di legge in esame prescrive, all'articolo 8, lettera *d*), solo una periodica verifica di congruità della copertura del fabbisogno relativo alle funzioni in questione. D'altro canto, il successivo articolo 17, comma 1, lett. *a*) e *b*), prevede che i criteri di computo delle quote del fondo perequativo di cui all'articolo 7 si applichino a regime solo dopo l'esaurirsi di una fase di transizione diretta a garantire il passaggio graduale dai valori dei trasferimenti rilevati nelle singole regioni come media nel triennio 2006-2008, al netto delle risorse erogate in via straordinaria, ai valori determinati con i criteri dello stesso articolo 7 e che l'utilizzo dei criteri definiti dall'articolo 7 debba avvenire a partire dall'effettiva determinazione del contenuto finanziario dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali degli enti locali, mediante un processo di convergenza dalla spesa storica al fabbisogno *standard* in un periodo di tempo sostenibile.

Un'altra questione da mettere in evidenza riguarda l'assetto della finanza delle province e dei comuni ed i relativi strumenti di entrata e spesa, e, in particolare, il ruolo di coordinamento svolto dallo Stato e dalle regioni. A tal proposito, i Capi III e IV si soffermano, rispettivamente, sulla finanza degli enti locali e sulle nuove modalità di finanziamento delle città metropolitane e di Roma capitale. La scelta operata all'articolo 11 è quella di configurare un assetto della finanza locale in cui viene attribuito un ruolo significativo anche alle regioni nel delineare schemi concreti di coordinamento della finanza degli enti locali, nel rispetto – per quanto riguarda la perequazione – dei criteri generali e delle garanzie comunque fissate nel disegno di legge di delega. In tal modo, si è chiaramente inteso individuare un punto di equilibrio tra Stato, regioni ed enti locali, in sede di attuazione della perequazione statale all'interno di ogni territorio regionale secondo il metodo dell'intesa con gli enti locali: le regioni potranno quindi ridefinire la spesa e le entrate standardizzate degli enti locali secondo i criteri di riparto fissati dal legislatore statale riferiti al proprio territorio (articolo 11, comma 1, lettera *f*). È evidente pertanto che si pone un delicato problema di salvaguardia dell'autonomia finanziaria effettiva degli enti locali, pur tenuto conto delle previsioni di cui alla lettera *g*), comma 1, dell'articolo 11, dove è previsto il potere sostitutivo

statale. Numerose esperienze recenti hanno infatti dimostrato che, pur in assenza di parametri discrezionali per la ripartizione delle fonti di finanziamento tra i comuni, numerose circostanze contingenti inerenti la finanza regionale possono determinare potenziali effetti negativi per le finanze locali, anche solo sul piano dell'erogazione materiale delle risorse dovute. E' chiaro che la soluzione alternativa consiste nell'assegnazione alle regioni dei fondi perequativi per gli enti locali ma senza specificarne il riparto, affidando quindi alle regioni il riparto, sulla base di criteri approvati eventualmente in sede di consigli delle autonomie locali, ove costituiti. Ulteriore aspetto critico sul tema è costituito dalla prevista rivedibilità da parte delle regioni degli indicatori di fabbisogno finanziario e di infrastrutture dai quali discendono i criteri di riparto del fondo perequativo agli enti locali. Occorre chiedersi se tale previsione, come detto precedentemente, sia compatibile con l'autonomia finanziaria da garantire agli enti locali. Ulteriore approfondimento è necessario in relazione alla formulazione dell'articolo e i conseguenti effetti sulla distribuzione del fondo perequativo tra gli enti locali. Il modello di finanziamento degli enti locali richiede qualche precisazione aggiuntiva nella formulazione dei principi direttivi, poiché la formulazione attuale, qualora non chiarita e sviluppata con maggiore precisione, potrebbe produrre risultati non condivisibili. In primo luogo, la formula che definisce il fondo perequativo fa riferimento alla differenza tra trasferimenti soppressi ed entrate assegnate agli enti locali, in questo non tenendo conto che una parte dell'attuale spesa è già finanziata con entrate proprie. Per ovviare a tale situazione, la formulazione relativa alla definizione del fondo perequativo dovrebbe fare riferimento alla differenza tra trasferimenti soppressi e "nuovi" tributi attribuiti al comparto degli enti locali, ovvero, alla differenza tra spesa complessiva e risorse complessivamente assegnate. In secondo luogo, occorre rendere coerenti i criteri direttivi concernenti il riparto del fondo perequativo, specificati all'articolo 11 con i principi perequativi generali indicati all'articolo 9. L'articolo 11, infatti, non riprende la doppia articolazione della funzione perequativa in base al carattere fondamentale o meno delle funzioni, ma indica che la ripartizione del fondo deve avvenire in base a due indicatori, uno di fabbisogno finanziario e uno di infrastrutture. Sembrerebbe quindi scomparire l'indicatore di capacità fiscale richiamato dall'articolo 9 in relazione alle funzioni diverse da quelle fondamentali. Questo è tanto più rilevante, tenuto conto che - non essendovi parametri cui ancorare la definizione delle aliquote di addizionale/compartecipazione da assegnare agli enti locali - l'entità del fondo perequativo dipende dalla scelta (totalmente discrezionale) operata sulle entrate proprie. I criteri per definire l'entità del fondo garantirebbero, insomma, che il comparto riceva, nel complesso, lo stesso ammontare di risorse che ha nella situazione previgente, ma non è chiaro se tali criteri facciano in modo che la scelta relativa alla composizione del finanziamento sia tale da garantire la compatibilità tra volume di risorse perequative ed esigenze perequative del comparto (che dipendono dalla distribuzione territoriale delle basi imponibili, nonché dal principio di integrale finanziamento delle funzioni fondamentali). In particolare, certe opzioni di finanziamento potrebbero comportare un volume di risorse oggetto di perequazione non adeguato a garantire la perequazione delle funzioni non fondamentali, per le quali lo schema previsto dalla delega fa generico riferimento alle capacità fiscali, potendo questa variare tra un valore poco superiore allo 0 e un valore poco inferiore a 100 (in un intervallo che risulta, quindi, molto ampio).

In relazione al Capo V del disegno di legge in titolo, l'articolo 14, con riferimento all'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, quinto comma, prevede che al finanziamento degli interventi in parola si provveda tramite contributi speciali dal bilancio dello Stato, finanziamento dell'UE e cofinanziamenti nazionali, in base ad alcuni principi e criteri direttivi. In proposito, ritiene che debba essere approfondito l'aspetto della coerenza con il testo costituzionale delle previsioni ivi inserite avuto riguardo, in particolare, all'previsione, alla lettera c), di poter prendere in considerazione anche le necessità delle zone di confine o delle aree di confine con le regioni a statuto speciale. In altri termini, bisogna stabilire se le esigenze delle aree in questione, sicuramente legittime, corrispondano però agli obiettivi di coesione e solidarietà sociale di cui al comma V in parola. Va apprezzata positivamente invece la previsione degli strumenti della fiscalità di sviluppo, anche alla luce dei più recenti orientamenti estensivi espressi dalla Corte di giustizia delle Comunità europee.

Relativamente al Capo IX, In ordine alle regioni a statuto speciale e alle province autonome, l'articolo 20 prevede una forma di coordinamento realizzato chiamando tali soggetti istituzionali a concorrere tanto agli "obblighi posti dall'ordinamento comunitario" quanto agli "obiettivi di perequazione e solidarietà". Si tratta, com'è noto, di obiettivi che, ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione, rientrano nell'ambito della competenza esclusiva dello Stato. La realizzazione di tali obblighi ed obiettivi viene demandata alle norme di attuazione degli statuti speciali, con modalità che prevedono anche l'assunzione di oneri derivanti dal trasferimento o dalla delega di funzioni statali alle medesime regioni a statuto speciale e Province autonome, ovvero da altre misure finalizzate al conseguimento di risparmi per il bilancio dello Stato. Tale aspetto pone sin d'ora il problema della concreta misura del contributo che le regioni a statuto speciale saranno chiamate a

fornire al disegno di perequazione, dal momento che non sono per esse stabilite regole o principi precisi, neanche per il periodo di transizione nel passaggio al nuovo regime. La questione appare rilevante anche perché direttamente connessa agli obiettivi di perequazione e solidarietà enunciati al comma 1. Si tratta di verificare, in questo caso, anche se e in quale misura l'assunzione di nuove funzioni statali possa contribuire all'attuazione degli asseriti obiettivi di perequazione e solidarietà. Un altro aspetto problematico dell'articolo in esame riguarda la possibilità per le regioni a statuto speciale di procedere in senso derogatorio rispetto a determinati principi di carattere generale che vengono enunciati per le regioni ordinarie in altre parti del disegno di legge. Sul punto sembrano pertanto prefigurarsi una pluralità di principi di coordinamento di finanza pubblica, che opererebbero in maniera differenziata in ciascuna delle regioni a statuto speciale e potenzialmente diversi rispetto a quelli vigenti per le regioni a statuto ordinario. Tale differenziazione, se potrebbe risultare in qualche modo in linea con l'impostazione seguita dalla Corte costituzionale pone il problema della compatibilità tra tali sistemi differenziati di finanza pubblica ed il regime generale dettato in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione.

Relativamente al Capo X, riguardante la questione delle procedure, una separata considerazione merita, infine, il problema dell'attuazione di una riforma di tale portata innovativa, mediante una legge delega, a cui dovranno seguire i relativi decreti legislativi di attuazione. Le questioni sollevate dal disegno di legge in esame mostrano, infatti, che l'attuazione del federalismo fiscale presenta aspetti di notevole complessità metodologica, prima ancora che applicativa. Parecchi sono i nodi politici e tecnici che andranno affrontati, che non sono semplici da sciogliere, nella definizione dei canoni che regoleranno i rapporti tra lo Stato, le regioni e gli enti locali in materia di potestà tributaria, come in materia di perequazione e di coordinamento della finanza pubblica. Per il momento, il compito della delega è solo quello di stabilire, con la massima precisione possibile, i principi e criteri direttivi di carattere generale, fornendo la sola cornice dei parametri entro cui dovrà svolgersi la concreta definizione delle grandezze in gioco. Sul piano procedurale, può essere opportuna una valutazione in ordine alle modalità di esame da parte del Parlamento degli schemi di decreti legislativi, e ciò al fine di garantire la massima efficacia di tale fase, eventualmente ricorrendo alle procedure già più volte previste in sede di delega. Un altro punto di riflessione si pone sul piano della trasparenza contabile dell'impianto proposto. Appare infatti importante riflettere su una complessiva opera di consolidamento dei conti di tutte le gestioni pubbliche interessate che, direttamente o indirettamente, fanno capo alle finanze pubbliche, consentendo il monitoraggio territoriale dei conti pubblici per macroaree (regioni), così da costruire i valori degli aggregati finanziari di ogni singolo ente in modo coerente con l'impianto complessivo prefigurato.

Diversamente, il rischio che si corre è quello di non riuscire nel monitoraggio costante delle grandezze economiche di ogni regione o ente locale e che, conseguentemente, si frappongano ostacoli alla corretta determinazione della reale capacità fiscale dei singoli soggetti, con i relativi effetti sulla fissazione dei fabbisogni finanziari ed i relativi gradi di perequazione. Questo tema consente anche di operare una riflessione più ampia sulla coerenza tra il nuovo impianto dei rapporti finanziari tra i diversi livelli di governo e l'attuale configurazione normativa della decisione annuale di bilancio. A tal proposito, ricorda che più volte, nell'ambito delle ricorrenti discussioni in ordine alle ipotesi di riforma dello "strumentario" di politica finanziaria, è stata avanzata la proposta di trasformare la legge finanziaria in una legge annuale di stabilità, al fine di rendere tale strumento coerente con una decisione annuale di bilancio più stringente rispetto all'obiettivo del rispetto dei parametri finanziari comunitari, obiettivo peraltro riaffermato all'articolo 21 in parola.

Proprio in relazione a tale articolo 21, che contiene la disciplina di massima del regime finanziario dell'intera riforma, vanno operati poi due ulteriori approfondimenti. In primo luogo, sul piano del rispetto dell'articolo 81 della Costituzione, può essere utile una precisazione in merito all'invarianza degli oneri, anche in termini dinamici, della riforma, atteso anche che tale aspetto è sempre stato disciplinato con sufficiente precisione in occasione dell'approvazione di deleghe di tale rilevanza. L'invarianza in questione va ovviamente apprezzata alla luce dei compatti di spesa "rigida" (interessi sul debito pubblico, prestazioni previdenziali) che rimarranno in carico alla finanza statale. Ciò consente poi di introdurre la seconda considerazione, di importanza per altri versi ancora superiore. L'obiettivo, affermato al comma 2, lettera a), dell'articolo 21, della riduzione della pressione fiscale dei diversi livelli di governo può rendere opportuno valutare l'ipotesi di prevedere la determinazione periodica, eventualmente pluriennale, del limite massimo della pressione fiscale, nonché del suo riparto tra i diversi livelli di governo, ciò anche al fine di dare garanzia ai contribuenti, unici veri destinatari della riforma all'esame.

In conclusione, rileva che sta maturando la consapevolezza che la mancanza di federalismo fiscale è una delle cause che contribuiscono a deprimere la competitività del sistema economico del Paese, sottraendo risorse agli impieghi produttivi e realmente sociali e determinando, per mancanza di un'adeguata responsabilizzazione e *accountability*, il permanere delle condizioni per l'aumento

incontrollato della spesa pubblica. È pertanto necessario che d'ora in poi si affermi la chiara volontà, in tutto il Sud, di dotarsi di modelli di efficienza nel governo delle amministrazioni pubbliche che lo possano mettere in condizione di competere con lo stesso Nord, rivendicando i complementi di *governance* a tal fine necessari, anche a costo di produrre riduzioni nei livelli di spesa pubblica nell'immediato, quando però questi non siano giustificati da benefici concreti e misurabili per il territorio. Non sfuggono infatti a chi vi parla, come a tutti quanti tengono a cuore i destini e il futuro delle nuove generazioni, in specie quelle residenti nelle aree più arretrate del paese, le implicazioni che il federalismo fiscale può avere per il Mezzogiorno, se alla responsabilizzazione nella gestione della cosa pubblica da parte degli enti territoriali, non corrisponderà anche la concreta solidarietà verso le aree a minore capacità fiscale.

Il ministro CALDEROLI fa presente che la Commissione paritetica si è già riunita in numerose sedute: dai suoi lavori emerge l'esigenza di raccogliere dati omogenei. La proposta avanzata dal senatore Morando di una iniziativa legislativa a tal fine appare di difficile fattibilità, se non attraverso una delega che allungherebbe inopinatamente i tempi dell'esame. Il Governo intende proporre un'apposita disposizione in sede di esame del disegno di legge finanziaria per il 2009, tenuto conto anche della generale convergenza presso la Conferenza unificata sull'ipotesi di un modello con caratteristiche omogenee a quelle in uso in ambito europeo che potrebbe essere impiegato per il monitoraggio e gli interventi conseguenti soprattutto nel periodo transitorio.

Si apre il dibattito.

Il senatore VITALI (PD) ricorda che, nel corso delle audizioni, i componenti del suo Gruppo hanno già sollecitato i diversi interlocutori su varie questioni, anticipando nei fatti un giudizio sul disegno di legge presentato dal Governo in materia di federalismo fiscale e le linee della proposta del Partito democratico. In apertura della discussione generale, dopo l'intervento del relatore, ritiene utile illustrare a sua volta quella proposta, mettendola a confronto punto per punto con il disegno di legge presentato dal Governo, il che consentirà di apprezzare le profonde differenze esistenti.

Lo spirito della proposta è di contribuire in modo costruttivo a una discussione cruciale non solo per la legislatura, ma per una intera fase della storia della Repubblica aperta dalla riforma del 2001.

Il Partito democratico è per l'attuazione piena e senza riserve dell'articolo 119 della Costituzione relativo all'autonomia finanziaria di entrata e di spesa degli enti territoriali, secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario che spettano alla legge dello Stato.

La riforma costituzionale del 2001 fu approvata dal Parlamento con i soli voti del centrosinistra ed entrò in vigore dopo l'esito positivo del *referendum* tenutosi nell'ottobre dello stesso anno. Nella legislatura successiva il Parlamento approvò un'ampia modifica della Costituzione comprensiva della cosiddetta *devolution*, con i soli voti del centrodestra, che venne respinta con il *referendum* del giugno 2006. Di questa modifica, peraltro, non faceva parte l'articolo 119, poiché lo schieramento di centrodestra, che non aveva votato la riforma del 2001, lo riteneva meritevole di mantenimento. Da quel momento iniziò una nuova fase di confronto sui temi delle autonomie, volta più all'attuazione dei principi costituzionali che a una loro ulteriore modifica.

L'indagine conoscitiva, promossa all'inizio della scorsa legislatura dalle Commissioni affari costituzionali di Camera e Senato, portò a questo risultato, con l'individuazione di alcuni difetti che andrebbero corretti. Le reti di trasporto e l'energia dovrebbero diventare materie sulle quali lo Stato ha la potestà legislativa esclusiva e dovrebbe essere introdotta una clausola di supremazia, trasversale alle materie, per il livello centrale, da attivare previo consenso del Senato federale.

Sull'esigenza di un miglioramento del testo costituzionale prevale l'urgenza della sua attuazione. La mancata attuazione del Titolo V nell'individuazione dei principi fondamentali della legislazione concorrente di competenza del Parlamento, ha infatti determinato il forte contenzioso tra lo Stato e le Regioni davanti alla Corte costituzionale. Già nella scorsa legislatura, il Governo Prodi aveva presentato alle Camere, nei primi mesi del 2007, la "carta delle autonomie locali", cioè il nuovo ordinamento previsto dalla Costituzione, e nel settembre del medesimo anno il primo disegno di legge di iniziativa governativa per l'attuazione del federalismo fiscale. La questione dunque non è se attuare l'articolo 119 della Costituzione, ma come attuarlo e come realizzare il federalismo fiscale.

La maggioranza opera anche su impulso di una sua componente, la Lega Nord, che del federalismo fiscale ha fatto una bandiera e vede la sua presenza nel Governo come strettamente legata alla realizzazione di questo obiettivo. Né sfuggono le tensioni che questa circostanza provoca nella maggioranza, che in qualche sua componente farebbe volentieri a meno della continua riproposizione della questione. Il rischio di un tale modo di procedere è evidente. Il federalismo fiscale caro a una parte del Governo, in particolare al ministro Umberto Bossi e al ministro Roberto

Calderoli, è completamente avulso da una politica complessiva che possa far avvertire al Paese una nuova direzione di marcia verso una corresponsabilizzazione effettiva delle autonomie territoriali nel determinare gli indirizzi generali per l'azione di governo.

Il 6 agosto scorso, ad esempio, è stata approvata una manovra economica triennale per decreto che ha saltato tutte le tappe della concertazione con i livelli territoriali di Governo, regioni e comuni in primo luogo, con un'impronta chiaramente centralista e di notevole compressione dell'autonomia finanziaria di quegli enti. Uno dei primi provvedimenti del Governo attuale, inoltre, è stato quello della completa abolizione dell'ICI sull'abitazione principale, oltre a quanto era stato già disposto dal precedente Governo, con la legge finanziaria per il 2008. Come è stato constatato in sede di esame del decreto-legge approvato dal Consiglio dei ministri unitamente al disegno di legge sul federalismo fiscale il 3 ottobre scorso, e come l'ANCI ha denunciato con il documento approvato all'unanimità nel proprio comitato direttivo il 14 novembre scorso, vi è l'impossibilità per i comuni di chiudere i bilanci per il venir meno della compensazione finanziaria da parte dello Stato.

Tra l'altro, con questa misura, si è ridotta in modo consistente l'autonomia finanziaria dei comuni, poiché il gettito dell'imposta sull'abitazione principale è pari a circa il 25 per cento del gettito complessivo dell'ICI. Inoltre le Regioni, nella Conferenza unificata del 13 novembre scorso, hanno espresso parere negativo sulla legge finanziaria per il 2009. Tra le varie motivazioni spicca quella relativa alla "vanificazione del lavoro comune svolto sul disegno di legge relativo al federalismo fiscale", per le agevolazioni sui tributi di competenza delle Regioni stesse, che riduce il gettito e di conseguenza le risorse a loro disposizione. Per quanto riguarda la scuola, ricorda che il decreto Gelmini, al fine di reintrodurre il maestro unico, è intervenuto su una materia di competenza residuale esclusiva delle Regioni. Critica, a riguardo, i tagli disposti che porteranno il sistema scolastico al dissesto fin dal prossimo anno. Cita anche la sanità, rilevando come gli effetti positivi ai fini del rientro dal *deficit* del Patto per la Salute stipulato tra il Governo e le Regioni nel 2006 rischiano di essere annullati da comportamenti invasivi e contradditori.

Soprattutto, vista la gravità della situazione economica internazionale che ha fatto seguito alla crisi dei mercati finanziari, il Governo dovrebbe sentire l'esigenza di aggiornare i propri indirizzi di politica economica, coinvolgendo a pieno titolo Regioni ed enti locali, che, oltre a essere titolari delle competenze in materia di *welfare*, sono determinanti anche per la politica degli investimenti pubblici. Ma di tutto questo non vi è traccia e si continua a perseguire una politica in rotta di collisione con le autonomie territoriali.

Ciò che accade nella legislazione ordinaria è solo uno degli aspetti poco confortanti dello scenario nel quale si colloca la volontà della maggioranza di attuare il federalismo fiscale. Manca, infatti, una politica complessiva di attuazione del Titolo V della Costituzione: lo testimonia il fatto che non è stato presentato alcun testo in materia di autonomie locali e di attuazione, insieme all'articolo 119, degli articoli 117 e 118. Non si tratta solo di una stretta connessione tra la definizione delle funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane e le modalità del loro finanziamento. Vi è anche il tema della semplificazione istituzionale, nel senso che, per esempio, per esercitare determinate funzioni i comuni di piccola dimensione dovrebbero obbligatoriamente associarsi, e quello della sussidiarietà, e cioè l'attribuzione di tutte le funzioni amministrative ai comuni salvo il caso in cui, per assicurarne l'esercizio unitario, debbano essere attribuite al livello istituzionale superiore. Vi è poi la questione dello storico dualismo italiano, con l'attribuzione di nuove funzioni alle autonomie territoriali e il mantenimento delle strutture periferiche dei ministeri, con inutili duplicazioni e notevoli aggravi di spesa. Fatti salvi i Ministeri della giustizia e della difesa, sono infatti ben undici i ministeri le cui strutture periferiche potrebbero essere unificate negli Uffici territoriali di governo, per poi riassegnare le funzioni alle autonomie territoriali in base all'articolo 118. Occorre affrontare, inoltre, il tema delle città metropolitane, che nelle rispettive aree devono sostituire le province, nonché il tema di Roma capitale.

Tali contenuti caratterizzano il disegno di legge di cui è prima firmataria la senatrice Bastico e che il Gruppo del Partito Democratico ha formalmente depositato in Senato.

Suscitano preoccupazione non solo l'assenza di una proposta del Governo su tale materia e l'annuncio di volerla frazionare in più provvedimenti, ma anche ciò che tale assenza testimonia, ovvero l'idea che il federalismo fiscale sia un fine a sé stante e non il mezzo per avvicinare ai cittadini le decisioni di entrata e di spesa delle istituzioni titolari dei servizi essenziali che li riguardano più da vicino, il mezzo per responsabilizzare maggiormente gli amministratori degli enti territoriali di fronte ai cittadini, con sanzioni fino alla non rieleggibilità per chi porta le proprie amministrazioni al dissesto. Si tratta dei principi contenuti nel manifesto approvato a conclusione dell'incontro promosso in Senato, l'11 novembre scorso, dall'Associazione parlamentare amici dei comuni, di cui è presidente il senatore Enzo Bianco. Si tratta di avere uno Stato e una pubblica amministrazione più efficienti, meno burocratici, meno costosi, e quindi maggiormente in grado di sostenere la crescita e ridurre le grandi disuguaglianze tra Nord e Sud del Paese. Del resto, la

tendenza europea è verso un maggior decentramento, indipendentemente dalla forma dei singoli stati; e normalmente gli Stati più decentrati sono più efficienti e più capaci di accompagnare la crescita dei rispettivi paesi.

Occorre collegare l'attuazione del federalismo fiscale alla carta delle autonomie locali, che comprende la riorganizzazione di tutte le funzioni amministrative pubbliche in base al principio di sussidiarietà. Il processo che si apre dovrà avere il suo naturale compimento nella riforma del Parlamento, con il superamento del bicameralismo perfetto e la trasformazione del Senato in senso federale. La cosiddetta "bozza Violante", approvata, nella scorsa legislatura, dalla Commissione affari costituzionali della Camera, può essere un'utile base di partenza, sapendo che, per non ripetere gli errori del passato, la riforma di norme attualmente previste dalla Costituzione deve necessariamente avvenire con un ampio consenso parlamentare.

Il disegno di legge dell'attuale Governo, a differenza del precedente disegno di legge proposto dal Governo precedente, ha ricevuto il parere positivo della Conferenza unificata. Occorre riconoscere che il ministro Calderoli è riuscito a coinvolgere Regioni e autonomie locali in una discussione che ha modificato l'originale proposta del Governo, anche a seguito del recepimento di molte delle loro osservazioni. Il Governo ha abbandonato il proposito, contenuto nel programma elettorale del Partito del Popolo delle Libertà, di partire dal disegno di legge presentato dalla regione Lombardia, che avrebbe comportato forti squilibri tra le Regioni italiane, mentre la proposta attuale si avvicina molto al disegno di legge presentato dal precedente Governo.

Nel documento della Conferenza delle regioni e delle province autonome allegato al verbale della Conferenza unificata del 2 ottobre scorso si legge: "la condivisione di tali principi è condizione indispensabile, ma non sufficiente per esprimere un parere compiuto sull'intero processo. Occorrono garanzie puntuali da parte del Governo, oltre a quelle già recepite, per esempio, attraverso emendamenti proposti dalle regioni. Occorre che la fase attuativa del provvedimento e la stesura dei decreti legislativi, con particolare riferimento alla dotazione di risorse, alla definizione dei LEA e dei LEP, alla determinazione dei fabbisogni *standard*, avvenga attraverso un percorso condiviso da Governo, regioni e autonomie locali. Dunque, non può esservi delega in bianco". Inoltre, nel documento di ANCI e UPI allegato al medesimo parere è scritto: "Restano aperte ancora importanti questioni che devono necessariamente essere affrontate e la cui mancata risoluzione delineerebbe un assetto istituzionale basato su un ruolo centrale delle Regioni che penalizzerebbe il ruolo e le funzioni dei comuni, delle città metropolitane e delle province. Preoccupa allo stesso modo la mancanza di una definizione delle quantità oggetto del trasferimento che lascia del tutto indefinito il montante delle risorse. Sembra addirittura penalizzante la norma contenuta nell'articolo 18 che esclude, dal *quantum* oggetto di trasferimento a regime, i finanziamenti delle Regioni e dell'Unione Europea". Infine, l'UNCEM ha posto la questione dei tagli alle comunità montane e del dissesto finanziario.

Sono dunque numerose le questioni che le Regioni e le associazioni delle autonomie locali hanno posto come condizione del proprio parere favorevole. Ora che comincia l'esame parlamentare del provvedimento, anche a queste questioni, così come all'insieme delle norme che lo compongono, dovrà essere prestata la massima attenzione.

Sottolinea due temi preliminari di grande rilevanza. Il primo riguarda la natura del provvedimento, un disegno di legge delega, che ha il suo fondamento nell'articolo 76 della Costituzione. I principi e criteri direttivi della delega sono sufficienti a definire "l'oggetto" della delega per un "tempo limitato", come prescrive l'articolo 76? Oppure è un provvedimento, così come è formulato, che può incorrere nell'obiezione di genericità dei principi e criteri direttivi, e quindi di eccesso di delega? Per la salvaguardia delle prerogative del Parlamento, a garanzia di tutti e non di una sola parte politica, questa è, a suo avviso, una questione davvero essenziale. Anche il tentativo del precedente Governo avveniva attraverso un disegno di legge delega. D'altra parte, in considerazione della complessità della materia, appare difficile sostenere che se ne possa fare a meno. Tuttavia, l'esame parlamentare deve essere particolarmente scrupoloso a questo riguardo: tutte le volte in cui verranno in considerazione norme generiche, occorrerà specificarle e trasformarle in principi e criteri direttivi puntuali e precisi. Una volta approvata la legge delega, il Parlamento avrà compiuto il passo fondamentale. Non gli resterà che esprimere il parere sui decreti legislativi delegati. Quindi è in questa fase che deve svolgere fino in fondo il proprio ruolo a garanzia dell'efficacia del procedimento che verrà avviato. Circa il "tempo limitato", i ventiquattro mesi previsti al comma 1 dell'articolo 2 appaiono eccessivi, come rileva anche il documento della Conferenza delle Regioni. Appare pure indefinito, come del resto era anche nel disegno di legge del precedente Governo, il periodo di superamento del criterio della spesa storica, sia per i livelli essenziali delle prestazioni che per le funzioni fondamentali degli enti locali, stabilito in "un periodo di tempo sostenibile" (articolo 17 comma 1 lettera *b*) e articolo 18 comma 1 lettera *b*), laddove, per le altre tipologie di spesa, è fissato in cinque anni.

In ogni caso, sembra chiaro l'intento di dare vita ad un percorso troppo lungo e basato su indicazioni spesso troppo generiche, probabilmente per evitare di affrontare ora nodi importanti che vengono rinviati alla fase successiva, ma anche per evitare che esplodano le contraddizioni all'interno della stessa maggioranza. Ciò non può essere consentito. Le questioni di fondo vanno affrontate ora, e non rinviate a un tempo successivo. E se ci sono differenze, nella maggioranza così come nella opposizione, è importante che emergano e che si confrontino alla luce del sole.

Il secondo tema riguarda, come dice il documento di ANCI e UPI, le "quantità" oggetto del trasferimento e l'effettivo ammontare delle risorse e del grado di autonomia tributaria che viene assegnato ai diversi livelli delle autonomie territoriali.

Trattandosi di principi fondamentali relativi al coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, la questione delle quantità non è per nulla trascurabile. E non è trascurabile la base informativa che viene fornita al Parlamento nel momento in cui sta per compiere un passo così significativo come la delega al Governo in una materia così ampia e importante.

Osserva che in Italia esistono forti differenziazioni economiche e strutturali tra i territori, in particolare tra le Regioni del Centro-Nord e quelle del Sud. Il tasso di occupazione della popolazione tra i 15 e i 64 anni è del 65-70 per cento nel Centro-Nord, mentre è del 42-50 per cento nel Sud. Due terzi delle famiglie povere sono al Sud. Poiché la distribuzione territoriale delle entrate procapite dipende essenzialmente dal reddito (e dal livello di accertamento delle imposte), essa è fortemente sperequata. Il reddito procapite del Sud è circa il 75 per cento di quello del Centro-Nord, e quello della regione più ricca (la Lombardia) è circa due volte quello della più povera (la Calabria). Vi è stata convergenza fino alla metà degli anni '70, poi questa si è interrotta fino alla metà degli anni '90, quando il Sud cresceva più del Centro-Nord, mentre negli ultimi anni il Centro-Nord ha ripreso a crescere più del Sud e le differenze sono di nuovo aumentate. La distribuzione territoriale delle spese procapite è abbastanza uniforme sul territorio nazionale, con la spesa per interessi e pensioni concentrata nel Centro-Nord e la spesa per impiegati pubblici più concentrata al Sud. Con le riforme degli anni '90 (ICI istituita nel 1992, addizionale comunale all'IRPEF nel 1998), tassa automobilistica e contributi sanitari alle Regioni nel 1992, compartecipazione all'accisa sulla benzina alle Regioni nel 1995, istituzione dell'IRAP e addizionale regionale all'IRPEF del 1998) il gap fiscale verticale, cioè la differenza tra spese ed entrate proprie delle autonomie territoriali, è stato riportato a livelli fisiologici. La quota decentrata della spesa pubblica, pari al 31,7 per cento nel 2002, è sostanzialmente in linea con quella dei paesi europei con ordinamento federale o fortemente autonomista (Germania, Spagna, Belgio), è già superiore a quella dei paesi ad ordinamento unitario (Gran Bretagna, Francia), mentre è inferiore a quella dei paesi del nord Europa (Svezia, Danimarca). Il grado di decentramento tributario, pari al 16,4 per cento delle entrate tributarie complessive raccolta dalle autonomie territoriali nel 2002, è ancora basso (la Spagna è al 26,6 per cento, la Germania al 28,7 per cento), ma superiore a Francia (10 per cento) e Gran Bretagna (4,5 per cento). È invece sufficientemente elevato il grado di autonomia tributaria, cioè la quota dei tributi propri più le compartecipazioni sul complesso delle entrate delle autonomie territoriali. (dati tratti da Zanardi 2008). Secondo stime attendibili (Bordignon, Cerniglia), la spesa da decentrare in base all'articolo 119 della Costituzione, tenendo conto delle funzioni stabilite negli articoli 117 e 118, in base ai dati del 2003, era complessivamente pari a 261.242 milioni di euro. Tenendo conto che la spesa già decentrata è di 192.189 milioni di euro, il complesso della spesa che dipende dall'ulteriore attuazione costituzionale è pari a 69.053 milioni di euro.

Ciò che non si sa, almeno in base a stime ufficiali, sono gli effetti quantitativi che il disegno di legge Calderoli produce nella distribuzione della spesa pubblica tra le varie Regioni e nelle fonti per il suo finanziamento. Occorrono stime attendibili innanzitutto sui notevoli cambiamenti nei flussi di risorse che si determinano tra lo Stato e le Regioni, sostituendo gli attuali trasferimenti con le quote del fondo perequativo delle capacità fiscali per abitante. Secondo calcoli di Arachi-Zanardi su www.lavoce.info del 19 agosto 2008, sette Regioni a statuto ordinario su quindici riceverebbero di più di quanto non ricevono ora, ma le rimanenti otto Regioni riceverebbero di meno, e alcune di esse molto di meno rispetto a ora. La SVIMEZ ritiene che il meccanismo previsto nel disegno di legge del Governo penalizzi particolarmente le Regioni del Mezzogiorno, in particolare per le spese che non corrispondono ai livelli essenziali delle prestazioni (sanità, istruzione, assistenza sociale e in parte trasporto pubblico locale), le quali corrispondono a circa il 25 per cento delle attuali spese correnti delle Regioni e si riferiscono a importanti funzioni come turismo, economia, artigianato e agricoltura. Occorrono stime analoghe sugli effetti del nuovo sistema di perequazione sugli enti locali e, al fine di pervenire ad un giudizio complessivo, occorre mettere questi dati in relazione sia con le previsioni relative al passaggio dal criterio della spesa storica a quello dei costi *standard*, sia con il complesso delle altre fonti di finanziamento disponibili per le autonomie territoriali in termini di compartecipazione ai tributi erariali e di tributi propri. Solo in questo modo, il Parlamento viene reso pienamente consapevole degli effetti prodotti dal provvedimento al suo esame, poiché è dalla

legge delega che derivano i meccanismi fondamentali che i decreti delegati avranno il compito di precisare senza poterne minimamente alterare il funzionamento. Appare opportuno chiedere al Servizio di documentazione del Senato e agli Istituti di analisi economica che sono stati auditati, a partire dall'ISAE, che si è reso disponibile, di effettuare le simulazioni sugli effetti che è possibile prevedere, prodotti dal disegno di legge presentato dal Governo. È una richiesta che occorre avanzare con forza e convinzione, poiché è indispensabile per le Commissioni e per lo stesso Governo. Si tratta di un atto dovuto nei confronti delle Commissioni, per poter procedere con serenità e in piena consapevolezza all'esame del provvedimento.

Passando all'illustrazione della proposta del Partito democratico, si sofferma sul tema della territorialità delle imposte, richiamato in ben due punti del disegno di legge del Governo (articolo 2, comma 2, lettera *b*) e lettera *z*), con un'estensione impropria di quanto prevede il comma 2 dell'articolo 119 della Costituzione, secondo il quale Regioni ed enti locali "dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio". Osserva che un conto è il gettito dei tributi oggetto di compartecipazioni, altro sono le imposte nel loro insieme. La proposta si richiama al dettato costituzionale e non parla di territorialità delle imposte. Il disegno di legge del Governo, invece, introduce un concetto del tutto estraneo alla Costituzione e potenzialmente gravido di rischi.

Un principio del genere comporta che le risorse riscosse dallo Stato nel territorio di una collettività regionale spettano ad essa. Quest'ultima ha il titolo per trattenerle o per destinarle in parte ad altre collettività regionali più bisognose. Ciò appare in palese contrasto con il principio di uguaglianza stabilito dall'articolo 3 della Costituzione e ribadito nell'articolo 117, secondo comma, lettera *m*), poiché, a parità di reddito e di imposta erariale pagata, i cittadini che risiedono in territori a minor capacità fiscale per abitante hanno minori diritti di quelli che risiedono nei territori più ricchi. Per il Partito democratico non vi sono venti sistemi tributari diversi. Ce n'è solo uno, perché la Repubblica è una, articolata in modo da assicurare ai territori regionali "autonomia di entrata e di spesa", come prevede l'articolo della Costituzione cui il Parlamento vuole dare attuazione.

In secondo luogo, occorre sapere cosa si intende per livelli essenziali delle prestazioni civili e sociali che devono essere garantite su tutto il territorio nazionale (articolo 117, secondo comma, lettera *m*)). Il disegno di legge del Governo adotta una interpretazione restrittiva dei principi costituzionali che sono invece del tutto chiari. I primi quattro commi dell'articolo 119 stabiliscono inequivocabilmente che, con i tributi e le entrate proprie, le compartecipazioni al gettito dei tributi erariali, le quote del fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale per abitante, le Regioni e gli enti locali devono poter "finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite". È la logica conseguenza del principio di uguaglianza richiamato in precedenza, poiché la Costituzione assegna alla Repubblica nel suo insieme, costituita, in base all'articolo 114 della Costituzione, da comuni, province, città metropolitane, regioni e Stato, il compito di assicurare a tutti "i livelli essenziali" delle prestazioni necessarie a inverare i diritti di cittadinanza.

D'altra parte, nell'affermare questo principio, la Costituzione non si addentra nella indicazione puntuale della soglia dei livelli essenziali, lasciando al legislatore il compito di farlo. E come ha detto nella sua audizione il Vice Direttore Generale della Banca d'Italia, Ignazio Visco "è importante che gli enti territoriali siano nelle condizioni di ridurre le aliquote d'imposta sotto i livelli normali, qualora realizzino una migliore gestione dei servizi e di accrescere il prelievo se decidono di fornire servizi di qualità più elevata".

Ma perché possa esercitarsi davvero questa autonomia tributaria, che è il cuore stesso del federalismo fiscale, occorre che con le aliquote d'imposta ai livelli normali, con le compartecipazioni e le quote del fondo perequativo, gli enti territoriali possano finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite con lo stesso grado di efficienza in ogni parte del territorio nazionale. Altrimenti succederà quello che è accaduto, ad esempio, per i comuni, dopo l'istituzione dell'ICI e dell'addizionale all'IRPEF, quando, a causa della scarsa dinamicità delle fonti di entrata, dei tagli ai trasferimenti e dei diversi vincoli alla spesa, essi sono stati costretti a rincorre impropriamente l'aumento dei costi con l'aumento delle aliquote delle loro imposte. Il rischio, cioè, è sempre lo stesso di tutte le operazioni di decentramento di competenze attuate nel Paese, in questo caso, però, in misura molto maggiore, considerata l'entità dei volumi di spesa trasferiti: il rischio è quello di decentrare le responsabilità senza le risorse adeguate per farvi fronte.

Per questo la proposta del Partito democratico, come faceva il disegno di legge del precedente Governo, fa esplicito riferimento al quarto comma dell'articolo 119 della Costituzione, e cioè al "finanziamento integrale delle funzioni pubbliche" attribuite alle autonomie territoriali. Il disegno di legge dell'attuale Governo non cita mai, e non è un caso, quella disposizione costituzionale. Fa invece più volte riferimento al finanziamento integrale dei livelli essenziali delle prestazioni civili e sociali e delle funzioni fondamentali degli enti locali (ad esempio articolo 6, comma 1, lettera *d*) e articolo 9, comma 1, lettera *b*). È chiaro che, tra "tutte le funzioni pubbliche attribuite" e la somma

dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali degli enti locali, c'è differenza. Pertanto, nel disegno di legge del Governo, il rischio che non vengano trasferite risorse e fonti tributarie autonome sufficienti per finanziare le nuove competenze attribuite appare reale.

Occorre per di più considerare che la perequazione delle capacità fiscali non è integrale, ma è tale "da ridurre adeguatamente le differenze tra territori". Pertanto i margini di manovra tributaria nei territori con minore capacità fiscale saranno esigui. Questa, del resto, era la soluzione del disegno di legge del precedente Governo ripresa da quello dell'attuale Esecutivo.

In terzo luogo, il Patto per la convergenza tra i diversi territori, nell'offerta dei servizi essenziali, è la caratteristica fondamentale della proposta del suo Gruppo.

Il disegno di legge governativo, così come faceva il disegno di legge del Governo Prodi, introduce il concetto dei fabbisogni di servizio fondati sui costi *standard* in sostituzione del criterio della spesa storica (articolo 7, comma 1, lettere *c* e *d*) e articolo 9, comma 1, lettera *b*). Questa esigenza, peraltro, è stata sempre sollecitata in tutte le discussioni sui sistemi perequativi di finanza regionale e locale ed ora, al termine di una fase di transizione definita, può essere finalmente attuata. Ma il risultato finale sarà, come nella proposta del Governo, di fotografare una situazione di forte squilibrio territoriale nell'offerta dei servizi fondamentali, se non si introduce un altro concetto che caratterizza invece la proposta della sua parte politica, cioè quello della convergenza progressiva tra il livello dei servizi essenziali esistenti nelle varie parti del Paese. L'esempio dei nidi d'infanzia è quello più illuminante. Il grado di copertura del servizio a livello nazionale è del 9 per cento sui bambini in classe di età, mentre l'obiettivo europeo è il 30 per cento. Ma c'è una grande differenza tra le diverse aree territoriali con l'11,5 per cento nel Nord-Ovest, il 13,7 per cento nel Nord-Est, il 12 per cento nel Centro, il 6,4 per cento nelle Isole e appena il 2,5 per cento nel Sud continentale. La proposta prevede innanzitutto di riprendere l'idea del disegno di legge del precedente Governo di una legge annuale di coordinamento dinamico della finanza pubblica da approvare prima della finanziaria, tema a cui ha accennato anche il relatore. Inoltre, prevede l'armonizzazione di tutta la contabilità pubblica, richiesta da anni da ISTAT, Corte dei conti, Banca d'Italia. Essa è indispensabile per leggere in modo univoco tutti i bilanci.

Secondo la proposta, la legge deve prevedere, con il metodo della programmazione triennale a scorrimento annuale, i parametri sia del Patto di stabilità e crescita interno che del Patto di convergenza. Cioè deve stabilire gli obiettivi quantitativi e qualitativi dei servizi essenziali che devono essere perseguiti dal sistema delle autonomie territoriali, con riferimento ai loro costi *standard* unitari, al fine di determinare un percorso dinamico di convergenza verso *standard* di servizio ottimali nelle varie parti del Paese.

Si può configurare, in sostanza, una doppia convergenza: quella che prevede il disegno di legge del Governo verso servizi resi in tutti i territori alle condizioni di costo delle Regioni più efficienti e quella che distingue la proposta del suo Gruppo rispetto a quella del Governo, cioè la convergenza verso livelli di servizio progressivamente omogenei nella varie parti del Paese. Per ottenerla, occorre destinare parte delle risorse ricavate dalla riduzione di costi, derivante dall'applicazione dei medesimi criteri di efficienza in tutto il Paese, all'estensione dell'offerta di servizi essenziali nelle Regioni meno dotate.

Si pone in questo modo il tema ineludibile del risultato finale che si vuole ottenere dall'applicazione dell'articolo 119 della Costituzione in termini di volume complessivo di spesa pubblica e di relativa pressione fiscale. Non bisogna confondere piani diversi, come il decentramento di spesa e di fonti di finanziamento e le decisioni di politica economica relative al livello complessivo della spesa da finanziare e della conseguente pressione fiscale. Nella proposta del suo Gruppo, come nel disegno di legge del precedente Governo, è previsto che il DPEF stabilisca, su base almeno triennale e per ciascun livello di governo territoriale, "il livello programmato della pressione fiscale complessiva, anche tenendo conto dei nuovi spazi di autonomia tributaria assegnati alle regioni, alle città metropolitane, alle province e ai comuni". Quella è la sede propria per stabilire, in base agli andamenti della finanza pubblica e agli obiettivi macroeconomici per il triennio, sia il livello di finanziamento "integrale" della spesa decentrata in relazione ai costi unitari dei servizi e agli obiettivi di convergenza relativi all'offerta, sia lo spazio per l'esercizio dell'autonomia tributaria regionale e locale che può essere ricavato solo riducendo la pressione fiscale dello Stato.

In quarto luogo, il federalismo fiscale deve essere considerato come un processo caratterizzato da fasi di attuazione ben definite. Nella proposta del Partito democratico è individuata una fase di transizione dall'attuale sistema a quello a regime della durata di cinque anni. Durante questa fase, si cominciano ad applicare gradualmente i nuovi criteri e si effettua una verifica, da parte dello Stato, dell'esistenza di capacità amministrative adeguate da parte delle Regioni per l'attribuzione di nuove competenze e risorse rispetto a quelle attuali. E l'indeterminatezza dei tempi di attuazione

del disegno di legge governativo viene sostituita dal meccanismo della legge annuale di coordinamento della finanza pubblica.

Si pone a questo punto la questione cruciale del governo della fase di attuazione, che non sarà comunque breve, del federalismo fiscale disegnato nell'articolo 119 della Costituzione. Sembra indispensabile la creazione di un organismo tecnico indipendente, come ha detto nella sua audizione il presidente dell'ISTAT, Luigi Biggeri, che abbia il compito di fornire ed elaborare tutte le informazioni necessarie a controllare l'andamento del processo e ad assumere le ulteriori decisioni politiche. Il disegno di legge governativo prevede una commissione tecnica paritetica presso il Ministero dell'economia e delle finanze (articolo 3). Sembra preferibile collocare un organismo simile in una posizione terza, tra Governo e autonomie territoriali, che, quando sarà istituito il Senato federale, potrebbe essere il nuovo e più forte Servizio del bilancio unificato tra i due rami del Parlamento. Inoltre, si propone un rafforzamento del ruolo del Parlamento nell'espressione del parere sui decreti legislativi delegati. Sia per la delega fiscale della metà degli anni '90, che per il trasferimento di competenze a Costituzione invariata della fine degli anni '90, il Parlamento si è dotato di una specifica Commissione parlamentare composta da un numero limitato di rappresentanti della Camera e del Senato. Nel primo caso la Commissione è stata presieduta dall'onorevole Salvatore Biasco, nel secondo caso dal senatore Vincenzo Cerulli Irelli. Proponiamo che si segua la stessa procedura, poiché lo spezzettamento del parere in tante Commissioni, come prevede il disegno di legge del Governo (articolo 2, comma 3), non permetterebbe una sua lettura univoca. In considerazione della materia oggetto della delega, che riguarda molto da vicino il sistema delle autonomie territoriali, la Commissione dovrà operare con procedure rigorose per la consultazione sistematica della rappresentanza delle Regioni e delle associazioni delle autonomie locali. Opportuna appare anche l'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali con i rappresentanti delle Regioni e delle autonomie locali, secondo quanto stabilito dall'articolo 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3. Ma tale Commissione deve esprimersi su tutti i disegni di legge ordinari, e non sarebbe nelle condizioni di unificare il parere sui decreti legislativi delegati, anche se può sicuramente svolgere una funzione importante.

In quinto luogo, decisivo appare il sistema di perequazione. Il disegno di legge governativo prevede un doppio sistema di perequazione, uno per le Regioni e uno per gli enti locali. La spesa delle Regioni è suddivisa in due componenti: la prima, relativa ai livelli essenziali delle prestazioni, comprendente sanità, assistenza, istruzione e in parte trasporto pubblico locale, è perequata in modo verticale attraverso un fondo alimentato da una partecipazione al gettito IVA (articolo 7, comma 1, lettera a)). La seconda, relativa alle altre spese, è perequata in modo orizzontale con un fondo alimentato dall'aliquota media di equilibrio dell'addizionale regionale all'IRPEF (articolo 6, comma 1, lettera h)). Anche la spesa degli enti locali è suddivisa in due componenti, la prima relativa alle funzioni fondamentali e la seconda alle altre spese. Lo Stato alimenta due fondi istituiti nel bilancio delle Regioni, uno a favore dei comuni e l'altro a favore delle province, con criteri di assegnazione predeterminati che possono essere modificati a livello regionale solo con un'intesa con gli enti locali (articolo 9, comma 1, lettera a) e articolo 11). La proposta del suo Gruppo, come quella del disegno di legge Padoa Schioppa, prevede invece una perequazione sempre verticale verso le autonomie territoriali con un fondo alimentato dalla fiscalità generale. È allo Stato, infatti, come prevede l'articolo 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, che spetta la perequazione delle risorse finanziarie.

Ritiene che occorra anche fare un deciso passo in avanti sul tema del sistema perequativo rivolto agli enti locali, che finora ha visto contrapporsi la tesi "regionalista" e la tesi "autonomista". La soluzione del disegno di legge governativo, che attribuisce alle Regioni un semplice ruolo di enti erogatori, non risolve due problemi. Il primo è la preoccupazione dei comuni che le regioni indebite per la sanità non eroghino per cassa le risorse dovute ai comuni, come è avvenuto, ad esempio, negli anni scorsi nei rapporti tra Regione Lazio e comune di Roma. Il secondo è la separazione tra poteri legislativi regionali, sia concorrenti che esclusivi, e la decisione circa le risorse da attribuire ai livelli che eserciteranno le relative funzioni amministrative in base all'articolo 118 della Costituzione. Anche in questo caso, il rischio evidente è di deresponsabilizzare le Regioni, nel momento in cui legiferano in grande parte attribuendo funzioni ai comuni, sulla provvista finanziaria necessaria a coprire le relative spese.

A titolo personale, perché non è ancora diventata una proposta del Partito democratico, avanza l'idea di pensare a un sistema nuovo rispetto a quelli di cui si è discusso in questi anni e a cui si è riferito il professor Alberto Zanardi nella sua audizione. Lo Stato potrebbe suddividere le risorse di un unico fondo perequativo nazionale non alle categorie di enti ma a ciascun territorio regionale. A livello di ciascuna Regione si potrebbe poi procedere alla suddivisione della quota assegnata tra gli enti che ne fanno parte (regione, province e comuni), in base a precisi criteri stabiliti nazionalmente, come ad esempio il finanziamento del fabbisogno integrale dei servizi di loro

competenza. Qualora una regione non dovesse ottemperare, scatterebbe il meccanismo previsto dall'articolo 120 della Costituzione, cioè l'attivazione dei poteri sostitutivi da parte dello Stato, e il possibile ricorso, sempre da parte dello Stato, alla Corte costituzionale avverso la relativa legge regionale. Il vantaggio di un sistema del genere sarebbe di concepire gli enti territoriali come un sistema coordinato a livello regionale senza subordinazioni gerarchiche e nel pieno rispetto della pari dignità istituzionale garantita dall'articolo 114 della Costituzione.

Sesto e ultimo punto, ma non per importanza, è quello delle risorse aggiuntive e gli interventi speciali volti principalmente ad obiettivi di coesione tra il Centro-Nord e il Sud del Paese. A suo avviso, il superamento dell'intervento straordinario per il Mezzogiorno ha collocato la riduzione degli squilibri sociali ed economici esistenti tra le diverse aree territoriali nell'ambito delle politiche di coesione dell'intero Paese. L'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, che prevede esplicitamente il tema delle risorse aggiuntive e degli interventi speciali volti soprattutto a questo fine, deve costituire l'occasione per individuare modalità più efficaci, per perseguire un obiettivo cruciale per tutte le Regioni, anche per quelle del Centro-Nord, che invece di avvicinarsi si è ulteriormente allontanato in questi anni. La maggior responsabilizzazione dei livelli territoriali sui costi *standard* e sugli obiettivi di servizio può consentire un rovesciamento positivo dell'approccio più consolidato ai problemi del Mezzogiorno, che ha visto i suoi destini legati a flussi incontrollati di spesa pubblica, con risultati negativi. Per questo è importante assicurare le risorse necessarie in termini di perequazione, affinché anche nel Mezzogiorno, come in tutto il Paese, possa attivarsi un circuito virtuoso tra responsabilità nelle decisioni sull'entrata ed efficacia della spesa erogata.

Tutto ciò però non è sufficiente. Occorre una programmazione pluriennale del FAS, e non decisioni annuali, come prevede l'articolo 14, comma 1, lettera e), del disegno di legge del Governo. Va reintrodotto il criterio di ripartizione territoriale della spesa pubblica in conto capitale, assente nel DPEF 2009-2013 e va escluso che le risorse cui fa riferimento questo comma dell'articolo 119 della Costituzione, cioè quelle destinate a finalità speciali, possano essere dirottate verso interventi diversi da quelli collegati alle politiche di sviluppo.

Per quanto riguarda l'ipotesi di alimentare forme non selettive di fiscalità di vantaggio (articolo 14, comma 1, lettera d)), le quali sono peraltro di dubbia compatibilità con le regole comunitarie, sembra preferibile il ripristino del credito d'imposta per gli investimenti, a cui peraltro l'Unione europea ha già dato il suo assenso e che, però, è stato eliminato dall'attuale Governo.

Anche l'assetto finanziario delle Regioni a statuto speciale, deve essere ricondotto, nei limiti consentiti dai rispettivi statuti speciali, a una relazione coerente tra funzioni attribuite e risorse assegnate, misurando i fabbisogni anche di queste regioni attraverso i costi standard e gli obiettivi di servizio. Alle città metropolitane, per la cui istituzione è necessaria l'approvazione della "carta delle autonomie locali", è giusto assegnare una più ampia autonomia di entrata e di spesa, come prevede l'articolo 12, comma 1, del disegno di legge del Governo. Ma il comma 2 del medesimo articolo, attribuendo tale maggiore autonomia ai comuni capoluogo fino all'istituzione delle città metropolitane, è un evidente ostacolo a raggiungere il traguardo successivo e va quindi abrogato.

Infine, accenna alla questione di Roma capitale, di cui si è già discusso in sede di conversione del decreto-legge n. 154 che assegna al comune di Roma 500 milioni di euro a partire dal 2010 per il finanziamento delle funzioni della capitale della Repubblica. Nella proposta del Partito democratico relativo alla carta delle autonomie locali, è prevista l'attuazione della disposizione costituzionale su Roma capitale, con l'individuazione delle relative funzioni. Tali funzioni sembrano riguardare un territorio più vasto dell'attuale comune di Roma. Pertanto, anche attraverso l'intesa con la provincia e la regione Lazio, andranno trovate le soluzioni istituzionali più efficaci.

Conclusa l'esposizione dei punti principali della proposta della sua parte politica, assicura la partecipazione con spirito costruttivo alla discussione, che ritiene fondamentale per la vita della Repubblica. Si aspetta attenzione verso le proposte della sua parte, sia da parte della maggioranza che da parte del Governo; esse non hanno alcun carattere strumentale e in relazione all'accoglienza che avranno, a nome del suo Gruppo, si riserva di assumere determinazione conseguenti.

Nel giudicare condivisibili taluni spunti di riflessione contenuti nell'intervento del senatore Vitali, il ministro CALDEROLI dichiara la piena disponibilità del Governo a valutare in maniera costruttiva e non aprioristica le proposte che saranno formulate per il perfezionamento del disegno di legge di iniziativa governativa assunto come testo base, nella consapevolezza che l'equilibrio delle relazioni finanziarie tra lo Stato e le autonomie territoriali appare quanto mai complesso, considerato anche che una coerente attuazione del modello del federalismo fiscale postula un atteggiamento di leale collaborazione tra i vari livelli istituzionali e politici coinvolti.

Il presidente **BALDASSARRI** rende noto che l'audizione delle parti sociali, richiesta dal senatore Bianco in Ufficio di Presidenza, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sui disegni di legge in titolo, sarà programmata per la giornata di giovedì prossimo, 27 novembre, alle ore 18, compatibilmente con i lavori dell'Assemblea.

Il seguito dell'esame congiunto è pertanto rinviato.

La seduta termina alle ore 18,50.

COMMISSIONI 1^a, 5^a e 6^a RIUNITE

1^a (Affari Costituzionali)

5^a (Bilancio)

6^a (Finanze e tesoro)

MERCOLEDÌ 26 NOVEMBRE 2008

8^a Seduta

*Presidenza del Presidente della 6^a Commissione
BALDASSARRI*

Intervengono il ministro per le riforme per il federalismo Bossi, il ministro per la semplificazione normativa Calderoli e il sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri Brancher

La seduta inizia alle ore 9,20.

IN SEDE REFERENTE

(1117) Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione

(316) CONSIGLIO REGIONALE DELLA LOMBARDIA - Nuove norme per l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione

(Seguito dell'esame congiunto e rinvio)

Si riprende l'esame congiunto sospeso nella seduta del 20 novembre scorso.

Dopo aver ricordato che nella precedente seduta il relatore Azzollini ha illustrato i disegni di legge in titolo e ha preso l'avvio la discussione generale con l'intervento del senatore Vitali, il presidente **BALDASSARRI** comunica l'organizzazione dei lavori della discussione generale sulla scorta delle numerose richieste di intervento. Alla luce di tale situazione non esclude una ridefinizione del calendario per consentire la conclusione di tale fase procedurale nei tempi stabiliti.

Intervenendo sull'ordine dei lavori, il senatore **MORANDO (PD)** rinnova la sollecitazione, da lui già avanzata nell'ambito dell'indagine conoscitiva sul federalismo fiscale, in sede di audizione dell'ISAE e della Banca d'Italia, affinché la Presidenza si attivi perché siano trasmessi alle Commissioni riunite dati concernenti l'articolazione territoriale della spesa delle regioni e degli enti locali nonché la simulazione attraverso modelli statistico-matematici degli effetti dell'attuazione del federalismo fiscale sulla finanza pubblica. Rileva altresì che per il secondo profilo appare utile un'apposita analisi anche dei servizi del Bilancio di Camera e Senato.

In conclusione, sottolinea la necessità e l'urgenza di acquisire i predetti dati prima della conclusione della discussione generale, al fine di poter svolgere un intervento articolato e supportato da un'adeguata base informativa.

Nell'associarsi a tale richiesta, il senatore **FLERES (PdL)** chiede che siano trasmessi alle Commissioni riunite anche i dati concernenti le infrastrutture materiali esistenti nelle regioni, ripartiti per il numero di abitanti e le dimensioni territoriali.

La senatrice **BASTICO (PD)** dichiara di condividere l'indifferibilità dell'attuazione della riforma del Titolo V della Costituzione, varata dal governo di centro-sinistra nel 2001 e confermata dal successivo referendum costituzionale. Sottolinea l'esistenza di un nesso strettissimo tra l'attuazione dell'ordinamento delle autonomie territoriali, prospettato dall'articolo 114 della Costituzione, e l'attuazione dell'autonomia finanziaria di entrata e di spesa di tali enti disciplinata dall'articolo 119.

Tuttavia, ella prosegue, l'attuazione del federalismo fiscale deve tener conto di fondamentali obiettivi politici e istituzionali da perseguire. Rilevato che, nell'impostazione del Titolo V della Costituzione, il rapporto tra lo Stato centrale e le autonomie territoriali si ispira a un

principio di parità e di equiordinazione, osserva che sul punto il disegno di legge del Governo ha compiuto un apprezzabile passo in avanti rispetto al modello di federalismo contenuto nella proposta della Regione Lombardia, inizialmente richiamato nel centro-destra nella campagna elettorale e in seguito superato in favore di una visione paritetica delle relazioni interistituzionali.

Il primo obiettivo da perseguire nell'attuazione del Titolo V consiste nel non avvantaggiare talune parti del territorio della Repubblica a scapito di altre, operando sul fronte dell'ordinamento finanziario al fine di lasciare invariato il livello di pressione fiscale generale - auspicandone anzi, per quanto possibile, una riduzione complessiva - pur nella consapevolezza che con il federalismo fiscale si assisterà a una moltiplicazione dei centri di prelievo e di spesa. Sul fronte delle iniziative positive, occorre inoltre ridurre progressivamente il divario economico e sociale tra il Nord e il Sud come sottolineato dalla Svimez nell'audizione dinanzi alle Commissioni riunite, avvicinando il più possibile il livello dei servizi pubblici erogati.

In secondo luogo, nel sottolineare il principio di corrispondenza tra responsabilità finanziaria e autonomia di entrata e di spesa cui dovrebbe ispirarsi il federalismo fiscale, reputa necessario assicurare la trasparenza e il controllo del rapporto tra il prelievo fiscale e i benefici economici alle comunità territoriali, in coerenza con le esigenze di tutela dei cittadini e di democraticità del sistema di finanziamento pubblico, abbandonando un modello di finanza derivata che, al decentramento delle funzioni e dei servizi, non accompagna però anche la devoluzione delle risorse necessarie.

Richiamando l'esempio della Regione Emilia Romagna, ribadisce l'importanza dell'operato degli enti territoriali nello sviluppo delle economie locali, obiettivo questo non sempre efficacemente perseguito con un modello di centralismo amministrativo e finanziario.

Nell'apprezzare gli sforzi compiuti dal ministro Calderoli per individuare una base condivisa dai rappresentanti delle autonomie territoriali nella definizione dei contenuti del federalismo fiscale, rileva l'esigenza di un confronto altrettanto costruttivo e aperto tra le varie forze politiche presenti in Parlamento. In proposito, rimarca criticamente la contraddizione insita nell'azione politica del Governo, che proclama, da un lato, l'intenzione di valorizzare le autonomie locali e, dall'altro, ne riduce però gravemente i margini di operatività con le misure normative concretamente proposte. In tal senso, appare emblematica l'abolizione dell'ICI sulla prima casa e il mancato rimborso delle minori entrate, richiamando la dichiarazione dell'ANCI sul rischio di un esercizio finanziario provvisorio da parte dei comuni, stanti le difficoltà nel chiudere i bilanci annuali anche a causa delle riduzioni di spesa previste dalla manovra di finanza pubblica in particolare nei comparti dell'istruzione e della sanità.

Nella consapevolezza della gravità della crisi finanziaria globale, risulta viceversa necessario rilanciare gli investimenti in opere pubbliche, utilizzando, in particolare, il consistente ammontare dei residui attivi, attualmente vincolati dal patto di stabilità interno.

In termini generali, ritiene grave che l'attuazione del federalismo fiscale non sia stata associata alla piena operatività della carta delle autonomie locali, il che impedisce di individuare *ex ante* le funzioni fondamentali degli enti locali, relegando quindi nell'incertezza i contorni dell'assetto istituzionale di tali organismi. Inoltre, nell'ambito di una riforma costituzionale diretta al superamento del bicameralismo perfetto, è necessario individuare una camera in grado di rappresentare le istanze delle autonomie territoriali in modo unitario e salvaguardando altresì l'interesse nazionale.

Passando a talune considerazioni sul contenuto del disegno di legge del Governo, l'oratrice ne mette in luce una serie di ambiguità, che non consentono una chiara comprensione del modello istituzionale di Stato che si intende realizzare.

Un primo profilo meritevole di approfondimento concerne il significato del principio di territorialità dell'imposta, che, nell'accezione che sembrerebbe accolta nella proposta del Governo, implicherebbe un'interpretazione estensiva della formula adoperata dall'articolo 119 della Costituzione al secondo comma. Occorre infatti delineare più approfonditamente la correlazione tra il gettito tributario emerso e il territorio al quale esso è riferibile.

In secondo luogo, il Governo sembra aver adottato, nella propria iniziativa legislativa, una visione ibrida quanto alla definizione della natura della perequazione a favore delle regioni con minore capacità fiscale per abitante. Il modello prospettato reca infatti in sé, per taluni profili, le caratteristiche proprie tanto della perequazione in senso verticale, a carico dello Stato centrale, quanto di quella in senso orizzontale. Risulta quindi necessario, per una chiara presa di posizione sul punto, comprendere quali sono le grandezze economiche di riferimento e, soprattutto, i complessivi effetti finanziari della riforma.

Passando alla problematica della definizione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, in particolare per quanto riguarda la sanità, l'istruzione e

l'assistenza sociale, rileva l'esigenza di garantirne un innalzamento della qualità e della quantità sull'intero territorio nazionale, assicurandone quindi l'omogeneità delle caratteristiche, come nel caso della distribuzione territoriale degli asili nido. Il federalismo fiscale deve quindi essere un processo di garanzia dei diritti fondamentali dei cittadini, superando le sperequazioni esistenti.

Nel condividere l'abbandono del criterio della spesa storica in favore del fabbisogno finanziario valutato a costi *standard*, l'oratrice evidenzia tuttavia come vada evitato il rischio di conseguire, attraverso tale meccanismo, consistenti risparmi di spesa pubblica nell'erogazione dei servizi fondamentali, a danno dei cittadini, come sta purtroppo accadendo per l'ordinamento scolastico, che risulta uno di quelli maggiormente colpiti dalle riduzioni di spesa operate dal Governo.

Motiva poi la propria netta contrarietà alla scelta, di carattere squisitamente politico, di un'indiscriminata devoluzione alle Regioni dei compiti di organizzazione e funzionamento della scuola pubblica, con il conseguente trasferimento di tutte le competenze in merito alla costituzione e alla gestione dei rapporti di lavoro con il personale docente e quello tecnico-amministrativo. Tale linea di intervento, che emerge dalle modalità di finanziamento delle funzioni essenziali delle Regioni, contrasta anche con la più recente giurisprudenza costituzionale sul Titolo V, in relazione ai rapporti tra Stato e Regioni per quanto riguarda le competenze in materia di istruzione pubblica.

Conclude il proprio intervento rilevando, in termini generali, la necessità di affidare a un organo tecnico la verifica del processo di attuazione del federalismo fiscale, garantendo, nella sua composizione, un'adeguata partecipazione dei rappresentanti del Parlamento e delle Assemblee legislative regionali, contrariamente a quanto ora previsto dall'articolo 4 del disegno di legge n. 117 sulla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica.

Il senatore **COSTA** (PdL) sottolinea le difficoltà che si incontrano nel tentativo di ridurre la pressione fiscale a causa dell'inefficienza della spesa: si tratta di un fattore assai rilevante in vista dell'attuazione del federalismo fiscale. Ricorda, quindi, il parere favorevole che il sistema delle autonomie ha espresso sulla proposta del Governo: vengono meno, dunque, le preoccupazioni manifestate, soprattutto nel Mezzogiorno, per il rischio di una disarticolazione dello Stato. In particolare, non dovrebbe spaventare l'ipotesi di una imposizione diretta dei comuni: essa non sarà motivo di contestazione da parte dei cittadini, come testimonia, per esempio, l'applicazione delle tariffe per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani, tuttora a livelli piuttosto elevati.

Nell'esprimere apprezzamento sul testo in esame, sottolinea l'esigenza di evitare che il federalismo determini un nuovo centralismo regionale: è essenziale un effettivo trasferimento delle funzioni amministrative agli enti locali, demandando alla Regione il compito proprio di ente legislatore.

Il senatore **STRADOTTO** (PD) sottolinea il significato del federalismo fiscale, non solo in funzione di una redistribuzione delle risorse, ma soprattutto come strumento per un rilancio del ruolo delle amministrazioni locali, sulla base di uno stretto legame fra autonomia e responsabilità.

Ricorda la diversa condizione delle amministrazioni locali determinata da divergenze nello sviluppo ma anche da trasferimenti basati sul criterio della spesa storica. Occorre disporre di una base statistica esaustiva per individuare le soluzioni migliori per una graduale e progressiva omogeneizzazione, tenendo conto che nel breve periodo l'attuazione del federalismo fiscale potrebbe implicare l'impiego di maggiori risorse finanziarie. In proposito, osserva che sarebbe stato meglio provvedere all'attuazione del federalismo fiscale immediatamente dopo la riforma del Titolo V, nel 2001, quando il bilancio dello Stato disponeva di maggiori risorse rispetto alla fase attuale.

L'obiettivo di restituire equità ed equilibrio al sistema delle autonomie deve essere perseguito, a suo avviso, attivando una certa quota di tributi autonomi, in modo da enfatizzare la responsabilità degli amministratori verso i cittadini. Inoltre, il Governo dovrebbe assumere decisioni coerenti: appaiono immotivati, ad esempio, i contributi recentemente concessi (per esempio, al comune di Catania) per il ripiano di situazioni debitorie. Così come è criticabile la soppressione dell'ICI sulla prima casa: si tratta, è vero, di una tassa iniqua, visto il disordine che persiste nelle rendite catastali, ma a suo avviso doveva essere sostituita, e non semplicemente soppressa, con una diversa tassa sui cespiti immobiliari, in modo da assicurare ai comuni le entrate necessarie per finanziare i servizi ai cittadini.

Quanto al trasferimento delle funzioni, sottolinea la necessità di separare i compiti di gestione da quelli di programmazione, che invece attualmente sono esercitati congiuntamente dalle regioni e dai comuni; inoltre, occorre chiarire il ruolo delle province e, più in generale, accompagnare l'attuazione del federalismo fiscale con una semplificazione nel riparto delle competenze amministrative.

Il senatore **SARO** (*PdL*), nel condividere i contenuti del disegno di legge presentato dal Governo, frutto di una mediazione attenta tra diversi interessi territoriali ed economici, paventa che, soprattutto in fase di elaborazione dei decreti legislativi delegati, possano presentarsi non poche difficoltà quanto alla individuazione delle spese necessarie per garantire i livelli essenziali delle prestazioni, nonché in riferimento alla individuazione dei costi *standard*, variabili in rapporto all'articolazione territoriale del Paese.

Nel richiamare gli effetti del disegno di legge sulle modalità di gestione finanziaria degli enti locali, ricorda che molte scelte contenute nel provvedimento sono state anticipate, fin dagli anni novanta, dalle Regioni ad autonomia speciale, ove il processo di responsabilizzazione degli amministratori è già in atto da tempo, grazie alla previsione di forme di compartecipazione degli enti locali ad alcuni tributi di rilievo nazionale come l'IRPEF e l'IVA. Ciò ha prodotto una razionalizzazione della spesa in settori particolarmente significativi, come quello sanitario e quello dei trasporti. In ambedue i casi si è infatti innescato un meccanismo virtuoso che ha indotto processi di risparmio e di allocazione efficiente delle risorse.

Egli rileva quindi che l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, determinando, sul piano fiscale, una progressiva decentralizzazione dei poteri, necessita di una coerente riforma costituzionale che assicuri adeguati contrappesi all'autonomia locale, al fine di porre lo Stato in condizione di affrontare le crisi finanziarie, tramite adeguati strumenti di manovra fiscale volti al contenimento della spesa.

Dopo aver ribadito il ruolo svolto dalle Regioni a statuto speciale nel concorrere a una coerente realizzazione di forme di decentramento fiscale, apprezza la presenza, nel disegno di legge presentato dal Governo, del principio della fiscalità di sviluppo, soprattutto per gli effetti positivi a vantaggio delle Regioni di confine. In proposito, osservando che le Regioni che confinano con Stati dove la pressione fiscale è più bassa rischiano di subire il trasferimento all'estero di molte aziende, rileva che una flessibilità fiscale adeguata può invece trattenere le imprese all'interno del territorio nazionale.

Dopo aver espresso alcune considerazioni circa le numerose resistenze che l'attuazione del federalismo fiscale determinerà in alcune zone del Paese, paventa il rischio che si producano logiche di difesa territoriale che potrebbero determinare processi di disgregazione del sistema politico e istituzionale.

Il senatore **MORANDO** (*PD*) ricostruisce in primo luogo le ragioni del ritardo nella attuazione dell'articolo 119 della Costituzione e le connesse responsabilità politiche. Ricorda al riguardo che, al termine della XIII legislatura, fu approvata, dal centro-sinistra, una riforma del Titolo V della Costituzione che in molte parti - tra cui l'articolo 119 - rappresentava il frutto di un lavoro condiviso dalle diverse forze politiche che avevano partecipato alla Commissione bicamerale per le riforme istituzionali, presieduta dall'onorevole D'Alema. La riforma approvata dal centro-sinistra nel 2001, anche se non trovò il consenso dell'allora opposizione di centro-destra, riproduceva sostanzialmente le norme frutto dell'intenso dibattito sviluppatosi in quella sede. Ritiene quindi difficile capire perché, per tutto il corso della quattordicesima legislatura, la maggioranza di centro-destra non attuò l'articolo 119 della Costituzione. Peraltra, la riforma costituzionale approvata allora dal centro-destra, pur intervenendo anche sul Titolo V della Costituzione, lasciava inalterato proprio l'articolo 119, che quindi ben avrebbe potuto essere attuato. Ricorda inoltre che, mentre il Governo Berlusconi non riuscì neanche a presentare in Consiglio dei ministri un disegno di legge di attuazione del federalismo fiscale, il Governo Prodi, nel corso della quindicesima legislatura, pur tra le molte difficoltà politiche in cui versava la sua maggioranza, riuscì ad approvare, in Consiglio dei ministri, un disegno di legge di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione.

Avendo quindi rivendicato al centro-sinistra il merito di aver con più convinzione operato per la realizzazione del federalismo fiscale, egli manifesta l'esigenza che i contenuti del disegno di legge di delega siano ben definiti, evitando formule generiche e astratte solo per evitare possibili contrasti politici che, in ogni caso, riaffiorerebbero nella fase di elaborazione dei decreti delegati. Occorre, a suo avviso, acquisire gli elementi necessari che consentano di apprezzare *ex ante* le conseguenze delle scelte che si intende assumere per poter precisare i contenuti della delega. Ritiene infatti che un'eccessiva approssimazione nella definizione dei principi e dei criteri direttivi possa determinare vizi di eccesso di delega.

Si sofferma quindi sull'esigenza di individuare strumenti adeguati, che consentano al Parlamento un controllo pieno sugli schemi dei decreti. Ritiene inopportuno affidare alle singole Commissioni parlamentari l'espressione dei pareri, ritenendo invece più adeguata, come accaduto in altri importanti delegazioni legislative, l'istituzione di una Commissione bicamerale *ad hoc* allo scopo

esclusivo di esaminare, con le opportune competenze anche tecniche, i decreti legislativi adottati dal Governo.

Si soffrema quindi sulle sedi di analisi tecnica che dovrebbero essere istituite. In un sistema costituzionale riformato, in cui vi sia una Camera federale, la sede di valutazione tecnica potrebbe essere rappresentata da un Servizio del bilancio del Parlamento, dotato delle competenze necessarie e della terzietà richiesta per affrontare adeguatamente la complessità delle questioni e per poter gestire con imparzialità la composizione dei molteplici interessi in gioco. Nell'attuale fase, a Costituzione invariata, le funzioni di controllo potrebbero essere svolte dai Servizi del bilancio di Camera e Senato, supportati dagli organi tecnici delle altre istituzioni coinvolte nell'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione.

Osserva con soddisfazione, quindi, la scelta del Governo di presentare un disegno di legge ispirato a una logica diversa da quella del disegno di legge, di analogo oggetto, presentato dalla Regione Lombardia. Mentre quest'ultimo, infatti, individua prima le risorse e, conseguentemente, definisce le funzioni che con esse potranno essere realizzate, seguendo uno schema tradizionale già realizzato nelle autonomie speciali, il disegno di legge del Governo individua in primo luogo le funzioni fondamentali, i livelli essenziali delle prestazioni e dei servizi e, solo successivamente, procede alla determinazione delle risorse necessarie per farvi fronte. La soluzione è a suo avviso coerente con l'impianto costituzionale vigente, ispirandosi a una logica più solidaristica rispetto alla soluzione, accentuatamente autonomistica, progettata dalla Regione Lombardia.

Quanto ai contenuti del disegno di legge, egli ritiene che occorra evitare la tentazione di ridurre al minimo il ruolo dello Stato. A suo avviso, occorre che i servizi e le funzioni siano definite anche nella ricerca di elevati *standard* qualitativi, che assicurino, a vantaggio a tutti i cittadini, l'esercizio uniforme dei diritti sociali fondamentali. Osserva, peraltro, che la diversa quantità e qualità nei servizi fra le differenti aree del Paese non è conseguenza del federalismo, ma è già oggi rilevabile, a volte in misura drammatica, anche in un assetto fiscale sostanzialmente centralistico. Semmai il federalismo, proprio realizzando il principio di responsabilità degli amministratori locali, può colmare tali differenze, con un processo di convergenza in termini qualitativi e quantitativi. Occorrerà pertanto, fin dall'approvazione del disegno di legge di delega, individuare obiettivi ottimali di servizi e prestazioni, affidando poi alla legge di coordinamento della finanza pubblica le soluzioni compatibili con i dati macroeconomici reali.

Altro tema su cui si misurerà il confronto fra centro-destra e centro-sinistra è quello della perequazione. Al riguardo osserva che il disegno di legge presentato dal Governo afferma il principio di territorialità delle imposte e sembra privilegiare il rapporto diretto fra lo Stato e i Comuni. Nell'esprimere le sue critiche a tale su soluzione, egli propone una soluzione intermedia, che preveda, in ogni caso, un coinvolgimento delle Regioni.

Osserva, infine, che il disegno di legge n. 1117 appare troppo ispirato alla logica della compartecipazione degli enti locali ai tributi nazionali. Ciò, a suo avviso, non è coerente con un sano federalismo fiscale, che deve invece basarsi essenzialmente sui tributi propri.

Il senatore **BODEGA** (*LNP*), nell'evidenziare il carattere estremamente innovativo dei contenuti del disegno di legge del Governo, rivendica l'impegno della Lega Nord nella realizzazione di un federalismo fiscale che, abbandonando il centralismo istituzionale e finanziario, determini una maggiore responsabilizzazione delle amministrazioni locali e una più efficiente allocazione delle risorse a vantaggio dei cittadini. Ricordando il lento processo di superamento del modello centralista, evidenzia i ritardi con cui si è data attuazione al principio autonomistico affermato nell'articolo 5 della Costituzione. Rammenta al riguardo come solo nel 1970 siano state istituite le Regioni e che, fino a non molti anni fa, le norme in materia di enti locali erano quelle contenute nel Testo unico del 1935.

L'autonomia amministrativa realizzata con la riforma del Titolo V deve, a suo avviso, trovare coerente attuazione con una altrettanto intensa autonomia fiscale, che responsabilizzi gli amministratori locali e nello stesso tempo consenta loro di realizzare gli obiettivi programmati. Occorre, a suo avviso, attuare un federalismo cooperativo e solidale che, senza chiusure egoistiche, restituisca ai territori le risorse che essi producono e premi le aree del Paese più virtuose. Osserva al riguardo che un sistema così concepito può garantire una progressiva riduzione dei più scandalosi fenomeni di malcostume, che hanno determinato negli ultimi anni una crescita esponenziale del debito pubblico. Nel ribadire che l'attuazione del federalismo fiscale può restituire la fiducia dei cittadini nelle istituzioni, coniugando autonomia e responsabilità, ritiene che esso costituisca l'unico strumento per poter consentire al Paese di recuperare il livello di competitività che ha perduto negli ultimi anni.

Quanto alle critiche relative all'abolizione dell'ICI, egli ritiene che tale scelta, oltre a venire incontro alle esigenze delle famiglie italiane, appare coerente con l'impianto federalista, perché si muove nel proposito di eliminare imposte inique volte a recuperare il mancato trasferimento di risorse dal centro alla periferia.

In conclusione, nel rilevare che il disegno di legge contiene anche adeguati strumenti di perequazione in favore dei territori più svantaggiati, osserva che l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione consentirà anche allo Stato di recuperare il suo ruolo e le sue funzioni fondamentali.

Il seguito dell'esame congiunto è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 11,15.

COMMISSIONI 1^a, 5^a e 6^a RIUNITE
1^a (Affari Costituzionali)
5^a (Bilancio)
6^a (Finanze e tesoro)

GIOVEDÌ 27 NOVEMBRE 2008
9^a Seduta (antimeridiana)

*Presidenza del Presidente della 6^a Commissione
BALDASSARRI
indì del Presidente della 1^a Commissione
VIZZINI*

Intervengono il ministro per le riforme per il federalismo Bossi, il ministro per la semplificazione normativa Calderoli, il sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri Brancher e il sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze Molgora.

La seduta inizia alle ore 9,15.

Omissis

IN SEDE REFERENTE

(1117) Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione

(316) CONSIGLIO REGIONALE DELLA LOMBARDIA - Nuove norme per l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione

(Seguito dell'esame congiunto e rinvio)

Si riprende l'esame congiunto sospeso nella seduta di ieri.

Il senatore D'UBALDO (PD) ricorda il principio contenuto nell'articolo 3 del testo unico sugli enti locali, in base al quale le comunità locali, ordinate in comuni e province, sono autonome. Tale affermazione descrive chiaramente come l'autonomia appartenga alle comunità e non agli enti, che rappresentano piuttosto uno strumento di protezione aggiuntiva. Richiama anche il principio, affermato dalla cultura autonomista e recepito dall'articolo 114 della Costituzione, di equiordinazione degli enti contrapposto alla visione piramidale, secondo cui lo Stato è posto al vertice dell'ordinamento.

Ne discende il potere di coordinamento che l'articolo 119 e altre norme costituzionali attribuiscono allo Stato, che lo esercita tra l'altro con l'istituzione di un fondo perequativo. Tuttavia la proposta di delega in esame, a suo avviso, aggira una simile impostazione: con l'istituzione di due fondi, uno a favore dei comuni e l'altro a favore delle province, la funzione perequativa viene sostanzialmente demandata all'ente regionale.

Egli intravede anche un'altra carenza nella definizione dei principi e criteri direttivi della delega, a proposito dell'istituzione dei tributi: si prevede, infatti, che sia i comuni, sia le province, sia le comunità montane e anche Roma capitale possano istituire tributi autonomi, ma non si specifica il tipo di imposizione né si spiega come si concilierebbero le diverse imposte locali.

Sottolinea l'esigenza di riconoscere una funzione centrale al Parlamento, in particolare al Senato, di cui si prospetta la trasformazione in camera rappresentativa delle autonomie, sollecitando la disponibilità di informazioni statistiche dettagliate, che consentano di valutare gli effetti di una riforma di valore costituzionale. Inoltre, ritiene che si dovrebbe abbandonare una terminologia ormai anacronistica, con riguardo all'introduzione di nuovi criteri per la definizione dei trasferimenti agli enti locali. Infatti, la finanza comunale è stata oggetto di progetti di riforma assai incisivi e già dal 1992 è stata reintrodotta l'autonomia impositiva, con l'istituzione dell'ICI, correggendo così il meccanismo della spesa storica che aveva caratterizzato la fase precedente, dal 1976.

Infine, osserva che la compartecipazione ai tributi erariali implica procedure assai complesse, con uno sforzo di concertazione sistematica e articolata anno per anno: è il modello in uso presso il

sistema federale tedesco, su cui si è aperto un dibattito proprio in considerazione della complessità e dei costi, sia in termini di procedure burocratiche sia sotto il profilo della dispersione delle risorse.

Conclude, confermando la proposizione di un testo da parte del suo Gruppo e auspicando che il dibattito non sia condizionato dall'esigenza di alcune forze politiche di utilizzare strumentalmente il tema del federalismo.

Il presidente **BALDASSARRI** ricorda incidentalmente che nel periodo indicato dal senatore D'Ubaldo, cioè dal 1976 al 1992, il rapporto tra debito pubblico e PIL ha raggiunto limiti estremi in senso negativo.

Il senatore **Paolo FRANCO** (*LNP*) contesta l'affermazione del senatore Vitali secondo cui la territorialità delle imposte sarebbe estranea alla Costituzione e sarebbe gravido di rischi il principio che le risorse riscosse dallo Stato nel territorio di una comunità regionale spettano a quest'ultima. Dopo aver ricordato che altri autorevoli esponenti del Partito Democratico si sono pronunciati in senso opposto, riaffermando il binomio territorio-tributo per avvalorare la tesi dei diritti di proprietà sull'imposta, richiama la sentenza della Corte costituzionale n. 102 del 2008: essa, fra l'altro, ha confermato il principio di territorialità, dichiarando non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate dallo Stato. Il principio, inoltre, risulta chiaramente espresso dall'articolo 119 della Costituzione.

Si soffrema, quindi, sul criterio dei costi *standard*: il passaggio sia pure graduale dalla spesa storica al nuovo metodo, a suo avviso, rappresenta l'elemento determinante da cui deriveranno i risultati in termini di risparmi di spesa, di riequilibrio della finanza locale e di efficienza della pubblica amministrazione. Si chiede, allora, se le obiezioni dei Gruppi dell'opposizione significano che si dovrebbe mantenere immutata la situazione attuale e se ciò sarebbe coerente con l'articolo 119. Si chiede, inoltre, se si intenda difendere ancora l'inefficienza e lo sperpero delle risorse, giustificando gli attuali livelli insopportabili di pressione fiscale.

La soppressione dei trasferimenti statali agli enti locali è un altro principio fondamentale della proposta di delega: in tal modo si intende contrastare l'irresponsabilità degli amministratori, strumento di consenso formidabile ma deleterio. L'ipotesi avanzata dal senatore Vitali, di una doppia convergenza in base alla quale si dovrebbero definire i servizi essenziali con riferimento ai costi *standard* unitari e destinare parte delle risorse ricavate dalla riduzione dei costi in tutto il Paese all'estensione dell'offerta di servizi nelle Regioni meno dotate darebbe luogo, a suo giudizio, a un sistema di assistenzialismo fiscale che non produrrebbe progressi rispetto alla situazione attuale di finanza derivata.

Il senatore **PARDI** (*IdV*) osserva che il progetto di attuazione della riforma del Titolo V sembra dare per scontato che non vi è bisogno di ulteriori revisioni e che si deve dare priorità all'aspetto finanziario e fiscale.

Ricorda che il federalismo si è imposto sulla scena politica per iniziativa della Lega Nord, anche se progressi concreti sono stati compiuti soprattutto dal centrosinistra. Si chiede se la questione del federalismo non si limiti a rendere l'amministrazione più efficiente e responsabile, per consentire ai privati di sviluppare attività imprenditoriali e competere nel mercato globale. In tale direzione, ad esempio, si muovono l'abbandono del criterio della spesa storica e l'affermazione dei principi di responsabilità e trasparenza (tuttavia carenti di strumenti applicativi). Ricorda che quello federale è un assetto diretto a tenere unite società divise, con identità religiose distinte, con tradizioni culturali ed etniche separate: non sembra questo il caso dell'Italia, per cui quella del federalismo sembra piuttosto una formula che descrive un processo di decentramento.

Il disegno di legge di attuazione del federalismo fiscale a suo avviso è sfasato: infatti, si calcola il fabbisogno delle Regioni e degli enti locali senza che siano state determinate le funzioni dei diversi livelli di governo e siano stati chiariti i rapporti tra le Regioni e gli enti locali. Il mancato rispetto dell'ordine logico di attuazione del Titolo V determina alcune ambiguità di fondo della delega in esame. Anzitutto, la genericità, soprattutto per quanto riguarda il passaggio dalla spesa storica ai costi *standard*: un'operazione complessa che implica non solo l'individuazione dei costi efficienti, ma anche l'omogeneizzazione della quantità di servizi e delle dotazioni infrastrutturali. Si tratta di un tema che inopinatamente sfugge al Parlamento ed è rimesso esclusivamente al Governo con la predisposizione dei decreti delegati.

In secondo luogo, non vi è trasparenza sui dati finanziari, che del resto è difficile senza una riforma della contabilità di Stato e di quella regionale. Anche in questo caso le informazioni sono esclusivamente in mano al Governo e invece dovrebbero essere fornite anche al Parlamento, che altrimenti potrà esprimere solo un parere sugli schemi di decreto.

Infine, vi è incertezza sui tempi di attuazione: il disegno di legge del Governo sembra anticipare lo scioglimento di una serie di questioni ancora dubbie, ma fissa un termine di ben 24 mesi per l'adozione dei decreti delegati; inoltre le norme transitorie indicano fasi propedeutiche senza indicare la data di entrata a regime del nuovo sistema. Anche i fabbisogni degli enti locali sono individuati solo con quote forfetarie, con riferimento ai servizi fondamentali e non fondamentali.

La genericità della delega e la scarsa chiarezza del complessivo processo di attuazione prospettano il rischio di una emarginazione del ruolo del Parlamento e delle assemblee elettive locali in sede di predisposizione dei decreti di attuazione del federalismo fiscale, anche con una eccessiva frammentazione dell'analisi dei contenuti normativi da parte delle competenti Commissioni parlamentari. Rispetto all'impianto proposto dal Governo occorre al contrario favorire la massima partecipazione dei rappresentati del Parlamento e delle assemblee elettive regionali e locali al processo di attuazione del federalismo fiscale, valutando anche una eventuale revisione della procedura per l'espressione del parere della conferenza unificata sugli schemi di decreto, che giungono all'esame delle Commissioni in sede consultiva, senza la sostanziale possibilità di apportare modificazioni e correttivi. Ciò posto, ritiene opportuno coinvolgere la Commissione bicamerale per le questioni regionali, nella composizione integrata prevista dall'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, per restituire alle assemblee elettive il loro ruolo necessario nell'assunzione delle scelte politiche fondamentali per il futuro del Paese ovvero prevedere una sola Commissione competente a valutare i decreti delegati.

In conclusione, ribadisce l'esigenza che, nell'attuazione dell'ordinamento complessivo delle autonomie territoriali, si proceda in via prioritaria alla definizione del loro assetto istituzionale, come condizione essenziale per operare successivamente la realizzazione anche della loro autonomia finanziaria. Preannuncia pertanto che la proposta legislativa che la propria parte politica intende presentare sulla materia si ispira ai principi precedentemente illustrati.

Il senatore **FLERES** (*PdL*) concentra l'attenzione sul principio di sussidiarietà e sulle forme con le quali si dovrebbe procedere alla realizzazione di una autonomia amministrativa e finanziaria sempre più sviluppata, tenendo presente il criterio della maggiore vicinanza possibile tra le istituzioni e le comunità locali interessate. Richiamando l'esperienza dei Paesi Baschi, ne mette in luce i caratteri qualificanti, consistenti nell'attribuzione all'ente provinciale del potere di riscossione in via esclusiva dei tributi localmente previsti. Pur non disconoscendo il carattere profondamente diverso dell'assetto istituzionale di quell'ordinamento, sottolinea comunque che esso può rappresentare un valido modello di riferimento anche per l'esperienza italiana.

Nel condividere l'impianto generale del disegno di legge presentato dal Governo, osserva che la piena realizzazione del meccanismo di controllo della spesa degli Enti locali mediante la preventiva definizione dei livelli essenziali dei servizi da finanziare e dei costi *standard* relativi alla loro produzione richiede un'accurata valutazione degli strumenti da adottare per raggiungere tale obiettivo.

Ritiene infatti che il modello del fabbisogno *standard* presenti un indubbio valore dal punto di vista teorico, ma vada anche attentamente analizzato ai fini della sua pratica attuazione. La questione centrale è quindi costituita dalla creazione di condizioni di sviluppo quanto più omogenee e uniformi nelle varie realtà territoriali, superando le attuali sperequazioni economiche e sociali prodotte dall'evoluzione storica dei vari contesti locali.

Emerge dunque il problema fondamentale della promozione dello sviluppo infrastrutturale delle comunità territoriali, la cui armonizzazione costituisce il presupposto per operare anche una perequazione finanziaria e amministrativa.

Indubbiamente, prosegue l'oratore, la disciplina dei fondi perequativi proposta dal Governo appare ben calibrata nel suo impianto di fondo, nel senso di favorire le Regioni e gli Enti locali con una minore capacità fiscale adottando il criterio uniforme del fabbisogno *standard* per la copertura delle spese necessarie. Eppure, egli ribadisce, l'adozione di tale meccanismo potrebbe essere ostacolata dalla presenza di condizioni socio-economiche profondamente differenziate da Regione a Regione. Il legislatore deve dunque insistere nella realizzazione dell'egualanza nello sviluppo delle infrastrutture materiali, quale presupposto per un esercizio uniforme anche delle funzioni amministrative demandate agli enti territoriali. In tal senso appare pienamente giustificata la richiesta da lui avanzata nella seduta di ieri, di sottoporre alle Commissioni riunite dati concernenti il livello medio su scala nazionale delle infrastrutture esistenti, ripartite per dimensioni e numero di abitanti. Tale elemento potrebbe costituire un criterio fondamentale nella prospettiva di pervenire all'obiettivo che il Governo intende realizzare con la propria proposta di federalismo fiscale, attraverso un processo graduale di armonizzazione del livello delle infrastrutture necessarie.

Tale tematica, osserva l'oratore, presenta un nesso strettissimo con la problematica dell'utilizzazione del fondo per le aree sottoutilizzate, il cui impiego non è riuscito a promuovere l'auspicato sviluppo delle infrastrutture. Ritiene dunque necessario, a tal fine, prevedere una forma di finanziamento selettivo e adeguato in vista della successiva perequazione finanziaria e amministrativa.

Il senatore **GIARETTA** (PD) sottolinea che il federalismo fiscale presenta diversificati profili applicativi per quanto riguarda lo sviluppo economico delle comunità locali. In primo luogo, evidenzia la problematica della restituzione al territorio delle risorse prodotte e confluente nel gettito tributario, segnalando anche la questione della pressione burocratica e della diffusa sensazione di una inefficiente allocazione delle risorse negli altri territori relativamente alla qualità dei servizi erogati. Si pone infatti una questione relativa alla destinazione dei trasferimenti erariali, alla luce di un criterio di efficienza nell'allocazione della spesa. Reputa senz'altro interessante la proposta avanzata da alcuni amministratori locali della regione Veneto in merito ad una maggiore devoluzione agli enti locali del gettito Irpef, anche se appare prematuro discuterne in tale sede.

Ribadisce che il problema dell'ottimale utilizzazione delle risorse pubbliche investe in primo luogo le istituzioni rappresentative, e non soltanto i singoli schieramenti politici. L'attuazione del federalismo fiscale rappresenta pertanto un importante terreno di confronto tra le varie forze politiche, da condurre con una dialettica costruttiva e leale. Infatti, l'iniziativa del Governo sul fronte dell'autonomia finanziaria delle Regioni e degli Enti locali è stata resa possibile dalla riforma costituzionale a suo tempo operata dal centro-sinistra, all'esito di un articolato dibattito istituzionale.

L'obiettivo di realizzare il federalismo fiscale rende però urgente affrontare il problema dell'inefficienza nell'erogazione dei servizi a livello substatale, analizzando pertanto le cause delle elevate differenze dei costi di produzione. Tale situazione è riconducibile all'avviso dell'oratore al fatto che né il modello di centralismo statale né quello regionale sono riusciti a promuovere reali condizioni di efficienza ed egualianza, nei servizi pubblici essenziali, come dimostrato dai settori della scuola e della sanità. Nel richiamare le indagini svolte su tale materia, segnala la consistente sperequazione territoriale nell'organizzazione e gestione del servizio scolastico (di competenza statale), che penalizza in particolar modo le regioni meridionali. Tale problema si ripropone anche per le prestazioni di carattere sanitario, che rientrano invece nella competenza delle Regioni.

Sottolineando la necessità di valorizzare il principio di responsabilità e di territorialità, l'oratore ritiene indifferibile valutare una revisione del complessivo sistema di redistribuzione delle risorse a livello nazionale, attualmente fondato sulla destinazione del *surplus* fiscale prodotto nelle Regioni più sviluppate a favore dei contesti territoriali maggiormente svantaggiati. Ribadisce infatti che tale sistema non ha prodotto risultati apprezzabili: nel Settentrione si assiste infatti ad un consistente aumento della pressione competitiva per le imprese, con una maggiore domanda di realizzazione di infrastrutture, mentre, per quanto riguarda le comunità locali, emerge un'accentuata richiesta di prestazioni sociali e sanitarie anche a causa del progressivo invecchiamento della popolazione. Viceversa nelle Regioni meridionali non si è prodotto un adeguato livello di infrastrutturazione, ponendo dunque un problema, più che di quantità, di qualità della spesa. Esiste la percezione di un progressivo arretramento delle condizioni economiche del Paese, per contrastare il quale non appare convincente affidare all'attuazione del federalismo fiscale proposto dal Governo un ruolo risolutivo.

Alla luce di dati sui costi sostenuti dalle Regioni, che evidenziano le notevoli differenze in riferimento al numero dei dipendenti e alle spese per gli stipendi, conviene con quanti hanno sostenuto l'esigenza di contenere e riequilibrare i costi tra le diverse Regioni, non potendo trovare giustificazione una divaricazione così sproporzionata.

Ritenendo opportuno che, sulle valutazioni di natura politica e ideologica, prevalgano le esigenze di una riforma coerente, condivide quanto sostenuto dal senatore Morando circa la necessità che la delega non sia generica e che i principi e i criteri direttivi siano individuati in modo puntuale, al fine di assicurare un coerente sviluppo delle dinamiche federaliste. Osserva peraltro che, per assicurare un'attuazione effettiva dell'articolo 119 della Costituzione, occorre, in ogni caso, intervenire sull'organizzazione costituzionale, in particolare con l'istituzione di una Camera rappresentativa degli interessi locali.

Rileva inoltre che il disegno di legge di delega deve comunque individuare, quanto meno negli aspetti essenziali, la tipologia di tributi per ogni livello di governo.

Si sofferma quindi sul tema della individuazione dei costi *standard*, evidenziando in primo luogo che, in una iniziale fase transitoria, sarà necessario prevedere un processo graduale di realizzazione, partendo da grandi aggregazioni per poi arrivare a ripartizioni più dettagliate. In

secondo luogo, pur convenendo sulla necessità di individuare un livello *standard* dei costi, anche al fine di responsabilizzare le Regioni su un uso più oculato del denaro pubblico, osserva come sia necessario assicurare un adeguato livello di servizi, garantito in tutto il territorio nazionale, affinché tutti i cittadini possano concretamente godere dei diritti sociali fondamentali.

Dopo aver svolto alcune riflessioni circa la necessità di specificare meglio le funzioni comunali, considerando che il Comune può rappresentare l'istituzione più importante del federalismo, si sofferma su alcuni aspetti della procedura che caratterizzerà la fase successiva all'approvazione del disegno di legge di delega. In proposito, evidenzia l'esigenza che, per l'espressione del parere parlamentare sui decreti delegati, venga istituita una commissione *ad hoc*, dotata degli strumenti tecnici necessari per svolgere un compito così complesso e articolato.

Dopo aver rilevato l'esigenza di individuare modalità attraverso cui le Regioni a statuto speciale possano partecipare, pur nel rispetto delle loro peculiarità, al modello che sarà realizzato con il federalismo fiscale, auspica che le Regioni ordinarie si attivino per ottenere, ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia.

Ritiene inoltre necessario prevedere fondi speciali per il finanziamento delle aree confinanti con le Regioni a statuto speciale.

Nel ricordare quanto affermato dal senatore Leopoldo Elia nel 2001 circa gli effetti, in materia fiscale e tributaria, prodotti dalla riforma del Titolo V della Costituzione, dopo aver ribadito l'impegno del Centrosinistra nella realizzazione di un federalismo fiscale solidale, auspica che si tenga conto delle esigenze di coerenza e di organicità di una riforma di così vasta portata.

Il senatore **Alberto FILIPPI (LNP)** rileva in primo luogo che il disegno di legge di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione ha lo scopo ambizioso di trasformare radicalmente il sistema fiscale italiano, orientandolo verso principi di efficienza, di trasparenza e di economicità. Ritiene necessario, al riguardo, ridurre gli sprechi, non essendo più tollerabile che Regioni italiane di analoghe dimensioni e con un numero simile di abitanti abbiano bilanci così ingiustificatamente diversi. Le esigenze di giustizia sottese al disegno di legge n. 1117 sono state confermate anche dall'accoglimento positivo registrato in molte Regioni, che si è tradotto in un parere favorevole espresso dalla Conferenza Stato-Regioni.

Egli richiama i principi fondamentali cui si ispira il disegno di legge, soffermandosi in particolare sulla valorizzazione dei criteri di meritocrazia amministrativa, sull'introduzione del divieto di doppia imposizione, sulla trasparenza e intelligibilità delle scelte di gestione della cosa pubblica operate dagli amministratori locali e, soprattutto, su un'adeguata razionalizzazione delle spese che assicuri, da una parte, maggiori risparmi e, dall'altra, una più corretta allocazione delle risorse. Nell'osservare che tali valori, condivisi da molte culture politiche del Paese, dovranno rappresentare l'essenza del nuovo sistema fiscale federale, egli ritiene che tale soluzione sia anche in grado di rispondere alla crisi economica, accelerando i processi più virtuosi di incremento dell'efficienza delle amministrazioni e di miglioramento dei servizi. A suo avviso, infatti, una riduzione delle spese e una più razionale utilizzazione delle risorse possono assicurare, nel medio periodo, una riduzione della pressione fiscale. Inoltre, la progressiva trasformazione della spesa corrente in spesa in conto capitale, innescando processi di crescita economica, potrà garantire un rapido incremento della competitività delle amministrazioni locali.

Conclude, augurandosi che il Parlamento possa, in tempi rapidi, approvare la legge di delega e ringrazia il Governo per l'impegno profuso.

Il senatore **VACCARI (LNP)** osserva, in primo luogo, che la *ratio* ispiratrice del disegno di legge risponde a esigenze profondamente avvertite nell'opinione pubblica e rileva che le critiche espresse rischiano spesso di essere dettate da motivazioni esclusivamente ideologiche.

Dopo aver ringraziato il ministro Calderoli per aver contribuito in misura decisiva alla predisposizione di un testo equilibrato, che tiene conto di molteplici e talvolta contrapposte esigenze, ricorda le numerose audizioni svolte in materia presso la Commissione parlamentare per le questioni regionali, durante le quali i rappresentanti delle amministrazioni locali hanno manifestato consenso al progetto di riforma che, ridefinendo i rapporti politici e istituzionali tra centro e periferia, può anche restituire fiducia nei confronti delle istituzioni.

Osserva che il disegno di legge n. 1117 contiene istituti e strumenti in grado di garantire una progressiva e non traumatica ridefinizione del sistema impositivo e fiscale, avvicinando l'Italia alle altre democrazie avanzate, che si caratterizzano per un accentuato federalismo istituzionale e fiscale. Ritiene inoltre che, in un sistema così caratterizzato, sarà possibile assicurare alle imprese,

attraverso una progressiva riduzione del carico fiscale, maggiori possibilità di crescita, evitando il rischio di trasferimenti in altri paesi.

Dopo aver osservato l'opportunità di superare il modello tradizionale, fondato sui trasferimenti derivati, a vantaggio di un sistema basato essenzialmente sui tributi propri, auspica che tale processo di decentramento fiscale non sia concepito come un intervento a danno delle regioni meno sviluppate del Paese. Al contrario, l'individuazione di strumenti volti a garantire più efficienza e maggiore attenzione nella gestione del denaro pubblico, consentirà, proprio alle realtà meno sviluppate e meno dinamiche del Paese, di recuperare il divario competitivo con le Regioni più sviluppate.

Si sofferma quindi sul tema dei costi *standard*, condividendo la scelta del Governo in quanto essenziale ad assicurare effettività al principio di uguaglianza, responsabilizzando soprattutto quegli enti locali che, nel corso del tempo, hanno beneficiato di risorse statali senza garantire però una loro corretta destinazione.

In conclusione, auspica che l'approvazione del disegno di legge di delega e l'adozione dei decreti legislativi delegati avvengano in tempi rapidi, affinché la riforma federale, auspicata da più parti e profondamente condivisa dalle forze produttive del Paese, diventi realtà.

Il seguito dell'esame congiunto è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 10,55.

COMMISSIONI 1^a, 5^a e 6^a RIUNITE
1^a (Affari Costituzionali)
5^a (Bilancio)
6^a (Finanze e tesoro)

VENERDÌ 28 NOVEMBRE 2008
11^a Seduta

*Presidenza del Presidente della 6^a Commissione
BALDASSARRI
indì del Presidente della 1^a Commissione
VIZZINI*

Intervengono il ministro per le riforme per il federalismo Bossi, il ministro per la semplificazione normativa Calderoli e il sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri Brancher.

La seduta inizia alle ore 9,10.

IN SEDE REFERENTE

(1117) Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione

(316) CONSIGLIO REGIONALE DELLA LOMBARDIA - Nuove norme per l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione

(Seguito dell'esame congiunto e rinvio)

Si riprende l'esame congiunto sospeso nella seduta antimeridiana di ieri.

La senatrice **INCOSTANTE (PD)** sottolinea che, affinché l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione sia effettiva e coerente con i principi della Carta fondamentale è necessario che il Governo e la maggioranza rifuggano da atteggiamenti di aprioristica chiusura e di rifiuto del confronto con le altre parti politiche. Occorre infatti assicurare che l'impianto del federalismo che verrà definito sia solidale, nella prospettiva di tutelare le autonomie territoriali, e si ispiri ai principi di responsabilità, sussidiarietà ed equiordinazione dei livelli di governo.

In secondo luogo, la proposta di federalismo del Governo non sembra rispettare il necessario ordine logico nella realizzazione dell'ordinamento delle autonomie territoriali, poiché fa precedere alla definizione dell'assetto istituzionale di tali enti – attraverso l'auspicata elaborazione della carta delle autonomie e delle funzioni amministrative ad essi demandate - la determinazione dei profili finanziari.

Dopo aver respinto i rilievi riguardo al fatto che la propria parte politica intenderebbe contrastare aprioristicamente la realizzazione del federalismo, sottolinea che tale processo deve tener conto del persistere di una forte sperequazione, sociale ed economica, tra i territori settentrionali e quelli meridionali, che neanche l'impiego di strumenti innovativi, come il fondo per le aree sottoutilizzate, peraltro progressivamente depauperato dal Governo attuale, è riuscito ad affrontare in modo incisivo. Esprime il convincimento che l'aggravarsi di tale divario sia stato uno dei maggiori fattori di dilatazione della spesa pubblica, e che quindi esso dovrebbe indurre a inserire l'attuazione del federalismo nell'ambito di un processo che tenga conto delle esigenze prima citate e che affronti con equilibrio le legittime istanze autonomiste delle regioni e degli enti locali. La realizzazione del decentramento fiscale e finanziario postula però non soltanto la definizione degli strumenti tecnici ritenuti adeguati per raggiungerlo ma soprattutto la valutazione, da parte delle autorità politiche, delle modalità attraverso cui orientare tale riforma per ottenere una maggiore trasparenza nelle relazioni finanziarie tra il centro e la periferia, il miglioramento della qualità dei servizi fondamentali e la razionalizzazione dell'apparato pubblico centrale e locale per evitare sprechi e dispersioni di risorse.

L'indagine conoscitiva sui disegni di legge si è giovata di importanti contributi, tra i quali si annovera certamente la ricerca della SVIMEZ, che hanno sottoposto al Parlamento la questione dello sviluppo delle regioni con minore capacità fiscale, attraverso strumenti più ampi della semplice

assegnazione di risorse attraverso il fondo perequativo. In particolare, l'ISTAT ha evidenziato il rischio che le regioni con minor reddito possano necessitare, secondo lo schema proposto dal Governo, di una maggiore massa di spesa in rapporto alle loro caratteristiche dimensionali e demografiche e tenendo conto delle minori basi imponibili.

Per tali ragioni la decisione sull'impianto del federalismo richiede, necessariamente, come già segnalato dai senatori Morando e Vitali, la disponibilità di dettagliate informazioni statistiche per pervenire alla definizione di un livello uniforme nell'erogazione dei servizi in tutto il territorio della Repubblica.

L'oratrice evidenzia che la proposta politica del Partito democratico si mostra pienamente consapevole di tali profili problematici, introducendo un meccanismo di doppia convergenza in base al quale i risparmi di spesa conseguenti alla valutazione a costo *standard* delle singole unità di servizi essenziali dovrebbero essere destinati a implementare la qualità di tali prestazioni nelle regioni meno sviluppate, in un'ottica di solidarietà nazionale e di coesione sociale. Al contrario, il federalismo immaginato dal Governo non delinea con chiarezza i caratteri del sistema tributario che si intenderebbe realizzare e propone al contempo una ripartizione del fondo perequativo che, almeno nella fase transitoria, non sembra in grado di tutelare i territori con minori ricchezze. Infatti, se si può convenire sul fatto che, a regime, il sistema perequativo proposto, potrebbe effettivamente comportare una riduzione e riqualificazione della spesa a livello substatale, è però anche vero che nella fase iniziale il processo di allineamento ai livelli *standard* dei servizi dovrebbe viceversa implicare un aggravio della spesa.

Rilevato in generale che il Governo e la maggioranza dovrebbero riservare un'attenta valutazione al disegno di legge della propria parte politica, ribadisce l'esigenza che il federalismo non sia utilizzato come una leva di rottura della solidarietà sociale e economica tra le varie parti del Paese e che vi sia un confronto reale tra le forze politiche per favorire l'unità e la solidarietà a livello nazionale, con la consapevolezza di dover contrastare i fattori che ostacolano lo sviluppo produttivo delle regioni meridionali, primo fra tutti l'inefficienza dell'apparato burocratico pubblico. La salvaguardia del ruolo del Parlamento in tale processo comporta che la discussione delle varie proposte non sia frettolosa e limitata e conduca altresì all'individuazione di una soluzione condivisa, nell'interesse generale e in coerenza con i principi costituzionali.

La senatrice **LEDDI** (PD) rivendica il merito delle assemblee legislative regionali di aver predisposto, già all'inizio degli anni Novanta, un progetto di riforma della Costituzione, sostenuto da un ampio consenso, volto a rafforzare le autonomie regionali, dando prova di una compiuta consapevolezza della questione, che a livello politico veniva sollevata dalla Lega, del superamento degli squilibri economici esistenti tra i vari territori della Repubblica. Tuttavia, in quel contesto, il ricorso a forme federaliste nell'organizzazione dello Stato veniva accuratamente evitato proprio per il timore di introdurre una traumatica rottura a livello politico e istituzionale.

La progressiva affermazione, negli ultimi anni, della necessità di ripensare in senso federale la struttura dello Stato ha rappresentato una fondamentale innovazione nel lessico e nella cultura politica, gettando le basi per un articolato confronto che ha condotto a una serie di riforme e all'elaborazione della proposta di federalismo del Governo all'esame del Parlamento.

Tale positiva dialettica va dunque preservata anche nella fase attuale, coinvolgendo non soltanto le forze politiche, ma anche le istituzioni e le parti sociali ed evitando il rischio di espropriare il Parlamento della sua funzione politica nell'attuazione del federalismo. Occorre infatti consentire l'accoglimento di eventuali proposte dirette a migliorare l'impianto della riforma sulla cui indifferibilità tutte le parti politiche convergono.

In tal senso, l'oratrice osserva che le Commissioni riunite possono giovarsi dei suggerimenti avanzati dagli audit nell'ambito dell'indagine conoscitiva sui disegni di legge in titolo, facendo presente che la richiesta avanzata dalla propria parte politica di poter procedere a un'ampia consultazione anche delle parti sociali non mirava affatto a dilatare inopinatamente i tempi di discussione dei disegni di legge, ma a raccogliere, al contrario, una serie di proposte volte a correggere e integrare il testo in esame. Ribadisce l'esigenza che si eviti un atteggiamento di chiusura al dialogo da parte del Governo e della maggioranza, posto che sono emerse, a livello di opinione pubblica, forti aspettative per una trasformazione dell'ordinamento della Repubblica in un senso maggiormente autonomista. Di conseguenza, il decisore politico ha l'obbligo di condurre un esame accurato e scrupolo delle varie proposte messe in campo.

Osserva, inoltre, che la proposta di federalismo del Governo sembra mancare del necessario orizzonte istituzionale per essere in grado di governare il processo evolutivo in corso: in proposito, avrebbe preferito la definizione di un quadro organico, a livello organizzativo e amministrativo, entro il quale inserire la realizzazione dell'autonomia finanziaria delle regioni e degli

enti locali. Per tale motivo, rileva che la riforma in discussione potrebbe risultare parziale, risolvendosi nella assegnazione di risorse finanziarie aggiuntive ai territori maggiormente sviluppati del Paese.

In secondo luogo, la genericità dei principi di delega, per esempio in materia di definizione delle funzioni amministrative attribuite agli enti territoriali, lascia eccessivi margini in sede di attuazione e non consente un giudizio politico pienamente positivo, pur nell'astratta condivisione del loro tenore, come accade, ad esempio, per il principio di territorialità dell'imposta e l'obiettivo di ridurre la pressione fiscale, la cui natura e modalità applicative non appaiono assolutamente precise. La discussione tra le forze politiche deve pertanto condurre a una maggiore definizione dei contenuti della delega, soprattutto per coniugare la devoluzione delle funzioni con l'attribuzione delle risorse necessarie al loro esercizio. Ciò anche al fine di garantire un effettivo risparmio di spesa attraverso il decentramento fiscale, posto che, secondo la confederazione generale italiana del lavoro, l'attuazione del federalismo dovrebbe comportare lo spostamento di risorse dal centro alla periferia per un ammontare di 43 miliardi di euro, con una dilatazione del 37 per cento delle spese delle regioni ordinarie.

Conclude il proprio intervento sollecitando la maggioranza a individuare concordemente una soluzione in merito all'ipotesi di sottoporre la delega che verrà licenziata dal Parlamento a una consultazione referendaria.

Il presidente **BALDASSARRI** rileva il carattere strutturale e di lungo periodo della riforma strutturale del disegno di legge in materia di federalismo, che risponde ad una esigenza non più prorogabile del Paese e segna un passaggio epocale nella storia repubblicana. Richiamando gli assetti di bilancio che hanno caratterizzato il Paese a partire dall'unità d'Italia fino al 1971, evidenzia che per tale arco temporale, ad eccezione dei periodi bellici, si è sempre registrato un pareggio di parte corrente, a volte con realizzazione di risparmi, ed un livello di debito pubblico entro il 35 per cento del PIL e in tale contesto la realizzazione di investimenti avveniva utilizzando in parte il risparmio pubblico. Occorre inoltre riflettere sulle ragioni del peggioramento di tale quadro, da individuare nella contestuale istituzione delle Regioni negli anni 70, il decentramento in materia di responsabilità della spesa a livello locale e la riforma tributaria che ha realizzato un accentramento della gestione delle entrate erariali. E' necessario ovviare a tale quadro realizzando un effettivo parallelismo tra la responsabilità di spesa e la responsabilità di imposizione delle entrate fiscali, che costituisce l'obiettivo centrale del disegno federalista. Il tema del federalismo si lega agli assetti di politica istituzionale oltre che ai profili economici e finanziari ed è volto a garantire una maggiore coesione sociale. Richiama al riguardo l'importanza dei dati relativi all'assetto economico e finanziario del paese, sottolineando i valori della trasparenza e della certificazione dei dati di finanza pubblica, a tutti i livelli di governo, evidenziando tuttavia che l'analisi organica e complessiva di tali dati deve comportare una approfondita disamina degli effettivi standard di vita nei diversi territori del Paese, rispetto ai quali il federalismo si pone come strumento di maggiore coesione. Dal 1971 in poi si è registrato un incremento dei divari tra le diverse aree del paese e l'Italia risulta complessivamente arretrata sul piano strutturale, posto che la mancata realizzazione di infrastrutture nel sud del paese non si è accompagnata ad un incremento delle medesime in altre aree. Il federalismo costituisce quindi anche uno strumento di politica economica, al fine di rendere più efficienti le pubbliche amministrazioni nei diversi livelli di governo, e garantire così una maggiore qualità dei servizi, con minori costi a carico degli utenti. L'obiettivo primario è dunque una riduzione dell'incidenza della spesa corrente e la definizione di un programma di riduzione della pressione fiscale totale, a cui si accompagna una responsabilizzazione dei soggetti pubblici, posto che il cittadino conoscerà il destinatario e l'utilizzazione dei tributi versati. Con il federalismo si intende inoltre applicare il principio di sussidiarietà verticale, in relazione al quale occorre delineare un rapporto tra Stato e Regioni in materia di competenza e coordinamento nella gestione delle risorse finanziarie, ma è necessario realizzare un rapporto diretto tra lo Stato ed i Comuni almeno in ordine ai profili di cassa. Occorre, poi, definire l'assetto delle funzioni, ricordando a tale riguardo la scarsa chiarezza del testo di riforma del Titolo V della Costituzione, sottolineando l'importanza della definizione del codice delle autonomie nonché il tema della riforma istituzionale, nel cui ambito potrebbero essere studiati anche vincoli di tipo costituzionale alla pressione fiscale complessiva. Al riguardo osserva che un livello di pressione fiscale, superiore al 40 per cento ha effetti penalizzanti per il tessuto produttivo ostacolando la crescita economica. Sempre in tema di funzioni decentrate ricorda poi l'importanza della questione delle grandi infrastrutture, tra cui sottolinea quella dell'energia, che presenta aspetti inerenti sia la ricchezza del paese sia i profili della difesa. In materia di sanità, scuola e assistenza è necessario definire i livelli essenziali da garantire su tutto il territorio nazionale, atteso che attualmente si registra una situazione di forte disomogeneità nel paese; i settori della scuola e della sanità

richiedono riforme di tipo istituzionale, occorrendo un progetto di gestione che sappia superare un'ottica meramente emergenziale; in tali materie appare opportuno adottare delle linee guida di riforma da attribuire necessariamente al livello centrale.

Il disegno di legge in materia di federalismo definisce il fondo perequativo sia negli aspetti di afflusso delle risorse sia di assegnazione delle medesime, ma devono altresì considerarsi i fondi addizionali che dovrebbero perequare i profili dello stato patrimoniale. Un cambiamento sostanziale dovrà realizzarsi soprattutto nelle regioni meridionali: occorrerà abbandonare l'ottica di chiedere risorse aggiuntive per concentrarsi sulla doverosa verifica della realizzazione effettiva di progetti pubblici e di infrastrutture; al riguardo l'oratore formula osservazioni critiche sulle politiche di sostegno al Meridione basate sull'attribuzione indiscriminata alle imprese di contributi a fondo perduto frui unicamente per l'assegnazione anticipata e senza una valutazione successiva della bontà degli investimenti agevolati. Maggiormente proficue appaiono invece misure di fiscalità in termini di agevolazioni automatiche e che agiscono *ex post* e favoriscono lo sviluppo.

Dopo un intervento del senatore **MORANDO** (*PD*), volto a sottolineare al riguardo che sarebbe stato opportuno mantenere i crediti di imposta automatici, invece cancellati dall'attuale Governo, il presidente **BALDASSARRI** sottolinea il carattere trasversale delle questioni poste che assumono rilievo generale al di là delle diverse posizioni delle parti politiche. Prosegue soffermandosi sull'abolizione dell'ICI per la prima casa, per realizzare la quale avrebbe preferito la detrazione di tale tributo dall'IRPEF, senza dover prevedere trasferimenti compensativi ai Comuni. Il disegno di legge in esame contiene in larga parte gli elementi idonei a consentire il perseguimento degli obiettivi richiamati, fatti salvi possibili miglioramenti in relazione ai temi emersi nel corso della discussione, anche alla luce dei contenuti delle audizioni. Per il conseguimento di risultati si renderà necessario comunque un arco temporale di circa quattro anni; a tal fine occorrerà quindi parallelamente operare sul piano degli assetti istituzionali, al fine di garantire la strutturalità dei risultati raggiunti con l'attuazione del federalismo, in termini di riduzione della spesa, di miglioramento della qualità dei servizi e di riduzione della pressione fiscale totale, monitorando quindi gli effetti di politica economica.

Il senatore **Massimo GARAVAGLIA** (*LNP*), nel condividere le osservazioni del senatore Baldassarri rileva in primo luogo la necessità di chiarire gli obiettivi di politica economica che si intendono realizzare con l'attuazione del federalismo fiscale. Essi, a suo avviso, possono essere ricondotti alle esigenze di equità, di responsabilizzazione, di efficienza e di contrasto alla evasione fiscale. Evidenzia al riguardo la profonda iniquità del sistema attuale, soprattutto considerando il carico che grava sulle Regioni più virtuose, che sono chiamate ad alimentare il fondo perequativo per sostenere quelle meno efficienti.

Rileva inoltre la necessità che il modello federale abbia un carattere competitivo, perché solo così concepito esso potrà assicurare una migliore allocazione delle risorse e una più corretta finalizzazione delle spese.

Ritiene opportuno, inoltre, che il Gruppo del Partito Democratico presenti appena possibile il proprio disegno di legge, al fine di poter confrontare adeguatamente le proposte per un dibattito più specifico nel merito.

Si sofferma poi sul tema dei costi *standard*, rilevando l'opportunità che la loro individuazione si basi su macromodelli, eventualmente operando le opportune correzioni in un momento successivo, alla luce di dati strutturali reali che riguardino singole e più disagiate zone del Paese. Ritiene, infatti, che la predisposizione di modelli econometrici dettagliati rischia, al momento, di rivelarsi uno strumento poco agile per individuare livelli uniformi di costi.

Per quanto concerne le procedure di attuazione della legge di delega, osserva che le sedi naturali per l'espressione dei pareri sugli schemi dei decreti legislativi delegati siano le Commissioni bilancio e finanze della Camera e del Senato, sia perché, insieme alla Commissione affari costituzionali, hanno esaminato in sede referente il disegno di legge di delega, sia perché l'esame dei decreti avrà come oggetto, essenzialmente, questioni afferenti alla programmazione economica, al bilancio e alla definizione del sistema tributario per i diversi livelli di governo. Il coinvolgimento delle autonomie locali potrà eventualmente aver luogo nella sede propria della Commissione bicamerale per le questioni regionali.

Si sofferma quindi sull'esigenza che, nella fase transitoria precedente all'emanazione dei decreti legislativi, siano adottati adeguati strumenti per preparare e anticipare alcuni effetti della riforma, anche individuando obiettivi di riduzione di spesa che le Regioni saranno obbligate a perseguire. Al riguardo, osserva che l'eventuale risparmio di costi nei settori ove maggiori sono gli sprechi potrebbe alimentare, eventualmente, fondi finalizzati per realizzare infrastrutture.

Per quanto concerne l'individuazione dei tributi per i diversi livelli di governo, egli ritiene possibile mantenere, per il livello regionale, l'IRPEF per finanziare le funzioni essenziali, anche se ritiene preferibile il cosiddetto modello svedese, fondato sulle aliquote di base. Per il livello comunale ribadisce le perplessità della Lega Nord in ordine all'abolizione totale dell'ICI, ritenendo in ogni caso necessaria, eventualmente all'interno di un sistema che preveda limiti massimi di pressione fiscale, un'imposta comunale anche non patrimoniale, legata alla residenza, per finanziare i servizi di cui il cittadino usufruisce. Sempre con l'obiettivo di realizzare un federalismo fiscale competitivo, egli ritiene necessario introdurre meccanismi sanzionatori a carico degli enti decentrati per evitare un'incontrollata crescita delle spese. Ricorda al riguardo che proprio la forza deterrente delle sanzioni introdotte per fronteggiare l'aumento delle spese ha consentito di risolvere la vicenda dei *deficit* sanitari di cui si è resa protagonista la Regione Lazio.

In conclusione, ribadendo la portata straordinaria della riforma, auspica che il Parlamento in tempi rapidi approvi il disegno di legge di delega e che il Governo proceda con altrettanta celerità all'emanazione dei decreti legislativi delegati, al fine di corrispondere a esigenze assai sentite nel Paese.

Il senatore **Nicola ROSSI (PD)** si sofferma in primo luogo sulla necessità ineludibile di disporre di indicazioni precise e adeguatamente quantificate circa l'entità dei trasferimenti di spesa e delle entrate. Solo con informazioni puntuale e attendibili su tali aspetti è infatti possibile, a suo avviso, individuare e prevedere gli effetti che l'attuazione del federalismo fiscale potrà avere sull'ordinamento, trattandosi di un disegno di legge che inciderà nel lungo periodo sull'assetto istituzionale del Paese.

Svolge quindi alcune considerazioni sulla questione della autonomia impositiva, criticando l'assenza di una precisa definizione della tipologia dei nuovi tributi per i diversi livelli di governo. Ciò trova conferma nella previsione dell'articolo 5, che in primo luogo sembra basare le entrate regionali sulla partecipazione al gettito dei tributi erariali, in particolare l'IRPEF, con il rischio di non assicurare l'auspicata semplificazione del sistema. Viceversa è previsto che, per una parte rilevante dei tributi, le Regioni possano non solo modificare le aliquote entro determinati limiti, ma anche disporre di esenzioni, detrazioni, deduzioni e introdurre agevolazioni speciali.

Ritiene inoltre che un sistema di federalismo fiscale caratterizzato da un alto grado di competitività, come auspicato da molti, necessiti in ogni caso di strumenti fiscali adeguati che agiscano con finalità propulsive e indirettamente perequative. In proposito osserva che l'articolo 14 del disegno di legge solo apparentemente costituisce una risposta adeguata al problema. La previsione, infatti, di forme di "fiscalità di sviluppo", con particolare riguardo alla creazione di nuove attività di impresa, solo apparentemente può, a suo avviso, costituire una forma di fiscalità di vantaggio. Quest'ultima, infatti, si basa su agevolazioni non discriminatorie ed estese all'intero territorio di riferimento. Inoltre, sarebbe necessario chiarire che le risorse saranno attinte sostanzialmente da fondi europei e che l'accesso ai benefici sarà interrotto o meno in corrispondenza di un limite predeterminato di spesa. In realtà, se non adeguatamente coordinato con il sistema fiscale vigente, il modello così concepito rischia di creare forme di disparità strutturali: viceversa, per il Mezzogiorno, sarebbe preferibile ritornare al meccanismo del credito di imposta automaticamente fruibile per i nuovi investimenti, eventualmente prevedendone un'efficacia retroattiva dall'anno in cui è stato introdotto (2000) per evitare le disfunzioni temporali e le disparità di trattamento avvenute in questi anni.

Esprime quindi alcuni rilievi critici circa le diverse sedi di coordinamento, paventando il rischio che la nuova Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, istituita all'interno della Conferenza unificata e di cui faranno parte i rappresentanti dei diversi livelli istituzionali di governo, non sia lo strumento appropriato per realizzare un compito che incontrerà sempre possibili motivi di conflittualità. In proposito ritiene più opportuno affidare compiti di analisi dei dati al Dipartimento Politiche e Sviluppo.

Dopo aver svolto altre brevi considerazioni sulle modalità di perequazione, si dichiara favorevole al passaggio da un modello fondato sulla spesa storica a un modello basato sull'individuazione di livelli di spesa *standard*, ma esprime alcune riserve circa le modalità con cui tale passaggio sembra essere prefigurato dal disegno di legge delega. A suo avviso, infatti, la definizione del perimetro delle materie corrispondenti ai bisogni da finanziare con i fondi perequativi è ancorata al modello di protezione sociale tradizionale, con alcune, strutturate tipologie di domande di servizi, caratteristiche dei decenni trascorsi. Ad esempio, sarebbe necessario, in proposito, valutare *a priori* se alcuni oneri normalmente qualificati come interventi di previdenza non siano invece di assistenza, così come considerare con attenzione il rapporto tra spese sanitarie e spese assistenziali, sia tra le diverse aree del Paese, sia nelle stesse aree ma in riferimento a ciascuna

forma di sostegno e di servizio sociale. Ritiene quindi essenziale, nella definizione dei costi *standard*, tenere conto della realtà e dei nuovi bisogni, considerando che il disegno di legge ha l'ambizione di ridefinire radicalmente, con una proiezione nel futuro, l'assetto fiscale del Paese e con esso l'ordinamento istituzionale prossimo alla manifestazione di quei bisogni sociali.

Il seguito dell'esame congiunto è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 10,55.