

XVI LEGISLATURA

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. Peraltro, 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 sofferma 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 della 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.