

XVI LEGISLATURA

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

Indi 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 soffirma, 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 elette 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 elette 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 elette 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 confluite 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.