

XVI LEGISLATURA

**COMMISSIONI 1<sup>a</sup>, 5<sup>a</sup> e 6<sup>a</sup> RIUNITE**

**1<sup>a</sup> (Affari Costituzionali)**

**5<sup>a</sup> (Bilancio)**

**6<sup>a</sup> (Finanze e tesoro)**

MARTEDÌ 2 DICEMBRE 2008

**12<sup>a</sup> Seduta**

*Presidenza del Presidente della 6<sup>a</sup> Commissione*

**BALDASSARRI**

*indì del Presidente della 1<sup>a</sup> 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 9,15.*

*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 28 novembre scorso.

La senatrice CARLONI (PD) ricorda il proposito del suo Gruppo di presentare un disegno di legge alternativo a quello del Governo per l'attuazione del federalismo fiscale e sottolinea le preoccupazioni per gli effetti che la riforma potrebbe determinare in contrasto con il principio di uguaglianza; al riguardo, apprezza che il Governo abbia tenuto conto di tali timori e abbia riconsiderato la versione iniziale del progetto, ispirato a quello della regione Lombardia, con particolare riferimento al meccanismo della perequazione. Osserva che l'attuazione del federalismo fiscale incide sui diritti fondamentali di cittadinanza e in definitiva sull'unità dello Stato: si tratta di una riforma di grande complessità, con implicazioni e rischi di cui occorre tenere conto.

Dopo aver ribadito i rilievi critici sul carattere generico della delega e sulla mancata integrale attuazione della riforma del Titolo V, sottolinea alcune specifiche ragioni di perplessità sul testo in esame. La scarsità di risorse economiche rende fondato il timore di un aumento della pressione fiscale ovvero di una sostanziale contrazione dei servizi, soprattutto nelle Regioni meridionali. A tale riguardo, nota che da alcuni studi statistici emerge che le Regioni più povere, quelle del Sud, non spendono in misura maggiore rispetto al Nord; né è vero che siano gravate da un livello di tassazione più basso. Il livello di spesa è maggiore nel Centro-Nord, specialmente nelle Regioni a statuto speciale e il carico tributario, se considerato in rapporto al PIL regionale, è assai elevato proprio al Sud. Il senso comune che associa il Mezzogiorno d'Italia all'assistenzialismo e all'inefficienza della pubblica amministrazione viene invocato quale fondamento del federalismo, che invece, a suo avviso, dovrebbe rappresentare un'occasione di cambiamento e di promozione dell'efficienza e della trasparenza in tutto il territorio nazionale. In particolare, è necessario un

nuovo equilibrio per colmare divari e sperequazioni, tenendo conto che la devoluzione di poteri e il decentramento di funzioni avranno ricadute maggiori proprio sulle Regioni più deboli.

Vi è poi il rischio derivante dall'attuale fase congiunturale: vista la scarsità di risorse finanziarie e i vincoli dei patti di stabilità, le autonomie locali non riescono neppure ad assicurare le prestazioni essenziali. Allora, è irrealistica l'ipotesi di risorse aggiuntive per compensare la riduzione dei trasferimenti: la riduzione dei finanziamenti si tradurrebbe in una contrazione generalizzata dei servizi.

Sottolinea quindi l'estranietà alla Costituzione del principio di territorialità delle imposte: il federalismo fiscale dovrebbe assicurare i servizi essenziali a tutta la popolazione, lasciando spazio all'erogazione di servizi aggiuntivi da parte degli enti locali. In tale direzione si muove la proposta legislativa che la sua parte politica si accinge a presentare. Essa considera il federalismo fiscale come un processo, assistito dall'istituzione di un organismo indipendente mediante il quale il Parlamento parteciperebbe alla formazione delle decisioni e con un sistema di perequazione tale da soddisfare le esigenze sia delle Regioni sia degli enti locali. Essa, inoltre, prevede interventi aggiuntivi per la coesione del Mezzogiorno attraverso lo sviluppo delle aree sottoutilizzate ed è orientata ad assicurare equità nella ripartizione delle risorse, tenuto conto, fra l'altro, delle particolari carenze nella sicurezza e nella giustizia che caratterizzano le Regioni del Mezzogiorno.

Il senatore **VIZZINI** (*PdL*) dà atto al Governo, segnatamente al ministro Calderoli, dell'approfondito lavoro per la definizione del disegno di legge di attuazione al federalismo fiscale, che è stato discusso sul territorio e in tutte le sedi istituzionali, coinvolgendo le rappresentanze delle autonomie. Ritiene che si tratti di una svolta organizzativa epocale, primo passaggio di un auspicabile cambiamento per il Paese. Infatti, la definizione dell'assetto fiscale delle autonomie territoriali avrà come corollario un adeguamento del riparto delle competenze legislative, con particolare riguardo a quelle concorrenti che, a suo avviso, insistono su un numero eccessivo di materie, con inevitabili conflitti fra le Regioni e lo Stato. Inoltre, si imporrà una revisione del bicameralismo perfetto e la creazione di una Camera rappresentativa delle autonomie territoriali, con funzione di composizione dei loro interessi, anche per evitare che tale compito sia rimesso alla giurisprudenza costituzionale. In proposito, ricorda l'ipotesi di revisione costituzionale condivisa nella scorsa legislatura presso la Camera dei deputati, che può essere ripresa per una riforma che ottenga il consenso di tutte le forze politiche.

L'attuazione del federalismo fiscale consentirà anche, dopo una fase di prima applicazione, di riconsiderare in funzione federalista il sistema tributario, tuttora improntato a principi centralistici. In particolare, il meccanismo della compartecipazione al gettito erariale incontra limiti importanti: la riduzione delle aliquote, che in ipotesi può essere decisa dallo Stato, si rifletterebbe automaticamente nelle entrate delle Regioni e quindi sul finanziamento delle loro funzioni. Anche il sistema delle addizionali dà luogo a incongruenze, poiché non tiene conto delle diverse condizioni locali e delle fasce di reddito dei contribuenti.

Dopo aver evidenziato la disomogeneità del gettito delle imposte sui consumi rispetto a quelle sul reddito nelle Regioni meridionali, segnatamente in Sicilia, che testimonia il rilevante tasso di evasione fiscale, si sofferma sul modo in cui il disegno di legge risolve la questione dell'assenza di una Camera federale delle autonomie. La partecipazione al processo decisionale da parte delle autonomie territoriali è assicurata con il pieno riconoscimento del ruolo della Conferenza unificata. In quella sede la rappresentanza è assicurata al livello degli organi esecutivi, mentre sarebbe improprio e probabilmente estraneo all'ipotesi prevista dall'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001 la soluzione di un intervento delle assemblee elette regionali e di quelle locali presso la Commissione parlamentare per le questioni regionali, per l'espressione del parere sugli schemi di decreti delegati.

La consultazione parlamentare sui decreti delegati, a suo avviso, potrebbe essere realizzata attraverso l'attribuzione specifica di tale funzione alla Commissione parlamentare per le questioni regionali nella composizione attuale, eventualmente integrata con componenti delle Commissioni bilancio e finanze del Senato e della Camera dei deputati. Sarebbe da escludere, infatti, una integrazione con i rappresentanti delle Regioni e degli enti locali, che anche nella sostanza appare suscettibile di alterare gli equilibri politici parlamentari, con la conseguenza di una incapacità nei fatti di esprimere il parere richiesto.

Ritiene che l'attuazione del federalismo fiscale potrà soddisfare le aspettative delle Regioni settentrionali e nel contempo favorire l'avvio di processi virtuosi in quelle del Sud, senza provocare un aumento della pressione fiscale. In particolare, il recupero di efficienza del Mezzogiorno e l'inevitabile ristrutturazione della pubblica amministrazione potranno essere riequilibrati attraverso un impulso alla realizzazione di infrastrutture pubbliche.

Infine, nota che la riforma federalista determinerà ricadute positive sulla struttura dei partiti politici che, come dimostra l'esperienza della Lega Nord e delle altre formazioni politiche autonomiste, ma anche il dibattito in corso nei più importanti partiti nazionali, tende ad assumere una fisionomia federale o quantomeno su base territoriale.

Conclude, sottolineando il valore della riforma federalista anche al fine di cogliere le opportunità della possibile ripresa economica.

La senatrice **FONTANA** (*PD*) sottolinea il rilievo che assume l'attuazione del federalismo fiscale per la vita sociale ed economica del Paese. Si tratta di una esigenza assai avvertita, determinata dalla concorrenza di numerosi fattori, che però merita di essere soddisfatta con coerenza e organicità. In particolare, non si può prescindere dalla definizione di una Carta delle autonomie, che definisca funzioni e compiti degli enti territoriali.

Rileva il carattere generico dei principi e criteri direttivi, in particolare la mancata individuazione dei tipi di tributi per ciascun livello di governo e sottolinea le necessità di simulazioni e dati statistici che consentano al Parlamento di assumere decisioni fondate.

Convenendo sull'opportunità di passare dal criterio della spesa storica al criterio dei costi *standard*, ritiene che debba essere preventivamente adeguato il modello di *welfare*, ad esempio individuando un nuovo confine tra i settori della sanità e dell'assistenza. Inoltre, la ripartizione delle risorse non può prescindere dalla considerazione della dotazione infrastrutturale di ciascuna Regione e dalla valutazione del suo capitale sociale. La concezione di "federalismo competitivo", affermata dal senatore Garavaglia non è a suo parere condivisibile: la competizione fiscale in un Paese che presenta profonde divergenze nelle condizioni di partenza, infatti, rischierebbe di aggravare le disparità esistenti. Aderisce, piuttosto, all'idea di un federalismo solidale, che integri la realizzazione di percorsi virtuosi e l'affermazione della responsabilità nell'autonomia.

Dopo aver richiamato le considerazioni svolte dal senatore Vitali **LATRONICO** (*PdL*) sottolinea come sia maturata la consapevolezza della necessità di una complessiva revisione dei profili istituzionali e finanziari della Repubblica. Per realizzare tale obiettivo assume un'estrema rilevanza la capacità di soddisfare le aspettative di crescita e di governabilità del Paese nella sua interezza e non di sue singole parti.

In tal senso, l'analisi sulle varie forme di federalismo proposte non può in alcun modo prescindere dai dati macroeconomici, sottolineati da più parti durante la discussione e anche nell'indagine conoscitiva sui disegni di legge, che denunciano il persistere di un estremo divario sociale ed economico tra i vari territori dello Stato. Infatti, il persistere di una forte sperequazione nel tasso di occupazione e nel reddito *pro capite* rispetto al centro nord ripropongono al decisore politico il problema irrisolto della fragilità strutturale del Mezzogiorno. Nell'analisi di tale questione, l'oratore giudica parziale un approccio volto a conferire eccessivo rilievo ai cosiddetti residui fiscali, ovvero al differenziale tra il gettito delle entrate tributarie e le spese complessive riferite a un singolo ambito territoriale, posto che tale indicatore risente delle minori condizioni di sviluppo economico delle regioni meridionali. Una diversa interpretazione della tematica rischierebbe di contrastare con il principio costituzionale della capacità contributiva legata alla presenza di livelli inferiori di reddito rispetto al centro nord.

Occorre inoltre sgombrare il campo dalla rappresentazione dell'Italia meridionale come di un contesto territoriale caratterizzato da uno spreco di risorse pubbliche: al contrario, l'analisi della distribuzione della spesa pubblica per aree geografiche evidenzia come quella per interessi e per la corresponsione dei trattamenti previdenziali si concentri al Nord mentre nel Mezzogiorno è presente una maggiore quota di spesa per il pubblico impiego. L'oratore ravvisa dunque l'esigenza, già segnalata dalla SVIMEZ in audizione, che la realizzazione di un nuovo assetto fiscale e finanziario non penalizzi le regioni in ritardo di sviluppo nel reperire le risorse per finanziare le funzioni amministrative non essenziali.

In caso contrario, infatti, si rischia di cristallizzare lo squilibrio esistente nell'offerta di servizi ai cittadini, ove emergessero profonde differenze nei livelli *standard* di essi. Ecco perché, prosegue l'oratore, sono meritevoli di interesse anche i modelli di doppia convergenza proposti da più parti.

Dopo aver richiamato la curva positiva fatta registrare dalla crescita economica del Centro Sud, in parte negli anni settanta e per metà degli anni novanta, anche rispetto allo stesso Nord, osserva che tale processo si è arrestato, collocandosi il PIL del Sud anche al di sotto dei parametri medi previsti in ambito europeo, come per esempio lo sviluppo delle regioni orientali della Repubblica federale tedesca.

Il decisore politico deve quindi procedere con tempestività alla definizione di una strategia in grado di assicurare, da un lato, il migliore impiego dei fattori produttivi e di sviluppo economico nell'Italia meridionale e contenere, dall'altro, gli effetti della recessione globale.

In tale contesto, vanno privilegiati gli investimenti per la valorizzazione del capitale umano, come le spese per l'istruzione, e per l'accrescimento delle infrastrutture materiali, in particolare del settore dei trasporti e della mobilità, non trascurando la promozione della cultura della legalità nel tessuto delle economie locali. Il federalismo richiede pertanto un percorso condiviso dai vari livelli istituzionali e politici, con un ruolo primario del Parlamento, nella definizione dei suoi caratteri qualificanti, come l'individuazione delle funzioni connesse con i livelli essenziali delle prestazioni inerenti ai diritti civili e sociali nonché dei criteri per valutarne i costi a livello *standard*.

In tal senso il federalismo che il Governo intende realizzare, ispirandosi ai principi della solidarietà e della sussidiarietà, deve garantire l'unità sociale ed economica della Repubblica, per recuperare la competitività a livello internazionale, superando il dualismo prima descritto che rappresenta un freno alla crescita per tutto il Paese.

Tali obiettivi si intendono perseguire con il ricorso alla perequazione e alle forme di fiscalità di vantaggio rimesse opportunamente alle amministrazioni regionali, in un processo di assunzione di responsabilità da parte dei ceti politici locali e di progresso civile e morale del Sud, abbandonando logiche di tipo assistenziale.

Conclude il proprio intervento richiamandosi ai valori del solidarismo di Alcide De Gasperi, che vedono la comunità territoriale e i suoi componenti riuniti in un rapporto stretto e vitale per il perseguitamento del bene comune.

Dopo aver sottolineato positivamente la partecipazione alle sedute delle Commissioni riunite dei Ministri competenti per i profili istituzionali del federalismo fiscale, il senatore **SANNA** (*PD*) richiama tuttavia l'esigenza di ascoltare anche il Ministro dell'economia e delle finanze, prima della chiusura della discussione generale, affinché il Governo illustri tutti gli aspetti della riforma proposta, soprattutto per valutarne gli effetti sulla finanza statale, regionale e locale e quindi la compatibilità con le caratteristiche strutturali dell'ordinamento finanziario e tributario italiano.

Infatti, l'accentuazione dell'autonomia delle regioni, con un disegno di devoluzione dei poteri amministrativi e delle relative risorse, va giudicata alla luce di una valutazione dei suoi profili finanziari.

L'oratore ribadisce che la propria parte politica è favorevole a una piena attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, che segni un ritorno all'assunzione di responsabilità della classe politica nelle scelte strategiche fondamentali. La proposta di federalismo del Partito democratico non intende infatti compromettere l'unità nazionale, in termini economici e sociali, e richiede, al fine di un confronto chiaro e scevro da pregiudizi con il federalismo proposto dal Governo, che siano elaborate dettagliate e attendibili simulazioni statistiche sugli effetti finanziari del modello che il Governo intende introdurre, nella fase transitoria e a regime.

Infatti, le riforme dell'ordinamento fiscale postulano una preventiva conoscenza dei loro effetti sulle singole autonomie territoriali coinvolte in un assetto federale. In tal senso, la delega presentata dal Governo richiede una serie di precisazioni e affinamenti, come la salvaguardia del ruolo del Parlamento nella fase di attuazione del federalismo.

Riferendosi alle modalità di coordinamento della finanza delle regioni a Statuto speciale e delle province autonome, di cui all'articolo 20 del testo in esame, osserva che esse, rinviando alle norme di attuazione dei rispettivi Statuti, prospettano una partecipazione limitata ai soli organi esecutivi dello Stato e delle autonomie territoriali: viceversa, occorre coinvolgere anche i rappresentanti delle assemblee legislative centrale e regionali, in un'ottica di chiara e incontestata assunzione di responsabilità politica.

La concreta attuazione del federalismo, prosegue l'oratore, deve rappresentare anche il momento per compiere una verifica sul riparto delle competenze amministrative e delle relative risorse tra le regioni ordinarie e quelle speciali, muovendo da una valutazione dell'autorità politica sull'eventualità di rivedere le norme di autonomia speciale, ove se ne ravvisasse l'opportunità.

Durante la discussione dei disegni di legge, è emersa una sostanziale convergenza sull'opportunità di abbandonare il criterio della spesa storica in favore di quello fondato sui fabbisogni *standard*: tale operazione va compiuta al fine di eliminare gli sprechi e le inefficienze degli apparati burocratici locali, riconducendo a un attento controllo i fattori di dilatazione della spesa pubblica. In secondo luogo, il ritardo di sviluppo del Mezzogiorno deve assumere la dovuta rilevanza nel determinare i fabbisogni uniformi per i livelli essenziali delle prestazioni, soprattutto nel settore della sanità.

L'oratore esprime poi il convincimento di una effettiva attuazione del quinto comma dell'articolo 119, per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale: rileva in proposito la genericità dell'articolo 14 della proposta governativa, non tanto per la procedura di programmazione economica degli interventi, quanto per l'assoluta assenza di un organo centrale che si assuma la responsabilità di tali scelte, al di là dei compiti della conferenza unificata. Inoltre, esprime il timore che il rinvio ai provvedimenti annuali che attuano la manovra di finanza pubblica, per la destinazione delle risorse finalizzate agli obiettivi di coesione e solidarietà, riproponga uno schema di intermediazione politica nelle varie realtà locali, che va assolutamente evitato, dal momento che storicamente tale modello non ha affatto garantito una corretta finalizzazione delle risorse erogate, dando luogo a una serie di sprechi e inefficienze.

La proposta del Partito democratico si incentra al contrario su una programmazione di carattere pluriennale, che dovrà tener conto dell'efficacia delle risorse aggiuntive rispetto agli obiettivi di coesione e di sviluppo perseguiti.

In generale, occorre recuperare un'impostazione della programmazione economica che stimoli le spese per investimenti nelle aree del Mezzogiorno, per obiettivi di sviluppo e di equità sociale ed economica.

Il senatore **LUMIA** (*PD*) sottolinea come il grave ritardo che l'Italia sta accumulando sul terreno della competitività e della coesione e solidarietà sociale, con profonde divisioni e livelli di disuguaglianza ormai ingiustificabili, richiederebbe l'adozione di politiche innovative e coraggiose, in grado di modificare radicalmente i processi di crescita socio-economica e di rappresentanza politica negli organi centrali e in quelli substatiali, con una revisione della spesa pubblica per favorire la crescita degli investimenti.

Rileva che la discussione sul federalismo apre la strada a un confronto al quale il Partito democratico non intende sottrarsi, ma avverte altresì che occorre rendere partecipe al dibattito l'intera opinione pubblica, contrastando la percezione che la proposta del Governo si limiti soltanto a risolvere le tensioni politiche interne alla maggioranza, con il rischio di accrescere le disuguaglianze esistenti.

Sottolinea che la propria parte politica maturò con convinzione la scelta di procedere a una riforma del Titolo V della Costituzione, nell'ambito di una cultura progressista e innovatrice. Per tale ragione, egli osserva, sarebbe contraddittorio che ora il Partito democratico contrastasse l'attuazione dell'articolo 119 e anzi, a dimostrazione della propria coerenza politica, esso intende presentare un'autonoma proposta.

Dopo aver sottolineato che il federalismo fiscale deve essere uno strumento che stimoli lo sviluppo e la produttività delle regioni meno ricche, ritiene necessario che non si ingeneri nelle popolazioni meridionali un'impressione negativa sulla riforma proposta dal Governo, facendo presente che tale rischio è particolarmente forte, in presenza del progressivo depauperamento del fondo per le aree sottoutilizzate (senza una riallocazione innovativa delle risorse ottenute) e di una intermediazione politica che alimenta pratiche di carattere clientelare e collusivo a livello locale.

Nell'evidenziare come abbia ripreso ad accentuarsi il differenziale di reddito pro-capite tra Nord e Sud, anche per quanto riguarda il tasso di occupazione e la qualità dei servizi scolastici e sanitari, l'oratore ritiene che il persistere del grave divario socioeconomico non sia una responsabilità esclusiva delle classi politiche meridionali ma anche di quelle settentrionali.

Evidenzia infatti come vada superato il luogo comune di un indiscriminato afflusso di risorse ai territori del Mezzogiorno, dal momento che, al contrario, emerge l'insufficienza delle risorse destinate al Sud oltre che la non ottimale allocazione di quelle assegnate.

Anche nelle fasi di espansione dell'economia nazionale, non si è concretamente operato per superare il predetto dualismo: viceversa, già a partire dagli anni sessanta, è stata compiuta la scelta politica di concentrare la produzione di beni nelle regioni settentrionali e i consumi in quelle meridionali, con la conseguente necessità di soddisfare la domanda di lavoro dei cittadini meridionali attraverso il pubblico impiego, con una crescita della spesa a carico dello Stato. Giudica quindi erronea e penalizzante tale scelta, che ha creato un modello sbagliato di rappresentanza politica e di utilizzazione delle risorse statali, trasformando tra l'altro l'offerta di incentivi alle imprese e di servizi ai cittadini in costi per la collettività a vantaggio dell'intermediazione politica e delle burocrazie locali.

A sostegno della tesi dell'insufficienza dei flussi finanziari destinati al Sud, l'oratore richiama la scarsità delle dotazioni infrastrutturali esistenti e degli incentivi alle imprese, che si concentrano tutte nelle regioni dell'Italia centrosettentrionale.

Ribadisce il favore della propria parte politica a un'attuazione dell'articolo 119 coerente con i principi costituzionali ma osserva che il Governo dovrebbe definire, insieme con i profili finanziari

del federalismo, anche il codice delle autonomie locali e la riforma costituzionale del sistema bicamerale.

Evidenzia come anche nella maggioranza si stia progressivamente abbandonando l'idea di uno Stato minimo, che non governa i processi economici né promuove lo sviluppo, anche se aggiunge che l'idea di uno Stato forte è talvolta prospettata dal centrodestra con toni non del tutto equilibrati. Al contrario, al centro della proposta del Partito democratico c'è una concezione coerente ed equilibrata dello stato sociale che garantisce l'esercizio dei diritti della persona, promuovendo le libertà individuali e la coesione sociale.

Per quanto riguarda il contenuto del disegno di legge presentato dal Governo, rimarca criticamente che il carattere frammentario e generico dei suoi punti qualificanti risponde a una scelta consapevole e volontaria, volta a prevenire l'insorgere di tensioni all'interno della maggioranza. Ravvisa infatti l'esigenza di interventi decisi e innovativi su vari fronti, come, per esempio, la definizione dei livelli di spesa per i servizi essenziali e del modello di perequazione, in modo da orientare efficientemente le risorse necessarie. Per quanto riguarda i livelli essenziali delle prestazioni, giudica positivamente il superamento del criterio della spesa storica, per passare a quello dei costi *standard*, ma avverte che tale operazione va coniugata con i valori costituzionali della solidarietà economica e sociale. Anche la perequazione proposta dal testo in esame sembra assumere un carattere decisamente verticale, presentandosi come un fondo alimentato dalla fiscalità generale che rischia di deresponsabilizzare gli amministratori locali, creando al contempo rapporti conflittuali tra le varie regioni ed enti locali.

Conclude il proprio intervento sottolineando che il coordinamento della finanza delle regioni speciali e delle province autonome va definito con modalità che salvaguardino il patto tra lo Stato centrale e le autonomie territoriali, senza restringere la responsabilità degli amministratori di esse nell'esercizio di tale autonomia finanziaria e promuovendo al contempo l'attuazione delle norme maggiormente innovative contenute negli Statuti speciali, che risultano tuttora lettera morta. Tale processo, di cui il Partito democratico è pienamente consapevole, favorirebbe la crescita di quelle regioni speciali ancora in ritardo di sviluppo.

La senatrice **ADAMO (PD)** nel condividere molti degli interventi già svolti, in particolare quelli dei senatori Vitali e Morando e della senatrice Bastico, ribadisce la volontà dell'opposizione di collaborare all'approvazione di una legge che dia finalmente attuazione all'articolo 119 della Costituzione. Ricorda al riguardo che, durante l'indagine conoscitiva svolta nella XV legislatura dalle Commissioni Affari costituzionali congiunte di Camera e Senato, un rappresentante dell'ANCI rilevò come sia il centrodestra che il centrosinistra fossero d'accordo nell'attuare l'articolo 119 della Costituzione aggiungendo però che tale circostanza fosse probabilmente da attribuire all'intima convinzione che esso, in effetti, non sarebbe stato attuato.

Ritiene necessario, invece, realizzare una riforma coerente con il Titolo V della Costituzione, garantendo un coerente federalismo collaborativo tra il centro e la periferia, capace anche di ridurre il contenzioso costituzionale in materia di riparto di competenze tra Stato e Regioni.

Dopo aver svolto alcune considerazioni sulla questione relativa alle particolari forme di autonomia di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, rileva l'esigenza di assicurare un equilibrio tra funzioni e responsabilità, collegando le responsabilità politiche e amministrative a quelle finanziarie, in coerenza con la giurisprudenza costituzionale che, in più occasioni, ha invitato il legislatore ad affrontare il problema, all'interno di una più generale riconSIDERAZIONE del rapporto tra Stato centrale e autonomie locali.

Nel ritenere essenziale individuare correttamente le modalità di approvazione di un provvedimento in ogni caso condiviso, rileva, in primo luogo, la necessità di procedere a una modernizzazione dell'apparato pubblico. Una riforma che non fosse in grado di assicurare maggiore efficienza e trasparenza rischierrebbe, a suo avviso, di produrre soltanto un aumento esponenziale dell'intermediazione politico-amministrativa, un eccessivo policentrismo di strutture, nonché un aumento dei già elevati costi di transazione, unitamente al rischio di forme di neocentralismo regionale che potrebbero causare un aumento intollerabile della pressione fiscale.

Nel riconoscere al Governo alcune aperture, soprattutto la scelta di non coltivare il disegno di legge d'iniziativa del Consiglio regionale lombardo e di presentare un testo più attento alle esigenze solidaristiche, esprime un giudizio positivo sull'abbandono del criterio della spesa storica, per passare finalmente da una finanza decentrata e derivata a un sistema fiscale e finanziario autonomo e responsabile.

Sottolinea quindi alcuni aspetti non condivisibili del disegno di legge governativo.

In primo luogo critica il principio della territorialità delle imposte, che confligge, a suo avviso, col principio di uguaglianza, nonché con il principio, sancito all'articolo 53 della Costituzione, della capacità contributiva.

Dopo aver espresso alcune perplessità in riferimento all'assenza di un chiaro meccanismo di coordinamento della finanza pubblica, critica il vago riferimento al tema dei servizi essenziali, nonché l'assenza di indicazioni sufficienti sulle esigenze di perequazione. Evidenzia, inoltre, la mancanza di scelte univoche e risolute circa le modalità di partecipazione delle Regioni a statuto speciale, con reddito *pro capite* superiore alla media nazionale, al raggiungimento degli obiettivi di perequazione e solidarietà.

Richiamando i contenuti del decreto-legge n. 112 del 2008, in cui la scelta di "essenzializzare" determinò tagli di spesa orizzontali, auspica che, nell'attuazione del federalismo fiscale, non si verifichi lo stesso effetto. Nel rilevare che la valutazione dei livelli essenziali delle prestazioni dovrebbe essere conseguita sulla base di considerazioni qualitative e quantitative, osserva che la complessa definizione dei livelli essenziali concernenti i diritti civili e sociali, in particolare per quanto riguarda la sanità, l'istruzione e l'assistenza, dovrebbe essere oggetto di un processo progressivo di avvicinamento tra tutte le Regioni. A tal fine occorre, a suo avviso, controllare con severità e rigore il procedimento, al fine di assicurare un alto grado di omogeneità.

Soffermandosi su alcune disposizioni specifiche del disegno di legge, richiama in primo luogo la questione del trasporto pubblico locale, di cui all'articolo 6, comma 1, lettera c). Reputa, al riguardo, non chiaro se il finanziamento del trasporto pubblico - che deve considerare congiuntamente costi *standard* e livello di servizio adeguato - sarà minore di quello dei livelli essenziali delle prestazioni, per i quali invece devono essere considerati solo i costi *standard* e non, almeno esplicitamente, un livello adeguato di servizi. Sembra, infatti, che si possa desumere, dalla relazione che accompagna il disegno di legge, che il finanziamento integrale, garantito, sia pure a costi *standard*, per i livelli essenziali, non sia previsto per il trasporto, per il quale si prevede invece solo il finanziamento di un adeguato livello di servizi.

Dopo aver ribadito l'esigenza che il Parlamento disponga di riscontri attendibili e di dati certi prima di delegare il Governo a compiere un intervento così rilevante per la finanza pubblica e incidente non solo sul finanziamento dei servizi ai cittadini, ma anche sull'esercizio di diritti costituzionalmente garantiti, si sofferma sul procedimento successivo alla approvazione del disegno di legge di delega. Al riguardo ritiene opportuna l'istituzione di una Commissione bicamerale *ad hoc*, che possa controllare le modalità di esercizio della delega ed esprimere il parere sugli schemi di decreto legislativi.

Ritiene auspicabile, inoltre, che il Governo non proceda, come ha già fatto durante la XIV legislatura, ad approvare manovre di finanza pubblica che, imponendo tagli indiscriminati, mortificano l'autonomia finanziaria degli enti locali.

Esprime rilievi critici, infine, su quanto prevede l'articolo 35 del disegno di legge n. 1082 in materia di semplificazione e di riforma del processo civile, che destina oltre sette milioni di euro, tra il 2008 e il 2010, allo studio delle problematiche connesse all'attuazione della riforma federalista, anche considerando che su questo tema ha già lavorato l'Alta commissione di studio per la definizione dei meccanismi strutturali del federalismo fiscale e che sul tema è stata già svolta un'indagine conoscitiva congiunta da parte delle Commissioni affari costituzionali di Camera e Senato.

Il senatore **BIANCO** (*Pd*), intervenendo sull'ordine dei lavori, chiede in primo luogo l'audizione del ministro dell'economia Giulio Tremonti.

In secondo luogo rinnova la richiesta, avanzata anche da altri senatori, di acquisire indicazioni precise e adeguatamente quantificate che consentano di apprezzare *ex ante* le conseguenze delle scelte contenute nel disegno di legge, anche al fine di poter meglio procedere alla predisposizione degli emendamenti.

In terzo luogo chiede la convocazione di un Ufficio di Presidenza delle Commissioni riunite per valutare le successive fasi di esame del disegno di legge, anche in considerazione del possibile esame in prima lettura, da parte del Senato, del disegno di legge di conversione del decreto-legge recante misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa.

Il presidente **BALDASSARRI** assicura che entro la settimana sarà convocata una riunione dell'Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi parlamentari, per programmare il seguito dei lavori.

La senatrice **GERMONTANI** (*PdL*) rileva in primo luogo che il disegno di legge sul federalismo fiscale, collegato alla manovra di finanza pubblica secondo quanto indicato dalla

risoluzione parlamentare sul Documento di programmazione economica e finanziaria per gli anni 2009-2013, è - come ricorda la stessa relazione - una "pagina bianca" della storia repubblicana che ancora deve essere scritta. Nell'osservare che l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione rappresenta una riforma fortemente condivisa nel Paese, ne evidenzia gli effetti virtuosi di razionalizzazione volti ad evitare il protrarsi di un sistema di finanziamento degli enti locali che costituisce un incentivo alla inefficienza. Ricorda, infatti, che il sistema attualmente vigente appare fortemente decentrato quanto a capacità di spesa, mentre continua ad essere centralistico per quanto concerne il prelievo fiscale. Ciò determina, a suo avviso, una situazione di deresponsabilizzazione, dal momento che gli enti locali utilizzano il denaro pubblico senza rendere conto delle finalizzazioni di spesa. Con il federalismo fiscale, invece, la razionalizzazione dei centri di spesa determinerà, per gli amministratori locali, l'obbligo di giustificare la destinazione delle risorse secondo criteri ispirati a logiche aziendalistiche.

Il disegno di legge, nel definire i lineamenti del nuovo assetto tributario, si richiama ai principi di flessibilità fiscale, di manovrabilità e di territorialità, senza trascurare l'esigenza di contemporaneare il principio costituzionale di uguaglianza con quello di buona amministrazione. A tal fine sono rilevanti il ruolo e le funzioni affidati alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica. Al contempo il disegno di legge intende responsabilizzare i centri di spesa, mediante la trasparenza dei meccanismi finanziari, nonché il controllo democratico dei cittadini nei confronti degli eletti e dei propri amministratori pubblici, nel quadro di un sistema armonico che sia aderente alla riforma costituzionale realizzata nel 2001.

Si soffrema quindi sul passaggio dal principio della spesa storica a quello dei costi *standard*, osservando che il criterio del fabbisogno *standard*, finanziato da forme di compartecipazione alla fiscalità generale, potrà interrompere il circolo vizioso che determina il trasferimento di denaro verso centri decisionali inefficienti, evitando il rischio che siano premiati gli enti che hanno creato disavanzi.

Osserva, in secondo luogo, che i principi di trasparenza e di responsabilità in materia fiscale presuppongono un federalismo competitivo: a suo avviso, solo con la competizione e con la concorrenza sarà possibile generale comportamenti virtuosi che determinino servizi efficienti per i cittadini. La competizione, applicata al sistema tributario, assicurerà l'efficienza e l'efficacia dell'attività amministrativa e il miglioramento delle prestazioni.

Smentendo quanti temono che la realizzazione del federalismo fiscale possa comportare l'innalzamento indiscriminato della pressione fiscale a livello locale, richiama al riguardo l'articolo 2, secondo comma, lettera e), del disegno di legge, ove si prevede l'esclusione di ogni doppia imposizione sul medesimo presupposto, salvo le addizionali previste dalla legge statale. Si soffrema inoltre sull'articolo 21, comma 2, del disegno di legge, che prevede un generale principio di riduzione della pressione fiscale nei diversi livelli di governo grazie alle maggiori risorse finanziarie rese disponibili a seguito della riduzione delle spese.

Dopo aver svolto alcune considerazioni sul principio della tendenziale correlazione tra prelievo fiscale e benefici connessi alle funzioni esercitate, condividendo le istanze volte a far corrispondere la responsabilità finanziaria con quella amministrativa, si soffrema sull'articolo 7 del disegno di legge, relativo alla composizione e al riparto del fondo perequativo. In proposito rileva che il procedimento dell'aiuto per i territori con minore capacità fiscale, disciplinato con norma di legge, da una parte risponde alle esigenze di solidarietà e di coesione sociale, dall'altra assicura una finalizzazione volta a favorire realmente lo sviluppo delle aree più svantaggiate del Paese, anche tramite la previsione di maggiori controlli sui trasferimenti.

Passa quindi ad esaminare l'articolo 19, comma 1, lettera b), del disegno di legge del Governo, dichiarandosi favorevole a coinvolgere gli enti locali, tra cui in primo luogo i Comuni, nella lotta all'evasione fiscale, anche attribuendo loro la possibilità di trattenere una percentuale della quota recuperata. Avvicinando il destinatario del prelievo al soggetto che produce la ricchezza, sarà possibile assicurare maggiore trasparenza nel rapporto tra fisco e contribuenti, rendendo più difficile, nello stesso tempo, occultare la fonte di reddito. Inoltre il recupero delle imposte evase potrà permettere agli enti locali di finanziare i servizi forniti a livello decentrato.

Quanto alla istituzione della anagrafe tributaria, intesa come insieme dei rapporti tra erario e contribuenti tracciati agevolmente grazie allo strumento telematico, ritiene opportuno che le diverse banche dati possano comunicare tra loro, al fine di assicurare un sistema informativo che consenta la ricostruzione corretta del reddito imponibile dei singoli contribuenti.

Nel ribadire che il federalismo fiscale non determinerà una frattura tra Regioni avanzate e Regioni meno progredite, ma semplicemente una gestione più equilibrata delle risorse, ritiene che l'obiettivo debba essere la piena affermazione del principio dell'autonomia di entrata e di spesa. In proposito ricorda che l'articolo 5 del disegno di legge prevede proprio che le Regioni dispongano di

tributi e di compartecipazioni al gettito di tributi erariali, che permettano loro di coprire l'esercizio delle loro funzioni legislative esclusive e delle materie concorrenti.

Rilevando che l'attuazione del federalismo fiscale rappresenta un cambiamento istituzionale e culturale di vaste proporzioni, auspica, in ogni caso, che non si accrescano le disuguaglianze tra Nord e Sud del Paese. Pur consapevole che il disegno di legge contiene disposizioni finalizzate a scongiurare questo rischio, ritiene che il Parlamento debba essere particolarmente vigilante su questi aspetti. Al riguardo, circa il procedimento che dovrà caratterizzare la fase successiva all'approvazione del disegno di legge di delega, si sofferma sul ruolo del Parlamento in sede di espressione dei pareri sugli schemi di decreti legislativi delegati. In proposito, ritiene alternativamente percorribile sia l'ipotesi di affidare tale compito alle Commissioni competenti di Camera e Senato sia quella di istituire una Commissione bicamerale *ad hoc*.

In conclusione, si sofferma sul tema delle pari opportunità, osservando che, una volta stabilito il principio di territorialità nel rapporto tra amministrazione e cittadini, non dovrà essere trascurata la condizione femminile a livello locale, soprattutto alla luce delle profonde differenze che oggi ancora sussistono tra le diverse aree del Paese. Ritiene, infatti, che vi sia una stretta correlazione tra federalismo e rappresentanza femminile, nel senso che in un sistema federale la presenza femminile nelle istituzioni sembra essere maggiore. Ciò probabilmente perché un sistema federale riesce ad essere più vicino alle necessità delle persone commisurate alle diverse realtà ed è quindi capace di differenziare gli interventi a favore delle donne in considerazione delle specificità culturali e storiche dei singoli territori. Richiamandosi idealmente al principio "*no taxation without representation*", ritiene inoltre che sia giunto il momento di rivendicare, come esigenza improrogabile, che le donne che lavorano e pagano le tasse possano sentirsi realmente rappresentate nelle istituzioni locali e nazionali. Il federalismo fiscale, a suo avviso, dovrà dunque rappresentare anche un'ulteriore opportunità di emancipazione femminile.

Il seguito dell'esame congiunto è quindi rinviato.

*La seduta termina alle ore 11,50.*