

## XVI LEGISLATURA

COMMISSIONI 1<sup>a</sup>, 5<sup>a</sup> e 6<sup>a</sup> RIUNITE1<sup>a</sup> (Affari Costituzionali)5<sup>a</sup> (Bilancio)6<sup>a</sup> (Finanze e tesoro)

GIOVEDÌ 4 DICEMBRE 2008

14<sup>a</sup> SedutaPresidenza 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, 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.*

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 presidente **VIZZINI** comunica le determinazioni adottate di comune accordo dagli Uffici di Presidenza delle Commissioni riunite, integrati dai rappresentanti dei Gruppi parlamentari, nella riunione di ieri sera: nella seduta in corso saranno svolti gli interventi in discussione generale già programmati, fino a conclusione di tale fase dell'esame. Martedì 9 dicembre, il relatore Azzollini riferirà sul disegno di legge n. 1253, d'iniziativa della senatrice Finocchiaro e di altri senatori, appena assegnato. Quindi, lo stesso relatore svolgerà la sua replica, che sarà seguita da quella del Governo, anche con l'intervento del Ministro dell'economia e delle finanze, che pertanto sarà invitato a partecipare a quella seduta. Il termine per gli emendamenti, da riferire al disegno di legge n. 1117, quale testo base, è differito da venerdì 5 dicembre a mercoledì 10 alle ore 21. Per giovedì 11 saranno convocate due sedute, alle ore 14,30 e alle ore 21, da dedicare all'illustrazione degli emendamenti. Per la settimana successiva, saranno convocate le sedute occorrenti per le votazioni fino al mandato al relatore.

Le Commissioni prendono atto.

Proseguendo nella discussione generale, interviene il senatore **BARBOLINI** (PD), il quale osserva che la realizzazione concreta del federalismo fiscale comporta un profondo ripensamento del sistema della finanza pubblica, ben al di là della semplice articolazione delle entrate e delle spese fra i vari livelli di governo. Sul tema conviene con i rilievi del relatore Azzollini in merito al fatto che la vera sfida dell'attuazione del federalismo risiede nella capacità di promuovere l'effettiva partecipazione dei cittadini al governo della cosa pubblica e la concorrenza tra le singole realtà territoriali. Il federalismo fiscale è dunque una grande opportunità per modernizzare il Paese,

riformare l'amministrazione pubblica e promuovere lo sviluppo dei territori, dovendo esso rispondere alla duplice finalità di rafforzare l'autonomia di tutti i livelli di governo e garantire, al tempo stesso, che il sistema pubblico nel suo complesso sia in grado di assicurare l'esercizio dei diritti sociali e civili in tutto il territorio nazionale. Da un lato, prosegue l'oratore, il riconoscimento di una maggiore autonomia finanziaria agli enti decentrati consentirebbe la possibilità di differenziare l'offerta di servizi, sia quantitativamente che qualitativamente, per tener conto delle specifiche caratteristiche sociali ed economiche delle comunità che ne fanno parte; dall'altro, il finanziamento integrale delle loro funzioni deve esaltare il valore della solidarietà fra cittadini, che è l'essenza stessa della concezione unitaria dello Stato: infatti il federalismo fiscale non deve ridurre il grado di coesione sociale della collettività nazionale, ma dev'essere viceversa capace di coniugare efficacemente autonomia e solidarietà, a fronte anche del persistere del dualismo socioeconomico tra il Nord e il Sud.

L'oratore evidenzia poi come per l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione un ostacolo di grande rilievo sia rappresentato dalla mancanza di dati statistici attendibili – mancanza a tutt'oggi attuale nonostante le richieste della propria parte politica – che permettano una valutazione quantitativa delle poste in gioco: il gettito dei tributi, la dimensione del finanziamento perequativo, il calcolo dei fabbisogni, l'impatto dell'abolizione degli attuali trasferimenti e la valutazione di efficienza dei diversi enti.

Rileva quindi incidentalmente che andrebbe precisata anche la portata dell'articolo 45 del disegno di legge n. 1082, all'esame della Commissione finanze e tesoro in sede consultiva, il quale prevede un corposo stanziamento di risorse per lo studio delle problematiche connesse con l'attuazione della riforma federalista: da un lato sembra confermata dallo stesso Governo l'esigenza di un'analisi quantitativa preliminare, dall'altro va chiarito il rapporto di tale previsione con la disciplina di delega proposta dal Governo.

Evidenzia criticamente la genericità dei principi e criteri direttivi della delega, con il pericolo di vedere rinviati nel tempo gli obiettivi di riduzione della spesa pubblica e della pressione fiscale, in assenza tra l'altro di una preventiva individuazione delle funzioni amministrative alle quali commisurare le risorse necessarie.

Precisa infatti che la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni è un compito che non si può sottrarre al Parlamento, pena l'esproprio delle sue prerogative costituzionali, in particolare per la determinazione delle loro modalità di finanziamento, attraverso l'individuazione dei costi *standard* e dei caratteri della perequazione per gli enti locali e segnatamente per i comuni: infatti, mentre per le funzioni regionali la distinzione fra servizi essenziali e altre funzioni sembra soddisfare l'esigenza di una classificazione esaustiva, per gli enti subregionali invece non vi è un'analogia definizione, ponendo il problema di un diversificato livello di finanziamento delle funzioni, con riferimento ai servizi di competenza comunale di maggiore rilievo.

Le criticità della proposta del Governo, prosegue l'oratore, emergono anche dai contorni non sufficientemente definiti delle modalità di funzionamento del fondo perequativo, per il quale si opera un generico riferimento alla differenza tra i trasferimenti statali da sopprimere e le entrate assegnate agli enti locali. In proposito avrebbe preferito, come sottolineato anche dal relatore Azzollini, che si tenesse conto dei nuovi tributi da assegnare agli enti locali ovvero che si facesse riferimento alle risorse ad essi attribuite nel loro complesso.

Soffermandosi diffusamente sui livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, osserva che occorre individuare le modalità attraverso cui assicurare la piena sostenibilità dei livelli di servizio, considerato l'attuale squilibrio territoriale che sussiste ad esempio nel settore dell'assistenza sociale. Al riguardo, è opportuno far riferimento a un principio di coordinamento dinamico della finanza pubblica, già enunciato nel progetto di riforma elaborato a suo tempo dal Governo Prodi, in modo da predeterminare il volume complessivo della pressione fiscale e la sua ripartizione tra i vari livelli di governo, rendendo possibile una programmazione pluriennale degli interventi pubblici che tenga conto dell'evoluzione dell'economia. A tale principio, egli prosegue, occorre poi associare una definizione dei criteri di riparto del fondo perequativo che garantisca il raggiungimento degli obiettivi programmati nell'offerta dei servizi essenziali, in modo da allinearne progressivamente i livelli di prestazione su base regionale.

Passando a esaminare le tematiche fiscali contenute nel disegno di legge del Governo, evidenzia criticamente l'indeterminatezza dell'autonomia tributaria degli enti decentrati, in assenza di una compiuta individuazione dei presupposti e delle basi imponibili loro attribuiti. Infatti, il testo in esame si limita a prevedere che il finanziamento delle spese regionali e locali sia assicurato da un insieme di tributi propri (includendovi anche apposite imposte di scopo per gli enti subregionali), dalla compartecipazione ai tributi erariali e dalla ripartizione del fondo perequativo.

In secondo luogo, il sistema tributario substatale sembra sbilanciato verso un eccessivo ricorso al meccanismo delle compartecipazioni e delle addizionali che fanno riferimento all'imposizione sul reddito. La delega proposta dal Governo intende inoltre introdurre ampi margini di discrezionalità in favore delle regioni nella manovrabilità dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, con il pericolo di renderne frammentaria la disciplina fiscale, la cui struttura potrebbe variare da regione a regione.

Ribadita dunque la necessità che l'autonomia tributaria degli enti decentrati sia effettiva, l'oratore ritiene tuttavia necessario che essa si coniughi con l'esigenza di rendere trasparente il rapporto tra il prelievo e il beneficio economico della prestazione del servizio, affinché i contribuenti siano posti in condizione di giudicare i risultati della gestione finanziaria degli amministratori locali. Dopo aver osservato che i tributi locali su presupposti già oggetto di tributi erariali non devono differenziarsi in misura eccessiva nella loro struttura, ritiene essenziale riservare, nel finanziamento delle spese degli enti locali, particolare importanza alla tassazione del patrimonio immobiliare situato nel loro territorio di riferimento, assicurando sempre che vi sia una corrispondenza tra il volume del prelievo e il livello dei servizi.

Conclude il proprio intervento sottolineando che il disegno di legge presentato dalla propria parte politica (Atto Senato n. 1253) affronta e risolve i profili enunciati dal Partito Democratico e rappresenta lo strumento con il quale esso intende collaborare con la maggioranza e il Governo al perfezionamento dell'importante riforma che si intende realizzare, nell'interesse generale della collettività.

Il presidente **VIZZINI** esprime apprezzamento per il tenore delle considerazioni svolte dal senatore Barbolini.

Il ministro CALDEROLI dichiara di apprezzare i contenuti dell'intervento del senatore Barbolini, per gli interessanti spunti di riflessione per il prosieguo del dibattito. Per quanto riguarda la presunta indeterminatezza di taluni contenuti della delega, con particolare riferimento al preponderante ruolo attribuito all'addizionale IRPEF nella definizione delle entrate degli enti locali, fa presente che tale scelta tiene conto di specifiche indicazioni formulate dall'ANCI, nella prospettiva di assicurare ai comuni un gettito certo per finanziare le loro funzioni fondamentali. Viceversa, una certa indeterminatezza delle scelte potrebbe favorire una convergenza sulla soluzione da adottare nel corso dell'esame.

Il senatore **LANNUTTI** (*IdV*) dichiara che la propria parte politica è favorevole alla realizzazione di un federalismo fiscale solidale che introduca una maggiore assunzione di responsabilità da parte degli amministratori locali.

Tuttavia, rileva polemicamente come la concreta azione politica del Governo si ponga in contrasto con l'intento dichiarato di riformare il sistema della finanza pubblica in senso federale, richiamando a titolo di esempio negativo l'abolizione dell'ICI sulla prima casa, che ha privato i comuni di un importante strumento di autonomia tributaria, il finanziamento all'Alitalia e, più recentemente, il disegno di legge collegato alla manovra di finanza pubblica recante disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese nonché in materia di energia (Atto Senato n. 1195).

Nel commentare l'articolo 16, comma 19, di tale provvedimento, rimarca criticamente l'intenzione di privare gli enti locali della titolarità di fondamentali compiti in materia di tutela dell'ambiente e del territorio, in contrasto anche con il riparto delle competenze amministrative previsto dalla Costituzione. Si assiste infatti all'estromissione delle amministrazioni regionali dalle procedure di valutazione di impatto ambientale e di autorizzazione agli interventi di sfruttamento degli idrocarburi, limitandosi la norma citata a prevedere il ricorso allo strumento della conferenza unica. Tale scelta profila quindi il pericolo che la volontà della regione e dei comuni sia scavalcata dalle decisioni dello Stato centrale, con effetti negativi anche sull'assetto urbanistico dei territori.

In termini generali, osserva negativamente che il federalismo proposto dal Governo non appare in grado di favorire la responsabilizzazione degli amministratori locali e regionali, permanendo una profonda indeterminatezza sui suoi effetti sulla finanza pubblica e sulla pressione fiscale, dal momento che il rilievo che si intende conferire al criterio dei costi *standard* non sembra tuttavia sufficiente a risolvere i profili critici richiamati. Infatti, si corre il rischio che il fabbisogno *standard* non rispecchi il costo di produzione dei servizi in maniera uniforme su tutto il territorio nazionale, ma vari, al contrario, secondo il contesto territoriale di riferimento.

Nel commentare le decisioni assunte negli ultimi tempi dal Governo, che hanno visto un indiscriminato apporto di risorse alle amministrazioni regionali e comunali in difficoltà finanziarie,

osserva polemicamente che tale orientamento contraddice l'obiettivo di un federalismo fiscale responsabile, favorendo al contrario gli enti con una gestione inefficiente e non trasparente delle risorse pubbliche.

Dopo avere espresso la propria condivisione per il superamento del criterio della spesa storica, rimarca però come non sia stato definito in modo sufficiente il concetto di fabbisogno *standard*, al quale è attribuito il compito di razionalizzare e riqualificare la spesa delle autonomie territoriali. In tale settore, occorre infatti considerare che anche negli ordinamenti di carattere più spiccatamente federale si procede alla definizione dei livelli essenziali delle prestazioni, a garanzia dei cittadini, ma non necessariamente all'individuazione di un costo uniforme di produzione del servizio, che appare di difficile quantificazione per i settori più rilevanti, come l'istruzione, la sanità, l'assistenza e il trasporto pubblico, che potrebbero infatti variare da una regione all'altra e addirittura da una struttura amministrativa all'altra.

Osserva poi che l'autonomia finanziaria che si intende realizzare potrebbe comportare forti squilibri nella ripartizione delle risorse, anche favorendo le regioni settentrionali, con il pericolo di un incremento della pressione fiscale generale oppure di una diminuzione dei livelli dei servizi essenziali, in tal modo vanificando la funzione assegnata al fondo perequativo in chiave di progressiva riduzione del divario economico Nord-Sud.

L'oratore esprime poi il dubbio che i costi *standard* siano intesi, in fase di attuazione della riforma, come costi medi di produzione dei servizi, peraltro privilegiando il riferimento alla sola spesa sanitaria, senza tener conto della composizione demografica delle singole regioni. Emerge dunque il rischio che si assuma, a parametro di riferimento, la media delle spese sostenute da una singola regione per uniformare i livelli *standard* in tutte le altre, non tenendo conto delle differenti dotazioni di servizi e infrastrutture nelle varie parti del Paese.

Sottolinea quindi che il decentramento finanziario e fiscale che il Governo intende porre in essere, se, da un lato, assume a parametro il fabbisogno medio delle regioni e degli enti locali, dall'altro, tuttavia, non si preoccupa di delineare in maniera sufficientemente approfondita la natura e le caratteristiche delle funzioni demandate ai singoli livelli di governo, prospettando inoltre anche una certa complicazione nella struttura contabile del fondo perequativo per i comuni e le province, che si fonda sulla creazione di due conti distinti all'interno del bilancio regionale.

Tale incertezza sussiste anche dal lato delle entrate degli enti decentrati, le quali sono limitate, nel testo in esame, all'attribuzione di una riserva d'aliquota sulle basi imponibili di tributi erariali e sulla devoluzione del gettito di imposte statali per far fronte al trasferimento di competenze. Ritiene quindi necessario definire le caratteristiche fiscali della riserva d'aliquota riconosciuta alle regioni, soprattutto in riferimento alla disciplina dell'IRPEF. Infatti, egli prosegue, il disegno di legge presentato dal Governo avrebbe dovuto chiarire quali quote del gettito dell'IRPEF si intendono attribuire alle regioni per finanziare le loro funzioni fondamentali, considerando anche che tale gettito sembrerebbe destinato a disperdersi tra i vari enti subregionali. Ne emerge dunque un quadro particolarmente complicato, che sarebbe possibile razionalizzare facendo ricorso al modello fiscale di altri ordinamenti che limitano la ripartizione del gettito dell'imposta sui redditi delle persone fisiche tra due soli livelli di governo.

Per quanto riguarda l'imposizione sugli immobili, sottolinea l'opportunità di ripristinare la previgente disciplina dell'ICI, prima dell'intervento dell'attuale Governo, in modo da destinare le maggiori entrate recuperate all'alleggerimento dell'IRPEF a favore dei redditi medio-bassi.

Conclude il proprio intervento preannunciando che gli emendamenti che la propria parte politica presenterà al disegno di legge del Governo mirano a migliorarne il testo con l'obiettivo di far sì che la riforma possa ridurre il debito pubblico gravante sullo Stato.

Il senatore **ZANDA (PD)** sottolinea positivamente il rilievo delle dichiarazioni rese nei mesi scorsi dal ministro Umberto Bossi in merito alla necessità di procedere all'attuazione del federalismo fiscale con il più ampio consenso, coinvolgendo Governo, maggioranza e opposizione nel processo di definizione della riforma. Tale positivo indirizzo ha inoltre trovato un'importante conferma nella concertazione adottata dal ministro Calderoli nei rapporti con i rappresentanti delle regioni e degli enti locali ai fini della predisposizione della delega all'esame del Parlamento.

Dopo aver sottolineato che tale orientamento non ha affatto perso la sua attualità, rileva tuttavia che esso non sempre trova corrispondenza nelle dichiarazioni rese dai rappresentanti di vertice del Governo in merito alla volontà di non ricercare un confronto costruttivo con le forze politiche dell'opposizione.

Ribadisce poi l'intendimento della propria parte politica di cooperare a una coerente attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, nella consapevolezza che il Parlamento sarà impegnato a fondo nell'individuazione delle modalità più adeguate attraverso cui raggiungere tale

obiettivo. Ricorda inoltre come la riforma del Titolo V della Costituzione fosse stata approvata con i soli voti dell'allora maggioranza di centrosinistra, pur con una sostanziale condivisione di larga parte dei suoi contenuti anche in seno allo schieramento di centrodestra, tanto che il successivo e più ampio progetto di riforma costituzionale – approvato nella 14<sup>a</sup> legislatura – non ha modificato l'articolo 119. Inoltre, la scelta di non ricercare all'epoca un ampio consenso nell'elaborazione di quel testo è stata penalizzante per la maggioranza di allora poiché la riforma fu bocciata in esito al risultato del *referendum*.

Rileva quindi l'esigenza che la realizzazione del federalismo fiscale sia in grado di conciliare l'unità nazionale con la tutela degli interessi dei territori locali, garantendo al contempo la sua piena sostenibilità dal punto di vista della finanza pubblica.

Passando a esaminare tali profili, sottolinea che il modello proposto dal Governo intende promuovere la creazione di un sistema fiscale decentrato e non di carattere generale, facendo presente infatti che a suo parere il ricorso al termine federalismo – che non compare nel testo costituzionale – mira soltanto a connotare la matrice e l'origine politica del progetto di riforma. Dopo aver ribadito il proprio rispetto per la cultura politica della Lega Nord Padania, che ha dato origine al testo in esame, ritiene tuttavia fondamentale tale precisazione terminologica, per escludere che l'accentuazione dell'autonomia tributaria delle regioni e degli enti locali possa preludere a una modificazione della forma di Stato, orientandola verso un modello sostanzialmente federalista, alterandone quindi l'unitarietà.

Ritiene inoltre necessario che siano definiti i margini entro i quali si intende attuare il confronto parlamentare tra le varie forze politiche nella predisposizione dei contenuti della delega, come segnalato anche dai senatori Barbolini e Lannutti. Infatti la scelta di tale strumento deve conciliarsi con la riserva di legge prevista dall'articolo 23 della Costituzione, che demanda al legislatore statale il compito di disciplinare la struttura fondamentale dell'imposta, definendo i limiti entro i quali potrà esplicarsi la potestà normativa dei legislatori regionali: il richiamo alla carta fondamentale rende pertanto ancora più motivata la richiesta di preservare al Parlamento un controllo effettivo sull'esercizio della delega.

Un secondo profilo sul quale ritiene fondamentale un confronto tra i rispettivi schieramenti politici concerne la necessità di verificare gli effetti sulla finanza pubblica del progetto di riforma avanzato dal Governo, come condizione per una sua effettiva valutazione.

Nell'analizzare l'assetto istituzionale che si intende realizzare, emergono taluni obiettivi tra loro difficilmente conciliabili: da un lato, si prevedono la stretta correlazione tra prelievo fiscale e qualità dei servizi erogati alla collettività, il collegamento dei compiti di accertamento di natura tributaria con il territorio in cui viene prodotta la ricchezza, la territorialità dell'imposta e la perequazione per sanare gli squilibri esistenti; dall'altro, il mantenimento della pressione fiscale a livelli invariati in vista di una sua progressiva riduzione. In merito alle modalità con cui l'autonomia finanziaria dovrebbe coesistere con tale ultimo obiettivo, l'oratore richiama le preoccupazioni espresse dalla Corte dei conti per gli effetti incrementativi che il federalismo proposto dal Governo potrebbe avere sul volume complessivo della pressione fiscale. In proposito, sottolinea che la richiesta di elaborare una dettagliata simulazione statistico-matematica degli effetti della riforma non riveste assolutamente un carattere dilatorio, ma intende al contrario contribuire al dibattito tra le varie parti politiche. Esprime tuttavia il dubbio che neanche il Governo sia oggi in possesso di informazioni dettagliate sulla composizione e ripartizione delle risorse a livello substatale. Al riguardo occorre infatti riqualificare la struttura della spesa dello Stato e delle autonomie territoriali, per ridurre progressivamente il volume complessivo del debito pubblico, ma anche razionalizzare l'apparato burocratico delle Pubbliche Amministrazioni, che costituisce una non secondaria fonte di dispersione di risorse.

Conclude il proprio intervento richiamando il tema della sostenibilità amministrativa della riforma governativa, posto che l'ampio decentramento di compiti e funzioni deve fare anche i conti con i diversi livelli di efficienza degli enti locali.

Il senatore **LEGNINI (PD)** esprime apprezzamento per il tentativo di approfondimento svolto dalle Commissioni riunite e ricorda che tra gli obiettivi principali del federalismo vi è quello di ridurre la spesa e la pressione fiscale attraverso un recupero dell'efficienza, il controllo dei costi e la responsabilità di entrata e di spesa dei livelli di governo. Si pone la questione, tuttavia, se l'impostazione del disegno di legge n. 1117, presentato dal Governo, consenta di realizzare nel concreto quegli obiettivi. A suo avviso, sarebbe necessario precisare i principi e i criteri direttivi della delega, basandosi anche sulle osservazioni fornite dal Servizio del bilancio del Senato, che in particolare ha suggerito di introdurre una ferma clausola di invarianza finanziaria.

I punti critici più importanti, a suo avviso, sono quelli del passaggio dalla spesa storica ai costi *standard* e il meccanismo di perequazione. Un'errata definizione dei costi di riferimento, o l'adozione di criteri distorsivi per la loro definizione, potrebbero pregiudicare gli obiettivi di contenimento della spesa. In proposito, ricorda l'esperienza dei costi *standard* maturata nel settore della sanità, che ha dato risultati negativi. Inoltre, si chiede quale metodologia utilizzare per la definizione dei costi nei settori dell'istruzione e dell'assistenza sociale, viste le diverse caratteristiche dei servizi sul territorio nazionale. La specificazione di tali aspetti non dovrebbe essere rinviata alla elaborazione dei decreti delegati, tenuto conto che la Corte costituzionale ha già intrapreso, con importanti pronunce, un indirizzo di censura delle disposizioni di delega quando i principi e criteri direttivi sono apparsi indeterminati e generici. Anche la bipartizione fra funzioni essenziali e non, a suo avviso, nasconde delle insidie.

Lo strumento che appare più idoneo per assicurare il conseguimento degli obiettivi è il cosiddetto Codice delle autonomie, che dovrebbe essere approvato contestualmente alla delega per l'attuazione del federalismo fiscale, in modo da definire preventivamente le funzioni per ciascun livello di governo.

Quanto al meccanismo di perequazione, l'audizione dei rappresentanti della Svimez ha evidenziato i rischi che potrebbero determinarsi per gli enti meridionali se si utilizza solo il criterio della capacità fiscale. Inoltre, l'indicazione di una quota del 20 per cento di funzioni non fondamentali potrebbe preludere a una drastica riduzione dei trasferimenti, che pregiudicherebbe i servizi resi dai Comuni e dalle Province. Un ulteriore dubbio riguarda la previsione di una doppia fonte di imposizione, statale e regionale. Come è noto, si tratta di una materia di competenza legislativa esclusiva dello Stato, per cui sarebbe inopportuno, sia politicamente sia dal punto di vista costituzionale, consentire alle Regioni di istituire tributi ovvero autorizzare i Comuni a istituirli. Sottolinea, infine, l'opportunità di perseguire una progressiva uniformità nelle strutture del bilancio dello Stato e dei bilanci degli enti territoriali e di rivedere il modello della spesa, introducendo meccanismi di *spending review*.

Conclude, osservando che se la delega sul federalismo fiscale è il primo atto per un riassetto dei poteri dei livelli di governo, il disegno di legge è carente, perché non è precisato il quadro delle funzioni affidate agli enti territoriali; se, d'altra parte, si tratta solo di una redistribuzione delle risorse in rapporto alle funzioni, esso è carente sotto altri profili, come ad esempio la mancata indicazione della tipologia dei tributi attribuiti a ciascun livello di governo.

Il senatore **MERCATALI** (PD) condivide l'impostazione del disegno di legge. Sottolinea la necessità di una riorganizzazione in senso federale delle entrate, compito non facile, che deve essere affrontato in un clima di collaborazione fra le forze politiche e di incontro delle istanze che provengono da tutto il Paese, poiché altrimenti non sarebbe assicurato il perseguimento degli obiettivi che si propone la riforma.

Si sofferma, anzitutto, sul tema del controllo delle entrate: l'alto livello di evasione fiscale, a suo giudizio, dipende anche dal mancato coinvolgimento delle realtà locali nella riscossione, per cui, ferma la competenza esclusiva dello Stato nella legislazione in materia, è opportuno valorizzare il ruolo delle Agenzie delle entrate e soprattutto il loro rapporto con gli enti locali.

Quanto alla individuazione dei costi *standard*, esprime dubbi che quel meccanismo consenta di ottenere economie per il bilancio dello Stato. Infatti, si può immaginare che vi saranno molte resistenze da parte delle Regioni più ricche ad accettare livelli inferiori a quelli attuali, mentre le Regioni più povere potranno legittimamente rivendicare le risorse finanziarie aggiuntive per coprire i costi di riferimento dei servizi. Piuttosto, si dovrebbe intervenire sull'organizzazione centralista e burocratica dell'amministrazione statale, il cui carattere pletorico ha determinato costi eccessivi e debito. Né si può contare, per il finanziamento di eventuali costi aggiuntivi, sulla cosiddetta fiscalità di vantaggio, come è stato recentemente sostenuto.

Anche il meccanismo ideato per la perequazione suscita perplessità: si dovrebbero introdurre criteri direttivi più dettagliati, in particolare per quanto riguarda la cosiddetta perequazione di secondo livello, poiché vi è il rischio di un notevole contenzioso fra gli enti locali e le Regioni.

Il senatore **PISTORIO** (Misto-MPA) ricorda l'apertura convinta della sua parte politica a una riforma in senso federale. Le preoccupazioni per una lacerazione del Paese, a suo giudizio, non sono fondate; del resto già attualmente vi è un divario assai grave fra le diverse aree del Paese, aggravato dalla congiuntura economica attuale, ma anche dalla mancata adozione di provvedimenti efficaci. Il federalismo fiscale rappresenta l'occasione per un nuovo patto politico e sociale, basato sulla riaffermazione del principio di responsabilità, richiamato anche dal Presidente della Repubblica.



A tal fine, tuttavia, non devono prevalere le tentazioni egoistiche, ma è necessaria una cultura politica nuova, che consenta di ripristinare un rapporto di reciproca dignità. In particolare, respinge l'ipotesi di un indebolimento del carattere speciale di alcune autonomie, in particolare quella della regione Sicilia, che sta perseguendo un difficile processo di razionalizzazione e modernizzazione della spesa. Si tratta di uno *status*, peraltro, assistito da una copertura costituzionale sul quale non si può incidere con legge ordinaria. In proposito, ricorda le difficoltà che si incontrano in quella Regione per garantire l'equilibrio finanziario, data la scarsa capacità fiscale, anche a fronte della disponibilità dell'intero gettito IRPEF. Non è concepibile, allora, che possa essere assicurato lo stesso livello di servizi essenziali con un modello che preveda solo la compartecipazione al gettito erariale.

Anche per quanto riguarda la perequazione, la formulazione delle disposizioni in esame appare generica e rinvia la decisione esclusivamente al Governo in sede di emanazione di decreti delegati; vi è il rischio che prevalgano i rapporti di forza fra le diverse aree del Paese, sbilanciati anche per la tradizionale subalternità della classe dirigente meridionale. È necessario garantire l'interlocuzione delle autonomie speciali, in coerenza con la prospettiva costituzionale di un rapporto pattizio con lo Stato, che poi è la sostanza dell'idea federale che si intende realizzare.

Il senatore [BIANCO \(PD\)](#), nel condividere le riflessioni svolte da molti senatori del suo Gruppo, si sofferma su alcuni aspetti generali del disegno di legge di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione. Ricordando l'indagine conoscitiva svolta nella scorsa legislatura dalle Commissioni affari costituzionali della Camera dei deputati e del Senato, in particolare la sessione dedicata al federalismo fiscale, osserva che tutte le forze politiche hanno manifestato il proposito di realizzare un sistema federale coerente con la riforma del Titolo V. Ricorda, quindi, che il tema del federalismo fiscale era presente sia nel programma del Partito Democratico sia in quello del Popolo della Libertà. Occorre dunque, a suo avviso, evitare strumentalizzazioni di parte e chiusure ideologiche, essendo esplicita la volontà della minoranza parlamentare di contribuire all'approvazione di una legge organica di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione.

Reputa necessario, nello stesso tempo, che il Governo e la maggioranza parlamentare chiariscano fin d'ora se sia loro intenzione procedere contestualmente alla revisione di alcune disposizioni del Titolo V della Costituzione. Ritiene infatti opportuno intervenire sull'articolo 117, con una modifica al riparto di competenze, che affidi allo Stato materie di grande rilievo, come le infrastrutture e l'energia.

In secondo luogo chiede di acquisire l'orientamento della maggioranza sui progetti di riforma del sistema bicamerale e sulla istituzione di una Camera rappresentativa delle autonomie locali.

Considera urgente, inoltre, la presentazione alle Camere, da parte del Governo, dell'annunciato disegno di legge sulla "carta delle autonomie". Per poter rendere effettiva la riforma del federalismo fiscale, è necessario, a suo avviso, stabilire preventivamente le competenze per ciascun livello di governo. Al riguardo, ricorda che il testo unico vigente, approvato prima della riforma del Titolo V, non appare più rispondente alla configurazione istituzionale dell'ordinamento, considerando soprattutto che, ai sensi del nuovo articolo 114 della Costituzione, anche i Comuni, le Province e le Città metropolitane, insieme con le Regioni e lo Stato, costituiscono la Repubblica. In riferimento a questi aspetti, criticando la scelta del Governo di introdurre, nel disegno di legge n. 1082, in materia di semplificazione, disposizioni sui piccoli comuni e sui segretari comunali, auspica che tali norme siano stralciate per confluire nel codice delle autonomie.

Svolge quindi alcune considerazioni sul disegno di legge governativo, criticando in primo luogo il carattere eccessivamente generico dei principi e dei criteri direttivi della delega, con particolare riferimento alle risorse aggiuntive e agli interventi speciali previsti dall'articolo 119, quinto comma, della Costituzione. La disciplina contenuta nel disegno di legge n. 1117 sembra infatti una mera parafrasi della norma costituzionale, dando così l'impressione che sia stato sottovalutato uno strumento di azione dello Stato della massima importanza, soprattutto per il Mezzogiorno. Ritiene inoltre che, benché vi siano indicatori cui collegare tali interventi, come il *deficit* strutturale, la collocazione geografica degli enti, la loro prossimità territoriale alle Regioni a statuto speciale, non vi sia alcuna puntuale indicazione sull'incidenza di ciascuno di essi, né sulle risorse che possono essere impiegate.

Per quanto riguarda i contributi speciali che, dal bilancio dello Stato, dovrebbero confluire nel fondo previsto per tali interventi, reputa non adeguatamente precisato se debbano essere inclusi nella categoria dei trasferimenti, ovvero se debbano essere soppressi e sostituiti con forme di perequazione parziale.

In riferimento alla questione degli "interventi speciali", egli ricorda che i rappresentanti della SVIMEZ, criticando l'assenza di riferimenti a favore dello sviluppo del Mezzogiorno, auspicavano che

questo tipo di interventi fosse organizzato intorno a progetti di ampio respiro capaci di coinvolgere più enti, eventualmente con stanziamenti pluriennali. Richiamando ancora quanto affermato dai rappresentanti della SVIMEZ, osserva che la previsione dell'intesa con la Conferenza unificata per quanto concerne la determinazione delle risorse potrebbe contraddire il ruolo della funzione di garanzia dei diritti e di salvaguardia del sistema che essa è chiamata a svolgere in un ordinamento multilivello.

Nel rilevare che il disegno di legge governativo sembra diretto più a disciplinare la fase di transizione che a disegnare il nuovo sistema, ritiene che le norme sul finanziamento delle nuove funzioni attribuite agli enti territoriali siano eccessivamente generiche, ingenerando il pericolo che le funzioni, oggi svolte dallo Stato con una copertura finanziaria integrale, possano non essere adeguatamente assicurate nel momento in cui saranno trasferite, a meno di non accrescere la pressione tributaria o ridurre la qualità dei servizi offerti.

Reputa opportuno evitare che il federalismo fiscale si configuri come un federalismo gerarchico, in contrasto con il modello istituzionale delineato dal nuovo Titolo V. Occorre a suo avviso assicurare un equilibrio tra Regioni e Comuni, al fine di scongiurare il rischio di forme di centralismo regionale, spesso percepite in modo ancor più negativo del centralismo statale.

Ritiene quindi importante che l'attuazione del federalismo fiscale non paralizzi il Mezzogiorno, con il risultato che le Regioni più povere vedano ridursi il parametro di riferimento per la perequazione, mentre le Regioni più ricche vedano accrescere le quote di propria spettanza.

Critica inoltre la scelta dell'attuale Governo di attingere dai fondi delle aree sottoutilizzate per finanziare interventi di varia natura, compresa addirittura - come sembra - la realizzazione dell'Expo di Milano del 2015.

Ritiene anche necessario affrontare, proprio in sede di esame del disegno di legge di delega, il rapporto fra Regioni ad autonomia speciale e Regioni ordinarie.

Nel ribadire che il Partito Democratico ha intenzione di contribuire all'approvazione di una legge di attuazione del federalismo fiscale, auspica che siano accolte alcune proposte emendative formulate dall'opposizione, e assicura la massima disponibilità a un esame che, compatibilmente con la complessità del tema, si concluda in tempi rapidi.

La senatrice **BONFRISCO** (Pdl), nel ritenere ormai necessario dare piena attuazione a un sistema istituzionale basato su diversi livelli di governo, rileva che, di fronte alle sfide della società attuale, l'ordinamento italiano non sia più in grado di sopportare i rilevanti costi economici e sociali prodotti da una amministrazione inefficiente, da una diffusa deresponsabilizzazione della classe politica e da una scarsa autonomia decisionale e finanziaria degli enti di spesa.

Il disegno di legge governativo, con cui sono definiti i principi generali in materia di coordinamento della finanza pubblica, si inserisce in un contesto istituzionale complesso che, pur non essendo più centralista, non è ancora pienamente federale. A suo avviso infatti la ripartizione delle competenze fra Stato, Regioni ed enti locali appare insoddisfacente, essendo avvertita la necessità di riportare allo Stato alcune competenze che gli erano state sottratte e di trasferire ai territori competenze rimaste in capo alle autorità centrali. Ciò ha prodotto, oltretutto, una elevata conflittualità tra Stato e Regioni, come testimonia il contenzioso di questi ultimi anni davanti alla Corte costituzionale.

Reputa giusto, pertanto, il proposito di definire criteri soddisfacenti affinché la realizzazione del federalismo fiscale si accompagni a regole efficienti nella distribuzione delle risorse, per conseguire una perequazione interregionale che non trascuri le esigenze di coesione sociale. La definizione della nuova struttura fiscale deve essere inserita, a suo avviso, in una visione complessiva dei rapporti e delle regole capace di coniugare la richiesta di trasparenza e di buona amministrazione con la garanzia di adeguati servizi alla comunità, consolidando, ed eventualmente incrementando, il godimento dei diritti sociali. In questo senso, ritiene che l'articolo 117 della Costituzione, ancor più dell'articolo 119, debba essere preso in considerazione sia in quanto sancisce il livello essenziale delle prestazioni da assicurare a tutti i cittadini, sia quando delinea gli ambiti di competenza dei diversi livelli di governo. A suo avviso il superamento dell'attuale assetto fiscale e amministrativo deve assicurare un bilanciamento attento di risorse umane e strumentali tra centro e periferia. Occorrerà a tal fine che i decreti delegati, nell'ordinare rigorosamente la materia, evitino di produrre una fiscalità "creativa" che acceleri il collasso della finanza locale, già oggi afflitta da gravi problemi. Teme, infatti, che la realizzazione piena del federalismo fiscale possa assumere i connotati di una "liberalizzazione tributaria" da gestire con estrema attenzione, anche perché non sono del tutto prevedibili le conseguenze di una riforma che attribuirà alle 110 province italiane e agli oltre 8000 comuni la possibilità di disporre dei tributi su base locale. Occorre pertanto,



a suo avviso, prevedere strumenti e procedure che, anche solo in via di principio, raccordino i diversi livelli di fiscalità e prevengano nello stesso tempo il possibile contenzioso.

Quanto al contenuto del disegno di legge di delega, ritiene che l'abbandono del criterio della "spesa storica" a vantaggio di un sistema fondato sui costi *standard*, rappresentando uno dei suoi principi ispiratori più qualificanti, non debba tradursi tuttavia in un aggravio complessivo dei tributi a carico del cittadino. Ciò a suo avviso potrà essere assicurato solo se tale riforma sarà seguita presto da una più generale modifica dell'assetto costituzionale, che individui le funzioni attribuite alle autonomie locali, da finanziare integralmente con risorse proprie. La difficoltà di tale individuazione sembra confermata dall'articolo 16 dell'atto Senato n. 1082 in materia, tra l'altro, di semplificazione amministrativa, intitolato "Trasferimento delle risorse e delle funzioni agli enti territoriali".

Dopo aver espresso alcuni rilievi critici circa il rapporto tra Regioni ed enti locali, soprattutto in materia di assistenza che, oltre ad essere compresa nella lettera *m*) del secondo comma dell'articolo 117 della Costituzione, è di pertinenza anche dei Comuni, si sofferma sul tema della perequazione, ritenendo necessario fornire indicazioni precise circa una sua configurazione sia orizzontale sia verticale. Nell'auspicare che sia lo Stato a svolgere il ruolo di mediatore tra le diverse istanze regionali, ritiene opportuno articolare meglio la norma che prevede due fondi perequativi regionali per gli enti locali.

Comprendendo la richiesta di poter disporre *ex ante* di dati quantitativi, avanzata da esponenti dell'opposizione, auspica la istituzione di una adeguata struttura di conoscenza e di controllo sull'andamento della riforma che integri un efficace sistema di coordinamento.

Nel ribadire che il disegno di legge dovrà assicurare una adeguata coesione tra territori a maggiore capacità fiscale e territori svantaggiati, condivide l'opportunità di un approccio solidaristico, che però non degeneri in un assistenzialismo deresponsabilizzante, ma ingeneri atteggiamenti virtuosi.

Il senatore [CECCANTI](#) (PD) condivide in primo luogo quanto in più occasioni affermato, a partire dall'entrata in vigore della riforma del Titolo V nel 2001, circa il rapporto tra il nuovo riparto di competenze tra Stato e Regioni e l'articolo 119 della Costituzione. Quest'ultimo è lo strumento per poter rendere effettivo il nuovo sistema delineato da quella riforma. In assenza di una legge di attuazione dell'articolo 119 si determinerebbe, a suo avviso, una sorta di transizione infinita e sarebbe impossibile consentire alla riforma federale di spiegare tutte le sue potenzialità.

Si sofferma quindi sulla questione delle sedi di cooperazione. Ritiene, infatti, che l'autonomia e la perequazione richiedano adeguati raccordi organizzativi e procedurali, per consentire agli enti locali di interloquire in una posizione di parità con le istituzioni nazionali e, nello stesso tempo, di contenere le pretese dei governi locali più forti. Al riguardo, nel disegno di legge presentato dai senatori del Partito Democratico, è infatti prevista una Conferenza permanente per il coordinamento della finanza federale, composta dai rappresentanti dei diversi livelli istituzionali, dotata di una segreteria tecnica per elaborare dati e valutazioni necessarie per verificare adeguatamente l'andamento del processo di riforma.

Ritiene necessario, inoltre, trasferire dalla competenza concorrente a quella esclusiva dello Stato la materia delle grandi reti di trasporto, della navigazione e della produzione, nonché quella del trasporto e della distribuzione di energia. Appare opportuno, al riguardo, prevedere sin d'ora una norma di transizione che consenta, in caso di spostamento di materie dall'uno all'altro elenco, di applicare anche ad esse i principi della legge delega senza ulteriori processi attuativi.

Ritiene anche necessario attuare l'articolo 116, terzo comma, della Costituzione. Poiché infatti la disposizione richiama espressamente l'articolo 119 della Costituzione, appare utile prevedere una norma relativa ai tre requisiti di sostenibilità delle capacità amministrative delle Regioni che richiedano ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, agli accordi tra Regioni e Stato per gli *standard* ottimali da rispettare e alle procedure di controllo e valutazione dei risultati.

Si sofferma, quindi, sulla necessità di una clausola di garanzia che subordini l'inizio della fase di transizione alla individuazione delle funzioni fondamentali delle autonomie locali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera *p*) della Costituzione. Pur consapevole della complessità dell'operazione, la ritiene essenziale per evitare possibili confusioni nella fase attuativa.

Occorre, inoltre, non trascurare che l'attuazione del federalismo fiscale deve avvenire in coerenza con la prima parte della Costituzione. Ritiene necessario, pertanto, assicurare sia la convergenza dei costi per guadagnare efficienza, sia la convergenza dei livelli quantitativi e qualitativi dei servizi nella prospettiva di uno stato sociale rinnovato.

In proposito ritiene anche opportuno chiarire la portata che il concetto di livello essenziale di prestazione appare molto più esigente del concetto di livello minimo, in particolare in materia di istruzione. Quest'ultima è infatti sottoposta ai vincoli contenuti nella prima parte della Costituzione, in particolare all'articolo 33, secondo comma, e all'articolo 34 che impone l'obbligatorietà e la gratuità dell'istruzione nonché il sostegno ai capaci e meritevoli anche se privi di mezzi. In questa materia come anche in quella sanitaria e nelle altre connesse ai diritti costituzionalmente garantiti il principio di sussidiarietà verticale e orizzontale deve essere, a suo avviso, interpretato in coerenza con la prima parte della Costituzione.

Si sofferma quindi sulle Regioni ad autonomia speciale, ritenendo opportuno includerle nel disegno complessivo di doppia convergenza nell'efficienza e nella solidarietà. Considera importante, al riguardo, che, pur rimettendo le scelte alle norme di attuazione degli statuti, il procedimento abbia anche una sede parlamentare per evitare che si riduca a un negoziato tra esecutivi.

Svolge infine alcune considerazioni sulla questione dell'organo che dovrà esprimere i pareri sui decreti legislativi e controllare il processo di transizione. Come per le deleghe legislative di maggiore rilievo approvate negli ultimi anni, egli ritiene opportuna la costituzione di una commissione *ad hoc*: infatti, una pluralità di pareri resi da più commissioni equivale a rinunciare a un vero controllo parlamentare mentre affidare l'espressione dei pareri alle Commissioni riunite che hanno approvato la delega non appare congruo, dal momento che il controllo è più efficace se effettuato da un organo più ristretto, senza per questo trascurare le ordinarie competenze delle Commissioni. Né appare opportuno affidare tale compito alla Commissione bicamerale per le questioni regionali, dal momento che sarebbe in ogni caso necessario modificarne la composizione e quindi, implicitamente, costituirne una nuova.

Auspica, in conclusione, che la maggioranza parlamentare sia disponibile ad accogliere alcune delle proposte dell'opposizione, recuperando lo spirito collaborativo che aveva animato l'inizio della legislatura e che purtroppo è stato più volte smentito.

La senatrice **BAIO (PD)**, nel condividere quanto affermato dal senatore Bianco sulla necessità di inserire l'attuazione del federalismo fiscale all'interno di un più generale processo riformatore, che comprenda la predisposizione di un Codice delle autonomie e una organica riforma costituzionale, ritiene che l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione non rappresenti esclusivamente una riforma fiscale ma abbia delle notevoli ricadute istituzionali. È opportuno, infatti, affermare un nuovo rapporto fra cittadino e Stato, basato su diritti e doveri e ispirato a una motivazione solidaristica che induca il cittadino a una disponibilità verso i fini pubblici, meglio perseguibili dalla comunità a lui più vicina.

Rilevando che la partecipazione contributiva del cittadino si fonda sui principi di individualità, progressività e centralità, ritiene che quest'ultimo principio non risponda più né alle esigenze di trasparenza amministrativa né a una distribuzione funzionale delle spese, mentre la progressività continua a esprimere un principio di giustizia non eludibile. Quanto al principio di individualità, ritiene necessaria una sua ridefinizione, giacché il nucleo sociale fondamentale è rappresentato non tanto dall'individuo, quanto dalla famiglia. Il principio di capacità contributiva, sancito all'articolo 53 della Costituzione, dovrebbe quindi essere interpretato in armonia con l'articolo 29, secondo principi di equità e di solidarietà. Anche per quanto attiene l'orientamento della spesa pubblica, ritiene necessario tenere conto adeguatamente delle esigenze e dei bisogni della famiglia.

Nell'affermare che il federalismo costituisce una scelta matura e largamente condivisa nel Paese, ricorda il lento processo che ha determinato il passaggio da un modello centralizzato e gerarchico a un sistema ispirato al decentramento e alla responsabilità delle autonomie locali. Ricorda, al riguardo, le cosiddette leggi Bassanini e i successivi decreti delegati che hanno restituito trasparenza all'amministrazione pubblica; la legge costituzionale n. 1 del 1999 che, oltre a prevedere l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale, sancisce il principio dell'autonomia statutaria delle Regioni; la legge costituzionale del 2001, di riforma del Titolo V che, tra l'altro, ha introdotto un nuovo riparto di competenze tra Stato e Regioni. Ricorda anche il disegno di legge di riforma della Costituzione approvato a suo tempo dalla maggioranza di centro-destra il quale però non ottenne il consenso necessario nel *referendum* confermativo. Nel ritenere matura l'approvazione di una legge di attuazione del federalismo fiscale, ricorda che il valore delle differenze non deve compromettere l'unità dello Stato, in coerenza al principio di sussidiarietà, che pone al centro la persona, le cui esigenze sono affidate agli enti territorialmente più vicini in quanto capaci di adeguare la loro azione alle articolate realtà economiche e sociali dei territori. Sottolinea, in proposito, che il principio di sussidiarietà ispira anche l'ordinamento comunitario, tanto che

l'articolo 5 del Trattato legittima l'intervento comunitario nelle materie non di competenza esclusiva dell'Unione solo quando lo Stato non sia in grado di raggiungere l'obiettivo fissato.

Nel ribadire l'esigenza di contemperare autonomia, responsabilità e solidarietà sociale, ricorda l'insegnamento del cardinale Carlo Maria Martini che, quale Arcivescovo di Milano, auspicò che il federalismo fosse ispirato alla valorizzazione di una giusta autonomia, intesa come riconoscimento prioritario dell'iniziativa dei cittadini e delle formazioni sociali nelle quali essa si organizza.

Alla luce di tali considerazioni, ritiene essenziale garantire livelli adeguati di prestazioni in alcuni settori particolarmente sensibili, come la salute e l'istruzione, le infrastrutture e i trasporti, assicurando alle istituzioni locali le risorse per poter svolgere efficacemente il proprio ruolo. Al riguardo, osserva che l'abolizione dell'ICI, l'unica vera imposta locale, non ha certamente contribuito a tale processo.

Circa le possibili disparità fra le diverse aree del Paese, ricorda quanto affermato dal presidente dell'ISTAT, nell'audizione dinanzi alle Commissioni: questi paventava la possibilità che, per le Regioni meridionali, le risorse proprie debbano essere sistematicamente integrate con il ricorso al fondo di perequazione, probabilmente anche in misura crescente nel tempo, anche perché le loro caratteristiche sociali implicano, a parità di efficienza, un impegno di risorse proporzionalmente maggiore.

Per evitare che l'autonomia garantita resti una mera affermazione di principio, ritiene necessario porre le Regioni in condizioni di disporre delle risorse finanziarie per sostenere le proprie politiche. Ciò dovrebbe avvenire prevalentemente con il prelievo fiscale sulle ricchezze prodotte nel territorio, garantendo così un maggiore controllo democratico sull'uso delle risorse acquisite dai contribuenti. Al fine di non introdurre un forte squilibrio tra Nord e Sud del Paese, occorre però un'adeguata politica statale di redistribuzione. Pur dovendo assicurare l'equilibrio tra molteplici e contrastanti esigenze, auspica che venga adottato un modello coerente e non ambiguo, che non lasci eccessiva discrezionalità al legislatore statale nella fissazione dei tributi regionali e nel coordinamento della finanza pubblica.

Nel ribadire che il Partito Democratico ha per primo ritenuto fondamentale dare attuazione al principio di territorialità dell'imposta al fine di ridurre la pressione fiscale, auspica l'approvazione in tempi ragionevoli di una legge di delega, nella quale possano confluire alcuni dei contenuti previsti nel disegno di legge presentato dall'opposizione, che coniuga le esigenze di decentramento e di autonomia fiscale con la garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni civili e sociali a tutela dei cittadini, in particolare dei più deboli.

Esorta, infine, ad operare per lo sviluppo di una società solidale, attraverso un'organizzazione della convivenza che riconosca il valore della persona umana e migliori la qualità delle relazioni sociali.

Il senatore **PASTORE** (Pdl), nel ricostruire le vicende che hanno anticipato la presentazione, da parte del Governo, del disegno di legge di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, ricorda il lavoro articolato svolto durante la XIV legislatura, sia in riferimento alla approvazione della riforma costituzionale che non fu confermata nel *referendum* popolare, sia in riferimento all'approvazione di importanti leggi ordinarie di riforma, tra cui la legge n. 131 del 2003 sull'attuazione del Titolo V e la legge n. 11 del 2005 sull'adeguamento dell'ordinamento interno agli obblighi comunitari.

Rileva che il disegno di legge governativo, oltre a riformare il sistema fiscale nazionale, ridistribuisce la capacità tributaria tra i vari livelli di governo ed evoca possibili rischi di una fiscalità eccessivamente decentrata. In proposito ricorda che il sistema precedente la riforma fiscale degli anni '70, ispirata a un forte centralismo e basata sul criterio della compartecipazione al gettito statale, si caratterizzava per una ampia localizzazione delle entrate.

Nel ribadire quindi l'esigenza di evitare il rischio di abusi, si sofferma sul pericolo di produrre forme di centralismo regionale nelle quali possa riprodursi la distanza fra cittadino e Stato.

Pur apprezzando il passaggio dal sistema della spesa storica ad un modello fondato sui costi *standard*, osserva che, per verificare il livello delle prestazioni comunali e provinciali sia necessaria un'omogeneità che invece, considerando la realtà socio-demografica delle diverse Regioni italiane, appare carente.

Ritiene inoltre che, per l'attuazione di un regionalismo differenziato coerente sia necessario individuare il ruolo e il livello di partecipazione delle Regioni ad autonomia speciale, le cui peculiarità possono influire in modo significativo sulla realizzazione del federalismo fiscale.

Si sofferma poi sul ruolo delle Province, esprimendo alcune perplessità sulla scelta di attribuire anche a tali enti un ruolo nel nuovo sistema fiscale, configurato dal nuovo disegno di

legge di delega. Ritiene invece opportuno procedere all'abolizione delle Province, anche perché in alcune realtà esse possono impropriamente sovrapporsi alle città metropolitane in grado da sole di amministrare il territorio provinciale.

Ritiene essenziale, in conclusione, semplificare il quadro normativo, adottare un Codice delle autonomie coerente con il nuovo sistema federale e realizzare una riforma costituzionale che semplifichi il procedimento legislativo e ridefinisca, in senso più moderno, i poteri dello Stato centrale. Nel condividere lo spirito della riforma, auspica che possano essere realizzate scelte condivise anche dall'opposizione.

Il presidente **VIZZINI**, nel dichiarare chiusa la discussione generale ringrazia tutti i senatori intervenuti nel dibattito, auspicando che lo spirito che ha caratterizzato la discussione generale possa permanere anche nelle fasi successive dell'*iter* parlamentare. Ringrazia inoltre il ministro Calderoli, il ministro Bossi, il sottosegretario Brancher e il sottosegretario Molgora per l'assiduità e l'attenzione con cui hanno seguito i lavori delle Commissioni riunite.

Avverte infine che rappresenterà al Presidente del Senato l'esigenza di contemperare gli impegni già programmati per la settimana successiva con l'esigenza di poter svolgere le repliche del relatore e del Governo in tempi adeguati all'importanza del provvedimento.

Su richiesta del senatore **MORANDO (PD)**, il presidente **VIZZINI** fornisce chiarimenti sulle modalità di acquisizione dei dati forniti da enti già convocati in Commissione e sulle modalità di diffusione dei relativi documenti per i componenti delle Commissioni.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

*La seduta termina alle ore 12,30.*