

XVI LEGISLATURA

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

1^a (Affari Costituzionali)

5^a (Bilancio)

6^a (Finanze e tesoro)

MARTEDÌ 9 DICEMBRE 2008

15^a Seduta

*Presidenza del Presidente della 6^a Commissione
BALDASSARRI*

Intervengono il ministro per le riforme per il federalismo Bossi, il ministro per la semplificazione normativa Calderoli, il ministro dell'economia e delle finanze Tremonti e il sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze Molgora.

La seduta inizia alle ore 14,15.

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

(1253) FINOCCHIARO e VITALI. - Delega al Governo in materia di federalismo fiscale

(Seguito dell'esame congiunto dei disegni di legge nn. 1117 e 316, congiunzione con l'esame del disegno di legge n. 1253 e rinvio. Esame del disegno di legge n. 1253, congiunzione con il seguito dell'esame congiunto dei disegni di legge nn. 1117 e 316 e rinvio)

Si riprende il seguito dell'esame congiunto dei disegni di legge nn. 1117 e 316, sospeso nella seduta del 4 dicembre scorso.

Il presidente **BALDASSARRI** ricorda che nel corso della precedente seduta si è conclusa la discussione generale, e che nella seduta odierna sono previsti gli interventi di replica del relatore e del Governo, dopo l'illustrazione da parte del relatore dei contenuti del disegno di legge n. 1253.

Il relatore **AZZOLLINI (PdL)** richiama preliminarmente i contenuti del disegno di legge n. 1253, recante delega al Governo in materia di federalismo fiscale, evidenziandone le differenze rispetto al testo del disegno di legge di iniziativa governativa. In particolare, il disegno di legge in commento intende indicare misure più puntuali, rispetto alla supposta genericità del disegno di legge delega presentato dall'Esecutivo. Un'altra questione è legata al principio di territorialità delle imposte, sancito dal disegno di legge n. 1117, laddove i presentatori del disegno di legge n. 1253 ritengono che esso possa determinare un rischio di squilibrio tra le aree del Paese. In relazione alla definizione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP), il disegno di legge prevede che le aliquote dei tributi propri, le compartecipazioni ed il fondo perequativo finanziino integralmente le funzioni pubbliche attribuite alle autonomie locali e alle regioni, realizzando un omogeneo livello di efficienza delle prestazioni rese sul territorio nazionale. Viene inoltre previsto un patto per la convergenza nell'offerta di servizi essenziali secondo un modello di coordinamento dinamico della finanza pubblica. Esso prevede una programmazione triennale su due livelli: ai fini del patto di stabilità interno e ai fini di quello di stabilità e crescita in ambito europeo. La convergenza è prevista per i

servizi verso condizioni di costo più efficienti e sui livelli di servizio omogenei sul territorio. La logica della proposta è quella di migliorare i servizi pubblici erogati per l'intero territorio nazionale. Viene poi previsto un arco temporale di 5 anni per attuare la riforma a regime ed un sistema di perequazione verticale per i LEP e orizzontale per le altre spese. Infine, la proposta si caratterizza per la previsione di risorse aggiuntive attraverso interventi speciali quali fattori di coesione tra le diverse aree del Paese.

Il presidente **BALDASSARRI** avverte che l'esame del disegno di legge n. 1253, proseguirà in forma congiunta con i disegni di legge n. 1117 e n. 316.

Intervenendo per la replica, il relatore **AZZOLLINI** (*PdL*) dichiara di non condividere le critiche avanzate dall'opposizione in merito alla genericità dei principi di delega del disegno di legge n. 1117. Tuttavia ritiene che sotto tale aspetto alcune modifiche potranno migliorare e specificare maggiormente alcune disposizioni. Per quanto concerne poi la richiesta di disporre di simulazioni quantitative circa gli effetti della riforma, rileva come la previsione della Commissione paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale con il compito di effettuare tale analisi possa rappresentare la dimostrazione della difficoltà di poter disporre, in questa fase, di dati condivisi, in grado di fornire un quadro univoco. Osserva che in sede di esame dei decreti delegati sarà più facile effettuare tale tipo di valutazioni: rimarca inoltre l'esigenza che in quella fase, il Parlamento abbia pieno accesso ai dati in possesso della suddetta Commissione, non escludendo il coinvolgimento del Servizio del bilancio di Camera e Senato ai fini della partecipazione ai lavori, nelle modalità ritenute più adeguate, della citata Commissione. Un altro tema emerso nel corso della discussione generale è quella di una più precisa definizione della nozione di tributi propri al fine di realizzare pienamente il principio di correlazione tra autonomia impositiva e responsabilità decisionale. Il Governo sta già lavorando in questa direzione e l'ambito delle modifiche da apportare sarà più chiaro nel prosieguo dei lavori.

In relazione ai costi *standard*, è unanime il consenso sul superamento del criterio dei costi storici, ma occorre essere consapevoli che la mancanza di dati costituisce un punto di debolezza della proposta di legge. Occorrerà, a suo parere, svolgere delle verifiche di carattere quantitativo. In relazione ai LEP la proposta del Governo ha il pregio di chiarire le funzioni per le quali la perequazione opera in maniera integrale. Sottolinea peraltro la necessità di definire due questioni: la possibilità di assimilare, ai fini della delega, la materia del trasporto pubblico locale alla sanità, istruzione e assistenza. Su tale ultima materia, attesa la competenza attualmente assegnata ai comuni, andrebbe precisato che, in ottemperanza al principio di sussidiarietà, anche in futuro tale funzione sia assolta in via principale dai comuni. In merito alla perequazione, sarà decisivo verificare attraverso i dati un sistema che non incrementi gli squilibri territoriali e rappresenti un fattore di coesione. Per quanto riguarda le risorse finanziarie da assegnare ai comuni, attesa la scelta di abolire l'ICI sull'abitazione principale, ritiene opportuno valutare la definizione di un tributo comunque afferente ai cespiti immobiliari e fondiari. Le eventuali proposte emendative dovranno poi affrontare, sempre in tema di perequazione, una più puntuale definizione delle regioni sulle quali va operata la perequazione stessa. Per quanto poi concerne il controllo parlamentare sull'attuazione della delega, non esclude pregiudizialmente alcuna soluzione che sia in grado di garantire l'esercizio di tale funzione in una sede unitaria, per rafforzare l'efficacia della deliberazione parlamentare.

Esprime poi alcune perplessità sull'ipotesi di prevedere nella Costituzione un limite alla pressione fiscale, in quanto, pur condividendo il principio in sé, non ritiene che la sede costituzionale sia idonea a garantire la necessaria flessibilità di tale parametro. Dopo aver rinviato alla fase di esame degli emendamenti le questioni relative alla fiscalità di vantaggio, conclude preannunciando una valutazione di tutte le proposte emendative priva di pregiudiziali e preclusioni politiche, al fine di pervenire a soluzioni ampiamente condivise da tutte le parti politiche.

Il ministro **CALDEROLI**, in sede di replica, esprime soddisfazione per l'andamento della discussione generale, che ha fornito elementi utili per completare la proposta di delega elaborata sulla base delle intese con le Regioni e con gli enti locali. In proposito, ricorda il parere favorevole unanime espresso dalla Conferenza unificata, dopo l'accoglimento degli emendamenti proposti dal sistema delle autonomie, ma anche il timore, manifestato in quella sede, che il punto di equilibrio potesse essere modificato nell'*iter* parlamentare e che la predisposizione dei decreti delegati non vedesse il coinvolgimento delle autonomie.

Sottolinea che non è intenzione del Governo ottenere una delega in bianco o superficiale, attraverso l'indicazione di principi e criteri direttivi generici; piuttosto vi è la volontà di concordare

insieme al Parlamento gli elementi di dettaglio, mantenendo fermi alcuni elementi cardine della proposta, quali l'abbandono del criterio della spesa storica, l'affermazione dei principi di trasparenza e responsabilità, l'introduzione di controlli più efficaci e lo sviluppo dei principi di autonomia, di entrata e di spesa, per gli enti territoriali.

Il disegno di legge presentato dal Governo adotta come parametro di riferimento le funzioni, quindi il loro costo e il fabbisogno *standard* per assicurare prestazioni omogenee su tutto il territorio nazionale. In tale prospettiva, restano irrisolti il problema dell'individuazione delle competenze regionali, in particolare quelle concorrenti, e la questione di una più ampia riforma costituzionale che porti all'istituzione di una Camera delle autonomie territoriali e a un rafforzamento dei ruoli del Presidente del Consiglio dei ministri e del Parlamento. A suo avviso, si tratta di iniziative che dovrebbero procedere parallelamente all'attuazione del federalismo fiscale e che potrebbero essere seguite dalla revisione dei regolamenti parlamentari.

Ricorda la scelta di indicare l'istruzione, la sanità e l'assistenza, oltre che il trasporto locale, come funzioni principali delle Regioni: si tratta di ambiti che assorbono la maggior parte della spesa regionale e che sono stati attribuiti al livello regionale da molto tempo, per cui sono minori i rischi di duplicazione o sovrapposizione con l'esercizio delle competenze dello Stato; inoltre, è proprio in tali ambiti che si sono verificati alcuni gravi episodi di cattiva gestione e di spreco delle risorse.

Quanto ai Comuni, l'indicazione delle quote dell'80 per cento e del 20 per cento rispettivamente per le funzioni essenziali e non essenziali rappresenta una proposta di partenza: è aperto il confronto per valutare se in luogo di quelle quote si possono esplicitare le funzioni proprie dei comuni.

A proposito delle entrate, ribadisce la convinzione che l'attuazione del federalismo fiscale non può tradursi in una riforma complessiva del sistema fiscale; può essere però l'occasione per una semplificazione. In particolare, è opportuno mantenere l'autonomia impositiva per ciascun livello di governo e assicurare la "tracciabilità" tributaria con fini di trasparenza e responsabilità. Inoltre, è importante consentire la flessibilità dell'imposizione fiscale congiuntamente alla modulazione dei servizi forniti alla cittadinanza. Il criterio della territorialità delle imposte, che si evince dall'articolo 119 della Costituzione, ha come corollario la responsabilità dell'entrata e quindi postula l'impegno dei vari livelli di governo anche nella lotta all'evasione fiscale.

Per quanto riguarda la tipologia dei tributi, che appare di difficile individuazione vista l'indeterminatezza delle funzioni per ciascun livello di governo, la compartecipazione al gettito dell'IVA dovrebbe essere attribuita alle Regioni, mentre per i Comuni si potrà pensare a un'imposta sostitutiva delle imposte erariali sugli immobili, sui terreni e sui relativi servizi; alle Province, infine, sarebbero attribuiti i tributi relativi alla circolazione e al trasporto. La leva fiscale dovrebbe essere impiegata anche per incoraggiare l'associazionismo fra comuni, in analogia a un'esperienza condotta con successo in Francia.

Più in generale, lo Stato dovrebbe provvedere al finanziamento dei servizi su tutto il territorio nazionale, ma il finanziamento dovrà essere integrato con il gettito derivante dai tributi propri, dalla compartecipazione e dalla perequazione: un federalismo senz'altro solidale, perché assicura prestazioni omogenee in tutto il Paese, ma anche responsabile, nel senso che individua le risorse da erogare in base al criterio del costo *standard*, cioè il costo dei servizi in condizione di efficienza e adeguatezza.

Per quanto riguarda la perequazione, l'istituzione di due fondi a livello regionale rappresenta un punto di equilibrio raggiunto in sede di negoziato con le autonomie territoriali. Sono comprensibili i timori dei Comuni per quello che potrebbe accadere nelle Regioni con maggiori difficoltà di cassa, tuttavia la formulazione della disposizione legislativa non dovrebbe essere condizionata da situazioni contingenti. Inoltre vi è l'esigenza di una perequazione anche orizzontale, in coerenza al principio di sussidiarietà.

La perequazione, a parte l'individuazione delle risorse, dovrebbe assicurare l'omogeneità dei servizi, quindi una perequazione di diritti, ma anche di doveri, nel senso di una amministrazione oculata delle risorse e dell'effettiva contribuzione fiscale da parte dei cittadini. Infine, la perequazione non può ignorare la questione infrastrutturale: per garantire livelli omogenei di prestazioni in alcune regioni è necessario recuperare il ritardo infrastrutturale; purtroppo finora le risorse trasferite non sono state tradotte in infrastrutture reali e spesso hanno alimentato attività economiche delle organizzazioni criminali.

Ricorda anche l'esigenza di un sistema di controlli preventivi, di una riconsiderazione del criterio dei costi *standard* con riferimento alle Regioni a statuto speciale e di un controllo sulla pressione fiscale nei diversi livelli di governo: questioni che potranno essere più approfonditamente trattate in sede di esame degli emendamenti.

Sottolinea il rilievo di una riforma che potrà realizzarsi con un ampio consenso parlamentare; una condizione essenziale per evitare un'ulteriore stagione di instabilità in cui le maggioranze all'inizio di ciascuna legislatura si preoccupano soprattutto di modificare le riforme introdotte in quella precedente. In tale contesto, auspica che l'esame degli emendamenti sia svolto propedeuticamente in un comitato ristretto delle Commissioni riunite e sottolinea che, di fronte all'ipotesi di una larga convergenza, non vi sarebbero resistenze del Governo per un eventuale lieve ritardo dell'*iter* parlamentare. Nel frattempo il Governo continua la rilevazione dei dati presso le Regioni e gli Enti locali e procede nell'iniziativa per l'elaborazione di un modello contabile omogeneo ai fini del coordinamento della finanza pubblica, che potrebbe essere ricondotto a una norma di legge, con il conforto delle informazioni statistiche predisposte da istituti pubblici quali l'ISTAT, la Banca d'Italia, l'ISAE e altri.

Interviene quindi il ministro TREMONTI, il quale ricorda, in primo luogo, i contenuti del Libro bianco in materia di federalismo fiscale, presentato, nell'autunno del 1994, dal primo Governo Berlusconi. Richiamando gli aspetti di maggiore interesse politico del documento, ricorda i criteri fondamentali che lo ispiravano: il passaggio da una tassazione basata sulle persone ad una fondata sulle cose, una maggiore semplificazione del sistema tributario e il progressivo trasferimento, dal centro alla periferia, dell'imposizione fiscale. Rileva, al riguardo, che le riflessioni allora svolte si inserivano in un sistema costituzionale ancora non riformato. Inoltre l'obiettivo perseguito era la ridefinizione complessiva della struttura e dei contenuti del sistema fiscale. L'attuale disegno di legge sul federalismo fiscale fa invece riferimento a un quadro costituzionale profondamente mutato a seguito della riforma del Titolo V e coerentemente vuole non tanto modificare il sistema fiscale, ma adattare il modello attuale al sistema costituzionale vigente.

Reputa preliminarmente necessario ribadire che un federalismo istituzionale può concretamente realizzarsi solo se è accompagnato da una coerente riforma fiscale di tipo federale, essendo quest'ultima elemento fondamentale delle strutture democratiche a tutti i livelli, caratterizzato dal tendenziale allineamento tra cosa amministrata e cosa tassata. Rileva inoltre che l'attuazione del federalismo fiscale è un processo che inevitabilmente tende a svilupparsi con modalità non lineari, caratterizzandosi per l'alternanza di forti accelerazioni e di brusche frenate e, talvolta, di arretramenti.

Nel tentare una ricostruzione storica del processo federalista italiano, rileva che la Costituzione del 1948 appare più autonomista di quanto non sembri a una prima lettura. Ricorda in proposito che lo stesso elenco di competenze regionali, previsto nell'originaria formulazione dell'articolo 117 della Costituzione, si caratterizzava per contenuti fortemente innovativi, come l'attribuzione alle Regioni, in un sistema economico ancora a base rurale, di molte competenze legate all'agricoltura. A conferma di ciò, ricorda quanto affermò Piero Calamandrei circa il sostanziale tradimento delle istanze più moderne contenute nella Costituzione, attraverso la realizzazione di un sistema eccessivamente centralista.

La stessa istituzione delle Regioni non rappresentò, a suo avviso, un passaggio politicamente significativo, ma costituì piuttosto il semplice adempimento di una disposizione costituzionale rimasta fino allora inattuata.

Negli stessi anni, furono realizzate riforme fiscali che, in un momento storico in cui altri Paesi europei conoscevano processi di territorializzazione progressiva della finanza pubblica, produssero una integrale centralizzazione del sistema tributario, con il progressivo annullamento di ogni forma di prelievo locale. Ciò fu, a suo avviso, il prodotto di scelte politiche basate sulla convinzione che in una struttura complessa come quella italiana, per garantire la coesione sociale, fosse necessario governare dal centro la finanza pubblica.

Nello stesso tempo, proprio a partire da quegli anni, si ebbe un progressivo incremento del debito pubblico, anch'esso frutto di scelte politiche caratterizzate da un tendenziale favore per l'ampliamento degli interventi finanziari di sostegno al sistema economico.

Rileva che proprio nel momento in cui, a partire dagli anni Novanta, il debito pubblico divenne insostenibile, si tornò a riflettere sull'esigenza di attuare il federalismo fiscale, probabilmente poiché si comprese che un sistema di quel tipo avrebbe contribuito a invertire il tendenziale livello di crescita della spesa pubblica.

In questo contesto, ricorda i momenti politicamente più significativi che caratterizzarono il processo di riforma. Rammenta in primo luogo i lavori della Commissione per le riforme costituzionali, presieduta dall'onorevole D'Alema, osservando che il limite di quel tentativo di riforma nasceva dalla pretesa di realizzare un modello federalista, attuando contemporaneamente, attraverso le cosiddette "leggi Bassanini", un progressivo trasferimento di funzioni amministrative dallo Stato agli

enti locali. Ritiene, infatti, tendenzialmente alternative le due soluzioni, in quanto il decentramento presuppone in ogni caso l'adesione a un modello centralista.

Ricorda poi i numerosi progetti di devoluzione che si caratterizzavano come ipotesi di coerente attuazione della Costituzione allora vigente. Essi, infatti, presupponendo un sistema in cui le competenze regionali fossero puntualmente enumerate, proponevano di aggiungere, a quelle già esistenti, ulteriori competenze.

Ricorda infine la riforma del Titolo V della Costituzione, dichiarando di averne sempre condiviso lo spirito. In proposito ricorda che due aspetti particolarmente qualificanti di quella riforma erano stati da lui presentati come autonomi disegni di legge: da una parte, il mutamento del criterio circa il riparto di competenze, con l'attribuzione allo Stato di competenze tassativamente indicate e alle Regioni di una competenza generale; dall'altra l'inversione del flusso di risorse finanziarie, con la previsione di un sistema caratterizzato dal principio della territorialità dei tributi e dell'autonomia finanziaria di entrata e di spesa.

Ritiene finalmente giunto il momento di una piena attuazione del Titolo V, attraverso la realizzazione di una riforma che organizzi in senso federale il sistema del prelievo fiscale.

Osserva in proposito che il disegno di legge presentato dal Governo è pienamente coerente con le norme costituzionali, in particolare con l'articolo 119, al quale dà attuazione, essendo stato elaborato in coerenza con le competenze dei diversi livelli di governo e con l'esigenza di assicurare il pieno godimento dei diritti sociali fondamentali. Osserva, al riguardo, che lo stesso passaggio dal criterio della spesa storica a quello dei costi *standard* muove dal proposito di assicurare a tutti i cittadini il concreto godimento dei diritti sociali fondamentali e il pieno accesso alle prestazioni essenziali. Esso appare coerente, inoltre, con l'esigenza di assicurare un tendenziale allineamento tra cosa amministrata e cosa tassata, la cui realizzazione è il fondamento di ogni autentico sistema fiscale di tipo federale.

Nel ritenere opportuno che il Parlamento approvi il disegno di legge in tempi adeguati all'urgenza della riforma, ricorda quanto affermato dal Presidente della Repubblica circa la necessità di colmare quella che lo stesso Capo dello Stato ha definito una vera e propria lacuna costituzionale.

Il presidente **BALDASSARRI**, nel ringraziare il ministro Tremonti per il suo intervento, evidenzia le numerose convergenze rispetto ai diversi interventi svolti in sede di discussione generale, con particolare riguardo ad alcuni passaggi rilevanti della storia costituzionale repubblicana.

Interviene quindi, sull'ordine dei lavori, il senatore **BIANCO (PD)** che, dopo aver ringraziato sia il ministro Calderoli sia il ministro Tremonti, manifesta il suo apprezzamento per la poderosa ricostruzione storica svolta dal Ministro dell'economia, pur esprimendo alcune riserve in riferimento alle critiche che questi sembra muovere alle riforme fiscali attuate nella prima metà degli anni Settanta.

Chiede quindi al Ministro di fornire al Parlamento dati certi circa i prevedibili effetti che l'approvazione del disegno di legge di attuazione del federalismo fiscale potrebbe determinare sulla finanza pubblica, anche alla luce di quanto sostenuto da molti osservatori, che hanno messo in luce i costi ulteriori che un sistema federale potrebbe ingenerare rispetto ad un sistema ispirato a maggiore centralismo.

Interviene sull'ordine dei lavori anche il senatore **VITALI (PD)** che, dopo aver ringraziato i Ministri intervenuti, esprime vivo apprezzamento per le ampie aperture manifestate dal ministro Calderoli circa la necessità di giungere a una soluzione ampiamente condivisa. A tal fine, appare a suo avviso ancor più essenziale che il Governo fornisca dati precisi sui costi derivanti dall'attuazione del federalismo fiscale. Al riguardo cita la documentazione rilasciata dall'ISAE nel corso dell'audizione svolta presso le Commissioni riunite e successivamente integrata. In particolare, richiama quanto in essa contenuto circa l'incremento di spesa che un sistema federale potrebbe determinare, evidenziando nello stesso tempo i dati discordanti in riferimento alla distribuzione territoriale delle spese. Non risulterebbe chiaro, infatti, se e in quale misura l'attuazione del federalismo penalizzi le Regioni meridionali, soprattutto per quanto attiene la garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni.

Al fine di fugare ogni dubbio e ogni incertezza, ribadisce dunque il suo auspicio che il Governo fornisca un'interpretazione corretta dei dati, per porre il Parlamento nella condizione di discutere con una piena cognizione degli effetti economico-finanziari che potrebbero verificarsi.

Il ministro TREMONTI, in riferimento a quanto affermato circa le riforme fiscali attuate agli inizi degli anni Settanta, precisa di non aver espresso valutazioni di merito, essendosi semplicemente limitato a constatare che successivamente alla riforma fiscale, attuata tra il 1971 e il 1973, si sia innescata una progressiva crescita del debito pubblico.

Quanto ai rischi paventati circa un possibile incremento della pressione fiscale, egli ricorda che, nel disegno di legge governativo, sono contenute due clausole di invarianza. La prima, relativa alla finanza pubblica, nasce dall'esigenza di rispettare gli impegni internazionali, in particolare i limiti imposti dal Patto di stabilità.

La seconda clausola di invarianza impone invece che, nel passaggio da un sistema fiscale all'altro, per tutti i livelli di governo i cittadini non abbiano a subire aumenti della pressione fiscale.

Invita poi il senatore Vitali a non considerare decisivi gli studi citati, osservando che essi spesso sono stati elaborati senza poter tenere conto di tutte le variabili che saranno prodotte dal progressivo trasferimento di funzioni dallo Stato agli altri livelli di governo.

Assicura, peraltro, che il Governo trasmetterà al Parlamento dati sui quali auspica si possa determinare un ampio consenso, non essendo sua intenzione costruire su indicazioni numeriche formule politiche che non corrispondano all'interesse del Paese.

Il seguito dell'esame congiunto è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 15,55.