

XVI LEGISLATURA

**126^a SEDUTA PUBBLICA
RESOCONTO STENOGRAFICO**

**MARTEDÌ 20 GENNAIO 2009
(Antimeridiana)**

Presidenza del presidente SCHIFANI,
indì della vice presidente MAURO

RESOCONTO STENOGRAFICO

Presidenza del presidente SCHIFANI

PRESIDENTE. La seduta è aperta (ore 11,10).

Si dia lettura del processo verbale.

Omissis

Discussione dei disegni di legge:

(1117) Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione (Collegato alla manovra finanziaria) (Votazione finale qualificata ai sensi dell'articolo 120, comma 3, del Regolamento)

(316) CONSIGLIO REGIONALE DELLA LOMBARDIA. - Nuove norme per l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione

(1253) FINOCCHIARO ed altri. - Delega al Governo in materia di federalismo fiscale (ore 11,25)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione dei disegni di legge nn. 1117, 316 e 1253.

Le relazioni sono state già stampate e distribuite.

Il relatore, senatore Azzollini, ha chiesto di poter integrare la relazione scritta. Ne ha facoltà.

AZZOLLINI, relatore. Signor Presidente, onorevoli senatori e senatrici, l'introduzione del federalismo fiscale nel nostro Paese costituisce una tappa fondamentale del suo percorso verso la valorizzazione delle autonomie territoriali e la responsabilizzazione delle relative classi dirigenti, in una prospettiva che assicuri comunque un adeguato sostegno alle aree territoriali in ritardo di sviluppo e che, proprio per tale motivo, necessitano di un intervento pubblico adeguato e qualitativamente superiore alle altre aree, indipendentemente dalla capacità di farvi fronte con la propria capacità fiscale.

Un dato fattuale che appare in sé significativo, alla base dell'intervento normativo in commento, è quello che mette in evidenza come, nella generalità dell'opinione pubblica, nonostante la complessità dell'argomento e la retorica che spesso ne ha inquinato il dibattito, si stia acquisendo la consapevolezza che il federalismo fiscale costituisce anzitutto una riforma indispensabile per combattere l'inefficienza delle amministrazioni pubbliche e aggiornare, così, alcuni elementi del «patto fiscale» tra istituzioni e cittadini.

Un sistema di finanza derivata, come dimostra la teoria e come si è acclarato sulla base della stessa evidenza dei fatti, che operi con ripiani a più di lista in favore delle amministrazioni inefficienti,

ovvero con criteri basati prevalentemente sulla spesa storica, finisce infatti spesso per premiare chi più ha creato deficit, favorendo comportamenti che creano disavanzi destinati prima o poi ad essere coperti dalle imposte a carico di tutti gli italiani. In termini più semplici, un sistema di finanza derivata finisce per consacrare il principio per cui chi ha più speso in passato può continuare a farlo, mentre chi ha speso meno - perché è stato più efficiente - deve continuare a spendere meno.

In proposito, la sfida del federalismo starebbe pertanto nel contributo che esso dà alla partecipazione democratica ed al controllo dei cittadini sulla cosa pubblica, nonché nel processo di concorrenza emulativa tra comunità e governi locali in un contesto di responsabilità.

Passando all'esame del testo, va tenuto preliminarmente conto del fatto che alcuni aspetti della proposta scontano il mancato adeguamento dell'assetto costituzionale. È chiaro che il Senato federale delle Regioni sarebbe stata forse una sede ancor più idonea per esaminare tali aspetti.

Nel suo complesso, l'intera architettura della delega appare comunque conforme al modello costituzionale vigente, seppure le ricadute concrete della sua implementazione saranno apprezzabili solo con i decreti di attuazione.

Questi erano e rimangono i capisaldi che ispiravano il testo inizialmente proposto dal Governo. Ma l'esame da parte delle Commissioni riunite ha modificato in profondità quel testo accogliendo molte sollecitazioni, alcune presentate anche dalle opposizioni.

Per questo motivo, in questa prima parte illustro le linee portanti del provvedimento così come approvato dalle Commissioni riunite, rinviando alla successiva parte la disamina di dettaglio di tutte le modificazioni apportate nel corso dell'esame da parte delle Commissioni riunite.

Venendo in particolare all'esame degli aspetti concernenti la coerenza del disegno di legge con l'impianto costituzionale del Governo della finanza pubblica, va dato preliminarmente conto dei numerosi correttivi apportati già in sede di affermazione dei principi generali.

Tra questi basti citarne, tra i tanti, almeno due. Un primo elemento di sicuro rafforzamento della «civiltà giuridica» tributaria è rappresentato dall'introduzione, all'articolo 2, dei principi generali della semplificazione del sistema tributario, della riduzione degli adempimenti a carico dei contribuenti, della trasparenza del prelievo, dell'efficienza nell'amministrazione dei tributi, del coinvolgimento dei diversi livelli istituzionali nell'attività di contrasto all'evasione e all'elusione fiscale, del rispetto dei principi sanciti dallo statuto dei diritti del contribuente.

Un secondo punto qualificante nell'ambito dei principi generali è l'affermazione del principio della certezza delle risorse e della stabilità tendenziale del quadro di finanziamento, in misura corrispondente alle funzioni attribuite.

Venendo alla disciplina più specifica della nuova configurazione dei rapporti finanziari tra i livelli di governo, va segnalata la previsione della armonizzazione di tutti i bilanci pubblici.

Di altrettanta rilevanza è l'introduzione del patto di convergenza nel testo approvato dalle Commissioni, congegnato a regime e ben precisato nei suoi termini di funzionamento.

Sul piano delle fonti di finanziamento, il disegno di legge definisce i lineamenti di un quadro diretto a permettere l'esercizio concreto dell'autonomia tributaria da parte dei governi decentrati, prevedendo, in particolare, che le Regioni possano istituire tributi propri ma solo per i presupposti non già assoggettati a imposizione erariale.

Il testo assicura altresì un adeguato livello di flessibilità fiscale nello sviluppo del disegno complessivo di federalismo, attraverso la previsione di un paniere di tributi propri e di compartecipazioni attribuite alle Regioni, specificato nei vari elementi costitutivi, la cui composizione è rappresentata, in misura rilevante, da tributi manovrabili.

Sul piano del finanziamento, dal modello emerge la rilevanza della scelta di distinguere le spese che investono i diritti fondamentali di cittadini separatamente rispetto a quelle che, per il loro minore significato equitativo, vengono affidate in misura maggiore al finanziamento con gli strumenti propri dell'autonomia tributaria e, perciò, nel limite della capacità fiscale degli enti decentrati, pur con il sussidio anche in questo caso del fondo perequativo. È auspicabile che tali criteri siano resi il più possibile chiari e trasparenti in sede di attuazione della delega.

Il tema dell'individuazione e della delimitazione dell'ambito delle funzioni riconducibili ai diritti civili e sociali (spese fondamentali) è pertanto ovviamente cruciale. Nel corso dell'esame delle Commissioni riunite, in proposito, è stato chiarito che l'indicazione delle tre funzioni essenziali, dal Governo individuate in sanità, assistenza e istruzione, è invece da intendersi riferita alle spese riconducibili al vincolo dell'articolo 117, lettera *m*, della Costituzione.

Aspetto distinto, invece, è quello della definizione, anche questa cruciale, dell'ambito definitorio di tali funzioni essenziali, aspetto che sarà definito dalla normazione delegata.

Un capitolo a sé stante, di evidente, rilevantissimo valore, è quello della corretta determinazione dei costi standard delle spese corrispondenti alle funzioni fondamentali. Anche questo punto è stato

oggetto di approfondimento e il testo approvato ha chiarito che il costo standard è quello che, valorizzando l'efficienza e l'efficacia, costituisce l'indicatore rispetto a cui comparare e valutare l'azione pubblica.

Ai fini della puntuale definizione dei parametri per la stima dei predetti costi standard, la norma richiamata specifica infatti che l'erogazione delle prestazioni essenziali deve avvenire in condizioni che assicurino comunque la «efficienza ed appropriatezza» su tutto il territorio nazionale. Anche in questo caso, si tratta di norme di principio condivisibili, tenuto conto in particolare delle esperienze in tema di spesa sanitaria.

Si segnala inoltre che il testo stabilisce espressamente che la definizione degli strumenti della fiscalità derivata, per le Regioni, dovrà essere fissata ad un livello minimo, tale comunque da assicurare il pieno finanziamento del fabbisogno corrispondente ai livelli essenziali delle prestazioni in «una sola Regione» e non in «almeno» una Regione, come nel testo del Governo, fermo restando l'accesso alla perequazione per tutte le altre, con ciò significando che, per le Regioni che non risulteranno comunque autosufficienti, si provvederà con un trasferimento dal fondo perequativo, finanziato attraverso la compartecipazione all'IVA, che consentirà di finanziare integralmente i loro fabbisogni.

È chiaro che, con ogni probabilità, l'unica Regione in grado di soddisfare queste istanze di chiarezza risulterà quella che ha la maggiore capacità fiscale, conseguendone che la compartecipazione verrà fissata ad un livello percentuale relativamente basso, che, per i fabbisogni delle altre Regioni, vorrà dire l'accesso al sistema di perequazione.

Va da sé che l'individuazione di questo paniere di aliquote, se soddisferà la corrispondenza tra tributi, capacità fiscale e fabbisogni in una Regione, porrà le altre Regioni in una posizione più favorita, ovvero nella necessità di dover ricorrere al fondo di perequazione. Pertanto, tanto più bassa sarà la percentuale media di compartecipazione ai tributi adottata, in relazione all'esigenza di consentire l'autofinanziamento dei servizi essenziali da parte di almeno una Regione, tanto maggiore sarà l'eventualità di attivare la perequazione per le altre.

Tutto dipenderebbe, in tale schema, dalla Regione assunta a parametro e dalla sua «capacità fiscale».

In proposito, è stato chiarito anche il punto relativo alla collocazione del finanziamento della spesa per il trasporto pubblico locale, per il quale si è previsto che l'attribuzione delle quote del fondo perequativo sia subordinata al rispetto di un livello di «servizio minimo».

Per le altre competenze, invece, il concetto di fabbisogno standard non viene adottato in quanto, per queste, non esistono le preoccupazioni di ordine politico e sociale che hanno suggerito la scelta della perequazione integrale, ancorché ai valori standard.

Rispetto a queste ultime è quindi attuata una perequazione nei limiti della sola capacità fiscale, tale da assicurare che le dotazioni di risorse non varino in modo eccessivo da territorio a territorio e, quindi, sia compatibile con una maggiore differenziazione territoriale nella composizione della spesa pubblica locale. Tale perequazione opera, invece, con modalità sostanzialmente orizzontali, tramite trasferimenti infraregionali. Si tratta comunque di un modello congruente con lo spirito dell'articolo 119 della Costituzione.

In definitiva, la ricomposizione degli strumenti sul versante sia delle entrate che delle spese si pone l'obiettivo di ottenere, allo stesso tempo, il risultato di un'ordinata responsabilizzazione finanziaria delle Regioni e degli enti locali, coniugandola con la possibilità di sviluppare, a livello regionale e locale, politiche economiche anche attraverso il ricorso alla leva fiscale.

Tra gli altri principi, va messo in evidenza, in particolare, quello della territorialità, ritraibile dall'articolo 119 della Costituzione, ai fini dell'attribuzione dei gettiti, in modo da responsabilizzarne - salvo l'effetto della perequazione - le politiche territoriali nel favorire dinamiche di sviluppo autonomo. A tale proposito, in relazione in particolare all'IVA, è stato chiarito che per i servizi il luogo di consumo può essere identificato nel domicilio del soggetto fruitore finale. Questo è importante per la metodologia di locazioni delle basi imponibili e del relativo gettito sul territorio.

In proposito, nell'ottica dell'evoluzione temporale del sistema, è stato altresì approfondito il profilo intrinsecamente evolutivo del modello.

La quota di fondo perequativo spettante a ciascuna Regione è, infatti, commisurata alla differenza tra due grandezze, una sola delle quali (il gettito dei tributi propri) è però suscettibile, in varia misura, di adeguarsi automaticamente all'incremento del PIL e del livello dei prezzi, mentre l'altra (il costo standardizzato

delle funzioni) non presenta analoga caratteristica intrinseca, in quanto affidata ad altri strumenti.

A fronte di questo possibile esito, pertanto, il disegno di legge prescrive una periodica verifica di congruità della copertura del fabbisogno relativo alle funzioni in questione. Inoltre, l'articolo 20 prevede che i criteri di computo delle quote del fondo perequativo si applichino a regime solo dopo

l'esaurirsi di una fase di transizione diretta a garantire il passaggio graduale dai valori dei trasferimenti rilevati nelle singole Regioni come media nel triennio 2006-2008, al netto delle risorse erogate in via straordinaria, ai valori determinati con i criteri dello stesso articolo 7 e che l'utilizzo dei criteri definiti dall'articolo 7 debba avvenire a partire dall'effettiva determinazione del contenuto finanziario dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali degli enti locali, mediante un processo di convergenza dalla spesa storica al fabbisogno standard in un periodo di tempo sostenibile.

L'altro grande capitolo del federalismo fiscale riguarda l'assetto della finanza delle Province e dei Comuni ed i relativi strumenti di entrata e spesa, e, in particolare, il ruolo di coordinamento svolto dallo Stato e dalle Regioni.

A tal proposito, il Capo III si sofferma sia sulla finanza degli enti locali che sulle nuove modalità di finanziamento delle città metropolitane. La scelta operata è quella di configurare un assetto della finanza locale in cui viene attribuito un ruolo significativo anche alle Regioni nel delineare schemi concreti di coordinamento della finanza degli enti locali, nel rispetto - per quanto riguarda la perequazione - dei criteri generali e delle garanzie comunque fissate nel disegno di legge di delega.

In tal modo, si è chiaramente inteso individuare un punto di equilibrio tra Stato, Regioni ed enti locali, in sede di attuazione della perequazione statale all'interno di ogni territorio regionale secondo il metodo dell'intesa con gli enti locali: le Regioni potranno, quindi, ridefinire la spesa e le entrate standardizzate degli enti locali secondo i criteri di riparto fissati dal legislatore statale riferiti al proprio territorio.

In tema di finanziamento degli enti locali l'esame in Commissioni riunite ha apportato due modifiche rilevantissime: la prima è l'indicazione di un riferimento preciso per l'autonomia tributaria degli enti locali, ovvero gli immobili per i Comuni e il trasporto su gomma per le Province (articolo 12); in secondo luogo, va sottolineata la previsione, alla lettera *g*) dell'articolo 11, della valutazione dell'adeguatezza delle dimensioni demografiche e territoriali degli enti locali per l'ottimale svolgimento delle rispettive funzioni e salvaguardia delle peculiarità territoriali, con particolare riferimento alla specificità dei piccoli Comuni, anche con riguardo alle loro forme associative, e dei territori montani. Non vi è chi non veda, infatti, come una applicazione del nuovo modello che non tenga conto della notevole diversificazione dimensionale e strutturale dei Comuni italiani renderebbe inapplicabile la riforma nel suo complesso.

Riguardo agli interventi speciali, e quindi con riferimento all'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, quinto comma, l'articolo 16 prevede che al finanziamento degli interventi in parola si provveda tramite contributi speciali dal bilancio dello Stato, finanziamento dell'Unione europea (UE) e cofinanziamenti nazionali, in base ad alcuni principi e criteri direttivi. A tale proposito si segnala l'introduzione del metodo della programmazione pluriennale per gli interventi speciali per la coesione e il Mezzogiorno, sottraendoli alla logica delle manovre finanziarie annuali.

In proposito, va sottolineata la esplicita disciplina degli strumenti della fiscalità di sviluppo, anche alla luce dei più recenti orientamenti estensivi espressi dalla Corte di giustizia delle Comunità europee.

In ordine alle Regioni a Statuto speciale e alle Province autonome, l'articolo 24 prevede una forma di coordinamento realizzato chiamando tali soggetti istituzionali a concorrere tanto agli «obblighi posti dall'ordinamento comunitario» quanto agli «obiettivi di perequazione e solidarietà». Si tratta, com'è noto, di obiettivi che, ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione, rientrano nell'ambito della competenza esclusiva dello Stato. La realizzazione di tali obblighi ed obiettivi viene demandata alle norme di attuazione degli Statuti speciali.

È chiaro che nel concreto articolarsi futuro delle relazioni tra lo Stato e le Regioni a Statuto speciale si determinerà il contributo che queste saranno chiamate a fornire al disegno di perequazione, dal momento che non sono per esse stabilite regole o principi precisi, neanche per il periodo di transizione nel passaggio al nuovo regime.

Venendo alla parte finale del provvedimento, una separata considerazione merita infine il problema della attuazione di una riforma di tale portata innovativa mediante una legge delega, cui dovranno seguire i relativi decreti legislativi di attuazione.

Le questioni sollevate del disegno di legge in esame mostrano, infatti, che l'attuazione del federalismo fiscale presenta aspetti di notevole complessità metodologica, prima ancora che applicativa. Parecchi sono i nodi attuativi che andranno affrontati, non semplici da sciogliere, nella definizione dei canoni che regoleranno i rapporti tra lo Stato, le Regioni e gli enti locali in materia di potestà tributaria, come in materia di perequazione e di coordinamento della finanza pubblica. Per il momento, il compito della delega è solo quello di stabilire, con la massima precisione possibile, i principi e criteri direttivi di carattere generale, fornendo la sola cornice dei parametri entro cui dovrà svolgersi la concreta definizione delle grandezze in gioco.

Tra l'altro, va notato che il fatto che si tratti di una delega nel senso più aderente allo spirito della Costituzione, ossia tale da prevedere solo principi e criteri direttivi, nonché, proprio per questi motivi, l'assenza di una base di ipotesi quantitative interessanti e significative hanno fatto sì che non si sia avuta fin dall'inizio una esplicitazione numerica dell'effetto delle tante variabili in gioco. Questo naturalmente sarà uno dei compiti della legislazione delegata.

Saranno naturalmente i singoli decreti legislativi ad individuare, settore per settore, le conseguenze finanziarie dell'attuazione della delega, una volta che saranno stati individuati i parametri e le aliquote oggetto delle scelte del Governo. La questione è talmente rilevante che proprio, e non casualmente con il contributo determinante dell'opposizione, si è prevista l'istituzione di una Commissione bicamerale *ad hoc* per l'espressione dei pareri sui vari decreti attuativi.

Sul piano procedurale, è stata esplicitamente disciplinata la procedura di esame da parte del Parlamento degli schemi di decreti legislativi, e ciò al fine di garantire la massima efficacia di tale fase, ricorrendo alle procedure già più volte previste in sede di delega, prevedendosi, come si è detto, sia una apposita Commissione bicamerale che la salvaguardia del ruolo delle Commissioni bilancio.

Un altro punto risolto riguarda la trasparenza contabile dell'impianto proposto. Sul punto, si è partiti dalla consapevolezza della necessità di consolidamento dei conti di tutte le gestioni pubbliche interessate che, direttamente o indirettamente, fanno capo alle finanze pubbliche, consentendo il monitoraggio territoriale dei conti pubblici per macroaree (Regioni), così da costruire i valori degli aggregati finanziari di ogni singolo ente in modo coerente con l'impianto complessivo prefigurato.

Diversamente, il rischio che si sarebbe corso sarebbe stato quello di non riuscire nel monitoraggio costante delle grandezze economiche di ogni Regione o ente locale creando ostacoli alla corretta determinazione della reale capacità fiscale dei singoli soggetti, con i relativi effetti sulla fissazione dei fabbisogni finanziari ed i relativi gradi di perequazione.

Questo tema consente anche di operare una riflessione più ampia sulla coerenza tra il nuovo impianto dei rapporti finanziari tra i diversi livelli di governo e l'attuale configurazione normativa della decisione annuale di bilancio. Si ricorderà che più volte, nell'ambito delle ricorrenti discussioni in ordine alle ipotesi di riforma dello «strumentario» di politica finanziaria, è stata avanzata la proposta di trasformare la legge finanziaria in una legge annuale di stabilità, al fine di rendere tale strumento più coerente con la necessità di rendere la decisione annuale di bilancio più stringente rispetto all'obiettivo del rispetto dei parametri finanziari comunitari, obiettivo peraltro riaffermato dal testo in parola. Si tratta di un punto che meriterà di essere approfondito, magari in un distinto disegno di legge, al fine di rendere coerente la configurazione normativa del federalismo fiscale con la organizzazione della decisione annuale di bilancio dello Stato.

Ciò consente poi di introdurre la seconda considerazione, di importanza per altri versi ancora superiore. L'obiettivo affermato della riduzione della pressione fiscale dei diversi livelli di governo è stato accompagnato dalla previsione della determinazione periodica del limite massimo della pressione fiscale, nonché del suo riparto tra i diversi livelli di governo, anche al fine di dare garanzia ai contribuenti, gli unici veri destinatari della riforma all'esame. Anche in questo caso di tratta di una norma che anche l'opposizione ha giudicato, seppure solo in sede di prima applicazione, come indispensabile, anche se più complessa è ovviamente la sua configurazione a regime.

Signor Presidente, si valuteranno nel corso dell'esame degli emendamenti le modificazioni puntualmente accolte dalle Commissioni riunite, che anche in quel caso saranno oggetto di illustrazione all'Aula. (*Applausi dai Gruppi PdL e LNP*).

PRESIDENTE. Il relatore di minoranza, senatore Vitali, ha chiesto di poter integrare la relazione scritta. Ne ha facoltà.

VITALI, *relatore di minoranza*. Signor Presidente, signori rappresentanti del Governo, colleghi senatrici e colleghi, voglio innanzitutto dare atto al ministro Roberto Calderoli per il Governo e al relatore Antonio Azzollini per la maggioranza di avere condotto la discussione sul disegno di legge delega relativo al federalismo fiscale all'insegna di un'apertura autentica al confronto con le proposte avanzate dall'opposizione.

Il Partito Democratico ha ispirato le sue proposte al disegno di legge presentato in materia, al quale si accompagna anche il disegno di legge sulla Carta delle autonomie locali. Anche gli altri Gruppi dell'opposizione hanno fornito i loro autonomi e importanti contributi.

Il testo proposto all'Aula è, dunque, il risultato del lavoro delle Commissioni. È un testo diverso rispetto a quello originariamente presentato dal Governo e, nonostante il poco tempo a disposizione, il lavoro si è svolto con grande serietà, tenendo conto anche del contributo venuto dalle audizioni.

Quello che viene qui presentato non è affatto un testo confuso o contraddittorio poiché le diverse tesi si sono confrontate e sono state compiute scelte nette, in qualche caso accogliendo le proposte delle opposizioni, in qualche altro caso non accogliendole.

Il nostro Gruppo nelle Commissioni riunite si è astenuto sul mandato al relatore pur riconoscendosi in molte parti del testo attuale. Vi sono ancora punti importanti che non ci convincono e che riproporremo nella discussione in Aula.

Comunque, si è aperta una strada che ci auguriamo possa concludersi, al termine del percorso parlamentare, con un testo ancora migliore, che possiamo pienamente condividere.

Il metodo seguito finora nell'esame di questo disegno di legge costituisce, in questo primo scorci di legislatura, una rara eccezione che merita di essere positivamente sottolineata, soprattutto rispetto ad un Governo che sistematicamente umilia il Parlamento, legiferando in maniera affrettata attraverso decreti-legge e questioni di fiducia e un Presidente del Consiglio che non perde occasione per negare ogni ruolo all'opposizione. Ci auguriamo che questo sia il metodo che verrà seguito anche sulle altre grandi riforme, abbandonando la contrapposizione sistematica e la campagna elettorale permanente, che non risolvono alcun problema.

Il Partito Democratico è fortemente interessato all'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione. Voglio ricordare che il centrosinistra approvò nel 2001 la riforma del Titolo V con i soli suoi voti. Successivamente il centrodestra nella legislatura che iniziò nel 2001 approvò uno stravolgimento complessivo del testo costituzionale, che venne successivamente bocciato nel referendum del 2006. Ma di questa modifica non faceva parte l'articolo 119 poiché evidentemente lo stesso schieramento che non aveva votato la riforma del 2001 lo riteneva meritevole di essere mantenuto.

Da quel momento, e in particolare nella scorsa legislatura, la quindicesima, è iniziata una fase di confronto nella quale, mano a mano, è venuta prevalendo l'idea di dare attuazione al testo costituzionale. Noi di questo siamo pienamente convinti perché è una necessità per il Paese.

Si può certamente pensare di migliorare il testo del Titolo V. Noi, ad esempio, lo proponiamo, cercando di spostare sulle materie di legislazione esclusiva dello Stato i trasporti e la distribuzione dell'energia o introducendo un doveroso meccanismo di supremazia per il livello centrale trasversale alle materie, previo consenso del Senato federale. Ma in questo momento prevale l'esigenza di una attuazione delle norme costituzionali, come la stessa Corte costituzionale richiede ed ha richiesto a più riprese, in modo particolare per l'articolo 119, anche per definire con chiarezza i rapporti finanziari tra lo Stato e le autonomie territoriali. Del resto il governo Prodi nella scorsa legislatura, oltre alla Carta delle autonomie locali, presentò anche il disegno di legge di attuazione dell'articolo 119 ed è stato il primo Governo a farlo dopo l'approvazione della riforma costituzionale. Dovete riconoscere, signori della maggioranza, signori del Governo, che l'alleanza tra Popolo della libertà e Lega Nord aveva presentato in campagna elettorale il cosiddetto modello lombardo, espressione dello *slogan* secondo cui i soldi delle tasse devono rimanere dove sono stati prelevati, a discapito di elementari principi di progressività delle imposte e di solidarietà nazionale. Ma quando il ministro Calderoli ha iniziato il percorso per giungere fino all'approvazione della legge, ha dovuto prendere atto che quella proposta non sarebbe mai passata, che era sbagliata e con realismo l'ha dovuta abbandonare, adottando un impianto simile a quello proposto dal centrosinistra nella scorsa legislatura.

È venuto poi, pur con condizioni, il parere favorevole della Conferenza unificata e siamo arrivati a quel lavoro in Commissione di cui prima ho cercato di dare atto.

Prima di procedere all'illustrazione delle modifiche, a nostro parere molto importanti, che ha subito il testo nel lavoro delle Commissioni rispetto al testo originale del Governo, mi sarà permessa qualche considerazione di carattere generale. Riteniamo ci sia uno strettissimo rapporto, anzi vorrei dire un rapporto di bruciante attualità, tra il tema che stiamo qui affrontando e la questione dell'emergenza sociale ed economica che affronta il nostro Paese, largamente sottovalutata, a nostro modo di vedere, dall'attuale Governo. Il federalismo fiscale non si fa per sventolare un vessillo di egoismo territoriale mettendo una parte del Paese contro un'altra, perché i Paesi che sono cresciuti di più, anche in termini di competitività, in questi anni sono quelli che hanno puntato di più sulla coesione nazionale ed è quindi giusto porsi il problema di ricostruire il patto di unità nazionale, oggi fortemente messo in discussione e lacerato da divisioni profonde tra le diverse parti del Paese, a partire da un impianto nuovo di rapporti anche fiscali e finanziari tra il centro e la periferia, e l'articolo 119 della Costituzione ce lo consente.

Il federalismo fiscale non si fa per aumentare o diminuire la pressione fiscale conseguentemente alle spese pubbliche, a meno che non si segua un vecchio e deplorevole andazzo italiano per cui, quando si trasferiscono funzioni (in questo momento mi riferisco soprattutto agli apparati tributari) non si sopprimono i relativi apparati al centro, con il risultato che le spese, anziché diminuire, aumentano e neanche si può pensare di usare il federalismo fiscale in modo surrettizio per ridurre

le protezioni sociali, per ridurre la possibilità da parte di Regioni ed enti locali di far fronte con i propri mezzi alla necessità di finanziare le prestazioni lasciando poi, naturalmente, a quegli enti la possibilità di migliorare le prestazioni agendo sulle loro leve di autonomia fiscale.

Il federalismo fiscale non si fa neanche per decentrare funzioni amministrative dal centro verso le Regioni e le autonomie locali, perché quella è la funzione della Carta delle autonomie locali e in modo particolare dell'articolo 118 della Costituzione, che prevede una riatribuzione delle funzioni pubbliche in base al principio di sussidiarietà: tutte quelle che sono possibili al livello più vicino ai cittadini, mantenendo al centro solo quelle che non si possono diversamente allocare. Il rapporto con la crisi è molto forte e molto stringente su due punti in modo particolare: il primo riguarda la necessità per il nostro Paese, come hanno fatto e stanno facendo pressoché tutti gli altri Paesi più economicamente sviluppati, di fare politiche espansive di bilancio, perché il rigore nei conti pubblici, a cui noi crediamo e che ha ispirato anche le politiche del nostro precedente Governo, lo si persegue sostenendo soprattutto la crescita economica e sociale del Paese, che vuol dire in questo momento allentare i vincoli sulle autonomie territoriali, lasciare loro la possibilità di fare gli investimenti che potrebbero fare, come dice un ordine del giorno approvato dal Partito Democratico e con l'astensione anche di componenti della maggioranza alla Camera nella scorsa legislatura.

Parlare di federalismo fiscale vuol dire parlare di una cosa che tocca da vicino la crisi, vuol dire parlare della possibilità - certo non oggi, ma nel momento in cui questo provvedimento darà i suoi frutti - di cambiare lo Stato italiano, di cambiare la pubblica amministrazione, rendendola più vicina ai cittadini e più efficiente, di rendere più autonomi i livelli territoriali locali e regionali rispetto alle scelte che devono compiere sia in materia di entrate, sia in materia di spese. Ricordiamo che questa tendenza al decentramento delle funzioni e anche dell'autonomia tributaria non è propria solo degli Stati classicamente federali (Stati Uniti, Canada, Germania, Svizzera, Australia), ma negli ultimi anni è diventata propria anche di grandi Stati unitari che pure si stanno articolando fortemente al loro interno, come il Regno Unito, la Spagna, il Belgio.

La stessa Francia, che pure ha una tradizione fortemente centralistica, ha negli anni scorsi promosso forti riforme proprio in materia di sostegno alle autonomie locali, quindi anche in nome di una tradizione che ci appartiene, che è la tradizione degli Sturzo, la tradizione di coloro i quali hanno sostenuto nel corso di questi 60 anni il ruolo delle autonomie locali. Ho citato Luigi Sturzo perché domenica a Caltagirone si è tenuto un importante convegno in sua memoria; noi siamo pienamente convinti che un'azione di decentramento e di rafforzamento delle autonomie locali serve a rendere più efficiente lo Stato e quindi a dare un'arma in più alla possibilità di combattere la crisi in atto.

Da queste considerazioni di carattere generale consentitemi di venire subito ai tre problemi fondamentali, che stanno ancora prima del testo, che i colleghi che hanno partecipato al dibattito conoscono bene, perché li abbiamo posti più volte e che a noi paiono ancora irrisolti nel momento in cui arriviamo in quest'Aula. Dico subito che ci auguriamo che su ciascuno di questi problemi già dal dibattito in Aula possano venire da parte del Governo e della maggioranza chiarimenti per noi indispensabili per giungere ad un esito positivo del voto finale.

Per quanto riguarda il primo dei problemi, ho molto insistito sul rapporto tra federalismo fiscale e crisi del Paese e non voglio nascondere neanche le preoccupazioni che vi sono in molti attori sociali ed economici circa il fatto che il momento è particolarmente difficile. Attuare in questo momento una trasformazione così profonda dell'impianto del meccanismo fiscale italiano sicuramente crea molti problemi.

Signori della maggioranza e del Governo, vi pare possibile che di fronte alle nostre reiterate richieste di avere le simulazioni circa gli effetti prevedibili dal punto di vista finanziario di questo disegno di legge o quantomeno un intervento chiarificatore del Governo sul tema dell'impatto di questa legge sull'attuale situazione economica non abbiamo avuto altro che un silenzio? Un silenzio che riteniamo grave e inaccettabile. Certo, c'è una responsabilità collegiale del Governo ma c'è soprattutto un Ministro dell'economia, che tra l'altro è primo firmatario del disegno di legge in titolo, che è il vero convitato di pietra di questa discussione, che sta assumendo un atteggiamento di silenzio assordante su questi temi. Noi ci auguriamo che nel corso della discussione generale in quest'Aula e nella replica del Governo anche il ministro Tremonti voglia degnarsi di venire qui e prendere la parola. Questo perché riteniamo indispensabile avere risposte chiare, che sono dovute non tanto a noi quanto al Paese. (*Applausi dai Gruppi PD e IdV*).

In secondo luogo, se voi dite di volere attuare, come noi abbiamo detto di volere fare, e vogliamo fare, la parte della Costituzione relativa al trasferimento dei poteri verso i livelli più vicini ai cittadini, non basta l'attuazione dell'articolo 119, che pure è importante; occorre attuare anche gli altri articoli collegati: in particolare, il 114, il 117 e il 118, che ho già illustrato prima, per evitare che nel migliore dei casi diamo nuovo carburante ad una macchina vecchia, ad un motore vecchio,

quale è l'attuale organizzazione dei poteri pubblici italiana, che va cambiata nel profondo anche per sostenere la crescita del Paese. Allora dobbiamo accompagnare al federalismo fiscale la Carta delle autonomie locali. A tal proposito, il ministro Maroni non ci ha convinto quando in Commissione ha riferito che tra qualche settimana il Governo approverà il testo. Qualche settimana può voler dire anche molti mesi; vogliamo sapere quando questo avverrà. C'è un testo del Governo che è all'attenzione della Conferenza unificata: iniziamo da lì la discussione, poniamo dei termini e chiediamo con forza che la discussione inizi in modo politicamente contestuale a quella sul federalismo fiscale.

Un terzo punto, a cui ho già accennato, riguarda l'attuale mancanza clamorosa di coerenza tra questa discussione, che è tutta volta a valorizzare le autonomie locali e territoriali, e lo strangolamento vero e proprio che stanno subendo in modo particolare i comuni sul piano finanziario, perché quanto loro dovuto per il mancato gettito dell'ICI sull'abitazione principale non gli è stato trasferito.

Il Senato ha approvato un ordine del giorno su questo tema. Noi chiediamo che il Governo, così come sul punto precedente inerente gli investimenti, assuma in questa sede precisi impegni affinché quei due ordini del giorno vengano attuati e messi in pratica.

Vengo ora all'illustrazione molto rapida dei sette punti sui quali le nostre proposte sono state raccolte dal testo attuale e dei cinque punti su cui le nostre proposte solo in parte sono state raccolte e sulla restante parte ci riserviamo d'intervenire. Già il relatore Azzollini riferiva che un primo punto fondamentale concerne la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, una proposta contenuta nel nostro disegno di legge. Noi insisteremo perché il comitato di rappresentanti delle autonomie territoriali che partecipa ai lavori di questa Commissione sia messo in condizione dal Regolamento della Commissione di avere norme precise; insisteremo altresì perché l'organismo tecnico che supporta tutto questo processo, che diventerà poi la segreteria tecnica, venga almeno in parte nominato dalla Commissione parlamentare, naturalmente attraverso figure di tecnici autorevoli e indipendenti, affinché questo organismo diventi una vera e propria *authority* indipendente, capace di fornire a tutti garanzie circa il monitoraggio del percorso che si va ad adottare.

Il secondo punto riguarda il patto di convergenza, la proposta fondamentale del nostro disegno di legge, il fatto cioè che, insieme al passaggio dalla spesa storica ai costi standard, vi sia anche l'impegno a non fotografare l'attuale situazione di assurda disparità nell'offerta di servizi tra le varie parti del Paese. Pensiamo al Mezzogiorno, che è uno dei grandi temi chiamati in causa dal federalismo fiscale: quanti sostengono che il federalismo fiscale andrebbe contro gli interessi del Mezzogiorno? In questa disposizione c'è la prova che questa preoccupazione può doverosamente essere superata, perché il patto di convergenza implica che su scala poliennale tra diversi territori si costruiscono obiettivi affinché tutti possano progressivamente convergere verso livelli di servizio più accettabili, nonché qualitativamente e quantitativamente maggiori di quelli attuali.

Il terzo punto che è stato accolto riguarda l'armonizzazione di tutti i bilanci pubblici; il quarto concerne l'inserimento nello strumento di manovra economica del patto di convergenza, dell'indicazione di saldi da rispettare, nonché di un obiettivo di pressione fiscale programmato che tenga conto dell'autonomia tributaria dei vari livelli di governo. Occorre fare attenzione perché Banca d'Italia, ISTAT e Corte dei conti ci hanno messo in guardia rispetto al fatto che tale processo non deve aumentare la pressione fiscale. Noi siamo d'accordo, come ha già detto il relatore Azzollini, ma è importante che questo obiettivo sia raggiunto attraverso la legge finanziaria e il DPEF, cioè gli strumenti attualmente previsti per le politiche di bilancio.

Il quinto punto prevede l'indicazione di un riferimento preciso all'autonomia tributaria di Comuni e Province; il sesto è l'introduzione del metodo della programmazione pluriennale degli interventi speciali verso il Mezzogiorno. Approfitto di questa occasione per soffermarmi su questo tema rispetto al quale è in atto un'interessante discussione anche tra i meridionalisti, molti dei quali, soprattutto quelli di scuola più moderna, sostengono come la vecchia politica, fondata sulla quantità della spesa pubblica indifferenziata e sulla dipendenza tra i diversi livelli istituzionali, ha prodotto un risultato fallimentare, verificabile sia in termini di occupazione di intere zone del Paese da parte della criminalità organizzata, che è un problema di tutti e non solo del Mezzogiorno, sia attraverso dati che dimostrano come nel corso degli ultimi anni, anziché avvicinare le diverse posizioni, ci siamo allontanati e anche questo, come ho detto prima, è un problema di tutti.

Credo pertanto che anche questa questione sia di enorme rilevanza.

Infine, il settimo punto riguarda l'accoglimento del termine di 12 mesi per l'adozione del primo decreto legislativo, avviando così un processo che altrimenti non aveva termine. Faccio presente che un'altra delle modifiche è stata l'avere stabilito che la fase transitoria durerà comunque cinque anni e non «un tempo sostenibile», come prima era scritto.

Vengo invece ai punti su cui abbiamo avuto risposta parziale e che consideriamo ancora aperti, alcuni di questi totalmente aperti e sui quali vedrete che faremo battaglia parlamentare per avere le risposte dovute e anche per migliorare ulteriormente il testo.

Il primo, riguarda l'introduzione del principio del finanziamento integrale delle funzioni pubbliche attribuite alle autonomie territoriali. Si tratta di un principio importantissimo, ma bisogna stare attenti che corrispondano a questo principio anche il funzionamento dei fondi perequativi.

Il secondo, è l'esatta definizione dell'ambito di autonomia tributaria delle Regioni. È molto importante avere chiarito nel testo che il principio di territorialità delle imposte, come prevede la Costituzione, si riferisce solo ai tributi regionali e locali e alla compartecipazione erariale, e non ai grandi tributi erariali. Questa è una questione fondamentale: se fosse passata l'idea di una appropriazione territoriale del gettito dei tributi erariali, non avremmo più i presupposti di uno Stato unitario. Crediamo quindi, avendo contribuito a chiarire questo punto, di aver reso un servizio a tutta la nostra istituzione, il Parlamento italiano, perché in tal modo chiariamo bene quello di cui parliamo e c'è una attuazione costituzionale dell'articolo 119. Come ho detto, occorrerà chiarire che le Regioni non possono agire sulle basi imponibili dei grandi tributi erariali come l'IRPEF: agiscono sui loro tributi. Mentre è giusto - e riteniamo accolto il punto - che i comuni abbiano una più ampia autonomia tributaria sul tema degli immobili.

Il terzo punto, su cui insistiamo, concerne il reinserimento del trasporto pubblico locale nell'ambito dei livelli essenziali delle prestazioni. È stato accolto in parte il principio della copertura per interventi in conto capitale, l'edilizia scolastica è tra le funzioni di comuni e Province, ma insisteremo.

Infine, il quarto punto, davvero l'ultimo, ma il più importante, riguarda le norme che hanno riferimento ordinamentale: funzioni di comuni e Province, ancorché nella fase transitoria, e Roma Capitale. Come sanno il Ministro e la maggioranza, abbiamo chiesto di stralciare queste parti e di collocarle nella Carta delle autonomie locali. In alternativa, è comunque necessario riscrivere la parte sulle funzioni, in modo tale che sia chiaro che un eventuale delimitazione eccessiva di tali funzioni non pregiudica la discussione in sede di Carta delle autonomie locali sulle funzioni fondamentali, e inserire anche il tema delle Città metropolitane, perché lo riteniamo assolutamente necessario.

Con questo ho concluso l'illustrazione del testo proposto all'Assemblea dalle Commissioni. Qualcuno, maliziosamente, ha voluto insinuare che il nostro atteggiamento costruttivo sarebbe dovuto alla volontà di insinuarci nella maggioranza per creare contraddizione tra le sue diverse componenti. Qualcun altro, meno benevolmente, ci ha attribuito l'intento di strizzare l'occhio alla Lega Nord per ragioni strumentali. Siamo alternativi alla Lega Nord e alle altre forze che compongono la maggioranza e lo dimostrano le tante battaglie parlamentari, anche molto accese, che conduciamo su molte proposte del Governo, alcune delle quali espressamente volute dalla Lega Nord. Questo però non ci impedisce, su grandi questioni istituzionali come questa, di avanzare proposte con l'intento di dar vita a provvedimenti condivisi. Il nostro atteggiamento conclusivo in questa Aula dipenderà solo dall'accoglimento o meno di proposte che consideriamo importanti, oltre alle tante già contenute nel testo, perché il nostro intento è uno solo, e lo dico agli osservatori maliziosi e interessati: contribuire a dare al Paese una buona legge sul federalismo fiscale, poiché pensiamo che di una buona legge in questa importante materia il Paese abbia davvero bisogno. (Applausi dai Gruppi PD e IdV).

Omissis

**Ripresa della discussione dei disegni di legge
nn. 1117, 316 e 1253 (ore 12,16)**

PRESIDENTE. Comunico che è stata presentata la questione pregiudiziale QP1.

Ha chiesto di intervenire il senatore D'Alia per illustrarla. Ne ha facoltà.

D'ALIA (UDC-SVP-Aut). Signor Presidente, colleghi senatori, voglio intanto e preliminarmente, e non per ragioni di forma, dare atto sia del lavoro svolto dal ministro Calderoli, sia politicamente dare atto alla Lega di avere introdotto un tema ed un dibattito sul piano politico di rilevanza strategica per il futuro del Paese. Lo voglio dire senza alcuna riserva mentale, perché riteniamo che l'approccio corretto su questo tema sotto il profilo metodologico sia il confronto parlamentare, avvenuto in Commissione e che avviene in Aula, all'esito del quale, al di là delle questioni di merito che nella sede propria, cioè la discussione generale sul provvedimento, avremo modo di illustrare,

ci riserviamo di dare una valutazione definitiva rispetto al voto di astensione che abbiamo dichiarato in Commissione.

Ma proprio per questa ragione ci consentirete, al di là del lavoro fatto in maniera meritaria dei colleghi Azzollini e Vitali, relatori di maggioranza e di opposizione, di introdurre con questa pregiudiziale di costituzionalità una prospettiva ed un contributo diversi rispetto al dibattito ed al confronto svoltosi. È chiaro che nel momento in cui la strada scelta dalla maggioranza è stata quella non di modificare le norme costituzionali rendendo effettive le previsioni che oggi lo sono solo in virtù della sistematica interpretazione della Corte costituzionale in ordine ai rapporti tra Stato, Regioni ed autonomie e, quindi, avendo scelto un percorso minimalista, cioè di attuazione di una delle norme che regolano il rapporto così come ricostruito dall'articolo 114 della Costituzione, è necessario essere coerenti con questo percorso.

Stiamo esaminando un disegno di legge ordinario che, peraltro contiene una serie di deleghe al Governo; quindi è chiaro che questo è il binario che ci è stato dato per il confronto ed al quale dobbiamo attenerci. Per questa ragione ci permettiamo di fare una serie di rilievi che riteniamo fondati e che sottoponiamo all'esame dei colleghi con assoluta serenità, partendo dal presupposto che il nostro interesse è che da questo confronto parlamentare esca un provvedimento che sia in linea con i principi e con le norme contenute nell'articolo 119 della Costituzione.

Per questa ragione, signor Presidente, riteniamo che vi siano alcuni profili di contrasto con l'articolo 76 della Costituzione. Il primo, dal nostro punto di vista, riguarda le modalità di finanziamento delle funzioni amministrative attribuite a Regioni ed enti locali nella parte in cui si fa riferimento a tipologie distinte di funzioni senza che le stesse siano individuate. In altri termini, la delega sul federalismo fiscale non disciplina solo il contenuto dell'articolo 119, ma dovendo necessariamente individuare i livelli delle prestazioni essenziali e quelle previste dall'articolo 117, comma 2, lettera *m*), dovrebbe contenere almeno l'indicazione, la tipologia e le caratteristiche proprie per consentire poi al Governo di quantificare con esattezza - perché questo impone l'articolo 81 della Costituzione - le risorse necessarie per la copertura.

Peraltro, proprio perché la determinazione dei livelli delle prestazioni fornite dagli enti locali sono ricomprese tra le competenze esclusive dello Stato, avremmo preferito che a queste funzioni lo Stato desse copertura integrale con proprie risorse a carico della fiscalità generale, proprio per distinguere in maniera netta chi fa o che cosa fa: cosa deve fare lo Stato, cosa devono fare le Regioni e cosa deve fare il sistema delle autonomie.

A ciò vorrei anche aggiungere che riteniamo il sistema delle deleghe correttive, introdotto e disciplinato dal comma 7 dell'articolo 2, in contrasto con lo spirito e la norma dell'articolo 76 della Costituzione; e ciò sotto due profili: quello della genericità dell'oggetto e quello della irragionevolezza del termine per l'esercizio della delega, che è prolungato in modo da sovrapporsi ad un'intera legislatura. Inoltre, trattandosi di deleghe correttive, si parte dal presupposto che il tipo di correzione intervenga solo su aspetti marginali e non profondi e sostanziali del testo, il che peraltro la dice lunga sul livello di genericità della delega stessa e sull'impossibilità, seguendo il metodo che la maggioranza ha voluto adottare, di poter disporre di dati e norme di riferimento certe e di un assetto istituzionale che sia, così come prevede l'articolo 119 della Costituzione, integralmente finanziato con le risorse ivi disciplinate.

Ci sembra peraltro una forzatura sotto il profilo costituzionale l'idea che la commissione disciplinata dall'articolo 5 della delega, la cosiddetta commissione paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale, possa sostanzialmente sostituirsi al Parlamento nella determinazione delle risorse e delle modalità attraverso cui si finanzia il fondo perequativo e le altre attività connesse all'attuazione del federalismo fiscale. L'articolo 119 della Costituzione recita che il fondo perequativo è istituito con legge dello Stato, il che sta a significare che esiste un'unica sovranità parlamentare per la definizione delle quantità e della qualità degli interventi che si attuano attraverso il fondo perequativo. Peraltro, com'è noto, la materia della perequazione è di competenza esclusiva dello Stato; questo dovrebbe comportare due conseguenze: anzitutto, la copertura di tale fondo non potrebbe essere eventuale e dovrebbe anch'essa essere finanziata integralmente con le risorse dello Stato e a carico della fiscalità generale; in secondo luogo, la gestione del fondo perequativo dovrebbe comunque restare in capo allo Stato, in particolare al Parlamento, che può delegare una parte della sua sovranità solo ed esclusivamente al Governo, cioè può ad esso delegare l'esercizio del potere normativo in via eccezionale secondo le regole dell'articolo 76 della Costituzione, non ad altri organi come il comitato permanente. La motivazione di tale norma risiede nel fatto che è lo strumento che fa la differenza nell'ambito della ricostruzione di un equilibrio sociale, rispetto alle ampie forme di decentramento fiscale che si introducono con tale provvedimento: è la clausola di salvaguardia della complessiva tenuta del sistema. Se tale clausola la si sottrae alla sovranità parlamentare in violazione dell'articolo 119, è chiaro che si va da un'altra parte.

A questo voglio aggiungere che, peraltro, proprio perché c'è una riserva di legge assoluta su questo tema, la Costituzione prevede, come unico criterio per la gestione e l'erogazione delle risorse previste in questo fondo, la capacità fiscale per abitante, proprio a sottolineare la circostanza che il legislatore statale non ha neanche un potere discrezionale nella valutazione delle modalità con cui destinare tali risorse.

Questi sono alcuni aspetti che abbiamo inserito nella questione pregiudiziale e che riteniamo possano essere utili ad un confronto parlamentare che corregga tali contrasti con i principi e le norme costituzionali.

Credo che dovremmo anche fare una riflessione per quanto riguarda alcuni aspetti del fondo perequativo con riferimento alla circostanza che gli articoli 9 e 13 della legge delega sul federalismo fiscale prevedono che la destinazione delle risorse del fondo perequativo al sistema delle autonomie locali, cioè ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane, eccetera, possa essere in qualche modo (non dico surrettiziamente, ma addirittura qualcosa di più) delegata alle Regioni. Infatti, non solo - e mi avvio alle conclusioni signor Presidente - la quota parte del fondo perequativo viene iscritta nei bilanci delle Regioni, ma queste hanno anche l'autonomia di poter stabilire modalità diverse di erogazione.

Questo è un potere che in base alla Costituzione non spetta alle Regioni perché appartiene in via esclusiva allo Stato, così come prevede l'articolo 119 della Costituzione.

Tale elemento introduce anche un altro principio pericolosissimo per il sistema delle autonomie e per il modo in cui la Costituzione ha disciplinato il rapporto fra lo Stato, le Regioni e gli enti locali nell'articolo 114 della Costituzione, evitando cioè che si possa riconfigurare il cosiddetto neocentralismo regionale, che è un male simile a quello del neocentralismo statale nel rapporto con le autonomie locali.

Da ultimo, signor Presidente, rinviando per la restante parte al testo della questione pregiudiziale dal momento che non voglio sottrarre tempo, mi consentirà di parlare del rapporto con le Regioni a Statuto speciale. Noi riteniamo che questo testo, negli articoli 14, 22 e 25, violi espresse disposizioni statutarie, che sono norme di rango costituzionale, con particolare riferimento alla materia della legislazione sugli enti locali che - come è noto - è di esclusiva competenza delle Regioni a Statuto speciale (mi riferisco in particolar modo alla Sicilia).

In secondo luogo, il fondo perequativo infrastrutturale è in netta violazione delle prerogative previste dagli statuti. Mi riferisco in modo particolare all'articolo 38 dello Statuto della Regione siciliana e, per quanto riguarda l'articolo 25 del testo del disegno di legge, alla riserva prevista espressamente dall'articolo 43 dello Statuto siciliano (ma credo che sia norma comune a tutti gli Statuti speciali) in virtù della quale le disposizioni da regolare i rapporti finanziari tra lo Stato e le Regioni a statuto speciale sono norme pattizie che passano attraverso le norme di attuazione e la Commissione paritetica. Se si viola questo principio, si viola un caposaldo del federalismo che è stato anticipato dalle Regioni a Statuto speciale. Per queste ragioni, noi riteniamo opportuno approvare questa questione di pregiudizialità costituzionale.

PRESIDENTE. Ai sensi dell'articolo 93 del Regolamento, sulla questione pregiudiziale presentata si svolgerà una discussione, nella quale potrà intervenire un rappresentante per Gruppo, per non più di dieci minuti.

PASTORE (PdL). Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

PASTORE (PdL). Signor Presidente, intervengo brevemente per contestare gli argomenti addotti dal collega D'Alia che, naturalmente, possono essere oggetto di discussione nel merito e possono formare momenti del dibattito e anche del voto sul provvedimento, ma certamente non incidono sulla compatibilità del disegno di legge con le norme costituzionali.

Cercherò di indicare brevemente alcuni passaggi della questione pregiudiziale, per poi trarre anche una conclusione di carattere più politico. Innanzitutto, si parla di una insufficienza dei principi e criteri direttivi di delega; non mi sembra che il collega D'Alia abbia pronunciato il termine in Aula, ma nel testo della questione pregiudiziale si parla addirittura di delega in bianco. Non mi sembra che vi siano argomenti per sostenere questo assunto e devo dire che di principi e criteri direttivi è ricca la delega. Certamente, una delega può essere più o meno dettagliata ma il dettaglio che contiene il disegno di legge è più che sufficiente per contestare l'affermazione secondo la quale si tratta di una delega in bianco.

Uno degli argomenti sollevati è che la legge di delega dovrebbe contenere anche riferimenti precisi alle funzioni fondamentali e ai livelli essenziali, che invece verrebbero in qualche modo assunti al di fuori del processo di attuazione e di deliberazione sul federalismo fiscale. Certamente è così e non può essere che così, perché le norme sulle funzioni fondamentali e sui livelli essenziali sono norme di diritto sostanziale, sono sparse nel nostro ordinamento in vari provvedimenti, sono scritte nell'attuale testo unico, sono scritte nelle leggi riguardanti i vari settori nei quali si esplica la competenza concorrente o esclusiva delle Regioni o l'esercizio delle funzioni degli enti locali. Certamente esiste un'esigenza, che non riguarda il livello costituzionale, di riordinare questo complesso di norme proprio per poter meglio attuare il federalismo fiscale.

E su questa linea è impegnato il Governo e sarà impegnato il Parlamento, perché è indubbio che è necessario - proprio per imprimere vigore, maggior sostegno e credibilità alle norme sul federalismo - che si metta mano anche alle competenze degli enti locali e a quel confuso panorama di attribuzioni legislative e amministrative posto dalla riforma del Titolo V, che ancora tormenta i rapporti tra Stato e Regioni, tra Stato ed autonomie. Questa, però - lo ribadisco - non è un'obiezione che può riguardare il contenuto della delega, bensì il processo politico e istituzionale che deve accompagnarci all'attuazione del federalismo fiscale.

Lo stesso si può dire per le deleghe correttive: è evidente che la formula utilizzata nel testo del disegno di legge è usuale e tralatizia, appartenente a quel genere di formule che - soprattutto in queste vicende così complesse, articolate e difficili da portare avanti - servono proprio a correggere con provvedimenti successivi eventuali errori e carenze. Certamente, se la potestà correttiva venisse utilizzata per stravolgere una delega già esercitata, o per compiere scelte diverse o antitetiche (come si è cercato di fare per alcune deleghe nel passaggio dal Governo Berlusconi al Governo Prodi), certamente si tratterebbe di un esercizio improprio del potere correttivo di delega.

Altra obiezione che mi sembra meritevole di contestazione è quella sul fondo perequativo: ritengo che non vi sia alcuna violazione dei principi costituzionali, ma è evidente che il fondo perequativo ordinario, così come recita l'articolo 119, viene stabilito sulla base della capacità fiscale delle singole comunità regionali ed è la stessa norma costituzionale ad escludere che vi siano vincoli di destinazione: quindi, l'uso che se ne farà - e dunque la distribuzione di questo fondo per l'una o per l'altra funzione, per l'una o per l'altra competenza - non può che essere demandato all'organo regionale, che è il punto di riferimento del federalismo fiscale.

Infine, sulle Regioni a Statuto speciale ritengo vi sia stato un passaggio fortemente migliorativo nel testo del disegno di legge che qui oggi esaminiamo e non vi sia alcuna violazione delle prerogative delle Regioni a Statuto speciale. Ricordo, infatti, che quelle già esistenti in base agli Statuti speciali vengono conservative e finanziarie come nel passato: il problema si pone per quelle ulteriori competenze e prerogative che la novella del Titolo V ha introdotto anche nel campo delle Regioni a statuto speciale. Nell'ambito di questo discorso, però - che è complesso, articolato e complicato - certamente non vi è alcuna possibilità, almeno sotto il profilo di una delega correttamente esercitata, di incidere in maniera inappropriata sulle competenze delle Regioni a Statuto speciale.

Credo, però, che - al di là degli argomenti di carattere testuale e costituzionale - ve ne sia uno politico e istituzionale, che attiene alla stessa natura democratica del nostro sistema: è una legge che crea naturalmente rilevanti problemi di attuazione e li creerà anche in futuro, ma è una legge che serve per dare finalmente attuazione ad un grande principio di democrazia. Mi riferisco alla volontà di avvicinare il cittadino alla cosa pubblica, affinché possa individuare e contemporaneamente ricercare chi è responsabile della spesa, e che è responsabile delle entrate, in modo da arrivare finalmente ad una democrazia compiuta. E anche questo è un sistema per restituire moralità alla cosa pubblica ed alla vita politica. (*Applausi dal Gruppo PdL*).

BELISARIO (IdV). Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

BELISARIO (IdV). Signor Presidente, colleghi, noi riteniamo che sia necessario scendere nel merito del provvedimento per discuterlo, guardarne gli aspetti innovativi e cercare ancora di migliorarlo nel corso dei lavori parlamentari. Siamo convinti che il Paese abbia bisogno di innovazioni istituzionali che avvicinino le istituzioni stesse ai cittadini e che questi ultimi debbano poter esercitare un controllo sulle decisioni di spesa delle istituzioni.

Il Gruppo dell'Italia dei Valori, quindi, in segno di assoluta attenzione, pur conoscendo la prassi regolamentare, ha deciso di astenersi dal voto sulla questione pregiudiziale perché ritiene importante un confronto approfondito, come quello che si è tenuto fino adesso, sul merito del provvedimento.

PRESIDENTE. Prima di passare alla votazione, colleghi, vi chiedo di raggiungere i vostri posti, anche se si tratta di una votazione per alzata di mano.

Metto ai voti la questione pregiudiziale QP1, avanzata dal senatore D'Alia.

Non è approvata.

Dichiaro aperta la discussione generale.

Colleghi, ai fini dell'organizzazione e funzionalità dei lavori d'Aula vi informo che i senatori iscritti in discussione generale impegneranno l'Aula per circa 6 ore. Abbiamo 50 minuti prima della conclusione della seduta antimeridiana e 5 ore previste per la seduta pomeridiana, che aprirà alle 16 e si concluderà alle 21; quindi propongo di concludere entro la giornata di oggi l'intera discussione generale, dato che i tempi sono compatibili, eventualmente proseguendo oltre l'orario di chiusura ove fossero necessari alcuni minuti in più, e di aprire la seduta di domattina con le repliche dei relatori e l'inizio della discussione e approvazione degli emendamenti.

Dico questo perché sappiate che oggi non si effettueranno votazioni ma si svolgerà solo la discussione generale.

La prima iscritta a parlare è la senatrice Incostante. (*Brusio*).

Senatrice Incostante, con il suo consenso preferirei far defluire i colleghi, al fine di consentirle di intervenire in un'Aula se non piena almeno silenziosa.

Prego, senatrice Incostante, ha facoltà di parlare.

Presidenza della vice presidente MAURO (ore 12,40)

INCOSTANTE (PD). Signor Presidente, cari colleghi, vi prego di fare attenzione, data l'importanza del provvedimento. Voglio ringraziare i membri del Governo che hanno partecipato molto intensamente alla discussione in Commissione e sono presenti anche in Aula. Si direbbe dovere istituzionale; ed è stato così per il lavoro svolto in Commissione con la più assidua presenza, in particolare del ministro Calderoli; non è così per quanto riguarda naturalmente la presenza del ministro Tremonti. Vorrei sottolinearlo questo punto.

PRESIDENTE. Colleghi, per cortesia, invito chi non intenda rimanere in Aula a uscire per poter permettere alla collega Incostante di fare il suo intervento.

INCOSTANTE (PD). Volevo sottolineare l'assenza - come già detto - del ministro Tremonti; io la reputo davvero inaccettabile. Credo che i membri del Governo tutti, per la loro responsabilità collegiale, dovrebbero sentire questo peso e questa assenza. Non è una questione speciosa, ma di sostanza: il ministro Tremonti è il primo firmatario di questo provvedimento; siamo nel pieno di una crisi economica e finanziaria di notevoli proporzioni; abbiamo chiesto al Ministero dell'economia di avere dati, anche se macro e di scenario, sulla ricaduta di questo provvedimento, ma ancora una volta questo elemento rimane senza risposta.

Dico ai Ministri più sensibili, che hanno lavorato sul provvedimento, di prendere nota di questa mancata risposta da parte della maggioranza. Si tratta di una mancata risposta politica, sostanzialmente anche per l'atteggiamento indifferente del ministro Tremonti rispetto alle richieste di tre Commissioni riunite e del Parlamento. Credo che questo condizionerà anche il nostro atteggiamento nel prosieguo dei lavori.

Voglio dirlo molto francamente: sicuramente ci sarebbe dovuto essere il conforto del Ministero dell'economia su questioni che ci stanno molto a cuore - mi rivolgo anche ai colleghi di una parte consistente del Paese e del Mezzogiorno - per comprendere, in particolare, dati e ricadute della legge delega, sulla quale sicuramente abbiamo fatto molti aggiustamenti, grazie anche ai nostri emendamenti e grazie anche al lavoro comune nel Comitato ristretto. Mi domando appunto se non sarebbe stato più opportuno avere questi elementi di conforto dal Ministro dell'economia per fugare le tante preoccupazioni di molti colleghi della maggioranza che appartengono alle Regioni con minore capacità fiscale.

Ora, venendo al merito delle questioni, credo che la nostra proposta ha potuto mettere in campo alcuni aspetti migliorativi di questo disegno di legge e sicuramente ritengo che il lavoro fatto sia stato importante, in quanto ha dimostrato come qualche volta, se all'arroganza di chi governa si sostituisce la capacità di dialogo, forse il Parlamento viene messo in condizioni di fare davvero un lavoro positivo. Quindi, pur riconoscendo i punti su cui abbiamo fornito un nostro contributo, relativi al modello della perequazione - tema che rimane ancora aperto per tanti aspetti - e al patto di convergenza, possiamo dire che alcune questioni rimangono ancora aperte, come ha già detto il

nostro relatore, senatore Vitali. Speriamo di poterle migliorare ulteriormente in queste ore e dare appunto un nostro contributo nel merito.

Questa è la considerazione cui tengo di più: noi dobbiamo evitare che i decreti attuativi, sui quali abbiamo un forte sentore che invece il ministro Tremonti sarà molto attivo, diventino dopo questa legge delega uno strumento per diminuire ancora di più l'egualanza tra i territori, per aumentare i divari e per diminuire anche la capacità e la qualità dei servizi dei territori a bassa capacità fiscale perché non è detto e scontato che, rispetto alle risorse inefficienti, necessariamente la spesa pubblica si possa riconvertire in qualità; non è detto che la scelta non possa essere quella, invece, di diminuire la qualità dei servizi e perfino il loro numero, arrivando a uno stato minimo.

Il rischio è che invece di fare del federalismo fiscale, come noi abbiamo creduto e continuiamo a credere, uno strumento di efficienza, di sviluppo e di qualità della spesa pubblica, possa diventare invece uno strumento di rottura tra i territori che vengono così lasciati al loro destino, soprattutto nell'ambito di una crisi economica.

Vorrei ripetere le affermazioni del presidente Vitaletti, che ha presieduto l'Alta commissione per l'attuazione del federalismo fiscale, il quale ha dichiarato: "In tempi non sospetti, in un momento in cui gli effetti sconvolgenti della globalizzazione...".

Signora Presidente, le chiedo l'attenzione del rappresentante del Governo e del relatore, altrimenti smetto di parlare. (*Applausi dal Gruppo PD*).

PRESIDENTE. Prego il Governo e il relatore di ascoltare l'intervento della senatrice Incostante.

INCOSTANTE (PD). "In un momento in cui tra gli effetti sconvolgenti della globalizzazione" - e oggi si potrebbe dire all'interno di questa crisi economica e finanziaria - "il richiamo alla necessità della riduzione della sovranità fiscale nazionale spingono al coordinamento delle misure sovranazionali" - come accade negli ultimi tempi - "è arduo trovare una modalità di attuazione del federalismo fiscale, che si scontra sicuramente con margini di decentramento interno ristretti e in caso di forti dislivelli degli imponibili *pro capite*, come nel caso italiano."

Ecco perché insisto su tale questione, con il ministro Calderoli ed il Governo nel suo insieme e con i relatori, che tanto hanno contribuito ad ascoltare le nostre posizioni e a migliorarle rispetto ai temi del Mezzogiorno. Insisto al riguardo perché bisogna fare in modo, anche in queste ultime ore di lavoro, che tali questioni siano al centro della nostra attenzione. Bisogna evitare che il problema centrale -quello delle dinamiche differenziate della spesa, della forbice tra gli andamenti delle entrate e delle spese nelle Regioni del Mezzogiorno diventi motivo di rottura per i territori interessati. Per raggiungere questo risultato è sufficiente una buona politica.

Da ultimo vorrei richiamare le parole pronunciate, interpretando come al solito il sentimento popolare, dal Capo dello Stato nel ricordare la figura di Andreatta: "Ci sono stati uomini illuminati del Nord che hanno lavorato per il Mezzogiorno. Non è il caso quindi di rimettere in campo vecchie e deleterie contrapposizioni tra Nord e Sud, né presentare nuove sordità verso le esigenze meridionali" - così come ha fatto questo Governo invece sui fondi FAS -. "Noi dobbiamo interpretare un sentimento di unità nazionale vivo nel Paese, un patrimonio che va coltivato nella consapevolezza inderogabile dei valori della Costituzione".

Il Mezzogiorno dovrà essere all'altezza di questa sfida, migliorare il suo tessuto democratico, superare le sue inefficienze, progettare e dare soluzione ai problemi del vivere civile, - e per questo sono d'accordo sulle misure previste rispetto al commissariamento di cui all'articolo 120 e ad una penalizzazione degli amministratori - ma i suoi cittadini non possono essere penalizzati.

Lo Stato unitario deve combattere per una politica nuova per il Sud e contro la criminalità organizzata e puntare a politiche strutturali per il Mezzogiorno. Solo in questo quadro sarà credibile il decentramento fiscale e l'attuazione di una riforma costituzionale da noi fortemente voluta nel segno della cooperazione, del decentramento e della responsabilità, ma non della rottura della nostra unità nazionale. (*Applausi dal Gruppo PD*).

CALDEROLI, ministro per la semplificazione normativa. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

CALDEROLI, ministro per la semplificazione normativa. Signora Presidente, intervengo solo a chiarimento di una questione che era già emersa in Commissione. In considerazione dei numerosi solleciti rispetto alla presenza del Ministro dell'economia e delle finanze, mi faccio portavoce di tale

richiesta ricordando che il Ministro aveva già dato la sua piena disponibilità, in fase di chiusura della discussione generale, ad intervenire in sede di replica in Aula.

Come è noto ai colleghi, egli è impegnato in questo momento a Bruxelles per assolvere a specifici adempimenti istituzionali.

PRESIDENTE. È iscritta a parlare la senatrice Spadoni Urbani. Ne ha facoltà.

SPADONI URBANI (PdL). Signora Presidente, ringrazio il Ministro per le sue precisazioni, di cui peraltro non ci sarebbe stato neanche bisogno dal momento che è noto a tutti che il ministro Tremonti si trova a Bruxelles. Il ministro Tremonti è il primo firmatario del disegno di legge ed è ben rappresentato dalla valenza del provvedimento, nonché dalla presenza di tanti Ministri e rappresentanti del Governo, come in altre occasioni non è avvenuto. Quindi, il problema non è questo. Il problema è piuttosto che il Governo deve lavorare, prendere decisioni, andare avanti e non perdere tempo. Del resto, noi qui siamo talmente pochi che non credo si possa bacchettare un Ministro che sta lavorando per il solo fatto che in questo momento non ascolta i nostri sussulti.

La senatrice Incostante ha parlato di problemi di finanziamento. Inizio da questo tema, signora Presidente, colleghi, rappresentanti del Governo, per poi ampliare il discorso. La legge delega è stata accusata di non quantificare i costi del federalismo. Potremmo rispondere che non si possono nemmeno, al momento, quantificare le entrate nuove che produrrà o i minori balzelli che potrebbero gravare sulle spalle dei cittadini. Certo, si può già dire che la norma è nata e si svilupperà nei decreti legislativi da emanare insieme a coloro che ne sono i principali destinatari. Credo che il loro consenso di massima sia già la garanzia di una cosa fatta bene, a vantaggio di tutti, che porterà il nostro Paese ad avere una migliore amministrazione della cosa pubblica. Un obiettivo non da poco per ricostituire il legame di fiducia con i cittadini; un legame che in certi momenti è mancato e che si concretizzerà proprio nei luoghi - Regioni, aree metropolitane, Comuni - dove lo Stato è più vicino alla gente. Quindi è indubbio che il federalismo avvicinerà i cittadini al controllo e alla gestione della cosa pubblica.

Signora Presidente, la legge delega sul federalismo fiscale oggi in discussione rappresenta un atto dovuto nel lento, ma ineludibile, processo di attuazione di quella parte della Costituzione che disegna la Repubblica italiana come Stato regionale. Già in passato vi furono tentativi non sempre nobili che indussero a ritardare la realizzazione dei Parlamenti regionali. Certamente vi influirono le differenti situazioni economiche e strutturali che caratterizzano l'Italia, ma anche le difformi realtà culturali che sono di ostacolo ancora oggi alla omogeneità dello sviluppo, delle prestazioni sociali e della partecipazione dei cittadini.

Ripercorrendo la storia, osserviamo che per molti anni si sono avuti ingenti trasferimenti di risorse nel tentativo di compensare gli svantaggi tra le varie realtà territoriali. Gli strumenti e le modalità con cui questo obiettivo è stato ricercato hanno però notevolmente ridotto l'efficacia di tali investimenti e il beneficio per i destinatari. Ora è necessario modificare l'impostazione di fondo della gestione delle risorse che lo Stato ripartisce, con un duplice obiettivo: restituire ad ogni comunità locale la propria potenzialità di crescita e rendere efficace l'intervento perequativo, di modo che tutta l'Italia possa godere di *standard* elevati ed omogenei di servizi pubblici e di infrastrutture. Questo è quello che richiede oggi il popolo italiano, tutto, che si è espresso con chiarezza sul federalismo con il *referendum* approvato nel 2001, che modificava il Titolo V della Costituzione.

Le modifiche introdotte rispetto al vecchio testo costituzionale sono numerose e riguardano, tra l'altro, la ripartizione dei poteri legislativi e di amministrazione tra i diversi livelli di governo presenti in Italia, i mezzi di finanziamento di Regioni ed enti locali; le regole di perequazione e la possibilità di forme di autonomia differenziata per le Regioni a statuto ordinario. La Costituzione ha una sua valenza aggiuntiva; essa concorre, infatti, a fissare quei giudizi di valore che consentono di costruire il ponte tra la possibile neutralità della teoria e le scelte concrete dell'azione politica.

Oggi, il momento economico e sociale che attraversiamo rende inevitabile il federalismo anche sul piano fiscale; non possiamo ripetere gli errori del passato, non abbiamo più le risorse di un tempo, anche se forse quel Titolo V della Costituzione, ministro Calderoli, va pietosamente rivisto, perché non è così efficiente, né soprattutto efficace ed ingenera molta confusione: da ex consigliere regionale posso dire che in certi casi causava anche paralisi nelle scelte, ammesso che qualcuno le prendesse, ma quand'anche avesse voluto farlo, non ne sarebbe stato in grado.

Scorrendo il testo della legge, tuttavia, soprattutto nella lunga e cogente elencazione di principi entro cui il Governo sarà chiamato a realizzare questa delicata riforma e a dare a Regioni, Comuni e Città metropolitane gli strumenti di autonomia a cui hanno diritto, si avverte pervasivo il principio di sussidiarietà, mentre la solidarietà nazionale viene assicurata da quei principi insiti nella Costituzione e spiega la propria forza unificante.

Il disegno di legge delega che il Governo ha varato nasce con la precisa volontà di essere condiviso nel modo più ampio possibile. Esso ha già avuto in sede di stesura il consenso di massima da parte della Conferenza unificata, ma non basta: il comma 4 dell'articolo 2 del testo in esame dispone che il Governo assicuri, nella predisposizione dei decreti legislativi che entro due anni dovranno dare le ali al progetto federalista, piena collaborazione con le Regioni e con gli enti locali, anche al fine di condividere la definizione dei livelli essenziali di assistenza, dei livelli essenziali delle prestazioni e la determinazione dei bisogni *standard*. Auguro al Governo buon lavoro, conoscendo i tempi della burocrazia e sapendo quanto ci vorrà per riuscire ad ottenere, ai tavoli Stato-Regioni, tutto quanto previsto dalla legge.

Il testo che il Governo ci chiama ad approvare garantisce, attraverso il fondo perequativo, che i divari in termini di entrate debbano essere ridotti. Siamo di fronte, dunque, ad un modello di federalismo fiscale di tipo solidaristico e cooperativo piuttosto che marcatamente competitivo. Certo, questo significherà comunque la necessità, per chi amministra a livello regionale e locale, di superare una mentalità vecchia, basata esclusivamente sulla gestione dei trasferimenti statali, sulla distribuzione a pioggia (chi più ne ha, più ne metta) e sul mero mantenimento del potere.

In merito al finanziamento che questa legge delega avrà e che è stato oggetto dell'intervento della collega che mi ha preceduta, ripeto che non possiamo rispondere in questo momento né su quante saranno le nuove entrate, né su quanti balzelli in meno graveranno sulle spalle dei cittadini. Questa è una legge delega, i criteri verranno successivamente stabiliti insieme nella Conferenza Stato-Regioni. (*Applausi della senatrice Rizzotti*)

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Mercatali. Ne ha facoltà.

MERCATALI (PD). Signora Presidente, voglio dissociarmi per un attimo da tutti i complimenti e ringraziamenti che ci siamo scambiati, perché ho trovato una grande disponibilità e serietà nel modo in cui ci siamo confrontati, ma penso che una classe politica che si rispetti e che voglia essere rispettata dal Paese, nel fare una legge delega in attuazione di un articolo importante come il 119 della Costituzione, dovrebbe cercare di confrontarsi apertamente e di raccogliere i suggerimenti che vengono da una parte e dall'altra.

Non mi sembra o quanto meno non dovrebbe essere un qualcosa di così straordinario; dovrebbe essere la normalità di un'Aula parlamentare dove ci si confronta. In particolare, su disegni di legge così importanti e su disegni di legge delega a maggior ragione chi è al Governo ascolta le opposizioni e cerca di raccogliere suggerimenti. È ciò che è avvenuto in questo caso: il Governo ha presentato una sua proposta, c'è stato un dialogo, un confronto; il testo che è entrato in Commissione ne è uscito diverso. Noi pensiamo sia uscito un testo migliore rispetto a quello originario; dovremo poi verificare concretamente i provvedimenti attuativi di questo importante disegno di legge e quello sarà un altro importante momento di confronto.

Non è stato come tanti temevano, che il Partito Democratico desse segnali perché volesse chiedere qualcosa in cambio, come diceva prima il collega Vitali. No. Ci siamo confrontati nel merito, come si deve fare in un'aula parlamentare su provvedimenti importanti come questo.

Potrei dire che abbiamo scritto una pagina di buona politica, che è ciò che i nostri cittadini ci chiedono tante volte. Ebbene, quando una classe politica si misura in questo modo scrive una pagina di buona politica.

Non so se abbiamo scritto il disegno di legge migliore possibile sul federalismo fiscale; questo non lo so, ho tanti dubbi. Il senatore Vitali è entrato nel merito, ci sono tante questioni aperte. Guardate, colleghi, per noi misurarci e confrontarci non è stata una cosa semplice; abbiamo presentato anche noi un disegno di legge ma eravamo partiti da un'impostazione molto diversa: pensavamo prima alla Carta delle autonomie, all'attuazione di altri articoli della Costituzione. Poi anche su questo c'è stato un confronto e ci siamo convinti che seguire la nostra strada in questo momento, come ci ha detto anche il ministro Calderoli e il presidente Azzollini, poteva significare rimandare nel tempo un provvedimento che invece può essere nell'interesse del Paese e che poi ha bisogno di provvedimenti attuativi. Ci siamo pertanto convinti che era molto più utile stare al confronto e misurarsi fino in fondo su questo versante e abbiamo deciso di scegliere questa strada. Credo che abbiamo fatto una cosa giusta.

Dicevo che non so se sia il migliore dei disegni di legge sul federalismo fiscale e mi soffermo solo su due questioni. In primo luogo, purtroppo anche questa è un'altra legge tipica dell'Italia: complicatissima e oltre modo complessa. Il ministro Calderoli può già cominciare a lavorare sui provvedimenti attuativi affinché essi siano molto più semplici della legge delega. Dico questo perché quando un sindaco, sapendo che il provvedimento è in discussione e che io faccio parte di una delle tre Commissioni che lo hanno esaminato, mi chiede informazioni specifiche sullo stesso,

magari riguardo alle risorse, agli *standard* dei servizi o ai livelli essenziali delle prestazioni piuttosto che alla perequazione, io gli spiego che si tratta di una legge delega, che seguiranno provvedimenti attuativi, ovvero che è un percorso che abbiamo aperto, però non so dargli certezze o garanzie. Questa non è una cosa di poco conto. Guardate che, nel momento in cui si avvia un percorso così importante come quello sul federalismo fiscale, non riuscire a dare certezze, garanzie e risposte appropriate, puntuali e precise è un limite. È un limite intrinseco in una legge troppo farraginosa, troppo complessa e complicata e lo sarà ancora di più nel momento in cui andremo ad attuarla.

In secondo luogo, nessuno vuole bacchettare il ministro Tremonti che è a Bruxelles, deve lavorare e ha tanto da fare: ci troviamo in mezzo a una delle crisi più inedite che ci siano mai state nel mondo ed il Ministro dell'economia è sicuramente impegnato con serietà nell'interesse del Paese e di tutti noi, quindi deve occuparsi di tante questioni importanti; tuttavia noi abbiamo chiesto qualcosa'altro e continuiamo a farlo: vorremmo cioè conoscere, nel momento in cui mettiamo in campo il disegno di legge delega sul federalismo fiscale, le sue conseguenze rispetto all'andamento dei costi.

Il nostro, infatti, è un Paese complicatissimo, dove alcune realtà hanno servizi ad altissimo livello dal punto di vista qualitativo e quantitativo, mentre in altre i livelli dei servizi sono molto inferiori da entrambi i punti di vista. Abbiamo proposto un patto di convergenza, ma ci chiediamo come si farà fronte ai costi nel frattempo, vale a dire fintanto che i territori con livelli di servizi più bassi arriveranno ai livelli dei territori con *standard* più elevati. Ci chiediamo se non ci sia un pericolo di aumento dei costi o se, nel frattempo, non ci sia la tentazione di aumentare le tasse.

Da parte nostra, noi faremo proposte molto precise per fronteggiare la suddetta fase transitoria. Ad esempio, se intendiamo confrontarci seriamente, auspichiamo che nel frattempo si dia attuazione ad alcune riforme vere, in termini di federalismo, non di carattere costituzionale, come quella delle prefetture; infatti, lo snellimento di uffici come questi - penso anche alle camere di commercio e ad altri - potrebbe portare ingenti risorse. Si parla delle Province, ma se avremo la volontà di agire in quella direzione occorreranno anni; ci sono invece altre iniziative che possiamo realizzare in fretta e dalle quali possono derivare risorse importanti per superare una fase transitoria che inevitabilmente, come tutti ci hanno detto (ad esempio la Banca d'Italia), dovremo gestire dal punto di vista finanziario ed economico e non sarà una partita semplice.

Noi parteciperemo alla discussione di questo importante disegno di legge e anche dei suoi provvedimenti attuativi. Il percorso iniziato sarà lungo, ma sicuramente da oggi si apre una pagina importante della vita del nostro Paese, pertanto questo confronto sarebbe rilevante. Prima ho detto che mi dissocio, ma concludo il mio intervento in senso contrario rispetto a come ho iniziato, dicendo che ci siamo e intendiamo confrontarci; inoltre, da come arriveremo a conclusione e dal voto che esprimeremo, si capirà anche come vorremo contribuire a questo importante disegno di legge. (Applausi dai Gruppi PD e IdV).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Franco Paolo. Ne ha facoltà.

FRANCO Paolo (LNP). Signora Presidente, colleghi senatori, signori rappresentanti del Governo, credo che il disegno di legge delega sul federalismo fiscale al nostro esame non risponda soltanto al dettato dell'articolo 119 della Costituzione e alla necessità di adempiervi compiutamente, ma anche alle esigenze gridate in tanti momenti dagli amministratori locali - dai sindaci, in particolare - e dai cittadini. Pertanto, non si tratta puramente di un adempimento costituzionale, ma di molto di più, anche perché nel tempo trascorso dall'approvazione dell'articolo 119 della Costituzione, così come modificato nel 2001, ad oggi le realtà locali si sono profondamente trasformate, come anche i rapporti sociali ed economici fra gli enti locali e lo Stato centrale.

I relatori di maggioranza e di minoranza hanno ben spiegato, dal loro punto di vista, quali sono gli aspetti peculiari che caratterizzano questo disegno di legge delega e desidero citarne brevemente alcuni, perché reputo importante farlo. Ritengo che sia stata discussa in maniera assolutamente non approfondita la questione inerente alla territorialità dell'imposta, che è una delle colonne portanti di questo disegno di legge, non solo perché è prevista dalla Costituzione (sappiamo con quali limiti), ma anche perché torno a dire, al di fuori della tecnicità del disegno di legge delega, che i cittadini si aspettano tale misura, avvertita anche come un modo di interpretare il rapporto fra il contribuente e l'ente pubblico che si è manifestato ed accentuato recentemente.

Il cittadino, cioè, vuole sempre più essere consci, da un lato, di come vengono spesi i quattrini che paga in imposte e, dall'altro, di quali siano le destinazioni delle imposte a favore del proprio territorio. Pertanto, la territorialità dell'imposta, che meriterebbe naturalmente accenni molto più approfonditi, è comunque un elemento che tanto la Costituzione, quanto, anche in questo caso, la sensibilità comune, rendono parte integrante del disegno di legge in esame.

A questo si lega un altro elemento importante, e cioè la cessazione dei trasferimenti dello Stato agli enti locali, salvo la perequazione. Questo cambiamento epocale dei rapporti, secondo il quale, appunto, gli enti locali devono regolare la propria vita finanziaria in base alle imposte che dal territorio vengono loro attribuite, è una dimostrazione ulteriore che il rapporto fra la territorialità e l'imposta è inscindibile. Si tratta altresì di un aspetto fondamentale, giacché viene meno la figura dello Stato che «dà», «concede», «elargisce» agli enti locali una parte della fiscalità che lo Stato centrale, univoco, ritiene di avere in disponibilità in senso assoluto. È questo un elemento di grande innovazione che, con i principi che ben conosciamo della responsabilità e della titolarità dei tributi, a mio avviso e ad avviso della Lega Nord configura appunto un modello nuovo e innovativo per un Paese come il nostro.

Ripercorrendo brevemente quelli che ritengo i punti fondamentali, non posso naturalmente non parlare di quello focale, citato anche dai relatori, della trasformazione della modalità di valutazione del fabbisogno da parte degli enti locali (e quindi territoriali), che invece di basarsi sulla spesa storica, si baserà sui costi *standard*. Anche questa è una rivoluzione copernicana, che mette in luce un approccio totalmente diverso, diametralmente opposto rispetto a quello cui fino adesso, in questo Paese, si era abituati e credo che qui, con le norme che verranno varate e con le leggi delega, dovranno essere poi reperite le risorse. Una razionalizzazione, una capacità e una responsabilità di spesa da parte di tutti gli enti locali che devono essere valutate sulla base della realtà dei bisogni e non certo delle inefficienze, dei costi storici e della comodità di vivere con una struttura amministrativa e di gestione della spesa che non cerca di migliorarsi, senza quindi poter effettivamente ed efficacemente incidere sul controllo della spesa generale. Un ribaltamento, quindi, dell'aspetto della spesa e degli aspetti finanziari che devono sostenere gli enti locali che davvero è assolutamente, anche questo, rivoluzionario.

Altrettanto importante è l'approccio che ha il disegno di legge delega sulla questione della perequazione. Ebbene, è una perequazione verticale ed è anche previsto dalle modifiche che il Comitato ristretto delle Commissioni ha apportato. Peraltro, era superfluo, in quanto la Costituzione è abbastanza chiara in tal senso. Personalmente, posso privilegiare o ritenere che sarebbe più opportuna una perequazione orizzontale, che metta nella giusta competizione gli enti locali, però è inutile che stiamo a discutere di qualcosa che, nella realtà dei fatti, a livello costituzionale è già predeterminato: ovviamente, è all'interno dell'alveo costituzionale che dobbiamo intervenire. Comunque sia, il fatto che la perequazione sia studiata e regolata in diversi aspetti e che rimangano sotto traccia i contributi dei vari enti locali e delle Regioni al Fondo perequativo rende chiari e trasparenti i rapporti tra i fruitori, i beneficiari, e chi invece contribuisce fisicamente al mantenimento di tali Fondi di perequazione.

È un altro elemento che non crea competizione in senso negativo ma in senso esattamente positivo. Ho sentito in qualche intervento poc'anzi parlare dell'approccio che dovrebbe vedere solamente, secondo il parere di alcuni, la fiscalità statale come elemento di costituzione dei fondi perequativi: la perequazione sarebbe un segnale totalmente inverso, tendente alla assoluta irresponsabilità, come è nei fatti avvenuto fino ad oggi.

Così come è disegnata dal disegno di legge delega è invece efficace per evidenziare le diverse situazioni per raggiungere nel futuro una perequazione sempre inferiore. Sarebbe un risultato eccezionale e vorrebbe dire che le realtà locali e regionali hanno una propria autonomia fiscale di entrate ed una capacità di gestione della spesa, diventata ottimale. Non potrebbe che essere un grande risultato.

Un altro aspetto importantissimo che voglio sottolineare è la questione della premialità. È scritto in maniera assolutamente chiara questo disegno di legge - torno ora a parlare di quello che si aspettano i cittadini - sia in effetti premiale nei confronti di Enti territoriali che si comportano bene nella spesa pubblica e che contenga misure a carico degli Enti - chiamiamoli così - definiti meno virtuosi. Ma se volessimo definirli correttamente per le aspettative, il pensiero, il vivere ed il sentire comune dei cittadini, dovremmo definirli Enti dello sperpero, dell'inefficienza o, peggio ancora, credo che anche questo sia un sintomo di grande voglia di equità; una equità che non è solamente giuridica, di adempimento ad un Titolo della Costituzione ma è una equità che vogliono i cittadini. I cittadini vogliono sapere quando c'è un sindaco, un Presidente della Provincia o della Regione che sperpera. I cittadini vogliono sapere che vi è una punizione, chiamiamola così, un limite a ciò.

In conclusione, Presidente, credo che queste risposte e questo approccio diano una grande ascolto alle voci arrivate dal territorio. Mi riferisco in particolare - vivo nel Nord - al Veneto ed ai sindaci del 20 per cento, cioè degli enti locali che hanno chiesto a gran voce di potere essere in grado di autonomamente svolgere le proprie funzioni.

L'insieme di questo provvedimento dà spazio ed ascolto a queste voci che credo dobbiamo ascoltare perché il Paese può cambiare e migliorare solamente se intraprende questa strada. (*Applausi dal Gruppo LNP*).

PRESIDENTE. È iscritta a parlare la senatrice Adamo. Ne ha facoltà.

ADAMO (PD). Presidente, non ripeterò le considerazioni di ordine generale che hanno ripercorso l'atteggiamento che abbiamo tenuto in Commissione perché condivido pienamente e convintamente le considerazioni svolte dal collega Vitali, relatore di minoranza. Vorrei incentrare quindi il mio breve intervento sulle questioni aperte, oggetto della nostra proposta emendativa per il confronto in Aula con una sola premessa.

Stiamo per dare attuazione all'articolo 119 della Costituzione che per convenzione ormai generalizzata, chiamiamo del federalismo fiscale anche se, detto per inciso, l'articolo si riferisce all'autonomia finanziaria di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni che questo articolo, insieme agli articoli 114, 116 e 117, hanno costituito la riforma del Titolo V della Costituzione votata nel 2001 e confermata da una *referendum* popolare.

Non sottolineo questo aspetto per rivendicare al Ministro una sorta di primogenitura. Spetta semmai al centrodestra spiegare ai cittadini perché nel quinquennio 2001-2006 non hanno dato attuazione a questi articoli.

Abbiamo già perso troppo tempo, ma l'ho sottolineato per richiamare un filo rosso che guida in modo coerente la nostra azione politica e legislativa su tutta questa materia. È quindi, con grande serenità e con proposte convinte che abbiamo accettato il confronto con il Governo.

Riprendendo quanto diceva prima il collega Mercatali, pur associandomi ai ringraziamenti ed ai riconoscimenti qui fatti per la paziente opera svolta dal relatore e anche dal ministro Calderoli, vorrei dire che questa dovrebbe essere la normalità del confronto democratico in una democrazia matura; speriamo che da questo punto di vista sia l'inizio di un ritorno alla normalità del confronto democratico.

Dicevo del filo rosso che ha guidato sempre le nostre posizioni in tale materia, sia per quanto riguarda il testo di legge Amato-Lanzilotta sia in materia di federalismo fiscale, che in merito alla Carta delle autonomie locali, il quale affonda le sue radici in una lunga tradizione cui mi sento orgogliosamente di appartenere, quella dell'autonomismo solidarista e solidale, che è stata storia, tratto identitario e forza di tanti Comuni, molti dei quali di questa Padania in cui viviamo. A tale tradizione mi sento orgogliosamente di appartenere.

Quindi, questo articolo intende perseguire come obiettivo primario un pezzo importante della riforma del Titolo V della Costituzione, che per noi è esattamente l'attuazione di un federalismo collaborativo tra centro e periferia, in grado anche di mettere la parola fine al contenzioso permanente che abbiamo registrato in questi anni e sul quale la stessa Corte costituzionale si è pronunciata più volte, chiedendo proprio al legislatore ed a tutti noi di fare chiarezza. Per questo avremmo anche preferito cominciare dalla testa invece che dalla coda, cioè dal riordino del sistema delle autonomie, perché è proprio con esso che noi possiamo conseguire l'obiettivo più alto, caro Ministro, quello di rendere il nostro apparato pubblico moderno, efficiente e trasparente, che è il vero scopo della nostra azione. Infatti, e qui richiamo l'attenzione di tutti noi, se non dovessimo raggiungere tale scopo e cioè, come diceva il collega Vitali prima, se dovessimo far partire un federalismo fiscale su un apparato complessivo di autonomie locali non riordinato, e quindi vecchio e pieno di contraddizioni, rischieremmo di generare un aumento invece che una diminuzione dell'intermediazione politica amministrativa e forse un aumento della spesa.

Per tale ragione non siamo affatto contenti di quanto ci ha detto il ministro Maroni in Commissione, non solo in merito ai tempi con i quali si attuerà tale impegno ("qualche settimana" è un termine generico; noi chiedevamo almeno la contestualità dei due provvedimenti per vedere insieme il sistema delle coerenze), ma neanche del fatto che egli ci abbia prefigurato cinque provvedimenti e cioè una materia trattata in modo disorganico. Tale carenza rende ancor più stridente due questioni che personalmente ritengo di grande rilievo.

La prima è quella della presenza anomala, in un contesto che vuole essere solamente fiscale, delle norme su Roma capitale. Si tratta di un aspetto anomalo e ingiustificato, e prego il Ministro, ancora una volta, di stralciare tale materia dal testo del disegno di legge per trattarla, come prevede l'articolo 114 della Costituzione, in un apposito provvedimento, in merito al quale siamo già disponibili, come abbiamo dimostrato con l'emendamento da noi proposto.

La seconda questione è quella dell'articolo 116 della Costituzione.

Le rubo ancora un minuto, signora Presidente, sia gentile, tanto mi hanno collocato in questa posizione ed il mio è un intervento tra intimi, come se parlassi al ministro Calderoli e forse al relatore, perché il relatore di minoranza già non mi ascolta.

Per quanto riguarda l'articolo 116 della Costituzione, noi ci presentiamo con un testo dove, con un emendamento, siamo riusciti a portare più avanti il modo con cui le Regioni a Statuto speciale concorrono al fondo perequativo. Dobbiamo però attivare la parte dell'articolo 116, terzo comma, che dice che tutte le Regioni, potenzialmente, possono arrivare alla stessa situazione delle Regioni a Statuto speciale.

Lei, ministro Calderoli, in Commissione mi ha dato una risposta che mi ha lasciato perplessa, perché mi ha detto che solo due Regioni hanno chiesto di attivare l'articolo 116. Peccato che una di queste due Regioni sia la Lombardia. Lei si era impegnato a darmi una risposta in Aula e spero che questa sia positiva.

Chiudo per non rubare tempo al meritato pasto facendo solo riferimento all'assenza del ministro Tremonti. Mi rivolgo alla collega Spadoni Urbani, che non è più presente in Aula in base alla buona prassi di intervenire e andare via, per dire che la questione non è che il ministro Tremonti oggi manchi perché si trova a Bruxelles: questo va da sé. Il problema è che egli è mancato in tutti i mesi in cui abbiamo trattato questa materia delegando totalmente al ministro Calderoli. Questo può soddisfare il ministro Calderoli ma non noi.

I colleghi parlano dei dati e delle simulazioni. Tutto ciò è giusto ma io vorrei dire un'altra cosa. Io ho trascorso cinque anni, dal 2000 al 2006, al Comune di Milano e vorrei evitare di ritrovarmi nella situazione per cui, mentre per cinque anni noi discutiamo con il ministro Calderoli nel merito, delle deleghe, dei provvedimenti e delle sperimentazioni, il ministro Tremonti fa le sue finanziarie taglieggiando gli enti e noi arriviamo alla fine del percorso con questi ultimi che non hanno neanche gli occhi per piangere. Questa deve essere la nostra preoccupazione! (*Applausi del senatore Perduca*)

Io voglio sentire in questa sede non un discorso tecnico del ministro Tremonti ma il suo impegno politico al riguardo. (*Applausi dal Gruppo PD*).

PRESIDENTE. Rinvio il seguito della discussione dei disegni di legge in titolo ad altra seduta.

Omission

La seduta è tolta (ore 13,37).

**127^a SEDUTA PUBBLICA
RESOCONTO STENOGRAFICO**

MARTEDÌ 20 GENNAIO 2009
(Pomeridiana)

Presidenza del vice presidente CHITI,
indi della vice presidente BONINO
e della vice presidente MAURO

N.B. Sigle dei Gruppi parlamentari: Italia dei Valori: IdV; Il Popolo della Libertà: PdL; Lega Nord Padania: LNP; Partito Democratico: PD; UDC, SVP e Autonomie: UDC-SVP-Aut; Misto: Misto; Misto-MPA-Movimento per l'Autonomia: Misto-MPA.

RESOCONTO STENOGRAFICO

Presidenza del vice presidente CHITI

PRESIDENTE. La seduta è aperta (ore 16,05).

Si dia lettura del processo verbale.

Omissis

Seguito della discussione dei disegni di legge:

(1117) Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione (Collegato alla manovra finanziaria) (Votazione finale qualificata ai sensi dell'articolo 120, comma 3, del Regolamento)

(316) ICONSIGLIO REGIONALE DELLA LOMBARDIA. -/i Nuove norme per l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione

(1253) FINOCCHIARO ed altri. - Delega al Governo in materia di federalismo fiscale (ore 16,08)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione dei disegni di legge nn. 1117, 316 e 1253.

Ricordo che nella seduta antimeridiana i relatori hanno integrato le relazioni scritte, è stata respinta una questione pregiudiziale ed ha avuto inizio la discussione generale.

È iscritto a parlare il senatore Morando. Ne ha facoltà.

MORANDO (PD). Signor Presidente, anche a causa di nostri errori ed incertezze - l'aggettivo nostri è riferito alle forze del centrosinistra e ai riformisti oggi raccolti nel Partito Democratico - la maggioranza dei cittadini italiani è convinta che in tema di federalismo fiscale le cose negli ultimi anni siano andate più o meno così: uno schieramento, il centrodestra, egemonizzato sul tema del federalismo dalla Lega Nord che preme per la svolta federalista, e uno schieramento, il centrosinistra, egemonizzato dalla sinistra statalista e centralista che resiste a questa innovazione temendo per l'unità nazionale.

Tuttavia, la semplice e banale cronaca di questi anni racconta una storia, secondo me, del tutto diversa. Rapidamente riassumo i passaggi essenziali di questa storia. Innanzitutto, il federalismo fiscale entra nella Costituzione per iniziativa del centrosinistra, che per introdurlo nel nostro ordinamento costituzionale compie un'inaudita forzatura politica: riforma della Costituzione a stretta maggioranza e autopropagazione del successivo *referendum* che conferma l'innovazione introdotta.

Il secondo passaggio è quello che vede trascorrere, a seguito dell'approvazione del nuovo testo dell'articolo 119, ben cinque anni di stabile Governo di centrodestra, comprensivo della Lega Nord e dotato di una straripante maggioranza parlamentare. I cinque anni passano, ma l'articolo 119 rimane totalmente inattuato. Perché il centrodestra voleva di più - come si è detto - con la riforma della devoluzione? Non è affatto vero. L'unico articolo, colleghi della Lega, colleghi della maggioranza, lasciato intatto da quel tentativo di riforma (quello che passò alla storia con il nome di devoluzione), sarà proprio l'articolo 119, quello sul federalismo fiscale. Se hanno cambiato tutti gli articoli del Titolo V, tranne l'articolo 119, è possibile concludere che il centrodestra quell'articolo 119, così come era scritto e così come resta scritto in Costituzione, lo condividesse. Se lo condivideva - torna la domanda - perché in cinque anni di Governo, con tranquilla e straripante maggioranza, quell'articolo non è stato attuato? La risposta è semplice: perché nel centrodestra, in tema di federalismo fiscale, hanno avuto la prevalenza nel passato più o meno recente le forze ostili alla riforma, l'esatto opposto di ciò che racconta la vulgata massmediatica a proposito di federalismo fiscale. Nel centrosinistra prevale con fatica una posizione favorevole; nel centrodestra prevale con fatica una posizione contraria.

La prova di tutto ciò è offerta dai 15 stentati mesi del Governo Prodi (terzo passaggio fondamentale). Il Consiglio dei ministri, infatti, approva un disegno di legge delega per l'attuazione dell'articolo 119, cioè il Consiglio dei ministri del Governo Prodi fa quello che il Governo precedente non era riuscito a fare: approvare un disegno di legge in Consiglio dei ministri in ben 60 mesi di attività. Il disegno di legge delega è approvato in Consiglio dei ministri dal Governo Prodi (ripeto, ciò che il Governo di centrodestra in 60 mesi non era riuscito a fare) e poi non viene approvato definitivamente dal Parlamento perché la legislatura termina.

Arriviamo così alla campagna elettorale. Il Popolo della Libertà, nel suo programma elettorale, sposa una linea estremista di attuazione dell'articolo 119, forse per farsi perdonare i cinque anni di totale inattività che erano appena trascorsi, ossia il disegno di legge della Regione Lombardia; quello è il riferimento preciso, puntuale del programma elettorale del Popolo della Libertà, un disegno di legge fondato su una interpretazione rigidissima del principio di territorialità delle grandi imposte erariali e sulla perequazione orizzontale tra Regioni.

Il Partito Democratico, nel corso della campagna elettorale, presenta invece un programma che è incentrato, a proposito di federalismo fiscale, su una vera e propria autonomia impositiva del sistema delle autonomie locali, perequazione verticale e non orizzontale, fabbisogni ottimali standard, in termini di qualità e quantità, dei fondamentali servizi ai cittadini a cui uniformare le annuali decisioni di bilancio ispirate a costi standard e a fabbisogni effettivi.

Il fatto che il programma del Partito della Libertà fosse politicamente insostenibile, come noi abbiamo affermato durante la campagna elettorale, lo dimostra lo stesso disegno di legge Calderoli, quando quest'ultimo viene presentato. In tale disegno di legge, infatti, quello presentato nell'attuale legislatura, restano tracce evidenti e molto propagandate naturalmente, ma solo tracce, dei due principi cardine del disegno di legge della Regione Lombardia, che per il resto viene abbandonato: territorialità di tutte le grandi imposte erariali e perequazione orizzontale. Nel disegno di legge Calderoli restano le tracce di quell'ispirazione, solo le tracce.

Noi del Partito Democratico abbiamo tenuto in Commissione e terremo ora in Aula l'atteggiamento proprio della forza che ha dato il maggiore contributo; lo si voglia riconoscere o meno, questi fatti (io ho citato dei fatti di cronaca, non delle interpretazioni; fatti di cronaca, tempi, iniziative, approvazioni in Consiglio dei ministri, proposte presentate o non presentate, attuazione di articoli costituzionali o non attuazione) dimostrano che la nostra è la forza che ha dato il maggiore contributo alla riforma federalista in Italia. Quindi, non abbiamo presentato singoli emendamenti in un gioco di rimessa e di mera reazione all'iniziativa che finalmente il Governo è riuscito a mettere in campo con il disegno di legge che, per intenderci, chiameremo Calderoli. La scelta di agire per emendamenti non sarebbe stata coerente con l'insieme dell'iniziativa sviluppata negli anni dai riformisti del centrosinistra. Abbiamo pertanto presentato un nostro disegno di legge organico, dal quale abbiamo fatto derivare le proposte emendative al testo Calderoli. Si è trattato di un'iniziativa seria ed efficace. Il testo approvato in Commissione dalla maggioranza, con il nostro voto di astensione, è stato profondamente influenzato dalle nostre proposte, e credo che questo sia giusto riconoscerlo, sia da parte nostra che da parte del Governo e della maggioranza.

Restano aperte rilevanti questioni di merito, già riassunte brillantemente dal relatore di minoranza, senatore Vitali, che adesso non riprendo. Voglio solo richiamarne una. A mio avviso, può e deve essere meglio chiarito che il federalismo fiscale a regime, dopo la fase di transizione, dovrà assumere a base della legge annuale di stabilità della finanza pubblica un piano di convergenza che assuma e aggiorni sistematicamente gli obiettivi di fabbisogno ottimale standard per quantità e qualità dei servizi essenziali da fornire ai cittadini. In questo modo verrà garantita la capacità del sistema di perseguire dinamicamente il riequilibrio nella quantità e qualità dei servizi resi ai cittadini

nelle diverse parti del territorio nazionale, escludendo cioè un'interpretazione del federalismo fiscale fondato su costi e fabbisogni standard che si limiti a fotografare l'attuale situazione che, come ben sappiamo, in termini di fornitura dei servizi ai cittadini italiani è fortemente sperequata tra le diverse Regioni italiane, e non sempre e non solo per responsabilità di cattivo governo da parte delle amministrazioni locali.

Infine, proprio perché noi siamo quelli che si sono battuti ed hanno operato per arrivare fin qui, sentiamo la responsabilità di costringere la maggioranza a condividere l'urgenza di un intervento riformatore che introduca, da subito, contestualmente all'approvazione di questa legge delega - naturalmente parlo di contestualità politica - il Senato federale. Nulla di ciò che possiamo ora decidere potrà essere attuato e gestito con efficacia e coerenza, portando responsabilità e trasparenza dove oggi regnano scaricabarile e opacità, senza una vera Camera delle Regioni liberata dal vincolo del voto di fiducia e del sostegno al Governo; nulla, compresa la sede di analisi tecnica dei dati di finanza pubblica. Senza la creazione di un vero *Congressional budget office* italiano, vale a dire di un Servizio del bilancio del Parlamento italiano, articolato in Camera politica e Camera delle Regioni, non si supera la logica opaca e consociativa cui siamo oggi costretti a tener dietro e sarà sempre dietro l'angolo il rischio che una delle parti in causa (Regioni, Stato centrale) blocchi il processo, contestando la parzialità del fornitore e dell'elaboratore dei dati di finanza pubblica posti a base delle scelte del decisore politico.

Non si tratta, come risulta evidente dal lavoro svolto fin qui, per quel che riguarda noi del Partito Democratico ... (*Il microfono si disattiva automaticamente*). Signor Presidente, le chiedo ancora un minuto, non credo che ciò cambierà l'andamento dei lavori dell'Aula.

PRESIDENTE. Senatore Morando, se lo fanno tutti sì.

MORANDO (PD). Chiedo allora ai miei colleghi di rinunciare ad un minuto.

PRESIDENTE. Il senatore Legnini rinuncia a tre minuti.

MORANDO (PD). Non si tratta di una posizione volta a motivare il disimpegno politico, al contrario. Si tratta di uno sforzo volto a garantire che l'impegno di oggi possa davvero essere fruttuoso arrivando alla piena attuazione dell'articolo 119 della Costituzione. Cosa chiediamo al Governo e alla maggioranza, signor Ministro? È semplice: di inscrivere subito all'ordine del giorno dell'attività parlamentare il disegno di legge di riforma del Parlamento elaborato consensualmente nella Commissione affari costituzionali della Camera alla fine della scorsa legislatura. Se avremo la Camera delle Regioni già costituita nel momento in cui, terminata la fase di transizione (ci vorranno almeno quattro o cinque anni e quindi siamo ampiamente in tempo) entreranno in vigore i decreti legislativi attuativi della legge delega che oggi andremo ad approvare, allora avremo creato le condizioni per attuare davvero l'articolo 119 della Costituzione. Non sarà stata una manovra propagandistica, né da parte vostra né da parte nostra, ma la premessa di un vero, radicale cambiamento della pubblica amministrazione italiana e con essa dell'intero Paese. (*Applausi dai Gruppi PD, IdV e del senatore Esposito. Congratulazioni*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Vaccari. Ne ha facoltà.

VACCARI (LNP). Signor Presidente, onorevoli colleghi, membri del Governo, oggi è veramente un grande giorno. Si potrebbe definire una giornata veramente solare: stiamo scrivendo una nuova ed importante pagina della nostra storia, meglio ancora sarebbe dire un vero capitolo. Stiamo dando un futuro, certezza e sicurezza a milioni di famiglie ma, ancor di più, stiamo dando serenità e fiducia a milioni di giovani che si stanno affacciando alla vita sociale.

Con questo atto e legge fondamentale la Lega rispetta in soli nove mesi il patto con i propri elettori. È come un bambino che noi cureremo e faremo crescere e non abbandoneremo mai. Ma la Lega dice anche grazie a tutto il Nord, con i suoi milioni di abitanti, che così gestiranno direttamente le proprie risorse per svilupparsi e progredire. Ed alla Lega dice anche grazie tutto il Paese, che così ora avrà la possibilità di dimostrare che le intelligenze, le capacità e le volontà esistono nell'area alpina come in quella mediterranea (non mi piace la contraddizione che spesso sento dire di Sud verso Nord) e si affrancherà così da un assistenzialismo che frena lo sviluppo e mortifica le coscienze.

Non si dica che il federalismo divide il territorio, anzi, è proprio vero il contrario: federalismo, infatti, significa un patto tra comunità, tra genti, che parte dal basso e non è certo lotta e disaccordo. Chi in questi anni ha bloccato la riforma con bugie e disinformazioni, com'è anche

avvenuto con i *referendum* sulla *devolution*, ha solo cercato di difendere posizioni personali di potere a danno dei cittadini; ma la verità emerge e ormai è un'onda impetuosa che non si può più fermare. Invero, è proprio ora che il Paese è diviso e questo non è più tollerabile e tollerato dalla nostra gente; sul piano fiscale e sul piano finanziario potremmo fare diversi esempi, che è giusto siano riportati. Pensiamo, ad esempio, alla sanità.

Si vede benissimo che se tutto il Paese applicasse gli standard e la spesa del Veneto e della Lombardia già ora avremmo ogni anno circa 3 miliardi di euro di risparmi e di minore spesa a parità di servizi e di qualità, che sarebbero anzi tra i più eccelsi, essendo riconosciuta a livello mondiale la grande validità degli standard di queste Regioni. Ugualmente (lo vedremo poi con i dati che elencherò), se le spese di autoamministrazione degli enti locali fossero rapportate agli enti più virtuosi o a quelli che usano in maniera oculata il denaro pubblico, come ad esempio le città di Torino, di Venezia, di Bolzano o di Trento, ogni anno ci sarebbe sicuramente almeno un miliardo di euro di minori costi e certamente i servizi resi ai cittadini non scadrebbero di qualità; anzi, sarebbero forse di qualità superiore.

È giusto ricordare alcuni dati, perché spesso abbiamo sentito nelle discussioni che forse certi dati di paragone per quanto riguarda le novità che porterà il federalismo fiscale non esistono. I dati li conosciamo bene e vorrei appunto qui riprenderli. Per quanto riguarda città come Napoli e Milano, da un piccolo paragone sulle entrate *pro capite* sui trasferimenti correnti risulta che sono 729 euro per abitante a Napoli e 363 euro per abitante a Milano. Se guardiamo ai trasferimenti e alle alienazioni in conto capitale, Napoli riceve 708 euro, mentre Milano ne riceve 311. Interessante è un confronto sul dato complessivo: Napoli ha 2300 euro, Trento circa 2200 euro. Abbiamo scoperto che esistono, oltre alle Regioni a Statuto speciale e alle Province autonome, anche altre realtà che sembrano ordinarie ma che sono invece speciali, visto che Napoli e la Campania, di fatto, godono degli stessi privilegi di altre realtà. Vedremo poi che forse Napoli non usa in maniera oculata questi talenti che le vengono concessi.

Lo stesso discorso vale nel paragone tra Brescia e Perugia: sulle entrate *pro capite* e sui trasferimenti Brescia riceve 231 euro per abitante contro i 325 euro di Perugia; sui trasferimenti in conto capitale, 152 euro è la cifra di Brescia e 318 quella di Perugia.

È interessante anche vedere il dato sulle contravvenzioni *pro capite* nel nostro Paese: Napoli è uguale a Torino con circa 77 euro *pro capite*, ma credo che gli effetti dei servizi nelle due città siano davanti agli occhi di tutti. Così è nel caso di Campobasso e Venezia, dove la cifra sulle contravvenzioni ammonta a circa 30 euro *pro capite*. Anche in questo caso, però, gli effetti e le attenzioni del servizio sono davanti agli occhi di tutti. Questa divisione del Paese, in termini di diversità di trattamento o a parità di entrate ma con diversità di gestione dei servizi, è abbastanza evidente.

Interessante è anche studiare la spesa *pro capite*. Tra le prime città in Italia vediamo ancora Napoli, che spende 1.500 euro per abitante di sola spesa corrente, con un valore praticamente pari alla media esistente tra le spese correnti e d'investimento di tutte le maggiori città. Ovviamente, ciò sta a significare che vi è un fortissimo spreco di denaro pubblico. In effetti, il totale della spesa di Napoli è di circa 2.300 euro per abitante: esattamente il doppio di una città come Novara che spende soltanto 1.165 euro per abitante. Ho più volte richiamato Napoli e mi viene spontaneo pensare al collega Morando, ora commissario in quella città, e ritengo che egli sia anche soddisfatto di gestire politicamente una realtà così ricca di denaro e capace di produrre così tanto.

Se poi guardiamo allo stato delle priorità per macro Regioni in Italia, vediamo che al Nord prevalgono le spese nell'istruzione, nella cultura e nel settore sociale; al Centro prevalgono invece le spese nella viabilità e nei trasporti; al Sud quelle nel territorio e nell'ambiente. Quindi, è sì giusto che si facciano delle perequazioni, ma si tenga anche conto di quelli che sono stati gli investimenti storici in termini di scelta, di cultura e di un'autodeterminazione che la Lega Nord porta avanti come bandiera e che è avvenuta nel Paese.

Veniamo ora al discorso delle spese di autoamministrazione, perché queste sono abbastanza emblematiche. Quali sono le prime sei città in Italia in termini di spesa sulla media nazionale che è del 27 per cento? Sono Palermo, Napoli, Sassari, Pescara, Firenze e Potenza, con valori che vanno dal 31 al 39 per cento. Quali sono, invece, le ultime sei città in questi studi della spesa? Sono Bari, Trento, Bolzano, Roma, Torino e Venezia, chiaramente in ordine decrescente dal 23 per cento di Bari al 20 per cento di Venezia. Ovviamente, noi non pensiamo che in tutta l'area mediterranea manchi la capacità di spendere in maniera oculata. Vi sono esempi che possono essere presi in considerazione, ma la tendenza è quella che prima evidenziavo. In effetti, questi studi dimostrano che la spesa corrente, mediamente, nelle realtà mediterranee si attesta tra il 30 e il 31 per cento con incrementi di spesa corrente annua, sul 2007 rispetto al 2006, tra l'8 e il 9 per cento.

La realtà alpina del nostro Paese per la spesa, invece, va dal 24 al 25 per cento con un incremento che si attesta tra il 4 e il 5 per cento, a dimostrazione del fatto che con questo federalismo riporteremo in equilibrio il Paese e daremo la possibilità a tutte le realtà di confrontarsi su parità di standard e di dimostrare, ovviamente, che tutto il Paese è in grado di rispondere ai bisogni e alle esigenze della gente.

Continuando nella disamina, vorrei evidenziare tre punti del provvedimento in esame, che io considero fondamentali.

Il primo è rappresentato dai costi standard - come ho poc'anzi evidenziato - che con la grande rivoluzione voluta in questo provvedimento consentono di uscire dalle false diatribe relative alle questioni dei trasferimenti e delle perequazioni e al fatto che il Nord non avrebbe più aiutato e dato solidarietà (cosa non vera) a quelle realtà del Paese che hanno bisogno di svilupparsi e di progredire.

Credo che tutti noi siamo stati messi di fronte alla necessità di iniziare dalla stessa linea di partenza, seppure con una progressione nel tempo (come è giusto che sia); in tal modo, ognuno avrà le stesse possibilità di andare avanti. Si vedrà, quindi, chi ben amministra e chi, invece, come amministratore pubblico non è in grado di fare fruttare in maniera doverosa i denari messi a disposizione dai cittadini per essere amministrati.

Proprio in questo sta il secondo punto importante del provvedimento, vale a dire la punizione per gli amministratori pubblici non virtuosi, prevedendo un allontanamento dalla vita pubblica ed impedendo una ricandidatura sia per le istituzioni pubbliche che per le società e gli enti di natura pubblica.

Un altro punto che apprezzo del disegno di legge in esame, anche come rappresentante dell'area montana ed alpina (in particolare della mia Provincia, quella di Belluno), è l'attenzione e la sensibilità dimostrate per la montagna, come per altre aree particolari del nostro Paese. Si tratta di un'importante sottolineatura che recupera anche le indicazioni, gli indirizzi e i principi forniti dall'Europa.

Devo e voglio esprimere un fortissimo ringraziamento ai ministri Bossi e Calderoli per il grande ed impegnativo lavoro svolto: a loro va un caloroso abbraccio.

A Bossi rivolgo un grande applauso per aver sempre guidato e per guidare ancora con coraggio, determinazione, lucidità e lungimiranza la Lega Nord, sventolando e tenendo alta la bandiera del federalismo. Non dimentichiamo che la Lega Nord è un movimento federalista, un'unione feconda di tanti movimenti ed io parlo per il grande e nobile popolo veneto, come Lega Veneta. Il nostro riferimento veneto è San Marco, come sintesi delle nostre tradizioni e della nostra cultura. Benissimo ha fatto poi il ministro Calderoli a partire dal basso, dalle istituzioni vicine alla gente, dai Comuni, dalle Province e dalle Regioni, nella formulazione del provvedimento; non poteva comunque fare diversamente perché così si costruisce il vero federalismo. Egli è stato vincente in questa azione.

Bene hanno lavorato le Commissioni 1^a, 5^a e 6^a, di cui mi onoro di fare parte, e vorrei includere anche la Commissione parlamentare per le questioni regionali. Tutte le parti politiche hanno riconosciuto che un lavoro così profondo, approfondito, appassionato e produttivo non si vedeva da molte legislature. Esprimo un riconoscimento sincero al relatore Azzollini per lo sforzo prodotto, così come desidero citare il presidente e coordinatore Baldassarri per le mediazioni e l'equilibrio nei lavori.

Rivolgendomi all'opposizione mi sarebbe facile sottolineare che, dopo neanche un anno, siamo arrivati all'obiettivo, mentre loro in due anni, nella passata legislatura, non hanno cavato poco più o poco meno di un ragno dal buco. (*Commenti del senatore Morando*). Certamente il federalismo è nel nostro DNA, e per noi è una linfa vitale. Abbiamo, quindi, non una marcia in più, ma un motore in più. Voglio sottolineare però che il federalismo non è di centro, non è di sinistra e non è di destra, così come non è del Sud e non è del Nord: il federalismo è federalismo. Non ha aggettivi e non necessita di avverbi. Non siamo per il muro contro muro.

Invito, dunque, a rompere i vecchi schemi e a dimostrare coraggio politico, esprimendo un voto favorevole e dando un segno tangibile al Paese che la classe politica è cambiata. I cittadini ce lo chiedono e ne hanno bisogno. Ricordiamo poi che recenti sondaggi - proprio degli ultimi giorni - rilevano che oltre il 62-65 per cento degli italiani vuole il federalismo. Non capisco perché il Parlamento si debba dividere, non debba dimostrare di essere uguale al Paese e di sapere esprimere in maniera forte un sì convinto. Sterili polemiche e ricattini che ho sentito anche in quest'Aula, ma che non hanno senso, abbandoniamoli.

Termino: ora siamo come dei Padri costituenti e dobbiamo dare unitamente futuro e certezza al Paese, una testimonianza speciale di speranza. Grazie. (*Applausi dai Gruppi LNP e PdL. Congratulazioni*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Lannutti. Ne ha facoltà.

LANNUTTI (*IdV*). Signor Presidente, onorevoli colleghi, l'Atto Senato n. 1117, disegno di legge di delega al Governo in materia di federalismo fiscale, ha lo scopo di dare attuazione all'articolo 119 della Costituzione, così come modificato dalla riforma del Titolo V della Parte II, introdotta con la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, nel quadro della ridefinizione dei rapporti tra Stato, Regioni ed enti locali anche in materia tributaria e, più in generale, nel settore della finanza pubblica.

Si tratta sia di un atto dovuto, come la Corte costituzionale ha ripetutamente evidenziato, che di una grande opportunità per il Paese, per mettere in moto un processo virtuoso tale da portare ad una maggiore efficacia ed efficienza della pubblica amministrazione nel suo complesso, ma anche della responsabilità degli amministratori. Tuttavia, un'attuazione distorta e strumentale può mettere in pericolo l'unità del Paese e i diritti dei cittadini, in presenza di un quadro istituzionale ancora indefinito riguardo alla distribuzione delle funzioni tra i livelli di governo e, in conseguenza, di grandezze finanziarie non ancora quantificate né quantificabili.

Il punto qualificante della riforma, ovvero il passaggio dal criterio della cosiddetta spesa storica - fondato sul sistema dei trasferimenti statali effettuati sulla base di quanto si è speso negli anni precedenti - a quello dei cosiddetti costi standard, relativi all'individuazione di una misura uguale in tutto il territorio nazionale per l'erogazione delle prestazioni (al netto quindi delle inefficienze e degli oneri aggiuntivi), è il vero nodo, che non è stato ancora sciolto in maniera sufficiente. Quali saranno le modalità e i criteri guida nella determinazione dei costi standard? Tale operazione è assai complessa, in quanto i criteri per determinare i valori standard non possono riguardare solo i costi efficienti, ma devono coinvolgere anche l'omogeneizzazione della quantità di servizi e di dotazioni infrastrutturali, e non può essere rimessa per intero al Governo con l'ausilio della Commissione tecnica paritetica di cui all'articolo 4.

Sembra assente, nel disegno di legge in discussione, la trasparenza quanto ai dati finanziari, che soli possono illuminare sulle reali conseguenze del disegno di legge stesso. Qui ci sono due elementi da richiamare: innanzitutto, è difficile disporre nel nostro ordinamento di dati affidabili senza una previa riforma della contabilità di Stato e di quella regionale, che seguono ad oggi sistemi diversi. Inoltre, si tratta di dati di cui comunque dispone il Governo, a cui fanno capo la Ragioneria generale dello Stato e l'ISTAT. Essi dovrebbero essere messi a disposizione del Parlamento, che dovrebbe poterli verificare tramite il suo Servizio di bilancio. Si tratta di un aspetto di genericità della delega, che viene esercitata in assenza di qualsiasi riferimento a dati concreti, che sarà possibile solo nel momento dell'adozione dei decreti legislativi; ma, a quel punto, il Parlamento si sarà già spogliato della sua potestà legislativa.

Il disegno di legge sembra abbia anticipato il necessario scioglimento di una serie di nodi ancora aperti nel Titolo V, che non a caso sono affrontati soltanto nelle disposizioni transitorie, come la definizione delle funzioni fondamentali degli enti locali (di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera *p*) della Costituzione) o l'ordinamento di Roma capitale. Resta ancora indefinita la durata della fase transitoria: gli articoli 20 e 21, dopo aver individuato un periodo di cinque anni, rimettono infatti ai decreti legislativi medesimi la specificazione del termine da cui decorre il periodo medesimo.

L'Italia dei Valori ha sempre dimostrato condivisione su un federalismo fiscale solidale, che introduca una maggiore assunzione di responsabilità da parte degli amministratori e degli enti locali. Ma la concreta azione politica del Governo si pone in contrasto con l'intento dichiarato di riformare il sistema della finanza pubblica in senso federale; è il caso, ad esempio, dell'abolizione dell'ICI, che ha privato i Comuni di un importante strumento di autonomia tributaria, del finanziamento all'Alitalia e, più recentemente, del 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).

L'articolo 16, comma 19, di tale provvedimento, infatti, ha la finalità 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.

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

l'obiettivo di un federalismo fiscale responsabile favorendo, al contrario, gli enti con una gestione inefficiente e non trasparente delle risorse pubbliche. Si potrebbe anche condividere il superamento del criterio della spesa storica, a patto di una maggiore definizione del 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.

L'autonomia finanziaria che si intende realizzare potrebbe comportare forti squilibri nella ripartizione delle risorse, anche favorendo alcune Regioni, 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. 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.

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'aliquote sulle basi imponibili di tributi erariali e sulla devoluzione del gettito di imposte statali per far fronte al trasferimento di competenze. Occorre, quindi, definire meglio le caratteristiche fiscali della riserva d'aliquote riconosciuta alle Regioni, soprattutto in riferimento alla disciplina dell'IRPEF. Infatti, 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.

Emerge, dunque, un quadro particolarmente complicato e contraddittorio che sarebbe possibile razionalizzare facendo ricorso al modello fiscale di altri ordinamenti.

Noi, signor Presidente, rispettiamo la Lega e gli interventi molto accalorati rispetto ad un tema qual è il federalismo. Ma non dobbiamo dimenticare che il nostro debito pubblico ammonta a 1.670 miliardi, oppure - se volete - a 28.000 euro a cittadino o, ancora, ad 81.000 euro a famiglia. Chi pagherà questo debito pubblico? Chi pagherà l'esposizione dei Comuni, ossia circa 40 miliardi di euro di prodotti derivati? Queste sono solo alcune questioni.

Anche noi ringraziamo dunque il ministro Calderoli, nell'auspicio che qualcuno degli emendamenti presentati dall'Italia dei Valori per un federalismo solidale, responsabile, sostanziale, concreto possa essere accolto. (*Applausi dal Gruppo IdV. Congratulazioni*).

Omissis

Ripresa della discussione dei disegni di legge nn. 1117, 316 e 1253 (ore 16,45)

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Bodega. Ne ha facoltà.

BODEGA (LNP). Signor Presidente, in questa discussione generale non voglio addentrarmi in dati, calcoli e tabelle che abbiamo visto pubblicati dappertutto e che conosciamo molto bene. Consentitemi però di guardare un po' indietro e sottolineare quanto lavoro è stato fatto in questi ultimi mesi, sotto tutti i punti di vista: incontri, dibattiti, convegni, conferenze unificate, commissioni, e chi più ne ha più ne metta.

Penso che ci sia stato il tempo necessario per discutere con calma di questo provvedimento. Sicuramente si tratta di una materia non facile ed alla quale non si può dare una risposta secca e precisa; ma il prodotto che abbiamo ottenuto, e che stiamo discutendo in Aula quest'oggi, è di significativa importanza affinché si possa dare un contributo ed una risposta concreta al nostro Paese, chiamato ad attuare le riforme, in modo particolare quella sul federalismo fiscale in prima battuta, cui si accompagnerà poi quella federale dello Stato.

Siamo di fronte ad una svolta; siamo all'approdo di quel federalismo fiscale per il quale la Lega Nord si è battuta con tenacia e coerenza - e credo che nessuno possa negare questo - convinta, ieri

come oggi, che sia l'unica chiave in grado di scardinare il sistema centralista ed aprire la strada per la piena affermazione delle autonomie locali.

Abbiamo celebrato lo scorso anno il 60° anniversario dell'entrata in vigore della Carta costituzionale, ed è il caso di ricordare come proprio il tema delle autonomie (tema cardine della Costituzione della nostra Repubblica) non sia stato svolto nella pienezza delle sue aspirazioni e potenzialità. Non dimentichiamo che le Regioni sono state attuate nel 1970 e che, prima di acquisire pienezza legislativa, sono passati molti anni. Se pensiamo poi ai Comuni e alle Province, dobbiamo ricordare che fino a pochi anni fa ci siamo mossi nel tracciato del Testo unico della legge comunale e provinciale del 1934, e mi pare che la data sia eloquente.

Abbiamo poi conosciuto - e lo sa bene chi ha avuto esperienze presso le amministrazioni locali - una nuova stagione di compiti istituzionali e di responsabilità, ma si è trascurata, quando non disconosciuta, la questione delle risorse, che non hanno avuto quell'incremento che facesse tornare l'equazione tra una domanda sociale sempre più articolata ed una risposta spesso condizionata da bilanci e da patti più o meno stabili. Basta ascoltare i sindaci, e gli amministratori in genere, per capire che occorre cambiare rotta in modo strutturale, e non trasformando gli amministratori in ragionieri di complemento. Così, se fanno i *travet*, le mezze maniche, non vanno oltre la modesta ed ordinaria amministrazione; se ci mettono un po' di fantasia rischiano il giudizio della Corte dei conti e magari il danno erariale, e quello che non devono fare gli amministratori locali è aumentare l'imposizione e la pressione fiscale sui cittadini.

Allora, smesse le polemiche su un federalismo separatista ed iniquo - e bisogna dare atto all'opposizione di avere anche poco strumentalizzato questo argomento - ed assodato invece che la proposta della maggioranza (in parte condivisa dall'opposizione) è quella di un federalismo solidale e cooperativo, è necessario poi uscire con urgenza da questa fase dialettica e mettere in azione tutti i meccanismi che possano restituire ai territori le risorse che producono e che meritano, in modo che sia esaltato - lo abbiamo sentito ripetere molte volte in quest'Aula - il concetto di responsabilità e vengano premiate le amministrazioni virtuose.

Le voragini aperte in alcune Regioni e Comuni hanno il potere di scoraggiare chi è attento ai bilanci e non vuole lasciare eredità passive e debiti ai loro successori e quindi ai cittadini.

Dunque, è perversa la situazione - l'abbiamo ricordato prima con il senatore Vaccari - che si determina nella sanità con organici particolarmente gonfiati in certe Regioni d'Italia o rispetto ad alcune cattedre universitarie distribuite sulla base di una sorta di potere dinastico ed ispirate a nepotismo o ad amor filiale: in talune università ci si ritrova, come nel caso di Messina di cui si è letto qualche settimana fa sui giornali, con il 33 per cento del personale docente che porta lo stesso cognome. Ritengo che su questi episodi, dei quali ci si dovrebbe vergognare, sia soprattutto opportuno non guardare in faccia a nessuno. Chi ha male amministrato deve pagare, quale che sia la maggioranza che lo esprime.

Colleghi senatori, questa spirale di irresponsabilità morale e politica è la stessa che ha portato a livelli catastrofici e immorali il debito pubblico - l'ha ricordato il senatore Lannutti - in ragione del quale scandalosamente ciascun italiano nasce indebitato. Quindi, il federalismo fiscale è l'unica via o almeno una delle vie principali per ridefinire una strategia di valori e un impianto di strumenti e procedure che ridia fiducia, responsabilità ed autonomia.

Non è secondario che il federalismo fiscale venga varato in una situazione finanziaria ed economica così preoccupante. Al contrario di chi ritiene che questo federalismo moltiplichi gli effetti debitori, studi approfonditi e politicamente neutrali, che è stato possibile conoscere anche nel corso di audizioni, dimostrano che il controllo della spesa pubblica e degli sprechi fatto a livello locale è l'unico antidoto ad una deriva che renderebbe il nostro Paese fanalino di coda, come è accaduto quando l'Italia è stata retrocessa al quarantesimo posto, dopo la Thailandia e la Lettonia, sul piano della competitività. Un sistema che parte dal basso, dalla periferia, è in grado di meglio competere, se è vero che l'Italia si colloca al sedicesimo posto su 18 Paesi in Europa in termini di competitività, nonostante il traino di una parte del Paese, quel Nord d'Italia particolarmente sviluppato in termini industriali.

Neanche ci si può venire a dire - è stato ripetuto nell'ambito di qualche intervento che mi ha preceduto - che è stato contraddittorio aver tolto l'ICI, tassa iniqua sulla prima casa. Sostenere questa tesi significherebbe in primo luogo fare proprio il retropensiero di non considerare la prima casa il frutto di risparmi - e spesso l'unico bene che umili famiglie lasciano in eredità ai figli - e in secondo luogo che si vuole agire con imposte inique per il mancato trasferimento di finanziamenti dal potere centrale a quello locale.

Nella proposta federalista sono contenuti tutti gli equilibri perequativi e solidali per togliere fondamento all'alibi di chi crede che la divisione tra Nord e Sud sia da considerare ulteriormente allargata. È un falso. In realtà, il federalismo a nostro avviso fa bene al Paese tenuto anche conto

che se prima questa riforma era necessaria ora è diventata indispensabile per la stessa tenuta dello Stato nelle sue articolazioni istituzionali dettate dalla Costituzione. (*Applausi dal Gruppo LNP*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore D'Ubaldo. Ne ha facoltà.

D'UBALDO (PD). Signor Presidente, spero non sia un'irriverenza citare un passo del Vangelo di Giovanni in cui Gesù, dopo essersi recato presso il fiume Giordano dal Battista, viene indicato proprio come l'Agnello di Dio.

Due discepoli di Giovanni il Battista, a quel punto, seguono il Cristo, il rabbì (che significa maestro), lo fermano e gli chiedono: «Rabbi, dove abiti?». Non gli chiedono se è il figlio di Dio, ma dove abita. Sperando di non essere stato irriverente citando il Vangelo, ho ricordato questo passo perché riflette la nostra cultura del Mediterraneo. Infatti, ci stiamo accalorando nella discussione su un tema che gli amici della Lega insistono nel definire federalismo, ma che noi che siamo autonomisti per memoria (da molto prima che nascesse il federalismo) chiamiamo autonomismo, essendo animati dalla convinzione che la libertà vive se c'è la comunità ed esiste se c'è il rapporto personale.

Il primo limite di questo disegno di legge - anche se non posso sviluppare una riflessione su tutti i passaggi - è che non va all'essenziale e non costituisce uno schema di partenza. Anche qui vorrei fare una sola citazione: La Pira - che è stato anche un grande sindaco di Firenze - sosteneva che le istituzioni (e quindi anche le leggi) fossero il vestito della realtà. Non possiamo pensare che la legge sostituisca o alteri la realtà. Ebbene, questo disegno di legge è una gigantesca e complicatissima procedura e fallisce nell'obiettivo di andare all'essenziale e scoprire quale sia il momento più importante della tutela dell'autonomia locale, laddove una grande legge di riforma, la legge n. 142 del 1990, all'articolo 2 (che è stato successivamente reintegrato nel Testo unico), recita testualmente: «Le comunità locali, ordinate in comuni e province, sono autonome». Non è autonomo il Comune come ente o la Regione come istituzione, ma sono autonome prima di tutto le comunità.

È vero, quindi, che dobbiamo sforzarci come legislatori di costruire l'infrastruttura che serve a proteggere questa autonomia, ma penso che siamo andati oltre nel costruire un sistema fatto di tante deleghe, dal momento che è francamente eccessivo per noi parlamentari - oggi di opposizione, ma ambiamo a diventare forza di Governo (quindi vale oggi per noi e può valere domani per i colleghi dell'attuale maggioranza) - spogliarci di un potere legislativo, non sapendo esattamente quale sia la delega che conferiamo al Governo.

A me va bene che si dica - come ha fatto poco fa il collega della Lega - che si forza la mano quando si afferma che l'ICI sulla prima casa non è correttamente fondata. Avrei qualche obiezione da fare, ma mi astengo. Vorrei però sapere come parlamentare, oggi dell'opposizione, qual è il tributo che si immagina di conferire al Comune. Ho scorso tutta la legge, l'ho letta da capo a fondo, ma non c'è scritto. Signor Presidente, dovrei conferire una delega al Governo, perché legiferi al mio posto come parlamentare, senza conoscerne la ragione? Questo vale per la Provincia, ma anche per la Città metropolitana e la Regione. Stiamo dando una delega al Governo perché legiferi al posto del Parlamento, e non conosciamo quale sia l'oggetto della delega e i criteri direttivi. Ecco perché l'obiezione avanzata stamattina dall'UDC nella pregiudiziale di costituzionalità può rappresentare effettivamente un problema serio per questo disegno di legge.

Andrò al dunque dicendo una cosa anche al senatore Pastore, il quale stamane credo abbia commesso - non me ne voglia - un errore di entusiasmo quando per rispondere alla richiesta di non procedibilità del Gruppo UDC-SVP-Aut ha detto che la perequazione non è in discussione con questo disegno di legge in quanto rimane in capo allo Stato e la si organizza attraverso la Regione. Ciò avviene - dice testualmente il senatore Pastore - perché l'organo regionale «è il punto di riferimento del federalismo fiscale». Questo è un errore perché la nostra Costituzione ha stabilito una cosa che i federalisti di tutto il mondo capiscono quando la leggono: il nostro, se lo è, è un sistema federale molto particolare fondato sulla cosiddetta equiordinazione, termine complicato ma molto ben comprensibile. Se dunque noi a livello di Costituzione abbiamo questo principio saldo ma poi organizziamo un sistema con questa delega e la maggioranza, attraverso il senatore Pastore, dice che la Regione è l'organo di riferimento, è chiaro che stiamo facendo una cosa sbagliata.

Presidente, concludo dicendo che se ci sporgessimo un po' al di là di tutto quello che è scritto in questo complicatissimo disegno di legge e ci sforzassimo di capire che il problema non è individuare qual è il costo dell'asilo nido nell'ultimo paese della Calabria - senza dubbio sarà anche quello il problema - ma registrare che sulle grandi voci di spesa dello Stato e della Repubblica italiana (la previdenza, la sanità e l'assistenza) vi è un'eccedenza di spesa. Ciò è vero, ma è concentrato nelle Regioni più ricche: il prodotto interno della Lombardia, fatte le debite proporzioni, non è in linea con

la spesa previdenziale della stessa Regione Lombardia e via dicendo. Allora, noi facciamo bene a compiere questa operazione che ha l'obiettivo di avvicinare il centro di spesa alla responsabilità di chi determina la spesa. Lo abbiamo fatto già in passato, però non credo che con questo provvedimento noi raggiungiamo l'obiettivo e non credo che questa sia la vera rivoluzione di cui si vuole parlare.

È venuto qui il ministro Tremonti - lo aspettiamo come ci ha preannunciato il ministro Calderoli - e ha detto che la Costituzione del 1948 ha dentro di sé un grande spirito autonomista. Lo ha detto il ministro Tremonti; è nei verbali delle nostre Commissioni. Vorrei finire proprio così: se è vero - e penso che lo sia - quello che ha detto il ministro Tremonti, dov'è allora la bandiera ideologica sventolata in questi 15 anni in forza della quale, in termini astratti e generali, noi - in questo caso mi faccio carico delle generazioni precedenti che hanno calcato la scena politica - avremmo esercitato ed immaginato un sistema centralistico dove Roma è ladrona e dove tutto viene sequestrato dal centro? Mi pare che ideologicamente c'è solo qualcuno che ha esercitato una forzatura e, forse, ancora oggi la vuole esercitare. (*Applausi dal Gruppo PD e del senatore Astore*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Stradiotto. Ne ha facoltà.

STRADIOOTTO (PD). Signor Presidente, signor Ministro, onorevoli colleghi, siamo finalmente giunti alla discussione e all'approvazione del disegno di legge sul federalismo fiscale. Utilizzo, non a caso, la parola finalmente. Il federalismo fiscale arriva, infatti, in quest'Aula con oltre 7 anni di ritardo. Tanti ne sono trascorsi da quando il Parlamento approvò la riforma del Titolo V della Costituzione, poi ratificata dal popolo italiano il 7 ottobre dello stesso anno con il *referendum* confermativo.

Nel 2001 il Governo di centrodestra invece di riprendere la modifica costituzionale approvata dalla maggioranza di centrosinistra preferì accantonarla per cimentarsi in un'ulteriore riforma chiamata *devolution*. Seguirono 5 anni impiegati per produrre l'ennesimo testo costituzionale che poi è stato bocciato dai cittadini con il *referendum* del 25 e 26 giugno 2006. Se nel 2001 fosse stato adottato subito il federalismo fiscale, peraltro in una congiuntura economica certamente più favorevole di quella attuale, oggi potremmo già apprezzarne gli aspetti positivi. Invece, quella che discutiamo in queste ore, nel bel mezzo di una gravissima crisi economica e sociale, è una riforma portata in Parlamento senza che vi sia stata la previsione di alcun tipo di risorsa aggiuntiva. Anzi, il testo non contiene neanche l'ombra di un numero o di un'aliquota. E, badate bene, stiamo parlando di materia fiscale!

Spero poi che nessuno si sorprenda del fatto che, per attuare il federalismo fiscale, saranno necessarie maggiori risorse. Sul punto vorrei richiamare l'attenzione dei più distratti tra noi: per riuscire ad attuare il federalismo fiscale sarà necessario garantire alle diverse istituzioni, a tutti i livelli, le stesse risorse di cui hanno beneficiato finora, mentre i territori che oggi sono penalizzati, con un rapporto squilibrato fra le entrate tributarie prodotte e le risorse trasferite, dovranno ottenere fondi aggiuntivi. Il risultato è chiaro: nel complesso il federalismo fiscale ci costerà molto di più, quantomeno nella fase di avvio. Non potete negarlo, per far partire il federalismo nei primi cinque anni servono più risorse; poi gli effetti della riforma sull'efficienza e sulla lotta all'evasione inizieranno a dare i loro frutti. Ammettetelo, i 4 miliardi di euro che avete buttato per le vostre sciagurate scelte su Alitalia oggi sarebbero stati utilissimi per avviare questa riforma.

Quando il centrosinistra approvò, nel 2001, la riforma del Titolo V, la spinta principale veniva dalla constatazione dell'anomalo funzionamento dei diversi livelli istituzionali e dell'iniqua distribuzione delle risorse nel Paese. Nonostante alcuni spunti importanti, l'attuazione della riforma è rimasta incompleta. Permane una confusione di ruoli fra le diverse realtà amministrative, con frequenti accavallamenti delle responsabilità fra Stato, Regioni, Province e Comuni. La conseguenza è che i cittadini e le imprese, che hanno la necessità di interloquire con la pubblica amministrazione, si trovano contro un impenetrabile muro di gomma che li fa rimbalzare tra i diversi uffici interessati; un inestricabile labirinto di competenze, di norme, di cavilli.

L'esigenza di semplificare è, dunque, più viva che mai. Il Partito Democratico ha proposto, fin dall'inizio, che nel testo confluissero anche le norme sul funzionamento delle autonomie locali (la famosa Carta delle autonomie). Purtroppo non siamo stati ascoltati e le regole fondamentali su "chi fa cosa" fra i diversi livelli istituzionali non ci sono. Questa mancanza si tradurrà in una grande difficoltà nello stabilire i vari costi standard dei servizi per stabilire il giusto fabbisogno di ogni territorio.

Creare una pubblica amministrazione più efficiente è uno dei due obiettivi prioritari della riforma federale. L'altro è rendere più equa ed equilibrata la distribuzione e l'utilizzo delle risorse, che la pubblica amministrazione nel suo complesso raccoglie ed eroga. Avvicinare il luogo in cui viene effettuato il prelievo fiscale a quello in cui le stesse risorse vengono impiegate per realizzare opere

o per dare servizi incentiva il senso civico dei cittadini e aumenta la loro sensibilità nella lotta all'evasione fiscale e agli sprechi. Certo, per incentivare il senso civico servono norme fiscali semplici e chiare. Solo così il cittadino riesce a comprendere dove vanno a finire le tasse pagate. Nelle Regioni a Statuto speciale, ad esempio, i cittadini sanno già oggi quanto resta nel territorio.

Purtroppo, la riforma che stiamo discutendo e votando non contiene questa semplificazione. Non chiarisce, inoltre, in che modo si intende affrontare lo squilibrio esistente fra le risorse assegnate alle Regioni a Statuto speciale rispetto a quelle ordinarie. Proprio la situazione anomala delle Regioni a Statuto speciale crea una situazione di iniquità difficilmente spiegabile ai cittadini delle altre Regioni e così assistiamo a fenomeni di vero disagio, che potrebbero addirittura sfociare in problemi di ordine pubblico nei territori di confine fra le Regioni a Statuto ordinario e quelle a Statuto speciale.

Questa riforma riuscirà a produrre effetti benefici solo se metterà in piedi un sistema più chiaro, più semplice, più equo di quello attuale. Sul versante della riduzione degli sprechi sarà un'ottima arma nel momento in cui conterrà il principio secondo cui a una maggiore autonomia deve corrispondere una maggiore responsabilità. I due elementi dovranno essere inscindibili.

Per responsabilizzare, promuovere il senso civico e, a cascata, ridurre l'evasione fiscale sarà tuttavia indispensabile - ribadiamolo - che il federalismo fiscale contenga norme chiare e semplici che permettano al cittadino di capire dove vanno a finire i propri soldi.

Il disegno di legge sottoposto alla nostra approvazione si muove nella direzione opposta. Non semplifica, ma complica. Già oggi, il sistema fiscale italiano è fra i più complessi del mondo e l'impressione è che, con le norme contenute in questo disegno di legge, la complicazione tenda ad acuirsi. Il contribuente, per capire dove andranno a finire i propri soldi, versati con tasse e tributi, dovrà districarsi in un insieme di meccanismi incomprensibili per i non addetti ai lavori. Quanto più logico e ovvio sarebbe stato prevedere un unico tributo proprio per ogni livello istituzionale, in modo semplice e chiaro! Ovviamente, il tutto compensato da diversi meccanismi di compartecipazione e perequazione dei maggiori tributi nazionali a favore delle autonomie territoriali, in sostituzione dei trasferimenti erariali. Per una questione di semplificazione e trasparenza sarebbe stato utile almeno togliere il complicato meccanismo delle doppie addizionali a favore dei Comuni, e anche non prevedere la novità delle aliquote riservate per le Regioni.

Tutti quei meccanismi che impediscono al cittadino di comprendere dove realmente vanno a finire le tasse versate sono i veri nemici del federalismo perché rendono impossibile l'identificazione delle responsabilità! Faccio un esempio di semplificazione: i sindaci del Veneto stanno portando avanti una proposta semplicissima, che può essere attuata fin da subito, che chiede che ai Comuni venga riconosciuta, in sostituzione dei trasferimenti, una compartecipazione del 20 per cento del gettito IRPEF prodotto dai rispettivi territori. La proposta del 20 per cento è modificabile, con una percentuale diversa, ma dobbiamo riconoscere che è un meccanismo semplice e di facile comprensione per il cittadino.

Per quanto riguarda i Comuni, ritengo sciagurato quello che il Governo ha fatto sei mesi fa con l'abolizione dell'ICI sulla prima casa, senza che questa sia stata compensata con adeguati trasferimenti statali. Naturalmente tutto questo dovrebbe essere inquadrato nell'ambito di un Patto di stabilità intelligente, equo e razionale. Molto più razionale di quello attuale, che di fatto è uno strumento iniquo, bizantino e irrazionale. Proprio in questi giorni lo avete reso ancora più iniquo con le deroghe approvate a favore del Comune di Roma.

Ho presentato alcuni emendamenti al testo al fine di prevedere un Patto di stabilità per gli enti locali equo e razionale. Mi auguro che le modifiche proposte vengano accolte.

Concludo, signor Presidente. Oggi arriva in Aula questo disegno di legge che, in sostanza, in tema di federalismo fiscale, non è altro che una cornice che limita gli ambiti di intervento e mette i paletti per i futuri decreti attuativi. Non ci sono scelte coraggiose. Si accontentano tutti, anche quei territori che già oggi sono privilegiati. Nessun numero, nessuna aliquota. Tutto è demandato a successivi decreti che saranno firmati dal Ministro dell'economia, Ministro del quale peraltro non abbiamo potuto sentire il parere. Resta il timore che i decreti attuativi, se e quando arriveranno, non potranno stimolare quelle scelte che né il Governo, né il Parlamento sono stati in grado di fare fino ad oggi. Resta, fondatissimo, il timore che l'intero meccanismo possa inevitabilmente incepparsi.

Inutile negarlo: questo testo porta con sé una serie di contraddizioni che non siete riusciti a risolvere perché in questi mesi siete stati occupati a tenere a bada le parti politiche della vostra coalizione contrarie alla riforma e lo avete fatto attraverso concessioni di tipo clientelare. Ricordo i 140 milioni di euro a favore di Catania, le deroghe al Patto di stabilità per il Comune di Roma, oltre al finanziamento eccezionale di 500 milioni di euro per lo stesso Comune. Se a questo aggiungiamo

che avete voluto inserire nel testo del federalismo l'articolo che prevede l'istituzione di Roma capitale appare chiaro che questa riforma è frutto di una continua mediazione.

Il federalismo può essere uno strumento per combattere le ingiustizie e le iniquità presenti nel nostro Paese, ma questo strumento può funzionare se viene costruito senza mediazioni irrazionali con effetti che moltiplicano le iniquità.

Concludo Presidente, al nostro Paese serve un buon federalismo fiscale. Temo che il testo prodotto non riuscirà a darcelo. Temo che già dai primi decreti attuativi i veti incrociati e la indisponibilità a cedere quei privilegi che alcuni territori nel tempo hanno consolidato impediranno di fare le scelte necessarie all'interesse generale. Per il bene del nostro Paese spero di sbagliarmi. (*Applausi dai Gruppi PD e IdV. Congratulazioni*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Pastore. Ne ha facoltà.

PASTORE (PdL). Signor Presidente, onorevoli colleghi, signori Ministri, ci troviamo ad affrontare oggi una seduta quasi storica. Non per enfatizzare il momento, ma oggi affrontiamo un disegno di legge che, nella sua formulazione e in tutta la fase di attuazione, richiede uno sforzo forse non paragonabile ad altri fatti dal legislatore in questi sessanta anni di vita repubblicana.

La stessa riforma tributaria degli anni 1971-1973, che fu una riforma sostanzialmente e fortemente modificativa dell'assetto preesistente, proprio con il suo obiettivo di centralizzare i tributi, pur istituendone di nuovi non ha determinato quegli scompensi e quelle difficoltà operative che indubbiamente sono insite in un processo così complesso, che dobbiamo però tendere ad eliminare in modo da renderlo efficace ed effettivo.

Con riguardo all'intervento del collega Morando che, così come avvenuto in Commissione, celebra nell'iniziativa del PD l'attuazione dell'articolo 119, voglio ricordare all'Assemblea, come feci in Commissione, che il centrodestra ha sempre guardato con grande rispetto alla riforma del Titolo V, pur rappresentandosi da subito le difficoltà, le antinomie, le contraddizioni, la confusione che quella riforma avrebbe determinato, come poi è avvenuto.

Già nel 2001 si è posto il problema di portare ad attuazione concreta quella riforma, procedendo nel contempo ad una sua correzione, senza tradirne i principi ispiratori, ma proprio per semplificarla e rendere il processo attuativo ancor più spedito e più semplice, considerando le ricadute che questo processo avrebbe determinato sulle istituzioni, sulle imprese, sulle famiglie, sui singoli cittadini. Quindi, si sposò il processo di attuazione e furono approvate leggi importanti: la legge La Loggia, ad esempio, che attuava parti significative della riforma del Titolo V e che conteneva anche una norma di delega per riscrivere quel Testo unico degli enti locali proprio alla luce del nuovo modello che la Costituzione proponeva per gli enti locali. Fu approvata la legge Buttiglione che sostituiva la legge La Pergola, la cosiddetta legge che disciplina l'attuazione degli obblighi comunitari. Anche questo è stato un passo determinante perché si cercava di dare seguito alla riforma costituzionale rendendo adeguato il modello legislativo ordinario a quella riforma.

Nel contempo, si mise mano anche ad una profonda riforma costituzionale che fu demonizzata dal centrosinistra, forse poco spiegata da noi e quindi poco compresa dai cittadini, che però portava sul tappeto temi che anche oggi sono posti prepotentemente e sono iscritti nell'agenda politica: il problema, innanzitutto, di una semplificazione del quadro del federalismo. Infatti, chi ama e vuole perseguire questo nuovo modello di Stato e di rapporto tra cittadino e istituzioni sa benissimo dopo l'esperienza di questi anni che, se il rapporto è eccessivamente complicato e conflittuale, alla fine a prevalere è la ragione del più forte; non c'è più la ragione che impone la legge, ma la ragione del più forte che è lo Stato.

Si pose inoltre il problema di creare il Senato federale, ed anche in quest'Aula abbiamo ascoltato l'invocazione all'introduzione di una Camera federale nel nostro sistema, come si pose allora e si pone oggi fortemente e prepotentemente la necessità che, a fronte di un sistema aperto e forte di autonomie locali, ci sia un sistema di governo forte, responsabile, autorevole, ma non certamente autoritario.

Quel tipo di riforma complessiva non passò, ma oggi alcuni di questi passaggi sono necessari, proprio per rendere meno complesso il percorso verso un federalismo compiuto. È necessaria quindi una riscrittura, non tanto delle competenze regionali quanto dei rapporti e dei modi di attuazione di tali competenze, dei processi che portano le Regioni e le autonomie ad impossessarsi di quelle funzioni ed attribuzioni che il nuovo testo costituzionale loro demanda. Su tale aspetto bisogna riflettere. In tale processo c'è il Senato federale e c'è anche un meccanismo di intervento da parte delle leggi regionali che sono - e voglio un attimo replicare al collega che citava il mio intervento sulla questione pregiudiziale - l'altra faccia del federalismo.

Infatti, il federalismo, anche quello fiscale, si pone soprattutto sul piano legislativo. I titolari delle funzioni legislative sono lo Stato, da una parte, e le Regioni, dall'altra. Le autonomie locali hanno importanti funzioni e prerogative, ma certamente non hanno la funzione legislativa. Questo è allora un altro percorso che occorre fare contestualmente al processo di attuazione del federalismo.

Il disegno di legge che abbiamo di fronte ha un grande pregio (che qualcuno vede però come un difetto), quello di possedere una flessibilità che può essere utilizzata anche in un contesto normativo riammodernato, rivisitato e riequilibrato, quale potrebbe essere quello di un nuovo contesto normativo costituzionale.

La Costituzione contiene inoltre delle ulteriori questioni che incidono sull'attuazione del federalismo: a parte il ragionamento sulle competenze confuse, ci sono le competenze variabili, quelle dell'articolo 116, che aprono nuovi scenari. È necessaria quindi una normativa flessibile, ma anche una riflessione sull'articolo 116. Inoltre, abbiamo le autonomie speciali, le Regioni a Statuto speciale, che hanno indubbiamente le loro competenze storicamente determinate e definite, che nessuno vuole contrastare o modificare, ma anche le nuove competenze che la modifica del Titolo V ad esse attribuisce in misura più o meno ampia, a seconda della relazione esistente tra la novella del Titolo V e gli Statuti regionali vigenti dagli anni '40. Si tratta di un altro elemento che credo il disegno di legge abbia ben tenuto presente e che, in ogni caso, va ulteriormente approfondito in fase di attuazione. Non escludo che in un percorso di riforma costituzionale si possano individuare dei punti più fermi e più sicuri.

Oltre il percorso costituzionale - e qui abbiamo avuto occasione di registrare anche da parte del Governo un impegno preciso, che credo si tradurrà a breve anche nell'approvazione di testi governativi - c'è il problema delle funzioni delle autonomie locali. Ho già accennato prima che una delle preoccupazioni che avevamo due legislature fa fu proprio quella delle nuove funzioni dei Comuni, tant'è che la cosiddetta legge La Loggia conteneva una delega in questo campo. Tale delega non fu esercitata; forse era troppo ambiziosa, forse non era maturo il momento, ma comunque a questi temi occorre metter mano. Anche in questo caso occorre proporre un intervento che semplifichi e chiarisca il quadro sostanziale che deve essere tenuto presente dal legislatore fiscale nel momento in cui dovesse approvare i decreti legislativi.

È un grande progetto. Ritengo sia senz'altro merito della Lega l'aver iscritto nell'agenda politica, con tempi precisi, il processo che oggi iniziamo ufficialmente in quest'Aula. Credo anche che ogni spirito liberale non possa che condividere questa grande aspettativa, questo grande traguardo che è tipico di ogni Stato, dove si vuole mettere al centro del sistema pubblico il cittadino, in tal modo avvicinando e rendendo omologhi il centro di spesa ed il centro di entrata. Avvicinando i cittadini alle istituzioni che ricevono e spendono risorse si può realizzare anche un grande principio di libertà e di democrazia.

Siamo agli inizi di questo cammino che credo possa essere ampiamente condiviso e portare anche a un miglioramento del rapporto tra cittadini e istituzioni e anche tra cittadini e politica, perché maggiore trasparenza, maggiore chiarezza e maggiore consapevolezza possono essere elementi che aiutano ad avviare a soluzione la grande "questione morale" che colpisce in questo momento, ma non da oggi, le nostre istituzioni e la nostra attività politica. (*Applausi dai Gruppi PdL e LNP*).

PRESIDENTE. È iscritta a parlare la senatrice Baio. Ne ha facoltà.

BAIO (PD). Signor Presidente, mi scuso di non essere stata presente prima. Consegnereò il mio intervento scritto e mi limiterò a fare delle brevissime osservazioni.

L'attuazione del federalismo fiscale comporta il siglare un accordo in cui il concetto di solidarietà ne tessa le fila: il cittadino, in quest'ottica, mette a disposizione le proprie risorse nei confronti degli altri, in modo da far sì che il dovere verso lo Stato e verso la comunità più vicina consenta di determinare quella solidarietà orizzontale che affianca e rafforza la solidarietà verticale.

In questi mesi, l'immanenza dell'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione si è trasformata in imminenza di risultato. All'interno della Commissione si è fatto molto e anche il Partito Democratico ha contributo, a mio e nostro giudizio, in modo determinante. Crediamo, però, che si debba fare ancora molto. Ciò che serve è soprattutto un'armonia tra la riforma del federalismo fiscale, la Carta delle autonomie, l'attuazione degli articoli 114 e 117 della Costituzione e la riforma del Senato federale. Rischieremmo altrimenti, come è stato ben spiegato dal collega relatore Vitali, di dare nuovo carburante ad una macchina già vecchia, obsoleta e superata. In fondo, noi stiamo chiedendo molto ai cittadini, chiediamo soprattutto un atto di fiducia e dobbiamo essere in grado di dare gli strumenti e di consentire loro di capire dove vogliamo andare.

Voglio qui aggiungere un'osservazione da me fatta anche in Commissione, ma che mi sento di riproporre all'interno dell'Aula. Attraverso questa riforma, si tratta di riprendere anche un altro

concetto, accanto ai tre principi cardine della individualità, della progressività e della centralità: si tratta di coniugare, sostanzialmente, l'articolo 53 della Costituzione con l'articolo 29 della stessa, quindi cercare anche di porre in essere la capacità contributiva individuale insieme a quella della comunità familiare.

Questo è un altro punto aperto sul quale il Partito Democratico ha dato un contributo non indifferente grazie all'introduzione nel testo iniziale del patto di convergenza, attraverso il quale il passaggio dalla spesa storica ai costi standard per le Regioni dà la possibilità alle stesse di offrire ai cittadini maggiori servizi, quali gli asili nido o alcuni servizi di carattere scolastico.

Dobbiamo cercare di sanare quello squilibrio territoriale nell'offerta dei servizi così da coniugare meglio quelle tre parti dell'Italia. Noi crediamo, comunque, che il federalismo sia ormai una scelta matura, capace di coinvolgere tutti, dai singoli cittadini, agli enti territoriali, alle istituzioni centrali. Proprio in questa *liaison*, per alcuni forzosa e per altri cercata e voluta, sta anche la grandezza di questo provvedimento.

Certo, resta un *punctum dolens* all'interno di questo dibattito e credo che anche alcuni esponenti della maggioranza riconoscano questa nostra osservazione. La prima scelta del Governo, quella di abolire l'ICI, che pesa per circa il 25 per cento sul gettito complessivo, non è andata sicuramente in questa direzione ma ha tolto l'unica imposta locale. Sarebbe quindi doveroso che in questa sede il Governo mettesse a disposizione le risorse compensative adeguate per offrire le risorse necessarie agli enti territoriali ad affrontare i cambiamenti.

Occorre anche - e per noi del Partito Democratico è indispensabile - che l'ambito dell'autonomia tributaria degli enti territoriali sia ben definitiva, perché non si può essere approssimativi su questo tema, ma occorre un *numerus clausus* che non lasci spazio ad interpretazioni.

Fino ad oggi, l'applicazione dell'articolo 119 della Costituzione ha confermato la sperequazione tra le Regioni del Nord e del Sud, non ha uniformato e corretto la diversa qualità e quantità dei servizi al cittadino e soprattutto ha accentuato la diffidenza del cittadino nei confronti dell'amministrazione delle risorse pubbliche. La vera sfida, quindi, è quella di permettere ai cittadini di avere gli stessi diritti dalla Valle d'Aosta alla Sicilia, senza doversi spostare per ottenere, ad esempio, le cure, i livelli essenziali di assistenza (LEA), in campo sanitario.

La famiglia ed il cittadino devono restare il fulcro del provvedimento, cui poter assicurare livelli essenziali di prestazioni civili e sociali, ma occorre stabilire quali siano e poi lasciare alle Regioni la scelta di plasmarli a seconda delle necessità locali. Appare quanto meno discutibile che il Governo abbia deciso di escludere, ad esempio, il trasporto pubblico; non è chiaro se l'edilizia scolastica rientri oppure no nei livelli essenziali di prestazione. Sarebbe bene, dunque, se anche grazie a questo dibattito, che mi sembra pacato e sereno, si chiarisca tale punto.

Per noi del Partito Democratico il federalismo fiscale deve rappresentare anche l'occasione per superare il tema dell'evasione fiscale - che è un vero scandalo - e quindi si tratta di garantire la trasparenza. In proposito è importante quella proposta avanzata dal Partito Democratico di istituire una Commissione bicamerale, che ci permetterà di controllare i decreti attuativi, purché attraverso il suo Regolamento interno essa sia indipendente: sul punto vogliamo essere molto chiari!

Concludo il mio breve intervento citando le parole - lo faccio con uno spirito profondamente laico - usate da Carlo Maria Martini nella presentazione del documento della Diocesi ambrosiana sul federalismo solidale: «Dobbiamo favorire il dibattito ed educare al discernimento per trovare, insieme, i modi più opportuni ed adeguati per l'edificazione e lo sviluppo di una società adulta e solidale, attraverso una più efficace articolazione della convivenza, che faccia crescere la qualità sia della persona umana, sia delle relazioni sociali».

Speriamo che, attraverso questo dibattito e l'accoglimento almeno di alcuni degli emendamenti presentati con uno spirito costruttivo, si riesca ad offrire un buon servizio all'intera comunità italiana. (*Applausi dal Gruppo PD*).

PRESIDENTE. Senatrice Baio, la Presidenza l'autorizza a consegnare il testo scritto del suo intervento.

È iscritto a parlare il senatore Giaretta. Ne ha facoltà.

GIARETTA (PD). Signor Presidente, sappiamo che nell'opinione pubblica con il termine federalismo si intendono tante questioni. Esso viene considerato come uno strumento per porre rimedio a deficit strutturali del nostro Paese. Vi è il tema della questione fiscale, uno scambio ineguale che in molti territori viene avvertito tra ciò che il cittadino dà alle istituzioni pubbliche e ciò che riceve in cambio. Vi è poi il grande tema della pressione burocratica, che a volte pesa per la vita delle aziende più di quanto possa contare la pressione fiscale. Vi è il tema di una inefficiente perequazione: quella solidarietà tra territori che non produce risultati apprezzabili di ammodernamento e di elevamento della prestazione dei servizi. Vi è l'evidente distorsione del

sistema di trasferimento per i Comuni, che sono il cuore del federalismo in Italia. Se noi pensiamo che un cittadino di un Comune della Lombardia riceve dallo Stato, *pro capite*, 189 euro, uno del Veneto 240 euro, uno della Calabria 490 euro e uno della Sicilia 570 euro, ci rendiamo conto che c'è una sperequazione inaccettabile tra i cittadini.

Ritengo che vi siano molte aspettative sulla prospettiva di passare ad un sistema in cui il federalismo diventi uno strumento di soluzione e penso perciò che un fallimento trascinerebbe con sé non solo la maggioranza, ma tutta la credibilità delle istituzioni. Per tale ragione ci siamo impegnati a suo tempo con l'approvazione del Titolo V e ci siamo impegnati in questo passaggio per proporre le modifiche che ritenevamo necessarie.

Credo che ci siano due grandi questioni politiche da affrontare. La prima è come rimediare a questo eccesso di inefficienza nella produzione dei servizi pubblici. In molti campi ci sono costi troppo elevati e troppo differenziati, senza ragioni oggettive alla base di un differenziale così elevato. Attenzione: non è il livello di governo che giustifica questo differenziale. Ci sono servizi interamente gestiti dallo Stato (è il caso della scuola) che hanno *output* di efficienza territoriali molto diversi. Vi sono esempi di scuole che dipendono ugualmente dallo Stato, ma che producono livelli di formazione assolutamente differenti sul territorio. Oppure ci sono servizi interamente affidati alla responsabilità decentrata delle Regioni (pensiamo alla sanità), in cui pure permangono fortissimi differenziali di efficienza. La seconda grande questione è che occorre un nuovo patto nazionale di redistribuzione delle risorse. Quello che c'è non regge più. Semplificando un po', diciamo che non regge al Nord. È vero che il Nord è la parte più ricca del Paese, ma è anche la parte che deve affrontare le più intense trasformazioni.

Il sistema delle autonomie locali è sotto stress perché c'è un forte innalzamento dei livelli di richiesta di nuovo *welfare*. Penso al forte invecchiamento delle popolazioni o alla forte trasformazione della base sociale delle comunità locali, con nuovi cittadini che entrano nel territorio nazionale. Ricordo, solo a titolo di esempio, che nel mio territorio ci sono dati sull'affluenza scolastica che dimostrano che, in molte scuole elementari, il 40 per cento degli iscritti sono bambini nati fuori dal territorio italiano o nati in Italia da genitori stranieri. Penso inoltre al grande tema della qualità delle nostre città e al loro degrado. C'è quindi una nuova richiesta di servizi e, insieme, lo stress di molti territori, alle prese con una fortissima competitività internazionale che richiede nuove infrastrutture. Ma questo patto non regge neanche al Sud. Il *surplus* di trasferimenti realizzato con queste regole non ha prodotto, per quei cittadini e per quei territori, nuovi servizi e nuove capacità competitive.

Rispetto a queste necessità, il disegno di legge in esame soddisfa? È una risposta adeguata? Direi un po' sì e un po' no. Voglio anch'io dare atto ai ministri Bossi e Calderoli di aver fatto una scelta saggia e di aver compreso non solo che, in materia di regole e di quadro costituzionale, è bene che si trovi un'intesa, ma anche che, poiché il percorso del federalismo sarà lungo e richiederà il consenso di una pluralità di istituzioni, tanto più può essere solido questo percorso quanto più solide e condivise sono le sue fondamenta. In questo caso la scelta del Governo è stata netta e noi ne diamo atto volentieri. Penso che se questa strada fosse seguita più spesso si otterrebbero buoni risultati.

La valutazione positiva riguarda il fatto che nel sistema si introduce con chiarezza un principio di trasparenza e di responsabilità; due parole piuttosto assenti nel sistema istituzionale italiano. Il sistema dei costi standard con il patto di convergenza, che abbiamo proposto e che è stato introdotto, indubbiamente adempie a questo obiettivo e nel tempo sarà capace di produrre dei risultati importanti.

Tuttavia, anch'io devo richiamare la parte che manca. Immagino ci sia un motivo per cui non siamo riusciti ad ottenere finora - e credo non l'otterremo - dal Ministro dell'economia il quadro delle simulazioni delle risorse: il motivo non è tecnico, ma politico. Quando, infatti, si producesse tale quadro di simulazioni si dimostrerebbe che non siamo in presenza di una rivoluzione, ma piuttosto di un aggiustamento che, se i decreti delegati saranno fatti bene, potrà andare nella giusta direzione, ma non vi sarà affatto la rivoluzione che si vuole proporre nella comunicazione politica. Come non credo ci sarà l'adeguata semplificazione e trasparenza fiscale che rappresenta uno degli elementi importanti di un sistema federale. Resta, purtroppo, un sistema molto barocco, fatto di un complesso sistema di tributi di diversi fondi. Sarà pertanto importante vedere come i decreti delegati riusciranno a dipanare la complessità che, purtroppo, resta.

Poi, naturalmente, manca la parte istituzionale. Anch'io sono convinto che senza la Carta delle autonomie che ridefinisce il sistema dei poteri locali, le competenze e il Senato federale, non potrà esserci vero federalismo.

Signor Presidente, concludo dicendo che tutto ciò, la parte positiva e la parte negativa che abbiamo cercato di mettere in luce, si tiene nella misura in cui, in attesa del federalismo che verrà e che

richiede tempi lunghi, troppo lunghi rispetto a quanto io penserei necessario per il Paese, ciò che darà credibilità al percorso sono le scelte quotidiane che il Governo farà. Infatti, se non si eviterà lo strabismo, che oggi c'è, tra il federalismo promesso e proclamato e le scelte di tutti i giorni, che vanno in direzione di una diminuzione degli spazi di autonomia dei Comuni e verso l'adozione di criteri che non premiano il merito e l'efficienza dei Comuni - mi rivolgo ai Ministri qui presenti - la vostra ambizione di riuscire ad arrivare ad un risultato sarà indebolita. Occorre coerenza tra l'ambizione di questo disegno e le politiche quotidiane, una coerenza che finora non c'è stata.

In Italia il federalismo si realizzerà se sarà un federalismo municipale. Le politiche fin qui adottate in direzione di una compressione dell'autonomia e della capacità di azione dei Comuni essiccano in sé le radici di una prospettiva federale. Dunque, come abbiamo fatto in Commissione, la nostra posizione è di partecipare positivamente ai lavori, perché siamo autenticamente federalisti, ma richiamiamo la necessità di non dover più vedere attuate, nel frattempo, politiche distruttive dell'autonomia dei Comuni e di quei principi di merito, di responsabilità che sono la base di un moderno municipalismo. *(Applausi dai Gruppi PD e IdV)*

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Pardi. Ne ha facoltà.

PARDI *(IdV)*. Signor Presidente, onorevoli colleghi, membri del Governo, il federalismo fiscale apparentemente è un concetto abbastanza semplice: il percorso è andato chiarendosi nel corso della discussione pubblica e della discussione parlamentare. Si è infatti partiti da un inizio forse un po' farraginoso in cui appariva come la proiezione di un modello che è stato detto - forse erroneamente - lombardo, in base al quale il federalismo si qualificava come una sorta di realizzazione di un meccanismo per cui le Regioni si tengono le proprie risorse, naturalmente, con le sperequazioni che ne sarebbero nate.

Questa impostazione è stata modificata nel dibattito collettivo a più voci, cui abbiamo partecipato tutti, ed ha assunto la forma di un progetto di semplificazione dell'armatura fiscale dello Stato.

Se dovessi spiegare a degli studenti che cos'è il federalismo fiscale, comincerei dicendo che è il tentativo di semplificare l'armatura fiscale dello Stato, sulla base di una maggiore autonomia e responsabilità degli enti territoriali.

Si tratta di un intervento in un certo senso abbastanza semplice dal punto di vista logico, che si colloca però in un contesto molto complicato, ed è proprio tale contesto a renderlo difficile. Questo contesto è da ricondurre essenzialmente (e faccio qui un brevissimo richiamo storico) all'errore che il centrosinistra ha fatto nel 2001 di votare con i suoi soli voti la riforma del Titolo V della Costituzione, e all'errore ancora più grave che il centrodestra ha fatto nel 2006 di votare con i suoi soli voti una riforma globale della Parte II della Costituzione che poi, grazie al cielo, è stata bocciata dagli elettori. Lo voglio dire subito qui, perché non c'è nessun orgoglio di parte nel rivendicarlo: quella riforma è stata bocciata sì da una maggioranza di centrosinistra, ma con il contributo fondamentale e prezioso - e che bisogna riconoscere in pieno - di una parte significativa dell'elettorato di centrodestra, che non si è riconosciuta in quel disegno e che ha preferito salvaguardare la Costituzione com'era, piuttosto che ritrovarsi una Carta costituzionale dubbia, così com'era stata progettata.

Questo cammino contraddittorio ha avuto però, in un certo senso, un effetto benefico, quello cioè che oggi stiamo discutendo, in una forma diversa, con un spirito differente, più dialogico e più interlocutorio, una proposta di federalismo fiscale e non una riforma generale della forma dello Stato. Si tratta di un aspetto su cui bisogna soffermarsi.

Alcuni hanno osservato - anche tra di noi - che uno dei difetti del federalismo fiscale proposto con questo provvedimento è che esso verrebbe prima di un processo di modifica di tutti le istituzioni che concorrono e contribuiscono a realizzarlo, vale a dire di tutta l'armatura dello Stato. C'è chi ha pensato che per realizzare il federalismo fiscale si dovesse prima cambiare di nuovo tutta la configurazione di Regioni, enti locali, rapporti con lo Stato e così via. Trovo, invece, abbastanza positivo il fatto che stiamo dibattendo del federalismo fiscale senza dover oggi - e spero anche domani e domani l'altro - discutere di una nuova riforma globale della configurazione dello Stato.

Ognuno ha le sue ragioni da affermare ed io voglio dire la mia, perché ritengo che ciascuno debba esprimere anche dei punti di vista all'interno del proprio schieramento, con qualche tono particolare. Personalmente, temo che la costruzione di un regionalismo molto accentuato possa portare da una parte - e riprenderò questo discorso - all'idea di Regioni-Stato, che non condivido, e, dall'altra, possa soprattutto portare all'esigenza, da molti ventilata e che invece mi preoccupa, di un presidenzialismo forte, come contrappeso ad un regionalismo accentuato.

Io penso sia saggio discutere di federalismo fiscale, invece che di regionalismo accentuato e presidenzialismo forte, anche perché l'esperienza attuale ci dimostra che non c'è nessun bisogno di

rafforzare il potere esecutivo: è già abbastanza forte, troppo forte, e quello specifico di oggi è rafforzato da un potere extraistituzionale che in nessun'altra democrazia sarebbe accettato. È meglio quindi fermarsi qui.

Cogliamo l'occasione di realizzare la semplificazione dell'armatura fiscale dello Stato. Facciamolo, ma non possiamo tacere in questa sede le varie difficoltà che si presentano e che sono state tutte esperite nel corso del dibattito culturale in Commissione che ora si svolgerà anche in Aula. Molti colleghi sono già intervenuti su questo, ma vorrei semplicemente richiamare i titoli delle questioni che compongono l'orizzonte delle difficoltà insite nel processo di semplificazione.

Vi è la difficoltà di passare dal concetto di spesa storica a quello di costo standard: facile a dirsi, difficilissimo a farsi.

Bisogna realizzare la perequazione: mille rivoli di pensiero si sono addestrati su questo punto per cercare di trovare la via giusta della perequazione, ma ancora non è stata trovata.

Il collega Stradiotto è stato molto severo nell'ipotizzare una complicazione del fisco. Vorrei che non avesse ragione, ma temo che sia nel giusto. Il nostro compito, allora, poiché dobbiamo accomunarcici in uno sforzo comune, sarà quello di evitare che Stradiotto abbia ragione: dovremo impegnarci per fare in modo che non si determini una complicazione del fisco.

Vi è poi la questione della sperequazione tra Regioni a Statuto speciale e Regioni a Statuto ordinario: anche questo è un aspetto che pesa sull'orizzonte della discussione.

Per quanto riguarda le Regioni-Stato, è un punto su cui si è già discusso e su cui altri colleghi ritorneranno: l'idea di diluire la potenza dello Stato sulle Regioni e poi rafforzare le Regioni - come ha appena finito di osservare anche il collega Giaretta - finisce per annichilire o indebolire l'idea di un municipalismo forte. Vi è dunque una dialettica di elementi di cui bisogna tenere conto.

Ciò premesso, vi è la necessità, in questo processo di semplificazione dell'armatura fiscale, fondamentalmente di un equilibrio nella gestione delle risorse. Su questo bisogna intendersi: non parlerò di tutte le risorse economiche e finanziarie (su cui si pronunceranno altri colleghi molto più esperti di me), anche se nei dibattiti degli ultimi mesi ho imparato moltissime cose; voglio solo ricordare che, al di là delle grandezze economiche che compongono il ragionamento di natura fiscale, la ricchezza di una Nazione è costituita anche da moltissimi e diversi elementi che, pur non essendo tutti direttamente monetizzabili, non per questo hanno minor rilievo. C'è una parte della ricchezza della Nazione che è difficilissimo tradurre in euro, in dollari o in sterline, ma che fa parte della sua configurazione d'insieme. Vi è la necessità di riequilibrare sperequazioni territoriali - che non possono entrare dentro il federalismo fiscale - che incombono.

Mi limito a fare un solo esempio, ma può servire a chiarire ciò che intendo: una parte dell'Irpinia orientale è una selva di utilissime pale eoliche che insistono su un territorio che è pagato pochissimi soldi ai contadini, che vendono i 500 metri di terreno necessari per farci costruire la pala. Ebbene, il vantaggio economico derivante dall'installazione di queste pale non va nemmeno alla Regione, ma, nella stragrande quantità, va all'impresa, una multinazionale che gestisce la captazione del vento - che è di tutti - e che dà alla Regione e ai locali le briciole delle briciole. So che una fattispecie di questo tipo non rientra nel calcolo del federalismo fiscale, ma essendo quest'ultimo un processo di semplificazione dell'uso delle risorse, non può alla lunga non tener conto di queste formidabili e insidiose diseguaglianze che si attestano nella gestione del territorio.

Direi quindi che, andando avanti in questo processo di semplificazione, il nostro compito d'iniziativa propositiva e positiva è quello di tener sempre conto che bisogna salvaguardare i beni comuni: non sto ad elencarli perché li avete tutti ben presenti di fronte a voi.

La speranza e il pessimismo si possono combattere in una forma incerta: si può essere ottimisti, si può essere pessimisti. Io penso che oggi che ci siamo impegnati in quest'opera di contribuzione propositiva a modificare la legge dobbiamo avere un atteggiamento positivo, quindi non possiamo permetterci un eccesso di pessimismo; però devo osservare che la prassi di Governo non incoraggia questo tipo di orientamento positivo, perché le cose avvenute sotto i nostri occhi testimoniano una dilapidazione spaventosa di risorse che potevano essere utilizzate in maniera molto più significativa proprio a fini del federalismo fiscale e che, invece, sono state buttate in voragini insensate: penso ai soldi dati a Catania e a Roma Capitale, ai miliardi dati all'Alitalia, che rappresentano un peso economico straordinario che sarà sopportato dai cittadini e che non potranno essere utilizzati in altro modo.

In ultimo, l'Italia dei Valori si propone, in base a questo atteggiamento propositivo e positivo, di svolgere essenzialmente proposta e sorveglianza democratica. La sorveglianza democratica deve essere rivolta al vuoto virtuale creato dai decreti delegati. Questa è una legge delega, di cui molti hanno detto che è una scatola chiusa: io non penso che sia così, però potrebbe rischiare di esserlo. Se la legge delega sarà risolta da decreti delegati su cui il Governo eserciterà un dominio totale, senza il controllo e la possibilità d'interlocuzione dell'opposizione, l'Italia dei Valori, insieme al

Partito Democratico, manterrà sicuramente un atteggiamento di proposizione, ma anche di fermo controllo. (*Applausi dai Gruppi IdV e PD. Congratulazioni*).

PRESIDENTE. È iscritta a parlare la senatrice Poli Bortone. Ne ha facoltà.

POLI BORTONE (PdL). Signor Presidente, questo è un disegno di legge che, se può essere ampiamente condiviso nelle finalità, ha presentato degli elementi di criticità, tant'è che, fra la prima e l'ultima stesura, frutto di un paziente lavoro degli ottimi ministri Calderoli e Bossi, del relatore e delle Commissioni, vi sono differenze notevoli con correzioni tecnico-giuridico di non poco conto, a partire dall'articolo 5 che nei contenuti era stato abbondantemente superato dall'abrogazione contenuta nelle leggi Bassanini, nel Titolo V novellato e nella legge cosiddetta La Loggia. Queste sono tutte discipline che hanno stabilito che il decentramento territoriale italiano si fonda sul finanziamento delle funzioni pubbliche e non su quello delle materie appartenenti a Stato e Regioni e soprattutto hanno prescritto che la competenza amministrativa generale inerente l'esercizio di tali funzioni spetta ai Comuni e non alle Regioni.

Un rilievo di principio va fatto sulla non comprensione che il sistema costituzionale attuale non è un federalismo classico, ma una sorta di municipalismo spinto. Finalmente, il testo emendato alla nostra attenzione ha colto un aspetto fondamentale del Titolo V: l'attuazione dell'articolo 119 non è effettivamente e concretamente realizzabile se non si definiscono le funzioni fondamentali dei Comuni secondo quanto stabilito dall'articolo 117.

Ciò che forse non si comprende è che, nonostante la riforma si intitoli enfaticamente: «Delega al Governo in materia di federalismo fiscale», il sistema costituzionale italiano riformato dal Titolo V non è un sistema federale classico, ma uno «Stato regionale a tendenza municipale», ovvero una «Repubblica delle autonomie». La Costituzione ha infatti posto sullo stesso piano Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni e ha conferito un particolare rilievo proprio all'ente Comune, stabilendo che «le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni», con la possibilità di attribuire le funzioni agli enti superiori solo nel rispetto del principio di sussidiarietà.

C'è stata - starei per dire - una sorta di «calo di attenzione» dei redattori del testo nei riguardi dell'ente Comune, anche se questa oscurità sembra essersi diradata regolando l'ordinamento di Roma Capitale. Non solo si sono elargite gratuitamente significative porzioni di patrimonio statale alla città di Roma, ma le si sono conferite una serie di funzioni amministrative, ai sensi dell'articolo 118, tra le quali vorrei menzionare la protezione civile, la difesa dall'inquinamento, lo sviluppo economico-sociale, ossia funzioni che andrebbero definite come fondamentali e non certamente amministrative.

Quando il legislatore costituzionale ha previsto l'ordinamento speciale di Roma capitale, non aveva di certo in mente di attribuire alla sola Capitale le prerogative che abbiamo ricordato, ma aveva posto i Comuni tutti sullo stesso piano. Sarebbe stato semplicemente opportuno ritornare alla legge La Loggia e ricordare la funzione fondamentale del Comune e il principio di sussidiarietà verticale. Invece registriamo aggiunte posticce al disegno, peraltro in modo provvisorio, generando di conseguenza una serie di evidenti sfasature, senza contare che la regolamentazione di Roma capitale contenuta nel disegno genera una vera e propria disuguaglianza fra la città di Roma e gli altri Comuni capoluogo ed anticipa inopinatamente, di fatto, quel federalismo istituzionale che sarebbe dovuto partire in parallelo con il federalismo fiscale per rendere credibile ed efficace la riforma.

L'articolo 2 del nuovo testo introduce il superamento della spesa storica attraverso l'individuazione di un costo e fabbisogno standard cui devono tendere le amministrazioni regionali e locali nell'esercizio delle rispettive funzioni; un obiettivo altamente condivisibile, volto a ridurre gli sprechi e le spese gonfiate. Vorrei sottolineare che il Sud deve considerare tale obiettivo come una opportunità di sviluppo e non certamente come una *deminutio*. Spetta infatti a noi meridionali selezionare finalmente una classe dirigente capace e politicamente responsabile nell'utilizzo delle risorse derivanti dalla tassazione; una classe dirigente capace di attrarre le risorse europee senza lasciarle agli altri Paesi; una classe politica in grado di creare opportunità per accrescere le ricchezze locali; una classe dirigente che non chieda soltanto danaro ma che sappia innanzitutto dimostrare di saperlo utilmente impiegare.

Ogni amministratore politicamente responsabile del Sud Italia, in altre parole, dovrebbe avere come principale obiettivo quello di ridurre progressivamente, sino ad eliminare, le somme erogate dal fondo perequativo. Su questo credo siamo tutti d'accordo; peccato che non sia così semplice e soprattutto immediato nel nostro Meridione, vuoi per carenza di classe dirigente, vuoi per evidenti disparità infrastrutturali, vuoi per l'irrisolto problema della criminalità che scontiamo a causa di uno

Stato per troppo tempo assente e disattento. Tutto ciò accade pur in presenza di qualche capace amministratore del Sud che non può operare nelle condizioni migliori.

Veniamo per un attimo al principio della territorialità. Abbiamo sottolineato più volte come sia cruciale che il calcolo sulla compartecipazione ai tributi erariali sia effettuato tenendo conto del luogo dell'effettivo consumo o dell'esecuzione della prestazione e non unicamente di quello della residenza fiscale. Se così non fosse, vi sarebbero innumerevoli esempi di sperequazioni fra Nord e Sud, nel senso che la tassazione del contribuente del Nord che svolge la propria prestazione al Sud non verrebbe calcolata come ricchezza del Sud, in quanto dichiarata nel suo luogo di residenza. Il nuovo articolo 7, riformato dalle Commissioni riunite, introduce in effetti il luogo di consumo per i tributi aventi quale presupposto i consumi, precisando che per i servizi il luogo di consumo può essere identificato nel domicilio del soggetto fruitore finale.

Il limite di tale previsione è che essa è stata introdotta soltanto in ordine alle modalità di attribuzione delle compartecipazioni ai tributi erariali delle Regioni e non anche dei Comuni, ancora una volta dimenticando che le funzioni fondamentali e amministrative spettano per definizione ai Comuni e non alle Regioni, come prevede il nostro sistema costituzionale.

Ciò premesso, ho ritenuto per l'appunto di proporre la medesima norma anche a favore dei Comuni presentando un emendamento, in modo da ricoprendere tutte le ipotesi in cui il territorio del Sud è utilizzato dalle imprese del Nord soltanto - lo dico chiaramente - a fini di sfruttamento (gli esempi sono innumerevoli: potrei citare l'ILVA di Taranto, le società che gestiscono parchi eolici e tante altre situazioni che esistono nel nostro Sud).

Un'altra incomprensibile *deminutio* per il Sud deriva, a mio parere, dalla mancata previsione della funzione di cassa a livello dei territori. All'articolo 2 si prevede che i tributi erariali compartecipati siano integralmente contabilizzati sul bilancio dello Stato. L'articolo 119 della Costituzione prevede che le funzioni pubbliche siano finanziate, fra l'altro, dalle compartecipazioni ai tributi erariali versati sul territorio, ossia trattenendo le relative risorse sul territorio ove vengono versate, così da finanziare direttamente ed immediatamente le funzioni pubbliche comunali. Ma il testo in discussione è ancora ondivago.

Da un lato, è stato richiesto a tutti livelli di governo di essere istituzionalmente leali gli uni con gli altri, affinché tutte le amministrazioni pubbliche concorrono al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica nazionale in coerenza con i vincoli posti dall'Unione europea e dai Trattati internazionali, ma, dall'altro, si è mantenuta l'unicità contabile del "Centro", prevedendo che i tributi erariali compartecipati siano integralmente contabilizzati nel bilancio dello Stato.

La lealtà richiesta comporta che Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni adottino per le proprie politiche di bilancio regole coerenti con quelle derivanti dall'applicazione del Patto di stabilità e crescita, sicché gli enti debbono essere messi nelle migliori condizioni di poter rispettare i rigidi vincoli imposti dal Patto di stabilità. Facciamo l'esempio dell'IRPEF: su una base ipotetica di 100 di IRPEF, della quale 60 deve essere assegnata agli enti locali, nel bilancio dello Stato verrà iscritta una voce di entrata pari a 100, salvo poi indicare il trasferimento di 60; di contro, nel bilancio degli enti locali avremmo un'entrata pari a zero e un trasferimento per 60.

È abbastanza evidente che così procedendo diviene arduo rispettare i vincoli di saldo fra entrate e spese previsti dal Patto, mentre sarebbe più corretta una contabilizzazione di ciascuna quota da parte degli enti di competenza, 40 nel bilancio dello Stato, 60 nel bilancio degli enti.

I principi di conoscenza e di unitarietà delle poste iscritte in bilancio possono invece essere assicurati dall'apposita previsione di un allegato al bilancio dello Stato dove vengono riportate integralmente le somme derivanti dai tributi erariali compartecipati. È questo il senso che si evince dall'articolo 119 della Costituzione.

Tutto ciò scoraggerebbe i sindaci dall'essere virtuosi, perché da un lato si introduce il costo standard delle prestazioni, dall'altro non si consente agli enti territoriali di usufruire in tempo reale delle somme derivanti dalla compartecipazione e gli inevitabili ritardi nella procedura di ritrasferimento si ripercuotono negativamente soprattutto sul Sud Italia, notoriamente zona più povera.

Infine, non poche perplessità desta la cosiddetta perequazione infrastrutturale, che rischia di produrre i suoi effetti fra anni, dopo che, attraverso le delibere CIPE, i fondi per le aree meno dotate di infrastrutture saranno stati dirottati altrove.

In conclusione, il provvedimento è importante, condivisibile in linea di principio, un'opportunità per il Meridione, ma se resta così com'è rischia di essere condizionato dalla mancata attuazione della parte istituzionale del Titolo V e dalla mancata realizzazione del principio di sussidiarietà.

Ci auguriamo che in un lavoro comune, nella continuità delle norme dalla Bassanini alla legge La Loggia, anche l'Aula possa fare la sua parte per esitare un testo che sia più condivisibile e più adeguato alle finalità volute e che configuri una vera uguale linea di partenza per una leale

competizione fra territori, nella quale avrà la meglio chi saprà interpretare più attivamente le istanze identitarie territoriali con onestà, lucidità programmatica ed alto senso di responsabilità. (*Applausi dei senatori Boldi e Astore*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Milana. Ne ha facoltà.

MILANA (PD). Signor Presidente, onorevoli colleghi, richiamo l'attenzione del Governo e della maggioranza - mi spiace che in questo momento non sia presente il Ministro, che però vedo rientrare proprio ora e che ha seguito il dibattito costantemente per cui si è trattato di un'assenza puramente casuale - sulle vicende relative alla questione di Roma capitale. Lo faccio per un'idea opposta a quella di chi adesso mi ha preceduto.

È vero, vi è necessità di dare alla capitale del Paese una sua configurazione più precisa; è un argomento sul quale il dibattito va avanti da anni: alcune condizioni la Costituzione le ha progressivamente create, ora bisogna agire.

Noi abbiamo proposto che a questo tema fosse dedicata una legge a parte, un provvedimento specifico, definito, che tra l'altro mettesse insieme la vicenda delle aree metropolitane, la questione di Roma capitale, lo sviluppo armonico di un'area come quella romana all'interno di una comunità più vasta, che è quella nazionale, ma che è anche quella della Regione Lazio in particolare.

Si è scelta invece una strada diversa: quella di introdurre un emendamento, preparato nottetempo nell'approvazione del disegno di legge a Palazzo Chigi, che poi ha subito una serie di ritocchi. Il risultato di questa frettola si vede: siamo di fronte ad un provvedimento indefinito, appunto per quanto riguarda le ragioni della capitale, e frettoloso. Chi come me ama questa città - ho avuto l'onore ed il privilegio di servirla come amministratore per tanti anni - non può che provare amarezza e allarme per una vicenda che vede in atto nei fatti uno scambio politico tra alcune ragioni del federalismo e gli interessi di chi questo federalismo non vuole votare e magari nella maggioranza si fa scudo di qualche potere in più per Roma capitale e per il sindaco della città.

Ci si ricorda costantemente che Roma è la più grande area comunale d'Europa, che è una città estesissima (lo sappiamo bene tutti); ci si ricorda che nella stessa ogni mattina circolano 4 milioni di persone, di cui quasi uno viene da fuori per ragioni di pendolarismo, e poi si rinuncia, a fronte di una situazione come questa, a governare questa entità così grande con un governo di area più vasta. Si sceglie, appunto, la via subordinata, transitoria (e lo sappiamo nel nostro Paese come vanno le questioni transitorie), destinata a durare un tempo indefinito, come indefinita è la normativa che esce dal dibattito nella maggioranza e dal lavoro delle Commissioni.

Noi volevamo non un provvedimento così debole ed indefinito. Volevamo che si discutesse per Roma capitale di uno sviluppo organico della città con i territori e le comunità circostanti, quali quelle della Provincia di Roma, dei paesi che - voglio ricordarlo - insistono su quest'area da prima della nascita della città di Roma, dell'intera comunità regionale. Invece, la strada che si è scelta ha alcune contraddizioni palesi.

Al punto 3 dell'articolo 18-ter (non conosco l'ultima versione) si fa un elenco numerico di alcuni elementi (su ciò richiamo ancora l'attenzione del Governo e di noi legislatori perché non si costruisca una cosa che non sta in piedi) nel quale vi è la valorizzazione dei beni storici, artistici ed ambientali. Domando allora a tanti di noi che hanno fatto gli amministratori: quando in genere parliamo nell'amministrazione comunale di valorizzazione, parliamo di qualche cambio di destinazione d'uso per la vendita, per la messa a reddito; qui parliamo del patrimonio artistico più importante del mondo, come spesso ci ricordiamo nelle premesse di queste leggi e nelle relazioni o nelle lettere che il nostro collega vice sindaco di Roma ci manda in occasione degli auguri di Natale; e allora, che facciamo? Come lo valorizziamo? Cosa intendete per "valorizzazione"? Perché non allegate una chiara relazione? Ripeto: Roma ha bisogno di interventi di conservazione importanti, della tutela dello Stato; chiariamo che cosa vuol dire "valorizzazione", perché c'è il sospetto che sia il tentativo di fare senza controlli magari qualche corsa delle bighe da qualche parte. E pensiamo al rischio che, invece di aver fatto una legge per Roma capitale, avete cercato un compromesso al ribasso che o è inutile, perché è già contenuto nelle leggi esistenti (vedi il turismo, eccetera), o rischia di essere un colossale imbroglio perché sotto banco inserisce qualcosa che non capiamo.

Lo stesso discorso vale per il punto b) del medesimo articolo, nel quale introduce il tema della VIA: cioè, al Comune di Roma viene attribuita la valutazione di impatto ambientale. Storicamente tutti sappiamo che tale valutazione è un potere dello Stato e delle Regioni, un potere sovracomunale. Ci viene il sospetto che ciò sia in relazione a qualche bando sulle aree comunali dell'agro romano emanato qualche settimana fa, in merito alla questione delle discariche, cioè un colossale sistema che riduce tutto l'apparato dei controlli, e purtroppo sappiamo come va a finire nel nostro Paese quando si allenta il sistema dei controlli su materie tanto delicate. Si dà tanta

enfasi a Roma capitale, all'idea che bisogna compiere per questa città scelte complicate, e poi sostanzialmente si va a ridurre solo il sistema dei controlli. Non capisco, tra l'altro, che cosa c'entra al punto e) l'edilizia privata con i poteri di Roma capitale.

All'ultimo punto c'è poi una perla, signor Ministro: quando si fa riferimento al patrimonio che non serve alle funzioni dello Stato e che viene trasferito al Comune di Roma si parla di tante cose. Faccio solo un esempio: a Piazza della Repubblica c'è la basilica di Santa Maria degli Angeli, di proprietà dello Stato, nella quale si svolgono i funerali di Stato. In base alle norme che avete scritto, quella basilica passa al Comune, per quale ragione non lo sappiamo. Scrivete allora queste cose, precisatele. Scrivete che cosa avviene, per esempio, del patrimonio storico dell'EUR. Ci sono troppe questioni indefinite in questa legge così come l'avete scritta ed è evidente che se la presentate così e se così... (*Il microfono si disattiva automaticamente*).

PRESIDENTE. La prego di concludere, senatore Milana.

MILANA (PD). Concludo subito, Presidente. Se così la presentate e se così la volete approvare, è chiaro che non c'è la nostra disponibilità a votarla, come cittadini di questa città, come amministratori e come legislatori responsabili; c'è invece l'intenzione di affermare che avete fatto un pasticcio sotto il quale rischia di nascondersi qualcosa di molto grave. (*Applausi dal Gruppo PD*).

PRESIDENTE. È iscritta a parlare la senatrice Germontani. Ne ha facoltà.

GERMONTANI (PdL). Signor Presidente, se è vero che le Regioni hanno autonomia finanziaria nelle forme e nei limiti stabiliti da leggi della Repubblica (come prevede l'articolo 119 della Costituzione), è anche vero che da troppo tempo è mancata l'attuazione legislativa di questa norma costituzionale. Il federalismo fiscale oggi al nostro esame conferisce finalmente certezza normativa a tutte le Regioni del Nord, come a quelle del Sud.

Nel dibattito pubblico e nella pubblicistica ormai consolidata su questo tema c'è stata fino ad oggi una contrapposizione territoriale tra chi ha rivendicato il ruolo delle Regioni del Nord e chi invece, in nome di un meridionalismo storicamente superato, ha lamentato le presenti carenze dello Stato verso le Regioni del Sud: cioè, alla "gramsciana" questione meridionale è stata di recente contrapposta la questione settentrionale.

Il dibattito è andato avanti per anni, fino ad oggi, dividendo l'opinione pubblica in una contrapposizione netta che è diventata quasi tra due tifoserie, una per il Nord e l'altra per il Sud. Finalmente tale condizione di stallo oggi in quest'Aula viene superata, grazie ad un'intesa politica che è intervenuta nella coalizione di centrodestra tra il Popolo della Libertà e la Lega, e si è potuti giungere ad un disegno di legge delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione.

Occorre dire che con questo disegno di legge del Governo si attua direttamente il dettato costituzionale, si dà rilievo a interventi a favore dei territori con minore capacità fiscale per abitante, ma - e qui è la novità sostanziale - li si disciplina con una legge, con la conseguenza, quindi, di introdurre anche un maggiore controllo sui trasferimenti alle Regioni più svantaggiate.

In altri termini, sono giuste la solidarietà e la coesione sociale (come scritto nell'articolo 1 del testo), ma che siano finalizzate a creare uno sviluppo vero per le aree svantaggiate del Paese: solidarietà utile e non più assistenzialismo fine a se stesso.

Ma quel che vorrei sottolineare è anche quel "mix" di diritti e doveri che - con il federalismo fiscale - le singole Regioni assumono di fronte ai propri elettori- contribuenti.

Il disegno di legge va considerato un'opportunità di crescita economica ma anche un'occasione di recupero e consolidamento dei vincoli di trasparenza e di correttezza amministrativa tra cittadini e Regioni. Allora, l'obiettivo è di assicurare autonomia di entrata e spesa agli enti locali e di sostituire il criterio della spesa storica con quello dei costi standard. L'obiettivo è quello di arrivare a una complessa diminuzione della pressione fiscale, prevedendo che sia garantita, attraverso i decreti attuativi, la determinazione periodica del limite massimo della pressione fiscale, nonché del suo riparto tra i vari livelli di governo.

Ancora, viene introdotta la previsione del coinvolgimento dei diversi livelli istituzionali nell'attività di contrasto all'evasione fiscale. Sono previste sanzioni fino al commissariamento per Comuni, Province e Regioni inadempienti e un sistema premiale per gli enti virtuosi.

Le autonomie locali fanno ricorso per l'erogazione dei servizi al fondo perequativo, alla compartecipazione ai tributi erariali e ai tributi propri, tutto quello che nel corso degli interventi che mi hanno preceduto è stato già indicato e delineato, anche se da punti di vista a volte contrapposti.

Un altro punto di novità è quello del patto di convergenza: il Governo, previo confronto e valutazione congiunta in sede di Conferenza unificata, individua un percorso dinamico di convergenza ai costi e fabbisogni standard, detto appunto "patto di convergenza", presentato insieme al Documento di programmazione economica e finanziaria alle Camere e che gli enti sono tenuti a rispettare.

Trattandosi di una legge delega al Governo assumerà un valore essenziale la fase attuativa dei decreti delegati. Ecco allora l'istituzione di una Commissione bicamerale, così come indicato anche qualche mese fa dal presidente della Camera Fini, composta da senatori e deputati indicati dai Gruppi e nominati dai Presidenti delle Camere.

Indubbiamente, un sistema federale è più vicino alle necessità delle persone e commisurato alle diverse realtà e quindi consente una politica più mirata ad esaltare le specifiche realtà locali.

Ecco, allora, la parte più vicina alle persone e che io ritengo particolarmente importante. In Commissione mi sono particolarmente battuta e ho insistito sulla questione di fare inserire in questo provvedimento, proprio perché lo ritengo "storico" e importante per la vita del nostro Paese, anche il punto riguardante le pari opportunità.

È evidente che esiste un diverso livello di occupazione del mondo femminile tra le Regioni del Nord e del Sud. Quindi, una volta stabilito il criterio territoriale del rapporto tra amministrazioni locali e cittadini elettori-contribuenti, non devono essere perdute di vista questa situazione e le macroscopiche differenze che ancora oggi si verificano su questo argomento. Sarà allora opportuno contemplare la previsione di facilitazioni fiscali per le donne che lavorano con una connessione vincolante alla realtà locale.

Proprio per questo motivo il federalismo fiscale deve rappresentare, proprio per l'importanza che rappresenta, un'opportunità da cogliere anche per riaffermare e promuovere l'occupazione femminile. Esistono realtà diversissime. I livelli più elevati di occupazione femminile e i più bassi differenziali tra uomini e donne si osservano nel Nord del Paese, in particolare in Emilia-Romagna dove il tasso di occupazione femminile è pari al 60 per cento. Nel Mezzogiorno, i livelli sono molto inferiori e i differenziali di genere molto elevati. In Puglia, il tasso di occupazione femminile è meno della metà di quello dell'Emilia Romagna ed è due-tre volte più basso di quello maschile.

È di tutta evidenza che di questo noi dobbiamo tenere conto. Io ho presentato, con la senatrice Adamo, una serie di emendamenti in Commissione e devo ringraziare il Governo, nella persona del ministro Calderoli, e in particolare il relatore per aver recepito lo spirito di questi emendamenti facendoli propri con un emendamento all'articolo 17, recante coordinamento e disciplina fiscale dei diversi livello di Governo, che prevede, al comma 9, un sistema premiante per gli enti che incentivano l'occupazione e l'imprenditorialità femminile.

Mi auguro anche che, in sede di approvazione definitiva da parte dell'Aula del disegno di legge, si possa inserire in modo esplicito, approvando un emendamento che ho ripresentato per l'Aula, un riferimento al principio di pari opportunità, proprio in ottemperanza a quanto previsto dall'articolo 51 della Costituzione.

Quando il Parlamento è in procinto di varare una riforma così importante come quella relativa al federalismo fiscale, è indispensabile che venga ricercata la più larga convergenza tra maggioranza ed opposizione. Nell'avviare il federalismo, ovvero nella determinazione dell'autonomia tributaria delle singole Regioni, si deve assolutamente evitare, quando si darà corso alla riforma, che si possano acuire le distanze tra Nord e Sud. Il Governo avrà tempo per scrivere materialmente i decreti di attuazione e successivamente il Parlamento per valutarli conseguentemente, attraverso le competenti Commissioni del Senato e della Camera e la Commissione bicamerale introdotta all'articolo 3 del testo in esame.

Va poi sottolineato un altro aspetto fondamentale del disegno di legge sul federalismo fiscale, cioè il miglioramento del rapporto fisco-contribuenti a livello territoriale. Avvicinare il destinatario del prelievo al soggetto che produce la ricchezza significherà anche rendere più trasparente tale rapporto. Sarà, infatti, più evidente il rapporto tra prelievo tributario e servizi forniti e ciò non potrà che influenzare positivamente le entrate tributarie, con la conseguenza che sarà più difficile occultare completamente all'organo accertatore la fonte produttiva del reddito, data la descritta vicinanza tra controllore e controllato.

È quindi fondamentale realizzare un maggior coinvolgimento delle Regioni e degli enti locali nelle procedure di accertamento. Dovranno entrambi smettere di vivere dei trasferimenti erariali, avendo solo capacità di spesa. Dovranno piuttosto cominciare a preoccuparsi del recupero delle imposte utili a finanziare i servizi da loro forniti a livello decentrato.

A questo scopo è necessario potenziare l'anagrafe tributaria, intesa come l'insieme di tutti i rapporti tra Erario e contribuenti, che possono essere tracciati in maniera agevole grazie allo strumento telematico. Occorre fare in modo che le diverse banche dati, sia quelle che trattano dati a rilevanza

locale che quelle che contengono dati a rilevanza nazionale, si parlino. A questo riguardo sottolineo l'emendamento del relatore, che recepisce lo spirito di emendamenti da me presentati, che introduce un articolo che amplia le competenze della Commissione di vigilanza sull'anagrafe tributaria, estendendone il controllo sulla gestione dei servizi di accertamento e sulla riscossione dei tributi locali.

Il federalismo, quindi, non significa e non deve significare spaccatura del Paese e contrapposizione netta tra Regioni avanzate e Regioni meno progredite; non significa divisione e conflittualità, ma gestione più equilibrata delle risorse, per avere più denaro a disposizione per fare funzionare meglio i servizi da rendere ai cittadini. Al riguardo, sottolineo che un primo esempio di federalismo è stato rappresentato dalla revisione degli studi di settore, voluta dal ministro Tremonti, che saranno elaborati anche su base regionale o comunale.

In conclusione, considerato con qualche diffidenza fino a pochi anni fa, il federalismo ha fatto oggi registrare un avanzamento politico-culturale di tutti i partiti nazionali, come dimostrato anche nel recente convegno a Caltagirone in occasione del novantesimo anniversario dell'appello di Don Luigi Sturzo ai "Liberi e Forti", che ha fatto registrare convergenze politiche molto significative.

In tal senso acquista valore anche per il legislatore il richiamo a quella centralità del Parlamento che il presidente della Camera Gianfranco Fini ha già indicato come via d'uscita per una migliore collaborazione tra maggioranza e opposizione, quella centralità del Parlamento che unisce i cittadini, che sono anche contribuenti, e non divide il Paese secondo calcoli di contrapposizione strumentale. (*Applausi dal Gruppo PdL. Congratulazioni*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Barbolini. Ne ha facoltà.

BARBOLINI (PD). Signor Presidente, il passaggio che si sta compiendo è sicuramente rilevante. Si pongono le basi di un vasto, impegnativo ed estremamente complesso riordino del sistema di finanza pubblica da cui ci si attendono conseguenze importanti ed innovative.

Il federalismo fiscale, come noi lo concepiamo, è una grande opportunità per modernizzare il Paese, riformare l'amministrazione pubblica, promuovere lo sviluppo dei territori. È anche una modalità utile a favorire la partecipazione dei cittadini al controllo della cosa pubblica per rafforzarne il rapporto fiduciario con le istituzioni e conseguire, attraverso il nesso di maggiore autonomia e più marcata responsabilizzazione degli amministratori a tutti i livelli di governo, maggiore economicità ed efficacia nella gestione delle risorse disponibili. Introduce fattori positivi e temperati di concorrenza innovativa tra le diverse comunità e i governi locali, senza per questo abdicare al principio per cui il sistema pubblico nel suo complesso deve essere in grado di garantire l'esercizio dei diritti sociali e civili su tutto il territorio nazionale.

Il federalismo fiscale non deve dunque diventare un tema di scontro da usare per ridurre il grado di coesione della collettività nazionale, ma anzi deve essere il perno attorno a cui saldare autonomia e solidarietà, un collante che aiuti a ricomporre, nella gradualità del processo della sua attuazione, i divari Nord-Sud quanto a dotazione di infrastrutture e servizi, oltre che ad amalgamare maggiormente le dotazioni dei territori all'interno delle diverse Regioni.

Rispetto a questi obiettivi ed intenzioni, va innanzitutto rilevato - è stato già detto in molti interventi - che il testo oggi all'esame dell'Aula è significativamente diverso dalla originaria proposta del Governo e, come ha detto il senatore Morando, è abissalmente lontano dal testo proposto dalla coalizione di centrodestra nel programma della sua campagna elettorale. Si è sviluppato un buon livello di confronto parlamentare, c'è stata apertura al dialogo e disponibilità a recepire contributi e rilievi critici dell'opposizione. Il risultato è un testo della delega meno ambiguo nei principi e più strutturato nel percorso di adozione dei decreti legislativi e per l'entrata a regime. Soprattutto, si è superato il pericolo di una rappresentazione statica, non dinamica ed evolutiva, del processo che deve superare la spesa storica per attuare un sistema di erogazione di servizi e funzioni a costi standard, per fabbisogni ed obiettivi standard; lo strumento del patto di convergenza, frutto delle nostre proposte innovative, ne costituisce il meccanismo insieme regolatore e propulsivo.

Tuttavia, se il lavoro parlamentare è stato positivo (a dimostrazione che senza atteggiamenti di arroganza e chiusura pregiudiziale il confronto con l'opposizione è non solo possibile, ma utile, anche perché da parte nostra sono venute risposte costruttive e di merito), molti elementi sono ancora troppo vaghi e c'è l'alea di una traduzione delle intenzioni e del modello con esiti dai contorni molto incerti e problematici. Ha pesato e pesa, nella discussione, la mancanza di un adeguato quadro di dati statistici attendibili, indispensabili per permettere una valutazione quantitativa e, soprattutto, qualitativa della posta in gioco. Come si verrà a scomporre nelle sue varie parti il gettito dei tributi? Quali dimensioni dovrà raggiungere il finanziamento perequativo? In

rapporto a quale ottimizzazione dei livelli delle prestazioni e su quali tipologie di funzioni verranno parametrare le risorse disponibili? Tutto questo non ha risposte al momento.

Considero un risultato della nostra tenacia nel sottolineare queste lacune il fatto che nel testo sia stato introdotto il principio di una relazione tecnica e finanziaria da accompagnare al primo decreto legislativo (previsto entro dodici mesi dall'approvazione della legge delega), per poter dare trasparenza al Parlamento, agli enti coinvolti e all'opinione pubblica circa le implicazioni e le ricadute di carattere finanziario e fiscale che conseguiranno dall'attuazione delle nuove norme. Non è molto, certo. Ma almeno, a quella data, se si ci dovesse rendere conto dell'impercorribilità dell'intero processo o di qualche sua pericolosa distorsione, si sarà ancora in tempo per introdurre correttivi e modificazioni all'impianto.

Questo non toglie che l'assordante silenzio del Ministero dell'economia e delle sue tecnostrutture sia allo stato clamoroso e, se posso dire, anche inquietante. Non c'entra il fatto che oggi - com'è stato detto - il ministro Tremonti sia a Bruxelles. Sono tre mesi che lo sollecitiamo, ed abbiamo potuto ascoltare in quest'Aula solo una discutibile disquisizione storico-filosofica sull'andamento delle politiche finanziarie e fiscali di questo Paese. Possibile, mi chiedo, che non si potessero simulare gli effetti per macroaggregati di spesa e di gettito tributario? Almeno come proiezioni di sfondo a cui parametrare le ipotesi delineate nel testo della legge delega, il quale, proprio in carenza di quei riferimenti, ha dovuto mantenere un carattere di massima varietà di combinazioni ed opzioni aperte.

Emerge qui, a mio parere, la contraddizione che si è cercato di mascherare, perché per promettere, come si è fatto, di tutto e di più a tutti è naturale che non si dovessero mettere in chiaro i numeri. Da questi, infatti, si sarebbe visto che il nuovo sistema, che è certamente più equo e rigoroso nella gestione delle risorse, anziché garantire rendite e premialità a gogò, richiede a tutti un *plus* di responsabilità e che si operi con determinazione ad ogni livello e latitudine per conseguire maggiore efficienza ed efficacia.

In proposito, invito i colleghi della Lega e della maggioranza ad una maggiore prudenza perché risorse facili non ce ne saranno per nessuno. Piuttosto, ci saranno risorse appropriate per prestazioni e servizi di qualità in un sistema di regole che mette in mera incapacità e sprechi. Il che, almeno per noi, sarebbe già un gran bel risultato nell'interesse del Paese e dei conti pubblici.

Per questo ci sarebbe piaciuto sentire parole chiare dal titolare del Dicastero dell'economia, sia a dissipare i timori di un appesantimento dei costi della pressione fiscale a regime (in merito ci sono nostri importanti emendamenti), sia anche perché temiamo che il suo riserbo nasconde una visione da *welfare* minimo e che sottintenda l'intenzione di proseguire nello scaricare il peso della quadratura dei conti su Regioni e Comuni, come si è fatto con l'ICI e il Patto di stabilità in questo avvio di legislatura, mettendo in grande difficoltà gli enti e le comunità territoriali che rispettano gli impegni, salvo poi derogare con compiacenza - nei casi di Catania e Roma che qui sono stati già ricordati - con buona pace di ogni criterio di uniformità e di equità di trattamento.

Nel merito, dando atto delle cose positive che sono state introdotte nel lavoro di Commissione, mi soffermo su alcune sottolineature che vogliono essere critiche, problematiche e propositive. La prima, sotto il profilo fiscale. Continua a non convincerci, Ministro, il modello delle aliquote riservate sull'IRPEF per le Regioni e, soprattutto, la facoltà che viene data loro di intervenire con modifiche sulla base imponibile attraverso deduzioni, detrazioni e agevolazioni.

È un problema molto delicato e complesso. Non so se ci si rende conto delle difficoltà che incontreranno, ad esempio, le imprese ad orientarsi in un ginepraio di questa natura quando ci saranno lavoratori che risiedono in vari Comuni, territori e, magari, in diverse Regioni. È così che si pensa di poter semplificare il fisco? Credo proprio di no. Capisco poi che si vogliano realizzare politiche di sostegno, per esempio, alle famiglie ed alle persone, ma si può agire con azioni positive senza ricorrere alla leva fiscale in questo caso, perché l'IRPEF è un tributo che ha una sua natura complessiva unitaria, progressiva. Disarticolarlo è un modo per snaturarlo con effetti regressivi e di probabile iniquità; e se anche oggi ci sono alcuni segni di queste distorsioni, vanno corretti visto che possiamo farlo.

La seconda questione affronta un tema di ambiguità non risolta nella definizione compiuta dai LEP (livelli essenziali delle prestazioni) con riferimento all'assistenza. È un tema delicato anche questo. Non è chiaro come si intenda e soprattutto se si intende costruire gli standard di costi e fabbisogni e come si proceda a ripartire la copertura della spesa fra le Regioni e le funzioni riconosciute e finanziate ai Comuni.

Presidenza della vice presidente BONINO (ore 18,39)

(Segue BARBOLINI). Da un lato, si dovrebbe pensare ad un sistema costruito in armonia con i LEA della sanità, ma poi la forfettizzazione della garanzia delle coperture finanziarie ai Comuni, parametrata sul meccanismo dell'80-20 (tra funzioni fondamentali coperte e quelle non fondamentali) sembrerebbe andare in direzione di soluzioni più semplificate e onnicomprensive. Ne discende il pericolo di una grande incertezza, soprattutto se consideriamo settori a grande rilevanza e intensità di prestazioni richieste, come asili nido o la non autosufficienza degli anziani o l'*handicap*; particolarmente, se si assume il tema di come costruire i meccanismi più appropriati per consolidare le realtà più avanzate e sostenere le situazioni più arretrate e conseguire per tappe intermedie il traguardo degli obiettivi di servizio considerati ottimali. Qui il testo della legge delega non ha previsto i meccanismi di traduzione operativa del processo di evoluzione dinamico e per questo noi riproporremo una serie di emendamenti che cercano di colmare questa lacuna.

Da ultimo - signora Presidente, chiedo un minuto, se possibile, per completare un ragionamento - la questione delle funzioni dei Comuni. Qui torna il tema della disarticolazione rispetto al percorso della Carta delle autonomie. Questo delle funzioni dei Comuni era il punto più fragile della proposta originaria del Governo proprio perché troppo indeterminata. Nel lavoro di Commissione sono stati introdotti miglioramenti importanti: la garanzia della copertura del finanziamento per le funzioni trasferite, in modo da garantirne il normale funzionamento; una più precisa individuazione dei cespiti in grado di sostanziare l'autonomia finanziaria; la previsione di un meccanismo di garanzia nell'assegnazione delle risorse per la fase transitoria che si riassume nella formula 80-20. Ma è proprio qui che c'è un aspetto problematico, poco esplorato e per niente tranquillizzante. Per macro aggregati il sistema di finanziamento forfettario individuato può costituire una rassicurazione, e capisco che l'ANCI vi si sia riconosciuta, ma poi, come si incrocerà quello stesso criterio nel rapporto con il finanziamento che dovrà strutturarsi per costi standard e fabbisogni, stante l'enorme differenza di livelli, tipologie di servizi e prestazioni tra enti e geografie territoriali, in ragione di parametri socioeconomici e di condizioni dipendenti dalla composizione sociale nelle varie realtà? (*Il microfono si disattiva automaticamente*).

PRESIDENTE. Mi scusi, senatore, ma è scaduto l'ulteriore minuto che le è stato concesso. La invito pertanto a concludere il suo intervento.

BARBOLINI (PD). La ringrazio, Presidente, e concludo il mio ragionamento, che credo sia importante, nella speranza che il ministro Calderoli ed il Governo vorranno tenerne conto, insieme con la maggioranza.

Oltre agli aspetti complessi che ho indicato, c'è poi una preoccupazione. Chi ci assicura che non siano proprio i territori a più alta dotazione di servizi, se questi meccanismi non funzionano, a non subire restrizioni e penalizzazioni? Ciò spiega perché noi insistiamo tanto sulle funzioni da individuare e da garantire, anche con successivi emendamenti.

E allora, e concludo davvero, Presidente, più che agitare delle belle bandiere - come penso che forse qualche esponente della Lega si preparerà a fare - se si vuole costruire un impianto utile all'esigenza dei cittadini e dei territori, bisogna ripartire da questo testo così migliorato ed approfittare della discussione in quest'Aula, e del passaggio ulteriore che ci sarà alla Camera, per approfondire, simulare e specificare i contenuti di una delega che allo stato, seppur arricchita, resta ancora troppo ampia, discrezionale e farraginosa, con il pericolo di non conseguire gli obiettivi indicati. (*Applausi dal Gruppo PD e del senatore Pardi*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Leoni. Ne ha facoltà.

LEONI (LNP). Signora Presidente, penso che oggi sia un grande giorno, non solo per la Lega, ma per tutti i nostri militanti e per quegli uomini che sentono di avere un animo federalista. Mi sono chiesto però chi siano i federalisti ed ho scoperto che sono quelle persone che si sentono doppiamente responsabili, con se stessi e nei confronti della società, e che vogliono operare nel mondo della politica per realizzare questi grandi cambiamenti, di cui ritengo la nostra società adesso abbia davvero tanto bisogno. Peccato che i nostri lavori siano sul federalismo fiscale, perché la Lega è nata per il federalismo nella sua magnificenza, e non solo per quello fiscale che porta ancora ad attribuire ai leghisti una vena di egoismo mentre sono invece completamente diversi.

Credo, e spero tanto, che questo sia il primo passo verso quel federalismo che ha fatto nascere il nostro Gruppo, e qui vorrei spendere due parole sulla mia stessa esperienza. Sono entrato in Parlamento, alla Camera dei deputati, il 3 luglio del 1987, nel corso della X legislatura, e da subito

mi sono messo a parlare di federalismo, anche se la gente mi guardava come un matto: si tratta di ben 20 anni fa, ed immaginatevi quale potesse essere allora la reazione ai miei discorsi sul federalismo. Considerata anche la mia provenienza (se cado dal letto, sono in Svizzera), si diceva che respiravo più svizzero che italiano e che volevo cambiare la storia del Paese (storia che la Lega, però, sta anche cambiando!).

La Chiesa da secoli non brucia più gli eretici - dico queste cose per farne capire altre - ma lo Stato sì: sevizie quanti contestano ogni suo dogma. E proprio perché parlo con grande convinzione di federalismo non solo ho collezionato 23 avvisi di garanzia, ben in evidenza nel mio studio, ma un giorno mi è arrivata anche una bomba, senza sapere neppure da che parte provenisse.

Nel mio cassetto c'è il sogno di poter far parte di un Senato federalista: se, però, i tempi sono questi, sicuramente la carta di identità non me lo permetterà! Invece io mi auguro proprio di poter far parte, nel partito che rappresento e che mi onoro di rappresentare, del Senato di una Repubblica federale.

A questo proposito, vorrei sottolineare un dato: per rifare il progetto della Federazione, la Confederazione elvetica ha impiegato esattamente nove mesi. La discussione è iniziata il 17 febbraio ed il 16 novembre 1848 la riforma è entrata in vigore, senza alcun periodo di transizione. Allora, se impiegheremo i tempi degli svizzeri, ho buona speranza di vivere ancora e di partecipare a questo grande cambiamento, che poi ci consentirà orgogliosamente di affermare l'inizio della Seconda Repubblica. Infatti, io ho vissuto nella Prima e in quella che chiamano la Seconda Repubblica, ma non ho visto alcun cambiamento! (*Applausi dal Gruppo LNP*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Astore. Ne ha facoltà.

ASTORE (*IdV*). Signora Presidente, anch'io devo ringraziare il ministro Calderoli per il clima costruttivo che si è creato sia nelle Commissioni che in quest'Aula. Resta, però, l'amarezza perché una riforma storica come quella in esame meritava una maggiore attenzione ed una maggiore presenza, almeno da parte dei Capigruppo. Si tratta, infatti, di una riforma storica; credo che, dopo la Costituzione, sia quella più importante.

Da parte nostra, sottolineo al Governo che, al di là del nostro posizionamento all'opposizione, non vi è alcun atteggiamento ipocrita e furbo. Abbiamo voluto collaborare e con la massima sincerità intendiamo contribuire fino alla fine dell'approvazione del provvedimento. Debbo altresì sottolineare, dopo aver notato oggi alcuni atteggiamenti in quest'Aula, che nessuno ha vinto e nessuno può avere la bandiera del federalismo (tra breve ne spiegherò il motivo). Peraltro, oggi ricorre anche il novantesimo anniversario dell'appello di Sturzo ai "Liberi e Forti", in cui sono state poste le premesse per uno Stato autonomo e federale all'italiana. Per tale motivo, non abbiamo apprezzato le affermazioni secondo cui noi staremmo subendo la riforma. Non è così, perché la maggior parte delle forze politiche intervenute questa mattina ed oggi pomeriggio parlano con la convinzione, come faccio io, che questa possa essere una riforma storica da portare avanti.

Non abbiamo apprezzato, poi, il mercato istituzionale che a volte qualcuno ha fatto negli ultimi mesi, chiedendo qualcosa in cambio di qualcos'altro. Il federalismo dei compromessi non serve, signor Ministro; noi dobbiamo portare avanti un federalismo convinto che possa giovare al bene del Paese. In questi giorni, signor Ministro (come lei ben sa, visto che siede al tavolo con le Regioni), si discute la divisione del Fondo sanitario nazionale, l'eterna storia ogni anno. Voglio partire proprio da questo: litigi a non finire, sgambetti, penalizzazione delle Regioni piccole e povere. Credo che con il provvedimento al nostro esame non dovremo più assistere a questi spettacoli; abbiamo creato uno Stato in cui i livelli istituzionali - comunale, regionale e statale - sono l'uno contro l'altro armati. Il federalismo che noi sogniamo, lo Stato che noi sogniamo, è quello in cui c'è collaborazione tra i livelli di potere. Non è possibile assistere a simili sceneggiate senza regole. Ecco perché dobbiamo precisare meglio le regole.

Anche noi ci riconosciamo nelle affermazioni fatte dal senatore Morando, nel senso che parallelamente vogliamo il federalismo istituzionale. Credo, infatti, che il federalismo fiscale senza la riforma del Senato e - per noi - l'abolizione delle Province e quel riordino della Costituzione il cui percorso era già stato avviato dalla Camera dei deputati, sarà svilito della sua utilità. Per tale motivo, invitiamo tutti i riformisti a compiere uno sforzo unitario su questa grande riforma dello Stato. Non si tratta di una novità, signor Ministro: come tutti sanno, siamo partiti dal 1993 con il federalismo.

Vi sono stati passaggi che non ci sono piaciuti. Quando una forza politica come la vostra - che oggi rispetto e apprezzo per come si è comportata - è mossa da egoismo territoriale, non deve essere apprezzata; se il federalismo ha tardato è perché qualcuno voleva imporre determinati vantaggi per

alcune parti del territorio. Il federalismo deve essere sì l'esaltazione delle diversità, signor Ministro, ma deve essere anche l'esaltazione della solidarietà massima in uno Stato come il nostro.

Ecco perché non sogniamo un federalismo basato sulle Regioni; ripeto quello che hanno già detto il collega Pardi e alcuni amici del PD. Bisogna orchestrare lo Stato in maniera diversa: le Regioni fondate nel 1970 sono state, sotto certi aspetti (e chi vi parla è stato per 11 anni un amministratore regionale), anche un fallimento nei riguardi delle autonomie locali, soffocando quella che è la Repubblica italiana nata sulle autonomie e sui municipi. Le Regioni oggi hanno usurpato tutto il settore dell'amministrazione attiva che deve competere ai Comuni. Ecco perché nella Carta delle autonomie - in cui dobbiamo fissarne i compiti - occorre meglio precisare che le Regioni devono trasformarsi e ridiventare quello che i Costituenti avevano disegnato: organi legislativi. Dobbiamo restituire tutto il settore dell'amministrazione ai Comuni e - per chi ci crede, ma noi non ci crediamo - alle Province. Ecco perché sostieniamo, citando il pensiero di Miglio, che il regionalismo sia contrario al federalismo: basarsi, come 10 o 15 anni fa, molto sulle Regioni-Stato è l'errore più grave che potremmo commettere. Noi sogniamo una Repubblica di equilibri dei tre poteri di cui dicevo e che punti soprattutto all'esaltazione del municipio.

Mi dispiace che sia assente dall'Aula chi, qualche giorno fa, ci rimproverava di non conoscere la storia. Credo che la vittoria di questo disegno dello Stato dei nostri Padri costituenti, in modo particolare della cultura cattolico-popolare, la celebriamo oggi proprio con questo tipo di federalismo che vogliamo portare avanti. Infatti, la proposta di Calderoli e quella approvata dalle Commissioni esalta - come mi auguro e ne sono entusiasta - non le divisioni, ma la responsabilità degli amministratori.

Mi rivolgo soprattutto a chi si preoccupa del Sud. Sono un uomo del Sud e vivo giornalmente in una piccola realtà come il Molise. Credo che dobbiamo compiere tutti un salto culturale, sia al Nord che al Sud, perché dobbiamo essere responsabili della gestione soprattutto verso i cittadini. Parte di questa legge, se - come auspiciamo - saranno introdotte alcune modifiche durante l'*iter* di approvazione, esalta proprio il concetto di trasparenza che gli amministratori devono rispettare nel rapporto con i cittadini. Ecco perché abbiamo proposto e riteniamo importante, signor Ministro, che si accentui la penalizzazione degli amministratori e non degli amministrati quando si commette un errore.

Spero che si provveda anche alla riduzione del divario Nord-Sud, perché deve essere data maggiore forza agli amministratori del Sud per raggiungere livelli di ricchezza pari alle Regioni del Nord, non attraverso la copertura della lista della spesa, ma amministrando. Ci impiegheremo tempo, ma come classe dirigente del Sud - lo affermiamo nella sacralità del Parlamento - accettiamo la sfida. È una sfida che deve essere certamente solidale e non può certamente essere mossa da quegli egoismi che abbiamo visto prevalere negli ultimi anni.

Per questo non vogliamo né il federalismo annacquato né un federalismo di regalie. Abbiamo sbagliato su Catania, ma sulla legge speciale per Roma Capitale personalmente sono d'accordo. Non capisco perché bisogna essere contrari, quando tutte le capitali d'Europa sono la sede degli organi istituzionali, dei Ministeri e di tutte le autorità dello Stato. Credo che la città di Roma meriti una legislazione a parte.

E allora andiamo alla Carta delle autonomie; andiamo, signor Ministro, a toccare, con coraggio, con il tempo - lo so ce che ci vuole tempo, ma non creiamo altre sperequazioni - anche le Regioni a Statuto speciale: noi non le vogliamo penalizzare, ma certamente non dobbiamo creare privilegi. So che è difficile, ma credo sia un percorso che dobbiamo assolutamente portare avanti. Al di là di ciò che è avvenuto in questi ultimi anni e al di là della situazione storica, do ragione a chi dice che a Napoli ci sono - se non erro - 600 euro di trasferimento pro-abitante e a Padova 122. Certamente non li vogliamo togliere domani mattina, ma *in progress* dobbiamo far sì che ci sia equità per tutti.

Signor Ministro, sono preoccupato soprattutto per le realtà povere e deboli. Le rammento l'emendamento che l'Italia dei Valori ha presentato e ripresenterà. Sono d'accordo con quanto si dice per le Regioni piccole, signor Ministro, ma nelle Prealpi i servizi costano di più. Vi sono Regioni che hanno la conformazione geografica delle Prealpi e non hanno pianure; in questi casi è necessario che il costo standard preveda dei moltiplicatori, come la densità abitativa o le fasce altimetriche che abbiamo utilizzato all'interno delle Regioni per le Comunità montane.

Credo che solo questo modo di lavorare darà all'Italia una grande riforma, perché solo così elimineremo tutte le criticità, però, attenzione a non creare un'altra parola magica: il federalismo non può essere un *totem*; il federalismo deve essere un metodo di governo che tutti insieme dobbiamo imboccare per dare più ricchezza a questa Nazione. (*Applausi dai Gruppi IdV e PD*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Cabras. Ne ha facoltà.

CABRAS (PD). Signora Presidente, signori rappresentanti del Governo, è stato detto da molti che la legge delega era partita in un modo e sembra arrivare in un altro. Francamente non sono sicuro che questa lettura sia del tutto corretta; penso che alcune delle differenze tra il testo uscito dalla Commissione e la proposta iniziale siano il frutto di una forse più attenta valutazione del Governo e della sua maggioranza, anche in seguito ad un'attenzione che noi abbiamo richiamato con le nostre proposte emendative svolgendo una funzione che è propria dell'opposizione soprattutto quando si determina un corretto rapporto nella dialettica parlamentare. Penso che quando il testo della legge è stato partorito dal Governo nelle sue fasi preliminari eravamo ancora sulla scia delle semplificazioni della campagna elettorale e dei messaggi semplici che dovevano far colpo, poi quando la discussione si è sviluppata tutti siamo stati molto più attenti, soprattutto il Governo e la sua maggioranza, alla realtà effettiva del Paese.

Il primo cambiamento che vorrei sottolineare riguarda il contesto nel quale stiamo svolgendo questa nostra discussione, che è profondamente diverso da quelli che abbiamo conosciuto in altre occasioni quando abbiamo affrontato temi simili a questo. Penso alla *devolution* della stagione 2001-2006, alla riforma costituzionale di quella stessa stagione e poi, in conclusione, alla famosa riforma della legge elettorale chiamata in vario modo negativo, anch'essa frutto di quella stagione. Mi pare che ci sia una differenza nella discussione che noi stiamo sviluppando; questo sarà forse dovuto ad una sensibilità maggiore dei Ministri proponenti, che hanno registrato il totale fallimento della stagione 2001-2006 con la conseguente pesante sanzione elettorale che alcune forze politiche hanno subito nell'elezione del 2006.

Quindi, sarà per questa ragione, sarà per una sensibilità maggiore, tuttavia ritengo di dover sottolineare positivamente che in questa occasione ci stiamo comportando come un Paese normale, che quando affronta cambiamenti di tale portata ha la capacità di sviluppare una discussione di merito, anche registrando differenze che ancora permangono, però non tali da giustificare una contrapposizione frontale. Occorre dire che in passato, per responsabilità di entrambi gli schieramenti che si sono alternati negli ultimi 15 anni di governo, non siamo mai riusciti ad affrontare temi di questa portata con il clima e l'atteggiamento che stiamo cercando di costruire nella discussione sul federalismo.

Quindi, vi è una portata rilevante di carattere politico; stiamo tentando di rompere un tabù (non so se ci riusciremo) che finora ci ha impedito di realizzare importanti cambiamenti nel sistema di governo del Paese, di fare quelle riforme capaci di durare più di una legislatura, cioè più della legislatura che le vedeva approvate: ci lasciamo alle spalle questa tradizione non molto felice. È una sfida per la politica; penso che sia un modo attraverso il quale si possa riguadagnare quella fiducia perduta da parte dei cittadini nei confronti della politica.

Il nostro punto di riferimento, nel merito della discussione, come è stato abbondantemente ricordato, è la riforma costituzionale del 2001, in particolare l'articolo 119. Come tutti hanno rammentato, siamo in grandissimo ritardo. Siamo appena all'inizio del 2009 e stiamo discutendo di una delega al Governo per l'attuazione di un precetto costituzionale che abbiamo introdotto già otto anni fa. Inoltre, le tappe che caratterizzeranno la sua concreta attuazione richiederanno un arco temporale che consumerà quasi totalmente questa legislatura, arrivando fino al 2013. Dal 2001 al 2013 ci sono 12 anni; bisogna riflettere sul nostro modo di saper essere al passo con ciò che la società ci chiede.

In questi giorni abbiamo letto e sentito tesi e discorsi che hanno richiamato noi legislatori ad una riflessione su come si sia esaurita la spinta che originò la riforma del Titolo V e sul fatto che forse siamo in presenza di un ripensamento centralista nella funzione di governo dello Stato. Personalmente considero sbagliate queste tesi e credo che sarebbe un danno per il Paese e per la stessa democrazia immaginare un salto all'indietro. Il giudizio che dobbiamo dare complessivamente sull'esercizio del governo esercitato da Regioni, Comuni e Province è nell'insieme positivo, sia per gli effetti che ha prodotto, sia per il sistema di democrazia che cresce. Non credo che possiamo tornare indietro: l'autogoverno e il federalismo ad esso collegato è modernità; il centralismo è passato e sarebbe un salto indietro grave se dovessimo compierlo.

Si discute ancora se questa è una riforma principalmente incentrata sulle risorse. Abbiamo parlato molto, nella fase preparatoria della discussione in Commissione, su chi ci guadagnerà e chi ci rimetterà, ovviamente rispetto alla situazione storicamente consolidatasi. Attualmente - per citare alcuni dati di riferimento - il 18 per cento dei pagamenti del bilancio dello Stato sono trasferimenti al sistema locale e ben il 78 per cento della spesa centrale ha un impatto regionale. Questo, qualche tempo fa, portava qualche illustre costituzionalista, ma più economista, a dire che di fatto il federalismo in Italia è già in atto. Ovviamente, non sono d'accordo, perché se il 78 per cento della spesa del bilancio dello Stato ha un impatto regionale, tutto viene deciso al centro e ciò che conta è il luogo nel quale vengono prese le decisioni che determinano la cosiddetta spesa.

In realtà, le risorse con le quali stiamo trattando più o meno rimangono le stesse. Con questo provvedimento, almeno questa è la spinta verso la quale siamo impegnati, ci proponiamo di guadagnare una migliore efficienza nella loro utilizzazione ed è ciò che conclusivamente vorremmo che la riforma realizzasse. Le velleità iniziali, finalizzate ad ancorare la fiscalità prodotta al territorio e a realizzare la cosiddetta perequazione orizzontale, fortunatamente sono state quasi completamente abbandonate nel testo. Non credo però siano state abbandonate nelle intenzioni, e questa è la ragione per la quale abbiamo un giudizio sospeso fino alla fine.

Le ragioni di questa scelta non sono dovute tanto a un cambiamento di opinione quanto alla presa d'atto della materiale impossibilità di realizzare questo fine nell'attuale contesto caratterizzato da un differente livello di sviluppo tra le diverse aree del Paese davvero profondo. La Costituzione ha giustamente previsto all'articolo 119 come si deve tener conto di queste differenze e infatti i principi della delega di cui discutiamo si articolano con l'obiettivo di realizzare un federalismo che abbiamo definito contemporaneamente solidale e responsabile. Come è evidente, la solidarietà è un principio fondamentale di coesione di una comunità nazionale, ma è tanto più sentita quanto più esiste il bisogno. Quindi la solidarietà viene richiamata perché questo è un Paese che ha ancora troppe differenze.

Sappiamo che l'Italia del 2009 per essere coesa ha l'obiettivo di ridurre le differenze di sviluppo che ha registrato finora. E questo dato strutturale tuttavia non può essere invocato, come è stato fatto finora per troppo tempo, per contrastare un'idea di federalismo e quindi di autogoverno. Al contrario, secondo lo spirito e l'attenta lettura dell'articolo 119 della Costituzione, si può attuare il federalismo avendo attenzione alla coesione nazionale. Pensiamo che di questo si è preso atto nella discussione e ciò mi ha consentito di modificare l'impostazione di fondo presente in origine. E' proprio in questa consapevolezza divenuta patrimonio comune, forse oggi più di ieri, che si sviluppa questa discussione in maniera più positiva che in passato.

In linea con tale impostazione occorre quindi sempre più affermare il principio della perequazione verticale. Lo Stato, e solo lo Stato centrale, deve esercitare questo ruolo perequativo.

In conclusione, penso che il Governo e la maggioranza hanno una responsabilità importante, politica e di merito. Se questo atteggiamento prosegue, mantenendo il clima di attenzione e confronto positivo fra maggioranza e opposizione registrato in Commissione, sarà un bene per questo provvedimento ma anche per gli altri importanti provvedimenti di riforma che ci attendono in questa legislatura.

Per questa ragione rivolgo un invito a valutare con apertura le nostre ulteriori proposte emendative, come ha sottolineato efficacemente il nostro relatore di minoranza. (*Applausi dal Gruppo PD e del senatore Pardi*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore D'Alia. Ne ha facoltà.

D'ALIA (UDC-SVP-Aut). Signora Presidente, onorevole ministro Calderoli, entrando subito nel merito delle questioni oggetto del provvedimento licenziato dalle Commissioni riunite, rileviamo che vi è l'esigenza che dal confronto in Aula emergano con chiarezza alcune questioni oggetto di approfondimento nonché la sollevazione di dubbi specifici da parte di più Gruppi dell'opposizione, a cominciare da quello che ho l'onore di rappresentare.

Le questioni, signor Ministro, sono note e riguardano innanzi tutto il tema del rapporto fra lo Stato e le Regioni a Statuto speciale, che non è una questione accademica né teorica. L'unico esempio vivente di federalismo istituzionale e fiscale esistente nel nostro Paese è quello disegnato dal sistema delle specialità, dagli Statuti speciali che, come noto, sono norme costituzionali. Possono piacere, possono non piacere, possono essere considerati dei privilegi e possono non esserlo considerati. Vi è forse anche l'esigenza del superamento degli Statuti speciali. Tutte argomentazioni nobili, queste, ma c'è un piccolo, trascurabile dettaglio dal quale non si può prescindere: sono norme costituzionali che non possono essere modificate unilateralmente dallo Stato con legge ordinaria.

E allora, se così è - e così è - la prima questione che poniamo è che vi sono almeno tre disposizioni della delega, così come modificate in Commissione, che sono in aperto contrasto con gli Statuti speciali, in modo particolare con quello della Regione siciliana. La prima disposizione è l'articolo 14 che riguarda la disciplina, la istituzione ed il funzionamento delle Città metropolitane. Questa è una materia riservata dall'articolo 14, comma 1, lettera o) dello Statuto siciliano alla competenza esclusiva della Regione. Non può intervenire lo Stato su questa materia. Ripeto, piaccia o non piaccia, io non sto ad esprimere qui una valutazione di merito.

La seconda questione riguarda quella che in maniera molto originale avete definito la perequazione infrastrutturale, disciplinata dall'articolo 21 della delega, in cui voi dite due cose: la prima è che

nella fase di prima applicazione del federalismo fiscale si istituisce una cabina di regia, composta da quattro Ministri, i quali devono fare una ricognizione del fabbisogno infrastrutturale del Paese, da ricondurre nell'ambito degli interventi che il quinto comma dell'articolo 119 della Costituzione prevede per lo sviluppo economico, la coesione sociale e la eliminazione delle differenze territoriali, soprattutto con riferimento alle aree più marginali del nostro Paese e soprattutto con riferimento alle cosiddette aree sottoutilizzate.

Peraltro nell'articolo 21, comma 2, prevedete un criterio in contrasto con la Costituzione, e cioè che la individuazione delle priorità degli interventi stabiliti da questa cabina di regia, in deroga ritengo a tutte le disposizioni riguardanti la programmazione delle opere pubbliche (quindi il CIPE e tutti gli altri organi di programmazione statale e regionale) sia uniformata al criterio della premialità rispetto a chi, in tempi più rapidi, riesce ad allinearsi al criterio del costo standard e quindi a criteri di efficienza. Se così è - e mi pare di aver letto così al comma 2 dell'articolo 21 - si tratta di un criterio in aperto contrasto con l'articolo 119 della Costituzione. Ma, al netto di tutto questo, è certamente in contrasto, signor Ministro, con l'articolo 38 dello Statuto della Regione siciliana, che al comma 1 dispone: «Lo Stato verserà annualmente alla Regione, a titolo di solidarietà nazionale, una somma da impiegarsi in base ad un piano economico, nella esecuzione di lavori pubblici» e al comma 2 dispone: «Questa somma tenderà a bilanciare il minore ammontare dei redditi di lavoro nella Regione in confronto alla media nazionale».

È chiaro che poiché questa norma non è complementare o aggiuntiva rispetto alla norma costituzionale contenuta nello Statuto, che disciplina le modalità attraverso le quali lo Stato interviene con il contributo di solidarietà nazionale nella Regione siciliana per la realizzazione di opere a compensazione del minor reddito da lavoro, quindi non c'entra neanche la capacità fiscale per abitante, è evidente che questa disposizione cozza, in maniera chiara, con i principi che regolano le autonomie speciali e nel caso di specie quello della Regione siciliana.

La terza disposizione, signor Ministro, è quella che riguarda l'articolo 25 del testo della delega che reca disposizioni, in forza delle quali bisogna coordinare la finanza dello Stato, e segnatamente quella introdotta nella delega fiscale, con la finanza delle Regioni a Statuto speciale. Al di là della enunciazione di una serie di principi che fanno riferimento alle norme statutarie, alle Commissioni paritetiche e quant'altro ed alle norme di attuazione, voi dite - sgrezzato da principi aulici e condivisibili quali quelli contenuti negli Statuti ed anche in quello della Regione siciliana - che ciò che si applica, comunque, nella definizione del rapporto finanziario tra lo Stato e le Regioni a Statuto speciale, quindi tra lo Stato e la Regione siciliana, è il principio del costo standard e del superamento del principio della spesa storica.

Condivido, in linea generale, l'applicazione del principio del superamento della spesa storica, ma certamente questo non sfugge alla regola costituzionale, sancita dall'articolo 43 dello Statuto della Regione Sicilia, che le norme di attuazione dello Statuto, quindi anche quelle che regolamentano i rapporti finanziari tra Regioni a Statuto speciale e Stato, sono oggetto di contrattazione tra lo Stato e la Regione in sede di commissione paritetica. È quella la sede in cui voi avete il diritto-dovere di intervenire per cambiare il meccanismo di finanziamento.

Dico questo, signor Ministro, per una ragione. Se in questa sede si accetta il principio che lo Stato può unilateralmente determinare e modificare i rapporti con le Regioni a Statuto speciale, salta anche dal vostro punto di vista e dalla vostra prospettiva federalista uno dei cardini e cioè la circostanza che tutta la materia, così come disciplinata anche per le Regioni a Statuto ordinario dalla nuova formulazione dell'articolo 114, è oggetto di negoziazione, tant'è vero che voi la prevedete, secondo me illegittimamente, nella Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale, che si sostituisce al Parlamento nella definizione dei criteri in ordine alla perequazione, per stabilire l'entità delle risorse e per controllare che queste vengano effettivamente gestite al meglio.

Quindi, questa è la prima questione che ci permettiamo di sottoporvi, anche perché è chiaro che la differenza che esiste, ed è nota, tra il coordinamento della finanza statale con quella delle Regioni a Statuto speciale e con quella delle Regioni a Statuto ordinario è data dalla circostanza che per queste ultime la materia dell'armonizzazione e del coordinamento della finanza pubblica, essendo oggetto di legislazione concorrente, ha bisogno di principi fondamentali (che in questa sede noi dovremmo fissare, e che abbiamo fissato in maniera generica), mentre per le Regioni a Statuto speciale non vi è bisogno che lo Stato intervenga fissando i principi fondamentali perché questi le Regioni possono ricavarli dai principi fondamentali di riforma economica e sociale che riguardano il nostro Paese, e lo fanno autonomamente nel momento in cui legiferano in materia tributaria e fiscale. Si tratta di una questione centrale dal nostro punto di vista, su cui si misura, per quello che a voi può interessare, la nostra posizione in merito al voto finale su questo provvedimento.

La seconda questione, signor Ministro, riguarda la vicenda delle funzioni. È noto che il testo sul federalismo fiscale sconta il limite genetico della confusione relativa al riparto di competenze tra Stato, Regioni e sistema delle autonomie, così come introdotto dall'articolo 117 della Costituzione, a seguito della riforma entrata in vigore nel 2001, votata, lo ricordo, a maggioranza dall'allora Governo di centrosinistra. Tale confusione si è prodotta, ad esempio, in alcune materie fondamentali, come quelle relative all'energia, alle professioni, al turismo (per il quale volete reintrodurre un Ministero e non potete, proprio perché la competenza e le funzioni amministrative sono passate alle Regioni) ed alla sanità (anche in tal caso volete reintrodurre un Ministero e non lo potete fare). Proprio a queste storture sono andate soggette le grandi opere, le opere infrastrutturali, che sono anch'esse oggetto di legislazione concorrente e che hanno scontato il limite di sentenze della Corte costituzionale, ad esempio su una legge importante e strategica per il nostro Paese quale è stata la legge obiettivo, approvata nella legislatura 2001-2006. E allora su queste ed altre questioni si sconta il limite genetico della confusione del rapporto tra Stato e Regioni.

Tale conflitto in ordine alle competenze ed all'esercizio delle funzioni legislative si scarica anche sull'assegnazione delle funzioni amministrative ad esse correlate. È noto, ed è principio codificato all'articolo 117 della Costituzione, che, ad esempio, la potestà regolamentare spetta alle Regioni non solo nelle materie di competenza esclusiva, così come configurate in termini, si dice residuali, dal quarto comma, ma anche per quanto riguarda le materie concorrenti; quindi, per tutte le materie indicate al terzo comma dell'articolo 117, le Regioni hanno una potestà regolamentare esclusiva.

Rispetto a questo, il problema che ci si pone è come si innesti la delega sul federalismo fiscale. Essa si innesta su un sistema istituzionale debole, che ha affidato alla Corte costituzionale il compito di dare un'interpretazione del nuovo assetto dei poteri che fosse coerente con le esigenze di sviluppo di un Paese civile.

Oggi, quindi, ci troviamo con questo limite che comporta che, dal nostro punto di vista, è difficile (ed è un tema che va chiarito) poter procedere al riparto delle risorse, e quindi dell'autonomia impositiva correlata, se non si identificano con chiarezza i livelli essenziali delle prestazioni (ad esempio di quelle indicate alla lettera *m*) dell'articolo 117). Sono livelli che dalla nostra prospettiva noi riteniamo siano ancora essenziali, ancorché voi abbiate scelto un'altra strada, e che dovrebbero essere completamente finanziati dallo Stato.

PRESIDENTE. Collega D'Alia, lei ha esaurito i 13 minuti a sua disposizione. La prego di concludere. Le concedo un minuto in più come a tutti gli altri senatori.

D'ALIA (*UDC-SVP-Aut*). Signora Presidente, non voglio fare polemiche con la Presidenza e quindi la ringrazio. Considerati però i tempi a disposizione del nostro Gruppo e la circostanza che solo io e il collega Cuffaro interveniamo, le chiedo due minuti per concludere.

La seconda questione, dunque, è legata alle funzioni con riferimento anche ai Comuni, all'esercizio delle funzioni dei Comuni e alla circostanza che non è chiarita (o sembra essere chiarita e abbandonata) la scelta, che ci appariva più logica, della soppressione delle Province. Invece oggi si attribuiscono alle Province una serie di risorse e si conferma pertanto la loro utilità: ne prendiamo atto, ma che nessuno venga poi a dire che su questo punto vi è un'altra posizione. Contemporaneamente, si sovrappongono alle Province le aree metropolitane senza definirne contenuti e funzioni.

Altra questione è quella relativa al costo standard. Noi non siamo contrari al superamento della spesa storica come criterio, ma è giusto che nella definizione del concetto di costo standard non entri il costo della inefficienza delle pubbliche amministrazioni, così come non è giusto che non vi entri la determinazione delle diseguaglianze territoriali che determinano aree di mercato diverse e costi diversi delle prestazioni. In caso contrario, questo differenziale viene caricato sulla fiscalità generale, in particolar modo sulla fiscalità del Mezzogiorno d'Italia e in particolar modo sulle addizionali IRPEF necessarie a coprire questo tipo di risorse. È chiaro che tutto questo non ci può trovare assolutamente concordi.

Da ultimo, cito solo per rubrica due questioni. La prima riguarda il debito pubblico. Non c'è traccia, nel provvedimento, di chi e di come si faccia carico del debito pubblico. Noi riteniamo che questo compito sia in capo allo Stato e, se così è, il livello dell'imposizione fiscale statale chiaramente non può scendere e non vi è certezza sui conti e sulla sostenibilità economica del provvedimento che stiamo esaminando, salvo il fatto che non accettiamo e non dobbiamo accettare e dare per scontato che vi sarà un aumento dell'imposizione fiscale locale vista l'ampia autonomia... (*Il microfono si disattiva automaticamente*).

PRESIDENTE. La invito nuovamente a concludere.

D'ALIA (UDC-SVP-Aut). ...allo stesso modo, non si può sottrarre al Parlamento il compito di legiferare e di controllare il fondo perequativo previsto dall'articolo 119 della Costituzione. In questo modo, si sposta l'asse della democrazia in un'altra direzione. Su tali questioni siamo pronti al confronto, e se ci sarà disponibilità, non abbiamo difficoltà a confermare o a cambiare opinione rispetto a quella tenuta in Commissione. Altrimenti, voteremo contro il provvedimento.

PRESIDENTE. Colleghi, vi sono molti iscritti a parlare. La Presidenza ha tenuto per tutto il pomeriggio un atteggiamento di tolleranza di un minuto, ma non più di questo, perché altrimenti il dibattito non può essere concluso.

È iscritto a parlare il senatore Ghigo. Ne ha facoltà.

GHIGO (PdL). Signora Presidente, signor Ministro, componenti del Governo, colleghi e colleghi, oggi pomeriggio - è un mio riferimento personale - ha presieduto l'Assemblea il nostro e suo collega Vannino Chiti che, negli anni in cui approvammo il provvedimento relativo alla modifica della Titolo V della Costituzione, è stato Presidente della Conferenza dei presidenti delle Regioni. In quel periodo ho avuto l'onore di svolgere il ruolo di vice presidente di questa importante istituzione.

Ho fatto questo riferimento per inserire una valutazione che altri colleghi in Aula hanno ripreso - in particolare il senatore Morando - a proposito del Titolo V, che può in un certo senso essere considerato la madre di tutte le riforme che negli anni si sono susseguite a tal riguardo. Voglio ricordare la differenza fra l'atteggiamento che il centrosinistra ha assunto sulla riforma della *devolution*, soprattutto dal punto di vista della comunicazione relativa al *referendum* confermativo, e quello di alcuni di noi Presidenti di parte politica diversa dalla maggioranza che approvò, come è stato ricordato, con una risicata maggioranza questa importante riforma costituzionale.

All'epoca appoggiammo quella riforma ritenendo che essa costituisse un primo passo verso un vero cambiamento in senso federale del nostro Stato. Da allora molta acqua è passata sotto i ponti. Ricordo l'esperienza della devoluzione rispetto alla quale, a mio modo di vedere, il centrosinistra ha manifestato un atteggiamento estremamente negativo. Si trattava, in effetti, di una riforma che si poneva il difficile compito di ridisegnare in senso più ampio l'intero ordinamento del nostro Stato e carente, come contestato da alcuni, nell'attuale proposta del Governo della parte relativa solo - lo dico in senso eufemistico - all'attuazione del federalismo fiscale e dell'articolo 119 della Costituzione.

Credo che si debba essere coerenti e che si debba e si possa in una situazione del genere cercare di comprendere fino in fondo l'importanza di questo fondamentale passo e il suo significato in termini strutturali. È ovvio che sul provvedimento si possono manifestare opinioni diverse. Oggi il relatore di minoranza ha ricordato all'Aula che in realtà, a seguito dell'esame del provvedimento svolto nelle Commissioni riunite, sono stati accolti dal Governo sette punti proposti dall'opposizione e respinti altri cinque per cui non perdo la speranza che buona parte del centrosinistra, al di là delle dichiarazioni del collega D'Alia, possa comprendere l'importanza di un voto favorevole rispetto ad un percorso legislativo fondamentale come quello volto a dare attuazione al federalismo fiscale.

Questo progetto è in primo luogo importante perché è da considerare propedeutico. Ritengo che sia per tale motivo che in questa legislatura l'attuale Governo non ha più voluto spingere il piede sull'acceleratore ed impostare nuovamente una riforma globale costituzionale decidendo piuttosto di intraprendere in senso pragmatico - un merito che va riconosciuto indubbiamente al ministro Calderoli - un percorsi di riforma che potesse trovare una convergenza più ampia, e ribadisco che ci si aspetta che ciò possa accadere, ed attuare un percorso che rappresenta l'unica, vera ed ultima opportunità per consentire al nostro Paese di crescere in senso convergente, in modo da non accrescere le differenze tra il Nord e il Sud del Paese.

Non è un paradosso quello da me enunciato quanto piuttosto una sincera e reale convinzione. Sostengo questa tesi perché tutto il percorso attuativo del federalismo fiscale, per come è stato disegnato e strutturato e per i tempi che si è dato, di cui è necessario tener conto, permetterà al Paese, attraverso un percorso competitivo virtuoso, di crescere in senso organico e di avvicinarsi. Credo che l'aspetto dei costi standard, che prevede però l'assoluta certezza di garantire il livello dei servizi a tutti i cittadini italiani, ma al tempo stesso di creare quell'elemento di confronto, di competitività e quel senso di autonomia e responsabilità, che rappresenta un principio fondamentale alla base del federalismo, sia importante e significativo: deve essere colto come un elemento, anzi l'ultimo elemento, che può cogliere il nostro Paese per crescere insieme e per far sì che le zone meno efficienti del nostro Paese possano diventarlo emulando quelle che lo sono maggiormente.

Naturalmente la mia non è una visione utopistica; è una convinzione concreta, che nasce anche dall'esperienza di amministratore che ho potuto maturare in questi anni. Dopodiché, una volta che avremo attuato il federalismo fiscale, è indubbio che bisognerà completare la riforma della Costituzione, come ha detto anche qualche altro mio collega. Oggi ci sono Regioni che chiedono l'attuazione dell'articolo 116 della Costituzione, relativo all'autonomia differenziata; lo hanno chiesto Regioni amministrate dal centrodestra, ma anche Regioni amministrate dal centrosinistra (tra cui cito la mia Regione, il Piemonte). Io credo che questo sia un elemento che si inserisca in maniera non corretta su un progetto organico come quello che il Governo ha presentato.

Ritorno al tema del Titolo V e della necessità di una riforma complessiva. È ovvio che tutto questo percorso deve trovare un punto di sintesi nella creazione del Senato federale e nella rivisitazione dell'articolo 117; su questo punto mi sembra che convergano anche autorevoli colleghi. Mi ha fatto particolarmente piacere sentir dire da un esponente dell'opposizione che è stato commesso un grandissimo errore da parte degli enti locali e della stessa Corte costituzionale (se nei confronti della Corte costituzionale si può avanzare qualche critica) nel contrastare l'attuazione della legge obiettivo, che, proprio in un periodo di recessione come questo, in cui c'è l'assoluta necessità di riprendere gli investimenti nelle opere pubbliche, avrebbe potuto essere uno strumento estremamente utile per agevolare e per promuovere gli investimenti infrastrutturali.

Mi rendo conto di avere oggi un ruolo diverso da quello che avevo precedentemente; tuttavia svolgo queste considerazioni proprio perché ho valutato (spogliandomi di quel ruolo posso vedere le situazioni in modo più distaccato) che l'articolo 117 della Costituzione, relativo alla legislazione concorrente, deve assolutamente essere rivisto. Il contenzioso presso la Corte costituzionale tra il Governo e gli enti locali (cioè le Regioni) è infatti un aspetto che non ci possiamo più permettere; è un costo dell'inefficienza della macchina pubblica che non possiamo più sopportare.

C'è pertanto l'assoluta necessità di rivedere tale articolo. Concordo con il collega D'Alia: le materie sono quelle del turismo e delle infrastrutture. Si prenda un tema come quello dell'energia, che è oggi una materia concorrente tra lo Stato e le Regioni; onestamente, credo che questo non sia più possibile. Le Regioni sono d'accordo a rivedere l'attribuzione di queste materie. Il progetto di riforma costituzionale della devoluzione aveva al suo interno questi elementi e queste definizioni.

Io credo, concludendo (così regalo qualche minuto, se me ne sono rimasti, da attribuire a qualche altro mio collega), che oggi ci sia in quest'Aula un'opportunità unica da non perdere, nell'iniziare un *iter* che naturalmente dovrà rispettare i tempi del dibattito parlamentare. Mi auguro che, di fronte a questa convinzione, l'opposizione trovi lo slancio e lo spunto per essere collaborativa come lo siamo stati noi Presidenti di Regione del centrodestra al momento dell'approvazione della riforma del Titolo V. (*Applausi dal Gruppo PdL*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Filippi Alberto. Ne ha facoltà.

FILIPPI Alberto (LNP). Signora Presidente, vorrei iniziare rivolgendo al Governo i complimenti miei e del Gruppo Lega Nord Padania per l'importante e sempre puntuale presenza ai lavori in Commissione, per la disponibilità ad un confronto costruttivo tra maggioranza e minoranza e per la disponibilità nei confronti degli alti livelli istituzionali audit, come anche nei confronti delle varie rappresentanze del mondo economico. Complimenti, quindi, ministro Umberto Bossi, e complimenti, ministro Roberto Calderoli. Un notevole apprezzamento va poi al lavoro sempre preciso e chiaro del relatore, il senatore Azzollini, e dei Presidenti delle Commissioni 1^a e 6^a, come anche al contributo positivo contenuto nell'intervento di questa mattina del relatore di minoranza, senatore Walter Vitali.

Di grande rilievo ritengo siano, inoltre, da considerarsi i molti interventi parlamentari svolti in Commissione, sia di maggioranza che di minoranza, dai quali trasparivano per lo più aspetti propositivi e lodevole capacità di uscire dai rispettivi schieramenti e di evidenziare quanto di buono è contenuto nel provvedimento in oggetto. Ma sorprende e dispiace, lo dico senza alcuna nota polemica, dover rilevare come le tante positività espresse nella riservata Aula delle Commissioni quasi svaniscano in alcuni interventi ascoltati oggi nella più pubblica Aula del Senato.

Di grande importanza inoltre sono state le molteplici audizioni che in Senato, nelle Commissioni 1^a, 5^a e 6^a riunite si sono succedute, oltre a quelle svolte nella Commissione parlamentare per le questioni regionali. Lo stesso Governo in più occasioni ne ha sottolineato, del resto, l'utilità e il positivo contributo.

Infine, non può essere dimenticato l'intervento del Presidente della Repubblica che sentenzia come l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, ovvero del federalismo fiscale, sia una necessità.

Colleghi, spesso ci ritroviamo in quest'Aula ad esaminare provvedimenti che sono buoni, altre volte ci troviamo ad esaminare provvedimenti che sono opportuni ed altre ancora provvedimenti invece

urgenti e necessari. Questo provvedimento, non perché lo diciamo noi, ma perché lo si riconosce trasversalmente (ai vari livelli istituzionali, al Nord come al Sud e nell'intero Paese nei vari strati sociali e culturali), risulta essere tutto allo stesso tempo. Risulta quindi essere buono, opportuno, necessario ed urgente.

Il Paese sta per essere messo, quindi, nei binari giusti. Purtroppo, però, lo si sta facendo in zona Cesarini, incalzati da esigenze di bilancio per le famiglie, le aziende, le istituzioni. Guai quindi a non procedere, a perdere altro tempo, che ormai non c'è più. Non a caso, infatti, la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome esprime un parere positivo sui principi contenuti nel provvedimento in esame. In effetti, sono proprio i valori contenuti nel testo legislativo in esame a fare da cordone ombelicale tra il Paese e le istituzioni.

Sono i valori a legare le varie Nazioni, i popoli, i cittadini contribuenti ai loro rappresentanti, oggi sempre troppo distanti dal territorio. Valori e principi quali l'autonomia e la responsabilizzazione finanziaria di tutti i livelli di governo; quali il principio di territorialità dell'imposta (quindi, avremo la possibilità di reperire i fondi per finanziare le competenze in modo autonomo da parte delle Regioni e degli altri enti locali); quali il principio innovativo che prevede il superamento dei criteri della spesa storica a favore della spesa standard. Principi e valori quali l'esclusione di ogni doppia imposizione sul medesimo presupposto (quindi, no alle doppie tasse, nel pieno rispetto dei valori contenuti nel famoso Statuto del contribuente). Principi e valori quali la correlazione tra prelievo fiscale e benefici che favorirà un miglioramento della responsabilità amministrativa.

Valori e principi quali quello per cui si premieranno i comportamenti virtuosi ed efficienti e si puniranno le incapacità, nel pieno rispetto dei criteri di meritocrazia e di buonsenso. Valori e principi quali la semplificazione del sistema tributario, con la riduzione degli adempimenti a carico del contribuente: basta quindi pagare per pagare poi le tasse; stop alla burocrazia, divenuta una tassa sulle tasse, che poi si devono andare a pagare. (*Applausi dal Gruppo LNP*). Principi e valori quali la razionalità e la coerenza dei tributi o quali la riduzione dell'imposizione fiscale statale in misura adeguata alla più ampia autonomia di entrata di Regioni ed altri enti locali, perché, come evidenziato nel provvedimento, il saldo in positivo, ai vari livelli di governo, deve determinare una riduzione complessiva della pressione fiscale.

Una piccola parte di questo provvedimento, che sento sempre più mio, vede un mio personale contributo attraverso un emendamento, poi recepito direttamente nel testo, all'articolo 15: più precisamente si prevede il totale fallimento politico di un amministratore incapace che manda in dissesto l'istituzione da lui rappresentata. In altre parole, chi dimostra incapacità a gestire la cosa pubblica, smetterà di farlo ad ogni livello: ne consegue allora che un sindaco, ad esempio, non solo non potrà più essere rieletto sindaco, ma non potrà più essere rieletto a nessun'altra carica, perché considerato incapace: non potrà più essere eletto, né riciclato ad esempio nei consigli di amministrazione di società per azioni a capitale pubblico. Quindi, coloro che dalle nostre parti chiameremmo somari non faranno altri danni, se non a loro stessi ed alle loro tasche, ma non più alle tasche della collettività.

Sono quindi questi i valori e i criteri di buonsenso, già condivisi tra l'altro nella Carta costituzionale, ma oggi metabolizzati nel DNA delle più importanti e meritevoli culture del nostro Paese. Ebbene, sono questi i valori che consentiranno l'andare "a dama" del federalismo fiscale, in considerazione del fatto che ne rappresentano l'essenza; e tanto più urgente è questo risultato, quanto più è vero che stiamo subendo una crisi di vaste dimensioni. La crisi attuale, infatti, unita all'imponente debito pubblico e ai sovradimensionati costi dello Stato, non deve mettere paura nell'imboccare la via del cambiamento, anzi, deve essere un acceleratore, un motivo in più per fare in fretta, per non rimandare o sprecare tempo ulteriore.

E allora, avanti tutta e, direi, avanti tutta e tutti insieme, maggioranza e minoranza, anche perché finora si è speso tanto e male, mentre diventa obbligo imperativo diminuire la spesa e soprattutto migliorarla, in modo da consentire la riduzione, in un futuro quanto più prossimo, della pressione fiscale, avendo garantito tra l'altro che si eviti ogni duplicazione di funzioni.

Colleghi, provengo dal mondo dell'impresa, ma quando la mia o le altre realtà economiche sono in difficoltà, non ricercano qualche contributo che arrivi come la manna dall'alto, qualche sussidio risolutore, ma si sforzano semplicemente di diventare più competitive sul mercato. Lo stesso deve valere per l'"azienda Paese" che non può pensare di andare avanti cercando di inventare ogni volta qualche trucco, dovendo invece semplicemente diventare più competitiva: tanto più c'è competizione tra Regioni quanto più la gara virtuosa a chi è migliore porterà al miglioramento dell'"azienda Paese" e alla vittoria del modello federale.

Il federalismo fiscale costituisce, quindi, uno strumento di politica economica capace di rendere più efficienti, trasparenti e competitive le pubbliche amministrazioni, garantendo così maggiore qualità di servizi, con costi evidentemente minori. Non solo: il federalismo fiscale consentirà di garantire su

tutto il territorio nazionale i livelli essenziali di servizi. Oggi, al contrario, si sono impiegate quantità incredibili di denaro, con il risultato altrettanto incredibile di non avere risultati omogenei di servizi nel territorio.

Quindi, l'obiettivo sarà quello di abbassare la spesa corrente, qualificando la spesa stessa e razionalizzandola, responsabilizzando l'operato degli amministratori pubblici e consentendo così un rientro nei costi dello Stato e la possibilità di incrementare la spesa per investimenti in conto capitale, capaci - questi solo - di creare vero prodotto interno lordo.

Tale strada, del resto, è stata imboccata nelle politiche macroeconomiche scelte dal Governo attuale, ma alle politiche fiscali e macroeconomiche occorre affiancare - appunto - questo federalismo fiscale, altrimenti il *cocktail* medicamentoso certamente non riuscirà a guarire il nostro Paese. Si tratta di un *cocktail* che per il Sud dovrà passare anche attraverso un'azione di bonifica da mafie e malavita; dovrà evidentemente passare attraverso il rispetto delle regole, maggiori investimenti e il blocco totale del *turnover* quanto ad assunzioni nella pubblica amministrazione. Questi punti devono essere evidenziati in modo chiaro.

Tutto ciò sarà possibile solo - ripeto - se diverrà realtà questo federalismo fiscale.

Con evidente entusiasmo, quindi, invito il Governo a proseguire perché questa è la strada giusta, quella che vuole percorrere la stragrande maggioranza del Paese. Dunque, avanti tutta e tutti insieme, signori Ministri. Buon lavoro e diamo il benvenuto al federalismo fiscale! (*Applausi dal Gruppo LNP. Congratulazioni*).

PRESIDENTE. È iscritta a parlare la senatrice Bastico. Ne ha facoltà.

***BASTICO (PD).** Signora Presidente, signori rappresentanti del Governo, colleghi senatori, il Partito Democratico e le forze politiche che lo hanno costituito hanno, nella loro storia e nel loro patrimonio genetico, una cultura politica fortemente autonomista. Il radicamento nel territorio delle politiche per le persone, per le famiglie e per le imprese, la valorizzazione delle specificità, delle diversità e delle energie locali, la valorizzazione delle autonomie locali nel quadro dell'unitarietà dello Stato sono assi culturali di riferimento delle nostre politiche. Non a caso la riforma del Titolo V della Costituzione è stata voluta ed approvata dal centrosinistra. Ora conveniamo sull'opportunità di fare delle modifiche, ma è indubbio che sia stata una scelta fortemente autonomista e - ricordiamo - convalidata da un *referendum* confermativo.

Io ho maturato la mia esperienza politica prevalentemente in Comune e nella Regione Emilia Romagna, la quale storicamente ha puntato ad una forte valorizzazione delle autonomie locali come perno dello sviluppo economico e della qualità sociale. In Emilia Romagna, così come in altre Regioni, in tale sviluppo si è determinato un "circolo virtuoso" tra politiche degli enti locali, investimenti sulla formazione e sull'istruzione, sviluppo economico e quindi collegamento e sostegno ai suoi attori (imprese ed altro), occupazione (anche femminile), coesione e qualità sociale. Peraltra, in questo circolo virtuoso, vi sono state anticipazioni molto significative della strategia europea di Lisbona (2000-2013).

Da queste considerazioni e nel doveroso rispetto del complesso del testo costituzionale, sia nei principi fondamentali sia nei suoi articoli 114, 117, 118 e 119, che non configura un regionalismo, cioè uno Stato federale basato sulle Regioni, ma una vera valorizzazione delle autonomie locali, tutte e senza alcuna configurazione gerarchica, ebbene, ritengo che sarebbe molto più opportuno oggi non utilizzare il termine federalismo, ma autonomismo, vale a dire valorizzazione delle autonomie locali.

Il termine federalismo è entrato nel linguaggio politico e nel linguaggio corrente per volontà e per capacità della Lega. Ora si tratta, a mio avviso, di un uso improprio, a fronte di un testo di legge che si è fortemente allontanato dal provvedimento della Lombardia che configurava un regionalismo spinto, egoistico e con la perequazione orizzontale. Oggi questo testo, che era stato assunto dal Popolo della Libertà nel proprio programma elettorale, è stato superato già dal testo del Governo che conteneva delle profonde diversità e, ancora di più, dal testo che discutiamo oggi in quest'Aula.

È certamente vero che governare è diverso che fare campagna elettorale ed è altrettanto vero che i passaggi - come li ha ricostruiti il senatore Morando - sono stati molto profondi e significativi. Per quanto concerne la valorizzazione delle autonomie locali e funzionali (e tra quelle funzionali cito le università, gli enti di ricerca e le scuole), se non si vuole che in questo quadro vi sia disgregazione, frammentazione, una competizione selvaggia e una sorta di autarchia (tutti elementi di cui questo Paese non ha assolutamente bisogno), occorre individuare un forte ed innovato ruolo dello Stato. Occorrono norme generali, chiare e senza sovrapposizioni e principi fondamentali. Infatti, norme generali e principi fondamentali sono i binari necessari per la legislazione regionale nelle materie concorrenti e per le funzioni amministrative di tutti i soggetti locali.

Occorre poi definire le funzioni fondamentali di Comuni e Province, i livelli essenziali delle prestazioni, la definizione dei costi standard, i fabbisogni ottimali e l'avvicinamento progressivo a quei fabbisogni ottimali, al fine di garantire i diritti fondamentali dei cittadini. Sono tutti questi elementi caratterizzanti dell'identità dello Stato unitario e del sistema delle autonomie locali. È un impianto complesso e difficile, ma d'altra parte - lo sanno benissimo i rappresentanti del Governo e noi del Partito Democratico - per fare delle riforme occorre uno sguardo lungo e obiettivi alti.

Il disegno di legge che discutiamo contiene dei miglioramenti significativi che sono derivati da un lavoro lungo ed impegnativo in Commissione e nel Comitato ristretto. Sottolineo la doverosa attenzione e le aperture proposte dai rappresentanti del Governo e della maggioranza. Si è costituito un dialogo vero - doverosamente collocato nelle sedi istituzionali - e importante per le riforme, anche se durante questo dialogo, purtroppo più volte ci sono stati interventi del Presidente del Consiglio che miravano a negare e a ostacolare questa possibilità.

Sono migliorate parti significative del testo. Ne cito una per tutte: il principio della territorialità che è stato ben definito. Vi sono però ancora contraddizioni e parti fortemente carenti: il senatore Vitali è stato molto preciso nell'elencarle. Permangono ancora alcuni nodi strutturali: il primo punto carente è che il nuovo assetto dell'autonomia fiscale è collocato in un impianto istituzionale di autonomie locali non ancora riformato, dove tutti conveniamo che ci sono sovrapposizioni, duplicazioni di competenze e frammentazioni. È un'incongruenza gravissima del disegno di legge, che ne mina alle fondamenta la capacità di innovazione e di riforma, risultando fortemente conservativo rispetto alla situazione esistente. D'altra parte, è abbastanza incongruente che siano definite prima le risorse che le funzioni.

Secondo punto: manca la riforma costituzionale con il superamento del bicameralismo perfetto e l'istituzione di una Camera delle Regioni e delle autonomie locali. Il fatto che nel testo sia molto spesso richiamata la necessità preventiva di un'intesa in Conferenza unificata segnala, da un lato, questa carenza della Camera delle Autonomie, e determina anche un forte svuotamento delle competenze del Parlamento.

Terzo punto: la mancanza di dati e di proiezioni credibili su quello che si verrà a definire quando queste norme troveranno attuazione.

L'ultimo punto del mio intervento riguarda la relazione tra il federalismo fiscale e la crisi economica. Siamo di fronte ad una crisi economica profonda e strutturale. I dati sul prodotto interno lordo e sui consumi e, conseguentemente, sul calo delle entrate e sull'esplosione del debito pubblico, sono davanti tutti noi.

Noi vogliamo e possiamo uscire da questa crisi in avanti, così come ha autorevolmente proposto il presidente della Repubblica Giorgio Napolitano, con un Paese in cui ci siano più opportunità e più uguaglianze. Sono, quindi, necessarie per queste uscite in avanti delle innovazioni forti, delle scelte e delle priorità ben individuate, caratteri tutti che non vedo in questo disegno di legge delega che sembra dare tutto a tutti, in una logica più di rassicurazione che di scelte e di determinazione in avanti del futuro del Paese.

Chiedo, quindi, in modo chiaro al Governo e alla maggioranza se ritengono che il federalismo fiscale e la responsabilizzazione delle autonomie locali siano una via essenziale per produrre sviluppo economico, coesione sociale e per dare più opportunità alle persone, alle imprese e al Paese tutto; se credono che ci sia un'opportunità di sostenere le azioni dello sviluppo locale nel contesto della globalizzazione, così come hanno fatto nel passato importanti Regioni, che sono una punta avanzata in tutto il sistema italiano e anche nel contesto europeo.

Personalmente penso che questa sia una strada giusta. Sono convinta che due volani fondamentali per l'uscita dalla crisi siano, oltre al contesto internazionale, da un lato, un forte investimento nel nostro Paese sull'istruzione, sui saperi, sulla ricerca e sulle competenze delle persone e, dall'altro, sulla valorizzazione dello sviluppo locale.

Parlo di valorizzazione delle intelligenze dei giovani, delle donne, delle opportunità e delle straordinarie risorse che ci sono nei nostri territori e che nel nostro Paese non sono sufficientemente valorizzate. Dobbiamo considerare tutto ciò non come un ragionamento marginale, ma al contrario come la strategia fondamentale individuata dall'Unione europea. Credo, in sostanza, che il fatto che si evitino sprechi, il fatto che si evitino delle rivendicazioni di risorse continue e degli "scaricabarile" di responsabilità sia un'opportunità positiva e straordinaria nel nostro Paese.

Concludo dicendo che chi, invece, non è convinto di ciò, chi pensa il contrario e cioè che ci siano dei rischi importanti per l'economia nell'aumentare le responsabilità delle autonomie locali nel prelievo e nella spesa, chi pensa, come si sta praticando oggi da parte di questo Governo, che per uscire dalle difficoltà vanno ridotti le risorse delle Regioni, i FAS, l'autonomia di gestione delle risorse dei fondi europei, chi pensa che questa sia la strada sbagliata, allora dovrebbe coerentemente

rallentare e fermare questo processo. Vorrei che il ministro Tremonti si esprimesse su questa vicenda. (*Applausi dal Gruppo PD*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Cursi. Ne ha facoltà.

CURSI (PdL). Signora Presidente, colleghi, ci troviamo di fronte al difficile compito di razionalizzare o, meglio, di modernizzare il sistema di redistribuzione delle risorse all'interno del nostro Paese. Il federalismo fiscale rappresenta una tappa fondamentale verso quella trasformazione così necessaria alla modifica dell'organizzazione dell'amministrazione centrale dello Stato.

Si parte da un dato certo ed incontrovertibile: così com'è attualmente dimensionata la macchina statale ha dimostrato di non poter funzionare, dando il fianco allo spreco di illimitate risorse economiche per interventi di sostegno, spesso *una tantum*, a porzioni di territorio che per nulla hanno usufruito di tali benefici. I dati sulla ricchezza nazionale dimostrano ampiamente questa situazione. Dico, quindi, sì al federalismo e al disegno di legge che porta il nome del collega Calderoli, che ha messo competenza e entusiasmo nel provvedimento che oggi discutiamo.

Abbiamo dibattuto a lungo in questi anni di sussidiarietà, di valorizzazione delle autonomie locali, di responsabilizzazione dei vertici degli apparati periferici dello Stato e degli enti territoriali; è arrivato, dunque, il momento di dare corpo alle nostre idee e con convinzione, insieme ai colleghi del Gruppo PdL, aderisco a questo progetto.

Pongo, però, alcune riflessioni su un tema a me caro quale quello del diritto alla salute del cittadino che trova già ampia tutela nell'attuale testo in esame, ma che i successivi adempimenti normativi (decreti legislativi) dovranno via via sempre più salvaguardare. Mi riferisco alla pari dignità nel diritto di tutti i cittadini di ricorrere alle prestazioni sanitarie.

L'inopportuna riforma del Titolo V della Carta costituzionale dell'anno 2000, la cosiddetta riforma Bassanini, ha di fatto sancito la fine del modello socio-assistenziale che ha caratterizzato l'unitarietà dell'offerta sanitaria del nostro Paese, mediante il trasferimento di tutti i poteri alle Regioni e favorendo, nei fatti, la nascita di una somma di sistemi sanitari regionali con un alto grado di diseguaglianza.

Il riordino della sanità non è fatto solo di tagli di posti letto e/o di prestazioni varie; anzi, spesso la riduzione di offerta comporta un aumento dei costi assistenziali. Le cronache a volte tragiche di questi ultimi anni e i risultati dei lavori della Commissione parlamentare d'inchiesta sull'efficacia e l'efficienza del Servizio sanitario nazionale del Senato, di cui mi onoro di aver fatto parte nella scorsa legislatura, hanno mostrato inequivocabilmente una Italia divisa in due, dove il Nord si caratterizza per un'offerta sanitaria di eccellenza e il Sud per un sistema sanitario di sicuro non riferito a certe alte professionalità che vi operano, la cui organizzazione e struttura di riferimento presenta lacune spesso incolmabili.

Questo evidenzia che l'equazione risorse finanziarie uguale qualità delle prestazioni non è affatto dimostrata; anzi, l'attuale sistema di finanziamento della spesa sanitaria ha di fatto creato due sistemi distinti che marcano a velocità differenti. Non più costo storico - ed è giusto - ma standardizzazione dei costi; è questo il principio regolatore dei flussi finanziari a disposizione delle Regioni per far fronte alle spese della sanità nazionale. Non più fondi trasferiti ma risorse proprie, con le quali le Regioni più virtuose sapranno ancor più migliorare i loro standard socio-assistenziali, mentre le altre avranno il dovere di mettersi alla pari con le prime, ma senza terremoti.

Il disegno di legge in esame prevede espressamente all'articolo 7 la presenza di un fondo perequativo che assicurerà alle Regioni, non in grado di prevedere adeguati fabbisogni finanziari sulla base della ricchezza per singolo cittadino, risorse aggiuntive tali «da assicurare l'integrale copertura delle spese corrispondenti al fabbisogno standard per i livelli essenziali delle prestazioni».

D'altro canto, in materia sanitaria, il processo di responsabilizzazione delle Regioni era già iniziato da tempo, con la netta distinzione tra fabbisogno e spesa storica. Vorrei ricordare che l'accordo Stato-Regioni dell'8 agosto 2001 già segnava il passaggio ad un sistema di finanziamento della spesa sanitaria non più agganciato alla spesa storica (in cui lo Stato è intervenuto ripianando la spesa a più di lista), bensì ad un livello di fabbisogno valutato come rapporto ottimale rispetto al PIL. Ne consegue che, in campo sanitario, Governo e Regioni avevano già maturato la scelta di superare il concetto di spesa storica consolidatasi nelle singole realtà regionali e di individuare un livello di fabbisogno predefinito al cui finanziamento concorre lo Stato nel rispetto della piena erogazione dei livelli essenziali di assistenza.

Con l'accordo del 2001 viene inoltre sancito un ulteriore principio che nel tempo si è rivelato di assoluta efficacia, cioè il fatto che, nell'assegnazione annuale delle risorse alle singole Regioni, una quota di esse (inizialmente fissata al 4-5 per cento e poi al 3 per cento) viene considerata premiale e, quindi, effettivamente erogata solo a seguito di una verifica annuale che attiene sia al

mantenimento dell'equilibrio di bilancio che all'erogazione effettiva dei livelli essenziali di assistenza. Da ultimo, anche il nuovo Patto sulla salute pone in risalto la volontà di dare certezza di risorse per il Servizio sanitario nazionale.

La vigente legislazione, in tema di riparto delle perdite del Servizio sanitario nazionale, inserita nel più ampio contesto normativo del federalismo fiscale, prevede che a ciascun livello istituzionale venga attribuita la responsabilità di spesa derivante dalle rispettive potestà decisionali.

Per quanto riguarda i provvedimenti normativi di ripiano dei disavanzi intervenuti nel corso degli ultimi anni (con riferimento alle leggi di ripiano per gli anni 2001-2005), si è progressivamente passati da una confermata tendenza a spalmare fra tutte le Regioni le risorse destinate al ripiano di disavanzi fino alla odierna impostazione, soprattutto a seguito del Patto per la salute 2006, che prevede di non riconoscere aprioristicamente risorse a più di lista in favore di tutte le Regioni, ma di attribuire le stesse in funzione del concorso da parte delle Regioni nella formazione dei disavanzi.

Per quanto concerne l'esigenza di prevenire il formarsi di nuovi disavanzi, a partire dal 2005 sono stati introdotti meccanismi di deterrenza, fondamentalmente costituiti dall'obbligo, in caso di disavanzo non autonomamente coperto dalla Regione, di incrementare automaticamente, nella Regione interessata, fino al livello massimo, le misure fiscali regionali di interesse sanitario (addizionale IRPEF e maggiorazione IRAP).

I nuovi rapporti finanziari Stato-Regioni, all'interno dei quali risulta predominante la tematica del finanziamento della spesa sanitaria, saranno disciplinati dal provvedimento legislativo che sostituirà il decreto legislativo n. 56 del 2000.

Ed è qui che richiamo l'attenzione dei colleghi e del Presidente. I principi assolutamente condivisibili dettati dall'attuale testo normativo dovranno trovare concreta attuazione nei successivi e specifici decreti legislativi, che dovranno tener conto inesorabilmente della pari dignità dei cittadini italiani nel ricorso alle prestazioni mediche, garantendo loro la libertà di scelta del medico curante, la socialità del costo della prestazione e l'egualanza della qualità delle prestazioni offerte: in poche parole, l'unitarietà del Servizio sanitario nazionale, quanto a diritti e prestazioni, pur se legittimamente erogato, in termini di organizzazione, a livello regionale. Sarebbe, come oggi è, eticamente e politicamente scorretto che una persona possa ritenersi fortunata se nasce in una Regione, sfortunata se nasce in un'altra.

Sarà anche specifico compito dei successivi decreti legislativi quello, tra gli altri, dell'istituzione del fondo perequativo a favore delle Regioni con minore capacità fiscale per abitante, alimentato dal gettito prodotto da una compartecipazione al gettito IVA assegnata per le spese per i livelli essenziali delle prestazioni, nonché da una quota del gettito del tributo regionale.

Secondo i dati forniti dal *Welfare*, la disciplina sul federalismo fiscale fisserebbe la definizione del fabbisogno finanziario del Servizio sanitario nazionale e dei singoli sistemi sanitari regionali ai costi standard. A tal proposito, lo stesso Ministero del *welfare* ha preparato una simulazione dalla quale si rileva che applicando a tutte le Regioni i costi registrati nelle due amministrazioni più efficienti, individuate nelle regioni Lombardia e Veneto (costi standard), si prospetterebbe un teorico risparmio di 4,5 miliardi di euro l'anno. Nel modello si introducono criteri di pesatura delle varie popolazioni regionali per fasce di età; tale dato si riduce in maniera più o meno rilevante a secondo dei criteri utilizzati. I finanziamenti che si renderebbero disponibili a seguito di tale risparmio potrebbero essere mantenuti nel settore sanitario, promuovendo politiche di razionalizzazione e qualificazione dei servizi, in modo da orientare il Servizio sanitario nazionale su obiettivi di efficienza, qualità e sostenibilità.

Ciò appare compatibile con la prospettiva connessa all'utilizzo delle nuove tecnologie, in particolare quelle connesse alla informatizzazione, all'automazione e alla telemedicina: oltre il 50 per cento della spesa sarà assorbita dai servizi sociosanitari e assistenziali di tipo territoriale, in grado di assicurare la «presa in carico» dei singoli e delle fasce di popolazione a rischio di cronicità.

Il nuovo Patto sulla salute 2010-2012 tra Stato e Regioni, potrà garantire che nel finanziamento assicurato sia prevista una quota calcolata in base al numero degli abitanti di ciascuna Regione e al costo per abitante delle Regioni assunte come standard; e una quota aggiuntiva ma decrescente che per un certo periodo di tempo sostenga le Regioni nell'adeguamento della spesa storica al costo standard. Tutto questo per favorire e garantire un livello di eccellenza e di qualità a tutela del servizio dei cittadini e di uno Stato efficiente che faccia fino in fondo il proprio dovere nel rispetto dell'articolo 32 della nostra Carta costituzionale. (*Applausi dal Gruppo PdL*).

PRESIDENTE. È iscritta a parlare la senatrice Fontana. Ne ha facoltà.

FONTANA (PD). Signora Presidente, onorevoli colleghi e colleghi, signor Ministro, siamo giunti a questo appuntamento muovendoci lungo un percorso serio, rigoroso, non certo ostruzionistico da

parte del nostro Gruppo; un percorso che ha visto tutti noi protagonisti di una discussione intensa e importante, con contributi rilevanti dentro un confronto reale ed articolato che ha portato su alcuni punti a modifiche apprezzabili.

Del resto, risultava per noi naturale condividere su questo tema la via del dialogo e del confronto di merito essenzialmente per tre motivi. Innanzi tutto perché quando si parla di riforme delle istituzioni va da sé che si parla di un bene comune, di un patrimonio che appartiene ai cittadini tutti e che va ad incidere sulla condizione materiale del Paese.

Presidenza della vice presidente MAURO (ore 20,10)

(Segue FONTANA). In secondo luogo, perché nell'impostazione del disegno di legge il Governo ha abbandonato il modello lombardo, che invece in un primo momento sembrava privilegiare. Un modello che rischiava - questo sì - di accentuare anziché affrontare i profondi divari del Paese perché figlio di una palese confusione. In tutti questi anni al Nord si parlava di federalismo, ma si aveva in testa a volte una vera e propria confederazione di macro Regioni indipendenti e sovrane.

Infine, perché c'è una storia tutta nostra su queste tematiche. Il centrosinistra può infatti vantare un'elaborazione lunga, costante e coerente sui temi delle autonomie, della territorialità, del decentramento, dei sistemi locali nel solco dei principi fondamentali e della salvaguardia dei diritti civili e sociali sanciti dalla Costituzione italiana.

Siamo tutti consapevoli che la scelta che stiamo compiendo segnerà in maniera decisiva la vita politica, istituzionale, sociale ed economica del nostro Paese. Per questo non possiamo permetterci - non lo potrebbe fare nessuno di noi per la serietà del ruolo che siamo chiamati a svolgere - di ridurre il tutto a propaganda, a demagogia oppure a merce di scambio all'interno della maggioranza per appuntare dei segnaposti sul territorio e per garantire la tenuta di una coalizione intrappolata dai troppo differenti e divergenti interessi che si intendono rappresentare.

L'attuazione dell'articolo 119 non può quindi essere un modello ideologico, ma deve rappresentare uno schema di riferimento per progettare una moderna organizzazione dei poteri pubblici, esigenza che dai cittadini viene sentita ed espressa con particolare vigore a causa di una molteplicità di fattori: domanda di maggiore efficienza e trasparenza; controllo dei processi decisionali pubblici; certezza di risorse per gli enti territoriali; individuazione delle responsabilità della spesa; vicinanza al territorio. Esigenze che si coniugano ad un sentimento sempre più diffuso di indisponibilità a vedere che le risorse prodotte finiscano per foraggiare una cattiva amministrazione, di insofferenza verso una dissociazione crescente fra il muoversi dei diritti e il muoversi dei doveri e delle responsabilità, di insostenibilità di un sistema fondato su meccanismi di trasferimenti legati alla spesa storica, fonte di inefficienza, di irresponsabilità e di crescita esponenziale della spesa. E in più, io aggiungo, necessità di rendere esigibili su tutto il territorio nazionale i diritti costituzionali di cittadinanza, oggi palesemente diseguali nel confronto tra territori, al di là del livello istituzionale cui è affidata la competenza.

Temi complessi e delicati, che ci presentano la fotografia di un Paese con mali endemici da curare e squilibri forti che hanno radici profonde, per affrontare e superare i quali le classi dirigenti di un Paese dovrebbero essere in grado di spogliarsi delle bandiere e degli *slogan* propagandistici per assumersi, invece, la piena responsabilità di indicare la strada verso il futuro. Ma per prendere una strada e giungere alla destinazione individuata, occorre avere chiaro il punto di partenza, la meta, i mezzi per percorrerla, gli strumenti a disposizione, le caratteristiche del percorso. Con molta franchezza, io credo che, ad oggi, questi punti dirimenti non siano ancora nelle nostre disponibilità.

Siamo infatti al paradosso di un federalismo fiscale che il Governo ci presenta senza numeri, senza cifre, senza conti. Stiamo cioè discutendo di una riorganizzazione dei poteri pubblici senza alcuna previsione degli esiti e degli effetti sulla finanza pubblica e sulle singole autonomie territoriali. Mentre si invoca la trasparenza e la certezza delle risorse come uno degli elementi portanti per la costruzione di un rinnovato rapporto Stato-cittadini, ecco che, alla prima prova dei fatti, noi non siamo nella condizione di avere una qualche sorta di simulazione dei dati per comprendere la portata di questo disegno.

Siamo altresì al paradosso di una strada che il Governo ha deciso di percorrere in senso inverso: si parte dal punto di arrivo, cioè dalla ripartizione delle risorse necessarie al finanziamento delle funzioni e dei servizi che i diversi livelli di Governo devono assicurare ai propri cittadini, senza aver definito chiaramente il «chi fa cosa».

Presidenza della vice presidente BONINO (ore 20,15)

(Segue FONTANA). Siamo inoltre al paradosso di un Governo che, nel frattempo, assume provvedimenti che si muovono in netta antitesi, rispetto ai proclami sull'autonomia e sul federalismo che sbandierate sul territorio: l'impianto fortemente centralistico di alcune norme; l'abolizione per il 90 per cento del principale cespote di autonomia impositiva locale; il varo in questi giorni di misure in deroga che rappresentano involuzioni gravi e che stanno accentuando il malcontento e moltiplicando confusione e contraddizioni (malcontento che la Lega sta cavalcando con stupefacente disinvolta nei nostri territori nonostante i suoi rappresentanti a Roma ne abbiano condiviso l'approvazione), e ancora, la debolezza sul tema della lotta all'evasione fiscale, obiettivo che invece dovrebbe essere prioritario considerato che il federalismo fiscale è legato alla ricomposizione della base imponibile, oggi pesantemente erosa dal sommerso e dall'illegalità.

In tutto questo, diventa ancor più cogente la modalità con cui affrontiamo la grave e drammatica crisi in atto. Nessuno infatti può pensare che una crisi di queste dimensioni lasci inalterato un quadro politico istituzionale, sociale e culturale. Dalle risposte che diamo, non solo economiche, dipenderà la qualità del futuro del nostro Paese, perché si può uscire da questa crisi o più uniti o più divisi. La crisi determina dei fenomeni che possono minare le stesse caratteristiche di come ci si riconosce nella comunità nazionale e questo rischia di essere tanto più vero in un Paese dove si registrano squilibri così evidenti nelle condizioni sociali di reddito, di servizi e di occupazione, di infrastrutturazione materiale e immateriale, di mobilità sociale. E non si tratta solo di disparità tra Nord e Sud, ma anche all'interno degli stessi singoli territori tra chi è più debole e chi è più forte. I segnali in questo periodo non mi paiono certo rassicuranti, se, per esempio, guardiamo alla crescente accentuazione di rivendicazioni corporative e territoriali che da più parti stanno emergendo.

Ma io credo che se lo scopo di ogni sistema istituzionale ben strutturato sia quello di realizzare la soddisfazione o realizzazione migliore possibile dei diritti dei cittadini, delle donne e degli uomini che vivono, lavorano e producono in un Paese e della loro qualità di vita, se riteniamo che il modello federale sia particolarmente adatto a governare la modernità e la complessità delle società di oggi, porre come obiettivo la competizione, in un Paese in cui le basi di partenza sono così radicalmente diverse, rischia di aggravare ulteriormente le disparità e di infilarci su una via di non ritorno. La competizione, se vuole essere sana, presuppone pari opportunità di partenza. E questo deve rimanere il nostro primo e principale obiettivo per poter garantire quel modello inclusivo, solidale, responsabile e virtuoso, che è l'elemento portante della nostra Carta costituzionale.

Signora Presidente, mi auguro che nel corso della discussione in Aula possano essere presi comunque in debita considerazione gli emendamenti che il Gruppo del PD ha presentato, volti a colmare quelle lacune ancora a mio parere presenti, e ben evidenziate dal senatore Vitali. Si tratta di lacune per noi strutturali, la risposta alle quali determinerà il nostro atteggiamento di voto finale. *(Applausi dal Gruppo PD. Congratulazioni).*

PRESIDENTE. È iscritta a parlare la senatrice Colli. Ne ha facoltà.

COLLI (PdL). Signora Presidente, oggi un cittadino lombardo paga 15.700 euro di tasse l'anno e riceve 13.000 euro in servizi; trattiene quindi l'83 per cento di quanto paga al fisco. Un impiegato di Mestre versa 12.929 euro all'Agenzia delle entrate e ne riceve indietro 10.147; l'82 per cento. A Catanzaro un insegnante versa 6.960 euro e ottiene dallo Stato 10.588 euro, il 151 per cento. La Sicilia riceve il 152 per cento di quanto versa, la Valle d'Aosta il 135 per cento e la Campania si accontenta del solo 126 per cento.

Come se non bastassero queste cifre, abbiamo appena concesso 140 milioni di euro a Catania e ben mezzo miliardo di euro a Roma; per investimenti, per nuove metropolitane o nuove strade? Assolutamente no, per ripianare i loro debiti.

Possiamo puntare il dito contro amministratori locali e responsabili ma temo che troveremmo ampie responsabilità in entrambi gli schieramenti e soprattutto mancheremmo il dato strutturale, il cuore del problema. Grazie alla riforma costituzionale del 2001, le Regioni devono farsi carico di un numero consistente di funzioni, senza poter riscuotere tasse ed amministrare il gettito. In sostanza, gli enti locali spendono e poi lo Stato passa a saldare il conto. Non sono solo i cittadini della Sicilia o della Campania a risanare i rispettivi *deficit* sanitari, ma tutti gli italiani e sono stati i soldi dei lombardi, dei piemontesi o dei veneti a tenere accesi i lampioni a Catania e ad evitare il fallimento della capitale.

Ebbene, il sistema non funziona, perché, per la quantità di fondi che sono stati distribuiti al Sud, dalla Cassa per il Mezzogiorno ai fondi strutturali europei, la Sicilia dovrebbe essere la *Silicon valley*

del Mediterraneo, la Campania il paradiso dei turisti e la Calabria dovrebbe avere un tasso di disoccupazione irrisorio. Così naturalmente non è, e stanziare ulteriori fondi non cambierà la situazione. La Regione Lombardia spende per la sanità 1.695 euro a cittadino, una cifra non molto diversa dai 1.654 euro spesi in Campania o dai 1.639 euro spesi in Sicilia e addirittura meno dei 1.900 euro spesi in Molise. Le cifre sono piuttosto vicine, i risultati che si conseguono con queste somme mi sembrano invece piuttosto distanti. (*Brusio*).

Colleghi ma vogliamo fare un dibattito così...

PRESIDENTE. Colleghi, già non siamo in moltissimi.

Prego, senatrice Colli, prosegua pure.

COLLI (*PdL*). Le cifre sono piuttosto vicine e i risultati che si conseguono con queste somme mi sembrano invece piuttosto distanti. L'esempio della sanità non è citato a caso: l'83 per cento dei 110 miliardi di euro spesi dalle Regioni ordinarie ogni anno è infatti assorbito dalla spesa sanitaria. Quindi, se non si mette mano a questo specifico settore sarà impossibile qualsiasi contenimento della spesa pubblica.

Il disegno di legge sul federalismo che stiamo discutendo in questa Aula tenta di risolvere il problema, stravolgendo il rapporto tra Stato e Regioni. Abbandonando il criterio della spesa storica, lo Stato non avrà più l'onere di rimborsare le Regioni in base a quanto hanno speso fino all'anno scorso, ma garantirà solo il finanziamento integrale di sanità, istruzione e assistenza sulla base dei costi standard, ovvero sulla base di quanto spende per quello stesso servizio una Regione virtuosa. Una TAC costerà la stessa cifra in Molise e in Veneto; un intervento di appendicite non potrà costare in Sicilia quattro volte più di quanto costi in un ospedale piemontese.

Se la Regione virtuosa da prendere come riferimento per i costi standard fosse la Lombardia, lo Stato risparmierebbe quattro miliardi e mezzo all'anno (abbastanza per abbassare consistentemente l'IRPEF di tutti gli italiani).

L'entrata in vigore del federalismo fiscale comporterà una diminuzione dei servizi offerti nelle Regioni più deboli? Non credo. Credo invece che metterà gli amministratori locali nella condizione di dovere garantire servizi più efficienti senza contrarre debiti infiniti da far pagare al Governo e costringerà i Governatori che vogliono assumere 14.000 forestali a spiegare ai propri cittadini che questa spesa è più utile della costruzione di nuovi asili.

Certo, aspettarsi una simile rivoluzione dal testo che stiamo discutendo è forse eccessivo. Il disegno di legge è una delega e i tempi di attuazione saranno naturalmente lunghi. Non si riforma con l'accetta dalla mattina alla sera. L'importante, signor Ministro, è che la riforma non si dilunghi tra riunioni e concertazioni perdendo il suo forte impatto. Già nel 2000 si è tentato di superare il concetto di spesa storica ma, diluendo l'aggiustamento nell'arco di 60 anni, è stato impossibile osservare qualsiasi tipo di beneficio.

Spero che la determinazione di questa maggioranza e il momento particolarmente delicato convinceranno molti a ritirare veti e mugugni e a partecipare con orgoglio ad un cambiamento storico del nostro Paese. (*Applausi dai Gruppi PdL e LNP*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Mascitelli. Ne ha facoltà.

MASCITELLI (*IdV*). Signora Presidente, credo che nessuno in quest'Aula pensi che il nostro Paese, come qualsiasi altra moderna e complessa società contemporanea, possa essere governato come un sistema centralizzato. D'altronde, la formulazione di un ordinamento degli enti locali e del loro finanziamento è un problema aperto in Italia, come in Europa, ormai da decenni. Anche se ciascuno di noi può dare un diverso significato ai principi dell'articolo 119 della nostra Costituzione, che parla di autonomia finanziaria degli enti locali, la questione richiede un grande attenzione.

Essa richiede una grande attenzione se ravvisiamo il rischio che la riforma federale possa prendere, nel breve termine, l'indirizzo di una tendenza che somma problemi nuovi a problemi vecchi o che diventi, come detto più volte in quest'Aula, di difficile comprensione se si è messi nella condizione di parlare, come stiamo facendo oggi, di federalismo fiscale in termini approssimativi nelle grandezze e confuso negli strumenti.

Prima di tutto, invece, per noi il problema è di un'esatta qualificazione delle competenze, delle prerogative, dei poteri, di previsione di spese autonome e del loro imprescindibile coordinamento con quelle dello Stato: in una parola, paletti rigidi per tenere insieme solidarietà e responsabilità.

Senza pregiudiziali ideologiche o tecniche (per questo motivo questa mattina non abbiamo posto la questione pregiudiziale), ma solo con una volontà positiva e propositiva, riteniamo sia

fondamentale prima di fare delle scelte - come ricordato anche dal relatore dell'opposizione - disporre di una base di dati condivisi sulle entrate, sulle uscite, sui flussi, sul debito e sulle dinamiche aggregate: e tutto questo allo stato dei fatti manca, tant'è che si rinvia la questione ad una relazione tardiva, tra un anno, concernente un'ipotesi di quadro finanziario.

Certo, il testo è stato molto cambiato dall'inizio della discussione presso le Commissioni riunite. Si è passati da un federalismo «ognuno per sé», modello lombardo, ad un disegno di legge che almeno nelle intenzioni dovrà garantire la copertura dei livelli essenziali e delle funzioni fondamentali sul territorio, anche se molti di noi sanno che fine hanno fatto i livelli essenziali nel settore della sanità.

Ma poiché nonostante tutto per il momento è presente solo uno schema di principi, mancando i numeri che solo i decreti delegati di attuazione potranno riempire, resta per il Paese un problema di fondo rappresentato dalle risorse economiche, dai soldi. Bisognerà capire quali cifre corrispondono ai principi enunciati, verificare punto per punto le risorse e i servizi per i cittadini in tutto il Paese. E in questo senso la crisi economica e la recessione che attraversa il Paese non aiuta affatto, anzi complica e rende sempre più fragile la solidarietà tra i territori, tra Nord e Sud, e non crea certo un ambiente favorevole all'attuazione del federalismo, perché ci saranno meno risorse per attenuare e attutire il passaggio dal vecchio al nuovo regime.

In Spagna (lo dico dal momento che questa mattina si è fatto riferimento anche ai processi federali avviati in altri Paesi europei) la decentralizzazione è stata un successo negli anni della crescita e dei fondi europei; ora, con la crisi economica internazionale, a chiedere più autonomia fiscale sono rimaste solo le regioni più ricche.

Malgrado, quindi, la complessità di questo quadro, di cui ci rendiamo conto, vorremmo che fossero chiari almeno tre punti. In primo luogo, la riforma nella sua interezza deve essere condivisa dal Parlamento. Il nodo centrale da risolvere è proprio questo ed è stato ricordato da altri che mi hanno preceduto: un adeguato coinvolgimento del Parlamento nella predisposizione dei decreti delegati di attuazione, contemplando il ruolo del Parlamento con quello delle autonomie. Signor Ministro, non siamo soddisfatti dell'attuale formulazione del testo che, richiedendo in prima battuta l'intesa con la Conferenza unificata e solo in un momento successivo la sottoposizione del testo dello schema di decreto, che risulterà sostanzialmente intoccabile, al parere non vincolante e del tutto superfluo delle Commissioni parlamentari, non potrà certo assicurare un giusto equilibrio.

Un secondo punto fermo è che l'attuazione del federalismo fiscale dovrebbe andare di pari passo con quella del federalismo istituzionale, non per rinviare il problema alle calende greche ma per affrontarlo meglio. Ciò dovrà avvenire sia completando e dando piena attuazione al vigente Titolo V della Costituzione, sia ragionando sulla revisione di alcuni punti dello stesso Titolo V.

Un tema importante, che è stato ricordato, appare la trasformazione del Senato in una vera e propria Camera delle Regioni deputata ad un ruolo di raccordo tra i diversi livelli di Governo nel nuovo sistema federale. Altrettanto importante sarà poi alleggerire la lunga gerarchia di enti di governo territoriale, abolendo - come si era tutti d'accordo in campagna elettorale - le Province. Insomma, è importante che si faccia chiarezza su chi fa cosa tra i vari livelli di governo e che non sia mantenuta estesa l'area delle competenze concorrenti tra più livelli: infatti, è evidente che quanti più livelli di governo hanno competenza su una stessa materia, tanto più diventa difficile tenere ferme le precise responsabilità di ciascuno.

Un terzo punto chiaro e fermo è che bisogna evitare un federalismo alla rovescia, con una logica invertita. Il processo di decentramento deve prima di tutto muovere dal trasferimento delle funzioni (che non risultano chiare nel disegno di legge al nostro esame) e delle relative spese e non dalle fonti di entrata. Partendo dalle entrate si rischia non solo di incoraggiare l'aumento della spesa pubblica, soprattutto in quelle Regioni la cui capacità fiscale eccede il fabbisogno delle spese, ma anche di compromettere la stabilità delle finanze statali.

Il bilancio dello Stato resta in disavanzo e non vi sono risorse libere da trasferire. Il federalismo non può indebolire la responsabilità collettiva per il servizio del debito pubblico e per la copertura delle spese per i servizi statali (come il sistema previdenziale).

Cari colleghi, noi rischiamo di produrre un federalismo fantasma se non si chiarisce da subito e non si precisa cosa si intende per fabbisogno standard, individuando gli indicatori tesi a definire la necessità in termini di servizio per una data Regione (e quindi dei relativi riferimenti), che non possono essere solo dei parametri demografici o di rapporto tra dipendenti pubblici e residenti, ma devono essere altri parametri di delicata valutazione, come quelli socio-economici.

Nel nostro Paese è evidente una forte variabilità territoriale nella spesa per i servizi sociali, particolarmente accentuata nel caso di servizi delicati, legati all'assistenza, alla beneficenza, agli asili nido. Un esempio significativo: la spesa *pro capite* per i servizi sociali in Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Basilicata è del 50 per cento inferiore a quella della Lombardia, del Piemonte, del Veneto, della Liguria, dell'Emilia-Romagna, della Toscana. Ciò che colpisce è il disallineamento

rispetto alla domanda potenziale collegata ai fattori demografici: cioè, le differenze territoriali sono spesso di segno opposto rispetto alla domanda attesa, perché tale domanda è legata ad indicatori di disagio economico, quali il tasso di povertà o quello di disoccupazione, o è legata altre volte, per i servizi all'infanzia, al minor tasso di occupazione femminile nelle Regioni meridionali, e altre volte ancora, per l'erogazione dei servizi a favore degli anziani, al maggior ruolo che nelle Regioni meridionali la famiglia riveste nell'ambito delle cure agli anziani stessi.

Nel disegno di legge in esame non vediamo inoltre, signor Ministro, un impegno preciso di invarianza fiscale. Anzi, il rischio è che, spostando a livello locale l'effetto di progressività dell'imposta, possano crearsi distorsioni sul territorio nazionale e incentivi a spostamenti verso realtà a più basso prelievo: una sorta di esodo fiscale. C'è quindi il pericolo di un aumento della complessità e della scarsa trasparenza del sistema fiscale: il cosiddetto fenomeno della regionalizzazione dell'IRPEF.

Un altro aspetto problematico è rappresentato dall'attuale assetto del Patto di stabilità interno, che per le Regioni ha come aggregato di riferimento non più un saldo di bilancio, ma un aggregato di spesa. Così come gli obiettivi di bilancio fissati per gli enti locali fanno riferimento ad un saldo che include gli investimenti e quindi, per loro natura, non sono comprimibili senza alterare lo stesso equilibrio di bilancio.

Insomma, il federalismo fiscale non è la panacea di tutti i mali, a maggior ragione nel campo dell'occupazione. Il federalismo da solo non potrà bastare a colmare il divario occupazionale tra il Nord e il Sud. Per questo, a nostro giudizio, occorrerà introdurre al Sud misure come la fiscalità di vantaggio e la possibilità di differenziare il costo del lavoro.

PRESIDENTE. Collega, la prego di concludere.

MASCITELLI (IdV). Concludo, signora Presidente, dicendo che quello che dovrà essere evitato (e su questo presteremo attenzione e vigilanza e avanzeremo proposte migliorative) è una confusa sommatoria di rivendicazioni, in cui ognuno accampa per sé pezzi di risorse più o meno riferite al proprio territorio, perdendo di vista quel disegno riformatore che serve ad unire il Paese: ad unirlo però, signor Ministro, in una maniera diversa rispetto al passato. (*Applausi dal Gruppo IdV e del senatore Vitali. Congratulazioni.*)

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore D'Ambrosio Lettieri. Ne ha facoltà.

D'AMBROSIO LETTIERI (PdL). Signora Presidente, signor Ministro, gentili colleghi e colleghi, vorrei partire da alcuni dati di fatto. Il primo è relativo alla circostanza che la riforma del federalismo fiscale è da tempo considerata, in modo diffuso nel Paese, come una scelta non rinviabile e vitale, se non vogliamo assistere all'inevitabile e definitivo collasso dei suoi assetti istituzionali. Quegli assetti, per intenderci, che sono stati profondamente modificati dalla norma del Titolo V della Costituzione, varata a maggioranza - vorrei ricordarlo al collega Pardi - con uno scarto di soli quattro voti dal Governo delle sinistre nel 2001 senza, peraltro, preoccuparsi di dare attuazione concreta all'articolo 119 della Costituzione.

È questo l'asse mancante dal quale sono in larga misura poi dipesi la farragine di competenze, la deresponsabilizzazione amministrativa ed i paralizzanti conflitti tra i vari livelli istituzionali che sono seguiti da quella legge e che il Paese ha pagato e sta continuando a pagare a caro prezzo. E non v'è chi non sappia che si tratta di una situazione alla quale bisogna porre subito un apposito rimedio, come da tempo peraltro la stessa Consulta ha evidenziato con numerosi richiami.

Ma è di oggi una notizia che trovo particolarmente interessante per il dibattito generale su questo provvedimento di così rilevante portata. Ed è l'esito di un sondaggio fatto dalla Confcommercio-Format secondo il quale il 62,4 per cento degli italiani ritiene il federalismo una riforma che serve veramente al Paese. Anzi, secondo la ricerca, il 66,2 per cento si dichiara favorevole al decentramento delle strutture dello Stato, il 72,4 per cento ritiene che le Regioni più deboli debbano essere aiutate da quelle più forti e l'87,3 per cento giudica positivamente la possibilità degli enti locali di gestire autonomamente le risorse del proprio territorio. Per il 59,8 per cento poi, ci dicono le indagini svolte da questa statistica, il federalismo è un possibile veicolo di rinnovamento della democrazia nel nostro Paese, il 55 per cento prevede che porterà ad una pressione fiscale inferiore o, al peggio, uguale a quella attuale e il 58,7 per cento prevede, addirittura, un miglioramento della qualità dei servizi pubblici erogati.

Che il federalismo fiscale sia necessario e, al contempo, anche un'occasione storica per riformare in profondità e in meglio gli assetti del Paese per modernizzarlo e per creare finalmente ad ogni livello istituzionale condizioni di amministrazione della cosa pubblica trasparenti, responsabili e

pienamente comprensibili e palpabili, valutabili da ogni cittadino è, dunque, ormai largamente convinta anche l'opinione pubblica nazionale. E questo è un primo fatto.

Il secondo è che la qualità dell'impianto e dei contenuti del disegno di legge delega, comprovata dalla convergenza e dal sostanziale apprezzamento già espresso da tutti i livelli di governo interessati (Conferenza Stato-Regioni, ANCI) e scaturita da quel percorso di confronto - che ha voluto riconoscere nel suo intervento in Aula stamattina anche il relatore di minoranza, senatore Vitali - che ha registrato un'apertura corretta e leale nella maggioranza alle valutazioni dell'opposizione, evidenzia tra l'altro anche il lavoro faticosissimo delle tre Commissioni parlamentari animate da un lavoro appassionato, equilibrato, guidato dalla riconosciuta competenza del presidente Azzollini e dei presidenti Vizzini e Baldassarri.

In effetti, con pazienza certosina e vincendo molte resistenze, spesso pregiudiziali, il ministro Calderoli, da una parte, e il ministro Fitto, dall'altra (quest'ultimo soprattutto con un intenso, quanto delicato e discreto lavoro di tessitura e di confronto istituzionale con le Regioni), hanno condotto un'opera eccellente producendo un testo che può davvero rappresentare il punto di svolta per cambiare il Paese, combattere le inefficienze, responsabilizzare gli amministratori e i cittadini e dare quello slancio necessario per rilanciare lo sviluppo dell'economia e restituire ai cittadini fiducia per il futuro e anche rispetto per la politica e per le istituzioni.

Trovo solida l'architettura complessiva del provvedimento, così come anche è stata migliorata attraverso la fase emendativa nelle Commissioni di merito. Ciò permetterà che l'esercizio concreto dell'autonomia tributaria - fra le altre cose - da parte delle Regioni, ovviamente nelle materie non assoggettate alla competenza dello Stato, determini effetti di ricaduta assolutamente positivi, caratterizzati da una fase transitoria e progressiva, capace di restituire razionalità alla distribuzione delle risorse e di renderle coerenti con il costo standard delle prestazioni erogate.

In questo senso è decisivo il superamento del criterio della cosiddetta spesa storica, che tanti disturbi sta producendo soprattutto in alcune Regioni che, dai criteri del provvedimento Bindi, per quanto attiene alla suddivisione del fondo, hanno in effetti ottenuto una riduzione in ordine ai relativi e rispettivi bisogni. Si tratta di un aspetto che, sostituito con parametri di spesa standard, sulla base di obiettivi che tengano conto dei relativi costi di soddisfacimento, in un confronto equilibrato e perequato attraverso l'apposito fondo previsto all'articolo 7 (sancito peraltro attraverso principi verticali), consentirà il rilancio su tre punti fondamentali nel percorso delle politiche sociali e di welfare: mi riferisco in particolare alla salute, all'istruzione e ai servizi sociali.

Vorrei poi sottolineare rapidamente due profili. Innanzitutto, per quanto riguarda il principio della territorialità nell'attribuzione dei gettiti, si tratta di una leva fondamentale per sensibilizzare e al contempo responsabilizzare le amministrazioni locali. In proposito - e lo dico da parlamentare del Sud - credo che debba essere proprio il Sud a cogliere questa come una vera opportunità, che può essere tale e può aprire una svolta nel miglioramento dell'efficienza del territorio del Mezzogiorno, nel momento in cui si saprà realmente ricongiungere l'onore della spesa con l'onere della tassazione.

Un secondo aspetto riguarda il metodo che è stato seguito: ci sono tre importanti articoli (il 3, il 4 e il 5) che prevedono la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, che consentirà l'approfondimento in tutta la fase di traduzione dei decreti attuativi; la Commissione tecnica paritetica, sempre per l'attuazione del federalismo fiscale; e, ancora, la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, aspetto questo particolarmente rilevante, perché tutela il rispetto di due principi costituzionalmente sanciti: quello dell'uguaglianza di trattamento dei cittadini riguardo ai servizi rilevanti per il godimento dei diritti civili e quello della buona amministrazione. Ha ragione, infatti, il collega senatore Astore: questo non può che essere considerato un percorso normativo che pone fine agli egoismi localistici e nel quale non sono penalizzati gli amministratori, ma gli amministratori che sbagliano.

Concludo, signora Presidente, dicendo che i principi di equità, di efficienza e di logica solidale, uniti al necessario recupero di una politica sociale omogenea sul territorio nazionale, in cui non c'è più chi è forte e chi è debole, ma c'è un principio di assoluta equità, passano dalla strada stretta e difficile della responsabilità, che non può e non deve più tollerare che le risorse economiche pubbliche servano a finanziare le inefficienze o, peggio, ad utilizzare il potere politico, amministrativo e gestionale che riesce a deviare illecitamente le risorse finanziarie per disinvolti sistemi di clientela elettorale.

Con prudenza ed equilibrio, signora Presidente, ma anche con grande determinazione, diciamo che la ricreazione è finita: è una svolta negli assetti istituzionali del Paese, ma è anche una vera e propria sfida culturale per l'intero Paese. (*Applausi dal Gruppo PdL. Congratulazioni*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Izzo. Ne ha facoltà.

IZZO (PdL). Signora Presidente, onorevoli colleghi, onorevole sottosegretario Brancher, in rappresentanza del Governo, giunge in Aula, dopo un periodo intenso di esame nelle tre Commissioni riunite, quello che è stato definito come uno dei più importanti provvedimenti del dopoguerra.

Da un punto di vista politico, va riconosciuto che il testo al nostro esame, sin dal principio, si è presentato molto aperto ai diversi contributi di Regioni, enti locali, parti sociali (su ammissione stessa del ministro Calderoli), al punto tale che taluni ritengono ne sia risultato un testo in molti punti addirittura contraddittorio.

Sui contenuti hanno già detto il relatore, senatore Azzollini, al quale va un sincero plauso per il lavoro svolto, e quanti mi hanno preceduto, per cui non mi soffermo.

Vorrei affrontare, invece, altri punti. Ciò che qualifica il provvedimento dovrebbe ormai essere chiaro a tutti: si tratta del passaggio dal criterio della spesa effettiva a quella standard ovvero dell'obiettivo di sostituire gradualmente, a tutti i livelli (Regioni ed enti locali), il sistema di finanziamento di alcune funzioni pubbliche basato sulla spesa effettiva con la spesa standard.

Rispetto al testo iniziale proposto dal Governo, vanno poi segnalati (senza elencarli in quanto già precisamente descritti nella relazione di accompagnamento al testo approvato dalle Commissioni) gli elementi di novità apportati in Commissione: dall'indicazione di un riferimento preciso per l'autonomia tributaria degli enti locali all'armonizzazione dei bilanci pubblici, all'introduzione del metodo della programmazione pluriennale per gli interventi speciali per la coesione e il Mezzogiorno.

Per la verità, restano tanti punti inevasi, a cominciare, per il Mezzogiorno, dalla fiscalità di sviluppo, inserita tra i criteri direttivi dell'articolo 2, che però probabilmente non potrà essere di particolare ausilio per le Regioni più deboli, in quanto la giurisprudenza comunitaria ha recentemente chiarito che le entità sub-statuali devono, in pratica, autofinanziarsi la fiscalità di sviluppo.

A mio avviso, resta soprattutto inevaso il problema politico di fondo relativo all'impostazione che si vuole dare a questo disegno di riforma per far sì che sia ben accetto dagli italiani, come la maggioranza (della quale io faccio parte) si augura, volendo esprimere una condivisione consapevole del testo e non conferire un mandato acritico, un sì strappato, *obtorto collo*.

Non credo che il federalismo fiscale possa essere qualcosa di diverso da un gioco a somma zero ovvero un gioco in cui alcuni soggetti istituzionali perdono qualcosa ed altri guadagnano. Nello schema proposto, auspicabilmente tra i primi vi è lo Stato centrale e la parte di spesa pubblica che viene ridotta è quella che adesso viene dilapidata in spese inutili, improduttive e clientelari. Così invece purtroppo non è; sembra quasi che tutti ci guadagnino in questo processo.

A leggere le cronache degli ultimi mesi, si registrano le dichiarazioni dei Presidenti delle Regioni speciali, in particolare del Trentino, della Sicilia e della Sardegna, quelle dei sindaci del cosiddetto club del 20 per cento dell'IRPEF, quelle dei sostenitori di Roma capitale, quelle dei Presidenti delle Regioni del Mezzogiorno (segnatamente, la Calabria e la mia Campania) e quelle dei Comuni confinanti con le Regioni speciali.

In altre parole, così procedendo, il federalismo contrattato rischia di essere snaturato *in nuce*, per essere affidato, anche nella fase attuativa, ai mutevoli orientamenti dei responsabili dell'attuazione del processo, innescando un processo emulativo tra territori, che è l'esatto contrario del processo virtuoso che invece dovrebbe portare a ridurre la spesa improduttiva e quindi, di conseguenza, la pressione fiscale.

Un esempio è dato dall'attuazione che si intende dare alla previsione degli interventi speciali di cui al quinto comma dell'articolo 119 della nostra Costituzione. Non so, infatti, se il riferimento, contenuto nell'articolo, ai territori di confine o confinanti con Regioni di confine destinatari degli interventi speciali di cui all'articolo 119, comma quinto, della Costituzione, sia veramente rispettoso dello spirito della Carta costituzionale, che evidentemente è rivolta a territori svantaggiati e ad esigenze speciali di perequazione infrastrutturale.

Ora, non vi è dubbio che in Italia occorra maggiore autonomia fiscale da parte degli enti locali e delle Regioni, ma vi è da temere da una interpretazione di tale linea in chiave di «federalismo esploso e competitivo», dove in pratica ciascun livello di Governo si sente legittimato ad autogovernarsi in termini finanziari pretendendo, *ex post*, il ripiano finanziario al di fuori di una logica nazionale. A riprova di ciò sta proprio l'«*kandazzo*» - per così dire - certamente non commendevole di questi anni, con ripiani a pié di lista e concessioni *una tantum* a singoli enti. Ciò genera, già oggi, sprechi, sovrapposizioni, costose competizioni in luogo di virtuose cooperazioni, moltiplicazione di iniziative e di normative, dissetti finanziari e imprese temerarie, come l'uso spregiudicato, se non colpevole, dei prodotti finanziari derivati. Io che vivo in Campania e seguo le vicende della mia Regione ne ho - ahimè - conoscenza.

In questo quadro, certamente il superamento del criterio della spesa storica dei trasferimenti attraverso la definizione dei costi standard dei servizi essenziali, in modo da premiare i comportamenti virtuosi e limitare gli sprechi e la cattiva amministrazione, è un principio commendevole; ma si tratta di qualcosa che era già sperimentato all'estero, prima che in Italia nella sanità. In pratica, è però poco più che un modello, certo positivo, ma di programmazione pubblica.

Molto più opinabile è il passaggio successivo che affida alle Regioni le decisioni in ordine al loro contributo alla perequazione. Mi riferisco, ovviamente, al fatto che la definizione dei costi standard che dovrebbero guidare la perequazione territoriale delle risorse rinvia il problema politico fondamentale della distribuzione delle risorse sul territorio nazionale alle decisioni di una commissione tecnica, il che è ovviamente improponibile. Sottopongo questo aspetto alla vostra attenzione e lo affido alle valutazioni del Governo e dell'Aula.

Non posso non chiedermi, a questo punto, sperando di essere contraddetto dai fatti, quale possa essere l'esito, in questo contesto, del processo di federalismo per le Regioni più deboli del Sud.

A rischio di apparire pedante, signora Presidente, non posso non ricordare alcuni dati economici del nostro Sud. Il tasso di occupazione della popolazione tra i 15 e i 64 anni è del 65-70 per cento nel Centro-Nord, mentre è del 42-50 per cento nel Sud. Due terzi delle famiglie povere sono al Sud. Il reddito *pro capite* del Sud è circa il 75 per cento di quello del Centro-Nord, e quello della Regione più ricca (la Lombardia) è circa due volte quello della più povera (la Calabria).

A fronte di ciò, per le entrate si registra invece una distribuzione territoriale della spesa abbastanza uniforme sul territorio nazionale: da qui il prodursi dei predetti residui fiscali.

Per questo motivo ho inteso avanzare una proposta emendativa che si prefigge lo scopo di provvedere al bilanciamento del criterio della territorialità per la compartecipazione da parte delle Regioni ai tributi erariali (essenzialmente, l'IVA), che trovano la loro base imponibile sui consumi, con il vincolo di determinazione della misura dell'aliquota della compartecipazione con l'effettiva capacità fiscale delle Regioni, considerate le caratteristiche delle basi imponibili e fondandone la misura in relazione ad un panierino di beni che sia il più possibile omogeneo su tutto il territorio nazionale.

Non vi è chi non veda, infatti, come l'applicazione acritica ed esclusiva del solo criterio della territorialità alla compartecipazione delle Regioni ai tributi erariali su tutti i consumi, indipendentemente da un ambito applicativo che tenga in debito conto la qualità dei beni e servizi su cui incidono gli stessi tributi, potrebbe comportare il perverso effetto di avvantaggiare oltre misura le Regioni per cui, dati i livelli di reddito sensibilmente superiori alla media nazionale, il livello dei consumi voluttuari e, in genere, di beni e servizi superiori rispetto a quelli primari... (*Richiami del Presidente*).

Signora Presidente, chiedo alla Presidenza l'autorizzazione ad allegare agli atti la restante parte del mio intervento.

PRESIDENTE. La Presidenza l'autorizza in tal senso.

IZZO (PdL). Vorrei però concludere, onorevoli colleghi, esprimendo l'idea che ogni progresso materiale ed economico del Paese è pur sempre il frutto di un avanzamento, anzitutto sul terreno civile e delle virtù morali delle comunità, ed è su ciò che qualsiasi politica di sviluppo deve, prima di ogni altra cosa, puntare. In ciò, e non nel mero assistenzialismo, si concretizza quel principio di solidarismo che deve guidare le politiche di sviluppo del Mezzogiorno. Come, infatti, ebbe a dire Alcide De Gasperi (presidente del partito dal quale provengo, la gloriosa Democrazia cristiana) nel 1953: «Il solidarismo è quel sistema sociale che eleva a principio della convivenza umana la solidarietà di ogni comunità con i suoi membri, e dei suoi membri con la comunità».

Non si tratta di essere sordi alle istanze di quanti intendono introdurre criteri di controllo del finanziamento alle funzioni pubbliche più attenti alle esigenze di efficienza della spesa, ma non si può così rischiare di minare le basi del solidarismo che sono scolpite nella Costituzione nella quale ancora tutti noi crediamo. (*Applausi dal Gruppo PdL*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Bosone. Ne ha facoltà.

BOSONE (PD). Signora Presidente, colleghi, intervengo con lo spirito di chi vuol dare un contributo essendo appassionato del tema del federalismo fiscale per la Regione da cui provengo, la Lombardia.

Abbiamo sempre interpretato il federalismo fiscale in modo non egoista e abbiamo sempre percepito l'esigenza chiara di una necessaria redistribuzione delle risorse nel Paese dovendo raggiungere una maggiore equità. Intervengo, quindi, con lo spirito di chi attende da tempo di vedere in Parlamento approvata una legge sul federalismo fiscale. Stiamo parlando di federalismo fiscale, non già di Stato federale: questo è importante dirlo. Si tratta di un provvedimento da cui non ci attendiamo miracoli, ma prima di tutto un ammodernamento della pubblica amministrazione: e questo penso sia interesse del Nord come del Sud.

Dobbiamo camminare con questo provvedimento con i piedi per terra, non creare eccessive illusioni. Sappiamo come in Lombardia e in tutto il Nord ci sia molta attesa per questo provvedimento e come questa non vada delusa neanche creando castelli per aria. Non evocherei neanche, quindi, grandi modifiche costituzionali; camminerei proprio diritto verso l'obiettivo: cerchiamo di realizzare nel più breve tempo possibile l'approvazione di questa legge essendo frutto, tra l'altro, di una collaborazione utile e positiva dentro il Parlamento; cerchiamo di farlo in modo condiviso anche nella Commissione che dovrà valutare i decreti delegati.

È chiaro che ammodernare la pubblica amministrazione - lo abbiamo detto tutti oggi nel proficuo dibattito che c'è stato tra centrodestra e centrosinistra - significa rendere più efficiente ed efficace la spesa pubblica; significa rendere comprensibile la relazione fra le tasse pagate e i servizi erogati in termini di qualità e quantità; significa identificare il più possibile il luogo dell'imposizione fiscale con quello della spesa pubblica, avvicinando il più possibile questo luogo al cittadino. È stato detto da tutti, tra l'altro, che bisogna realizzare ciò recuperando il senso della responsabilità dell'amministrazione pubblica rispetto al denaro speso.

Si tratta di ridurre gli sprechi, migliorare la qualità dei servizi e, quindi, rendere di fatto più eguale il nostro Paese. Oggi non è così; sappiamo che ci sono profonde differenze anche laddove - penso alla sanità - una progressiva regionalizzazione dei servizi è stata approvata. Vi sono tantissime e profonde differenze tra Nord e Sud. Noi con questo provvedimento dobbiamo cercare di arrivare al loro superamento e dobbiamo ammettere che c'è un regionalismo che non sempre ha funzionato.

Sono più appassionato dell'autonomia locale che non del regionalismo; penso che non dobbiamo fare grandi modifiche costituzionali, ma una revisione del Titolo V per quanto riguarda le materie concorrenti forse dovremmo avvicinarci a farla, perché questa conflittualità fra Stato e Regioni spesso crea situazione di stallo.

Si tratta di stabilire livelli standard dei servizi essenziali e il costo di questi servizi, superando la concezione di costo storico e facendo, quindi, un passo avanti fondamentale.

Questi principi in questo disegno di legge delega ci sono ed il suo contenuto è anche frutto di un lavoro condiviso. Penso che il Partito Democratico abbia dato un utile contributo; speriamo di poterlo dare ancora.

Certo è che abbiamo contribuito anche all'idea solidale del meccanismo federale che stiamo mettendo in piedi. Idea solidale significa attivare meccanismi perequativi che superino, quindi, quel concetto un po' egoistico contenuto nella legge proposta dal Consiglio regionale della Regione Lombardia e, in un primo momento, anche dalla Lega Nord. Sicuramente tutti insieme abbiamo fatto un percorso verso un provvedimento che, se non di federalismo, mi accontenterei fosse di ammodernamento della pubblica amministrazione: sarebbe già un grandissimo passo in avanti.

Certo che, se questo provvedimento è condivisibile nel suo impianto fondamentale, il rischio è che, oggi come oggi, rimanga però un esercizio accademico o perlomeno un esercizio legislativo fra di noi, perché bisogna capire anche cosa c'è dietro questi principi comunemente espressi, cosa c'è sotto il vestito che abbiamo confezionato. Questo ancora non si capisce bene, il Governo non è riuscito a spiegarcelo, perché capire se l'ammodernamento che stiamo disegnando diventerà realtà o un pasticcio è un discriminante importante: oggi non si riesce ancora a comprenderlo, dipenderà dai decreti delegati e da come lavoreremo in futuro. Quale sarà il risultato economico che le autonomie locali porteranno a casa ancora non è chiaro.

Oggi una cosa è chiara: che l'ICI non c'è più, che i trasferimenti che dovevano sostituire l'ICI non sono sufficienti, non sono arrivati, che non si è ancora stabilito il fatto che gli investimenti sono esclusi dal Patto di stabilità. Oggi l'unica realtà per le autonomie locali è che di fatto si fa fatica a chiudere i bilanci; poi si chiudono ma male, si chiudono riducendo i servizi, non facendo gli investimenti.

Quindi c'è questa diversità, questa divergenza fra l'idea di avvicinare l'autonomia locale all'imposizione fiscale e l'efficienza. D'altra parte, nei fatti, con un Governo che sta togliendo risorse agli enti locali c'è questa contraddizione, che in qualche modo va risolta se vogliamo essere credibili fino in fondo, altrimenti resta un libro dei sogni, non realizzabile; mancano le risorse per realizzare quello che c'è scritto. Il Governo questo ancora non ce lo ha detto.

Teniamo presente che facciamo questo disegno di legge non per creare venti Stati in più ma per dare più forza alle autonomie locali; facciamo un federalismo fiscale, non un federalismo regionale. Questo è importante dirlo e riaffermarlo.

Infine, c'è il discorso su Roma capitale, che non possiamo condividere, non c'entra nulla, dovrebbe essere inserito nel codice delle autonomie. Capisco che forse è il frutto di una mediazione politica, ma non c'entra nulla con il federalismo fiscale.

Quindi vi sono alcune cose buone e alcune ombre, che spero che il Governo riesca a fugare, soprattutto nel percorso che dobbiamo ancora fare insieme valutando i decreti delegati nelle Commissioni che li esamineranno. Spero che questo percorso possa proseguire e che il federalismo non sia solo una bandierina sventolata sul pennone della propaganda politica, ma che possa diventare una realtà proficua e utile allo sviluppo del nostro Paese. (*Applausi dal Gruppo PD*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Saro. Ne ha facoltà.

SARO (PdL). Signora Presidente, signori colleghi, signor rappresentante del Governo, non so se oggi sarà una giornata storica, com'è avvenuto negli Stati Uniti con il giuramento di Obama, ma sicuramente è una giornata importante per la storia della politica italiana e della Repubblica italiana.

Devo innanzitutto dare atto al relatore Azzollini, al ministro Calderoli, al ministro Bossi e al sottosegretario Brancher di aver fatto un prezioso lavoro di sintesi e di mediazione. Sono molto meravigliato che il ministro Calderoli sia arrivato, dopo i tempi delle sue rigidità, a svolgere un ruolo di grande mediatore, ma questo testimonia il fatto che i tempi cambiano profondamente.

Credo che le mediazioni trovate sul provvedimento in esame consentano oggi a tutte le forze politiche di centrodestra e alle forze politiche anche dell'opposizione di esprimere un giudizio tendenzialmente positivo, anche se sarà un giudizio di astensione. Definirei il disegno di legge, sul piano anche di una certa ambiguità, un provvedimento che oggi consente a tutti di riconoscersi; un provvedimento che consente a coloro che vengono dal Nord e che lo hanno sostenuto (*in primis* la Lega, ma le Regioni del Nord in particolare, che si sono battute sulla questione del federalismo fiscale) di riconoscersi e di sperare che attraverso lo stesso finalmente una parte considerevole del gettito fiscale proveniente da queste aree, che sono le aree più produttive e dinamiche del nostro Paese, possa rimanere a sostegno dello sviluppo del settore pubblico di queste Regioni. Chi viene dal Sud oggi potrà riconoscersi in questo provvedimento in quanto soprattutto l'istituzione del fondo perequativo consente di dare speranze: sia pure di fronte a delle modifiche che verranno introdotte, si giocherà una partita ancora valida sulla redistribuzione della fiscalità del nostro Paese.

Quindi, un provvedimento verso il quale tutti, oggi, e domani con il voto finale, in qualche modo esprimeranno un giudizio tendenzialmente positivo. Credo però che i grandi problemi e le grandi contraddizioni emergeranno successivamente quando si andranno a definire i decreti delegati. A quel punto si capirà veramente che tipo di partita si giocherà.

Sono convinto che vi siano due nodi principali sui quali in qualche modo il dibattito nel Paese, in Parlamento, tra le forze politiche e nel Governo si dovrà concentrare. La definizione dei cosiddetti costi standard e del conseguente fabbisogno finanziario è una questione che sul piano teorico è facile da risolvere, ma sul piano pratico è davvero complessa. Non si può pensare che i costi standard siano omogenei su tutto il territorio nazionale: i costi per fornire certi servizi sono differenziati, diversificati a seconda che si operi al Centro, al Sud o al Nord e di questo si dovrà tenere conto.

Ma il secondo problema fondamentale, sul quale credo si innescherà un confronto territoriale molto consistente, è quello della costituzione e dell'alimentazione finanziaria del fondo perequativo, che oggi suscita molte attese soprattutto da parte di coloro che vivono nelle regioni meridionali. Finora, e tutti gli studi lo dimostrano, il deficit fiscale per coprire la spesa pubblica del sistema delle autonomie locali nel Sud è stato pagato o sostenuto essenzialmente da tre grandi Regioni del Nord: il Veneto, la Lombardia e l'Emilia-Romagna. Queste Regioni hanno trasferito gettiti importanti dei loro tributi a favore del Sud. Si pensi che dai dati elaborati dal Consiglio regionale del Veneto (i più recenti sono del 2006) - tenendo conto della fiscalità complessiva pagata in Veneto, Lombardia o Emilia Romagna, nonché della spesa complessiva - che deriva sia dalle amministrazioni centrali dello Stato, cui faccio rientrare anche gli enti pensionistici, dal debito pubblico e dal sistema aggregato delle amministrazioni locali - il *surplus* rispetto a ciò che è stato speso dallo Stato nella Regione Lombardia nel 2006 è stato di 3.971 euro pro capite. Ogni cittadino ha messo a disposizione della parte rimanente del Paese 3.971 euro. Il Veneto ha messo a disposizione 3.267 euro, l'Emilia-Romagna 3.625.

Contestualmente è accaduto un fenomeno di cui occorre tener conto. In questi anni le Regioni che hanno avuto la fiscalità maggiore e sono stati i massimi gestori della solidarietà nazionale hanno avuto una riduzione del prodotto interno lordo non indifferente. L'Emilia Romagna, una delle aree che gestisce maggiormente questa politica di solidarietà, ha avuto una riduzione del PIL, tra il 2000 e il 2005, del 6,3 per cento; la Lombardia del 2,7 per cento e il Veneto dell'1,9 per cento. Tutto sarebbe giustificabile, in una politica di riequilibrio e di ridefinizione dei rapporti Nord-Sud, se contestualmente, per i notevoli trasferimenti realizzati nel Sud, il prodotto interno lordo *pro capite* delle Regioni meridionali fosse cresciuto. La verità è che purtroppo in larga parte delle Regioni del Sud non è cresciuto, salvo la Sardegna e il fanalino di coda (ma è molto relativo) che è la Calabria; per il resto, il prodotto interno lordo *pro capite* è sceso anche in queste aree. Quindi, con questa redistribuzione della fiscalità del nostro Paese, non abbiamo avuto una politica di sviluppo delle aree svantaggiate rispetto a quelle ricche.

Il problema che mi pongo, e su questo si scatenano tutte le contraddizioni, è il seguente: le regioni ricche del Nord - soprattutto in una fase storica come quella attuale di forte crisi economica, di riduzione del prodotto interno lordo, di anni difficili come quelli che si appalesano di fronte a noi - con i meccanismi che abbiamo introdotto per la costituzione del fondo di perequazione, continueranno ad alimentarlo come partecipazione al gettito dell'IVA o dell'IRPEF? Una volta approvato il provvedimento, nel Nord, credo che soprattutto da parte di qualche forza politica ci sarà una spinta. È la società stessa del Nord Italia, che di fronte ai dati citati prima difficilmente continuerà a gestire una politica di solidarietà che non ha dato alcun tipo di frutti.

Il federalismo fiscale che andiamo ad introdurre è una scelta assolutamente importante; io ne sono grande sostenitore perché vengo dall'ultima Regione a Statuto speciale, il Friuli-Venezia Giulia, e la prima a Statuto ordinario, dove il sistema di trasferimenti di funzioni, di trasformazione e compartecipazione al gettito dei maggiori tributi è già stato realizzato. Ebbene, sono un grande sostenitore del modello introdotto con questo provvedimento, però, capisco che un'area del Paese, che non è più solo il Nord ma anche una parte del Centro, comincerà a ragionare pesantemente sull'opportunità di mettere a disposizione risorse per il riequilibrio territoriale. Su questo scatteranno tante contraddizioni e la mia preoccupazione è che noi realizziamo il federalismo fiscale (al di là della ridefinizione delle funzioni, il codice delle autonomie e tutto quanto il Partito democratico dice), con uno Stato centrale che comunque è debole. Il rischio è che senza un potere centrale forte, senza un Esecutivo molto forte sul tipo di quello che esiste negli altri Paesi, la possibilità di riequilibrio o di mediazione tra gli interessi contrastanti del Paese possa venire meno.

Infine, due ultime considerazioni: non vi è dubbio che le Regioni a Statuto speciale sono supertutelate dagli Statuti di autonomia e dalle relative norme di attuazione. Quindi, a chi si preoccupa moltissimo che venga messa in discussione l'autonomia speciale dico che ciò non è vero. Però, mi pongo la questione che le stesse Regioni a Statuto speciale debbano concorrere per la loro quota-parte a costruire un sistema più efficiente, in quanto anche nelle Regioni a Statuto speciale ci sono inefficienze, sprechi, disuguaglianze di gestione che vanno modificate. Se la ristrutturazione del Paese deve essere complessiva devono partecipare anche le Regioni a Statuto speciale.

Infine, come PdL riteniamo che il federalismo fiscale porti ad una riduzione della pressione fiscale e non ad un aumento. Questo deve essere un segnale assolutamente chiaro, perché se si moltiplicassero i costi fiscali questo provvedimento diventerebbe dirompente. (*Applausi dal Gruppo PdL*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Fleres. Ne ha facoltà.

FLERES (PdL). Illustri, resistenti e pazienti senatori, il noto filosofo libanese Gibran Khalil Gibran diceva che l'ovvio è quello che non si vede mai finché qualcuno non lo esprime con la massima semplicità.

Nel caso del nostro Paese l'ovvio è la netta differenza sul piano dello sviluppo che esiste tra i diversi territori che lo compongono. Può realizzarsi lo sviluppo armonico di un Paese se il suo territorio è cresciuto in maniera disarmonica? È possibile parlare di prestazioni e di costi standard dello Stato se le sue infrastrutture non si sono sviluppate armonicamente, o se la capacità reddituale o fiscale di ciascun cittadino non è standardizzata né al momento standardizzabile? È possibile standardizzare l'apporto di un territorio allo sviluppo di uno Stato se tra i territori che lo compongono esistono livelli di occupazione, di disoccupazione molto diversi tra loro così come molto diversi tra loro sono i tassi di infrastrutturazione?

Le risposte a queste domande apparentemente retoriche sono scontate. La standardizzazione di un risultato in termini di prestazioni o costi non costituisce affatto una variabile indipendente dalla standardizzazione di tutti quei fattori che interagiscono con il risultato che si intende ottenere,

risultato che non è affatto sganciato dalla storia di quel Paese e dei suoi territori, così come non è sganciato dalle politiche pubbliche realizzate negli anni.

Presidenza della vice presidente MAURO (ore 21,15)

(Segue FLERES). Oggi, onorevoli colleghi, questo Parlamento sta affrontando il delicato tema del federalismo fiscale partendo non già da un enunciato teorico, bensì dalle condizioni reali in cui il Paese si trova alla luce di circa centocinquant'anni anni di politiche unitarie e di oltre sessant'anni di democrazia repubblicana, un periodo quello descritto, nel corso del quale il volto dell'Italia è molto cambiato, anzi si è proprio capovolto a vantaggio di alcuni ed a svantaggio di altri.

Il collega Izzo ha citato i dati socio-economici attuali, io vi parlerò brevemente di quelli risalenti agli anni precedenti l'Unità d'Italia. Pensate, onorevoli colleghi, che nel 1861 il Regno delle due Sicilie era, ad esempio, lo Stato più esteso, in cui viveva il 36,7 per cento della popolazione italiana ed in cui si produceva il 50,4 per cento del grano, 1'80,2 per cento dell'orzo e dell'avena, il 53 per cento delle patate, il 41,5 per cento dei legumi ed il 60 per cento dell'olio dell'intera penisola. Pensate che nel Regno delle due Sicilie la razione di carboidrati per abitante era di 418 grammi, mentre nelle altre parti d'Italia sfiorava i 270 grammi. Pensate, che su 180 milioni di alberi di ulivo, signor relatore, 50 milioni erano nella sua Puglia e che gli opifici del settore agroalimentare erano oltre 1000. Pensate che il 55 per cento della forza lavoro in agricoltura ed il 51 per cento della forza lavoro nell'industria era al Sud e che al momento dell'Unità d'Italia la riserva aurea del Paese ammontava a 671 milioni di lire dell'epoca, di cui 444, pari a due terzi, al Sud. Pensate che al Sud aveva sede la più grande industria metalmeccanica, il più grande cantiere navale, la più grande industria siderurgica, i più grandi allevamenti di bestiame, la più grande cartiera, la più importante casa editrice e la prima ferrovia. Al Sud fu impiantata la prima illuminazione a gas ed istituito il primo corpo dei vigili del fuoco. Persino il primo codice marittimo fu redatto al Sud.

La storia, onorevoli colleghi, è più lunga di quella che si racconta, soprattutto più lunga di quella che ho sentito in quest'Aula in queste ore. Se, a distanza di circa centocinquant'anni anni la situazione, invece che bilanciarsi, si è invertita, vuol dire che qualcosa non ha funzionato; vuol dire dunque che qualcosa deve essere corretto o forse che qualcuno ha rubato. Oggi il Sud si trova in una condizione di arretratezza del tutto insopportabile e questo se è, in parte, effetto di una classe dirigente inidonea e prona, per altro verso non può che essere l'effetto di macroscopici errori compiuti nelle politiche pubbliche praticate dallo Stato centrale e dai partiti centralistici. Oggi, parlare di federalismo fiscale significa riallineare ed armonizzare la situazione economica, sociale ed occupazionale di tutti i territori italiani, compiendo uno sforzo, in termini di regole, comportamenti e coraggio, per nulla indifferente, ma facendo chiarezza su quella che è stata la storia di questo Paese.

Lo Stato, è vero, costa troppo e produce poco; gli sprechi sono tanti e del tutto immotivati; la qualità della vita è diversa e sperequata. Il federalismo fiscale di cui parliamo, dunque, non costituisce soltanto la concreta attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, come ha più volte chiesto la Corte costituzionale, ma anche lo strumento attraverso il quale ridimensionare i costi dello Stato ed il peso fiscale sui cittadini e le imprese e responsabilizzare i livelli di governo dei vari territori, sia sul piano regionale sia sul piano provinciale e comunale.

Infatti, perpetrare un modello di sostanziale finanza derivata in un Paese che con la riforma costituzionale del 2001 ha decentrato numerose competenze legislative crea problematiche di notevole rilevanza (come ben sappiamo noi siciliani che per statuto abbiamo competenze diverse dalle altre Regioni, senza avere spesso ottenuto i relativi compensi perequativi per quelle prestazioni aggiuntive), ma soprattutto dissocia la responsabilità impositiva dalla responsabilità di spesa, generando una situazione istituzionale che produce a sua volta l'ingovernabilità dei conti pubblici, la duplicazione delle strutture, l'inefficienza e la deresponsabilizzazione, effetto quest'ultimo che confonde anche il giudizio sull'azione politica e amministrativa che i cittadini hanno il diritto-dovere di esprimere con il loro voto. Ripianare a piè di lista i conti delle amministrazioni inefficienti, come accaduto con il criterio della spesa storica, è del tutto incompatibile con i principi della sana amministrazione, così come è profondamente ingiusto che chi ha più speso possa continuare a farlo a scapito di chi ha meno e meglio speso.

Onorevoli colleghi, il Governo, le Commissioni 1^a, 5^a e 6^a e il relatore di questo disegno di legge, il senatore Azzolini, operando in sinergia tra maggioranza e opposizione e in armonia con le risorse disponibili e con gli altri attori del processo federalistico, hanno dato vita ad un testo assai equilibrato che costituisce la cornice all'interno della quale si muove la delega che conferiremo al Governo stesso in materia di federalismo fiscale.

Si tratta, come dicevamo, di un provvedimento coraggioso assunto nell'ottica di un'attenta armonizzazione della qualità della vita, dei costi, dei fabbisogni, dei servizi e delle infrastrutture in tutti territori del Paese, nella consapevolezza che è necessario e urgente superare tutti gli errori del passato. Mi riferisco soprattutto a quelli che hanno provocato purtroppo quell'assurda e colpevole inversione di tendenza nei processi di sviluppo del Nord e del Sud da 150 anni a questa parte e di cui ho già detto.

Mi riferisco ai meccanismi perequativi, che non possono giammai essere considerati sostitutivi di quelli ordinari (come accadde con la truffa negli anni Sessanta della Cassa del Mezzogiorno), bensì aggiuntivi ed integrativi degli stessi. Mi riferisco all'esigenza di dosare bene i tempi di attuazione della legge rispetto alla perequazione medesima e mi riferisco al rispetto delle prerogative statutarie delle Regioni autonome, come prevede il testo elaborato dalle Commissioni congiunte sulla base di un apposito emendamento accolto dal Governo.

Presidenza della vice presidente BONINO (ore 21,22)

(Segue FLERES). Illustri senatori, signor Ministro, onorevole Presidente del Senato, è sulla reale capacità perequativa che si gioca la partita dello sviluppo armonico del Paese, ma all'interno del concetto stesso di perequazione assume un valore assoluto la perequazione infrastrutturale, su cui personalmente ho molto lavorato insieme ad alcuni colleghi, pazienti come me, e presenti qui stasera, quali il senatore Alicata e il presidente Azzollini. Se in uno Stato gli indici quantitativi, per unità di territorio o di abitanti, riguardanti le ferrovie, le strade, le autostrade, le reti elettriche, le reti di distribuzione del gas, le reti fognarie, il numero di aule scolastiche non sono allineati tra loro, non è ipotizzabile pensare a nessuna standardizzazione, né di costi, né di fabbisogni.

È per questa ragione che, insieme ad altri colleghi, mi sono soffermato sul tema, con un emendamento interamente accolto dal Governo (l'articolo 21 del testo), per il quale ringrazio il ministro Calderoli. Ma, in futuro, da uomo del Sud, ringrazierò di più l'intero Governo se opererà in modo tale da non continuare ad usare in maniera difforme i fondi per le aree sottoutilizzate, così da orientare la spesa verso le infrastrutture o, comunque, quei servizi che, realmente, producono l'auspicato riequilibrio dei territori, piuttosto che verso altro.

Il FAS, con tutto il rispetto per l'emergenza del problema delle quote latte (che certamente non appartiene al Sud), non può essere utilizzato per queste finalità, ma per permettere di percorrere la tratta ferroviaria Catania-Palermo o quella marittima Messina-Lipari alla stessa velocità con la quale si percorre la tratta ferroviaria Milano-Torino o quella marittima Genova-Isola d'Elba. Se non ci rendiamo conto di questo, non costruiremo mai un Paese che si muove e che cresce alla stessa velocità. Se non ci rendiamo conto di questo, allora non parliamo più di un Paese assistito e di un Paese che produce, parliamo, invece, di un Paese schizofrenico.

Lo sviluppo armonico dell'Italia ha un costo in termini di solidarietà e di efficienza, ma è un costo che abbatte i costi dello Stato e produce ricchezza. Dunque, è la solidarietà e l'efficienza che dobbiamo realizzare e perseguire con autorevolezza e responsabilità.

Concludo chiedendo l'autorizzazione a consegnare la restante parte dell'intervento. (*Applausi del senatore Alicata*).

PRESIDENTE. La Presidenza l'autorizza in tal senso.

È iscritto a parlare il senatore Cuffaro. Ne ha facoltà.

CUFFARO (UDC-SVP-Aut). Signora Presidente, onorevoli senatori, ho appositamente aspettato e mi sono iscritto a parlare tra gli ultimi perché ritenevo importante ascoltare il dibattito sul federalismo. Abbiamo atteso questo dibattito sulla riforma federalista nella convinzione che finalmente si sarebbe messo mano a una questione di vitale importanza per il Paese e di grande valore per la politica. Dobbiamo constatare, purtroppo già dall'avvio di tale dibattito, che molte delle aspettative che abbiamo avuto sembrano essere disattese.

Il testo, pur migliorabile, ha nei fatti ridotto la capacità di incidenza dello stesso strumento, il quale in più passaggi, talvolta chiaramente e talvolta in modo subdolo, ha ridato fiato a uno dei mali peggiori della nostra politica. Mi riferisco a quel centralismo, a parole aborrito da tutti, ma nei fatti favorito come accade anche in questa riforma sul federalismo.

La scorsa settimana è stato ricordato anche in questa sede il novantesimo anniversario dell'appello di Sturzo ai "Liberi e Forti", occasione che forse poteva essere meglioutilizzata, oltre che per le ceremonie di rito, per ritornare con la mente al suo pensiero sull'autonomia, da cui si dipana oggi l'odierno dibattito sul federalismo. Per Sturzo, infatti, l'autonomia degli enti intermedi, la famiglia,

gli enti locali, le associazioni culturali e professionali e i sindacati si realizza in uno Stato delle autonomie, cioè che non solo le consente ma si realizza in esse. Il sistema delle autonomie costituisce il complesso di organi adatti alla resistenza contro la potenziale prevaricazione dello Stato ed insieme orientati alla trasformazione della società contro i rischi dell'appiattimento, della conservazione e dell'immobilismo. Le autonomie locali per Sturzo non sono cavalli di Troia da introdurre nella cittadella dello Stato moderno per scardinarlo dall'interno, ma il luogo della partecipazione responsabile delle persone e della vita sociale.

In questa riforma, purtroppo, si sta verificando una considerazione che Sturzo fece ottant'anni fa. Egli diceva semplicemente: guai ad immaginare di sostituire l'imperatore che sta lontano, a Roma, con il feudatario che sta nel vicino territorio; rischieremmo di trovarci con fiato sul collo. Credo che con questa riforma si stia sempre più togliendo spazio di partecipazione ai cittadini e soprattutto alle municipalità - l'aspetto al quale si riferiva Sturzo - per dare più spazio alle Regioni e non si sa per quale motivo.

È proprio da questa partecipazione responsabile che occorre partire se si vuole che il processo già messo in moto non finisca per autocelebrarsi nelle sale delle Aule parlamentari o, peggio ancora, in quelle accademiche. Per tale ragione, è importante non dimenticare in questa fase attuativa l'altra faccia della medaglia, vale a dire la necessità che lo Stato dia attuazione alla previsione costituzionale dell'uguaglianza di tutti cittadini. Ed essere uguali significa avere anche le stesse opportunità e lo stesso livello di servizi.

Ho ascoltato tutti gli interventi, onorevole Presidente, e ho notato un atteggiamento *bipartisan* da parte di tutti nel esprimere una differenza, come se questa riforma dovesse essere una prevaricazione del Nord nei confronti di responsabilità del Mezzogiorno, come se si dovessero saldare dei conti. Purtroppo, non è un atteggiamento da riferire ad un singolo partito, ma ad entrambi gli schieramenti.

Da ultimo, ho ascoltato da alcuni oratori dei dati incredibili. Mi domando se si è pensato ad inserire in questi dati anche ciò che lo Stato, in passato, non ha fatto per il Mezzogiorno, ma che invece ha fatto per la FIAT o per l'Alfa Romeo e oggi sta facendo per Malpensa, mentre si negava fino a pochi giorni orsono di poter realizzare un piccolo aeroporto nella Provincia di Agrigento. In questi dati risulta che si sta prevedendo una sesta corsia autostradale per Milano, mentre in Sicilia non è stato ancora realizzato un anello autostradale o, come dice l'onorevole Fleres, che si è realizzato con la Freccia Rossa una linea veloce tra Milano e Roma, mentre in Sicilia è ancora in uso il tracciato delle ferrovie dei Borboni? Chissà se dai dati testé forniti dalla senatrice Ombretta Colli e da altri colleghi tutto ciò è stato considerato.

Noi siciliani siamo federalisti ed autonomisti già da prima che nascesse la Repubblica, onorevole presidente. Pertanto, crediamo alla sua potenzialità innovativa. Vogliamo contribuire ad approvare una legge positiva, purché essa ci aiuti a ristabilire quelle condizioni di parità che si sono invece perse grazie ad un centralismo che, per dirla con le parole di uno della Padania, don Milani, ha commesso la massima delle ingiustizie: trattare allo stesso modo quelli che uguali non sono in questo Paese. Il mio intervento vuole essere un invito ad una più approfondita riflessione su alcuni aspetti che, se non corretti, potrebbero non solo bloccare ogni speranza di sviluppo futuro di larghe aree del Paese, ma anche aggravare questo livello di servizi proprio lì dove c'è più necessità di ridurre le differenze.

Il disegno di legge delega in materia di federalismo fiscale si basa sul presupposto che sia possibile innescare, in ambito di governo locale, un circolo virtuoso tra imposizione fiscale e responsabilità politica, perché la politica di trasferimento di fondi dal centro creerebbe un'opacità che impedisce di punire l'amministratore cattivo o inefficiente e di premiare quello capace. Questo discorso, ineccepibile sul piano teorico, non fa i conti con un Paese in cui vi sono ancora Regioni in ritardo di sviluppo, che proprio dal federalismo, da questa legge sul federalismo, attendono la soluzione ad alcuni problemi, che in qualche modo sono atavici (basti solo pensare ai trasporti o alla sanità nel Mezzogiorno).

In questo processo, si dovrà tener conto anche della situazione delle cinque Regioni a statuto speciale, i cui statuti sono salvaguardati formalmente dall'articolo 24. Tale salvaguardia, oltre che generica, si rivela nei fatti inapplicabile o comunque priva di effetti, poiché i principi generali che ispirano tutta la riforma non possono non avere riflessi su tutte le Regioni. Infatti, non risulta altrettanto chiaro se con tale disposizione queste Regioni vengano escluse dal meccanismo della perequazione in atto per le Regioni a Statuto ordinario con minore capacità fiscale per abitante.

Lo Stato ha il compito di garantire l'imparziale applicazione delle leggi, dei diritti e dei doveri. Per questo, prima di procedere, occorre si ponga la necessaria attenzione al fatto che se si riducono le tasse, cosa che tutti auspiciamo, o si trasferiscono le stesse entrate agli enti locali per far fronte ai minori trasferimenti dello Stato, per Regioni come la Sicilia, che non godono dei trasferimenti dello

stesso Stato, bisogna intervenire con precise entrate sostitutive. Non bastano aleatorie previsioni circa la possibilità che in sede di stesura dei decreti attuativi verranno messe a punto le modalità per arrivare ad una perequazione delle entrate. Si tratta di una previsione troppo generica per poterne tenere conto, che non può che lasciare l'amaro in bocca, soprattutto alla luce delle passate esperienze che ci hanno riguardato come siciliani.

Ora, il timore è che se non verrà indicato chiaramente da dove arriveranno i fondi, ci troveremo a dover trovare risorse aggiuntive per continuare ad esercitare le funzioni proprie e quelle delegate negli anni passati dallo Stato e, in più, ci ritroveremo a dover assumere ulteriori funzioni che comportano costi aggiuntivi, non sapendo da dove e se mai arriveranno i fondi per farvi fronte. Si tratta di milioni di euro, che fino ad oggi, non godendo di trasferimenti da parte dello Stato, la Regione incamerava dalle entrate fiscali che ora il Governo annuncia di voler tagliare. Da domani, se queste entrate cesseranno, con quali fondi la Regione potrà far fronte alle spese per assicurare la parità di trattamenti in materia di sanità, istruzione e assistenza rispetto alle Regioni a Statuto ordinario, o rispetto alle altre Regioni a Statuto speciale, ma con un reddito *pro capite* al di sopra della media nazionale?

L'alternativa potrebbe essere un aumento delle imposte locali, ipotesi che non è da prendere nemmeno in considerazione, perché risulterebbe altrettanto iniqua, soprattutto per le Regioni più deboli. Mi avvio alla conclusione, signora Presidente. La legge dice che comunque si potrà fare un accordo pattizio con lo Stato. In questo momento la Commissione paritetica Stato-Regione, che dovrebbe in qualche modo salvaguardare questo aspetto, da oltre nove mesi non viene rinnovata, perché lo Stato non vi ha ancora provveduto.

Il nostro Paese si fonda sulle differenze territoriali e locali; esse devono essere una risorsa e come tali devono essere valorizzate e sostenute. Il federalismo deve saper rispondere, allo stesso tempo, alle esigenze di specificità e all'interesse all'unità. Torna alla mente un motto che Sturzo amava ripetere: «Io sono unitario, ma federalista impenitente». Ecco, noi possiamo migliorare il testo di questa legge ed essere più unitari e federalisti al contempo.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore De Toni. Ne ha facoltà.

DE TONI (*IdV*). Signora Presidente, onorevoli colleghi, rappresentanti del Governo, la politica italiana si trova di fronte oggi al disegno di legge varato dal Consiglio dei ministri il 3 ottobre scorso. Non è il frutto di una novità, ma è la tappa di un percorso avviato con la legge Bassanini del 1998 e, soprattutto, con la legge costituzionale n. 3 del 2001. È un provvedimento che pone all'attenzione di tutti l'attuazione dell'articolo 119 della nostra Carta costituzionale. Si tratta di un disegno di legge che indica all'articolo 2 una serie di aspettative che devono trovare risposta attraverso atti legislativi successivi delegati al Governo.

Viene annunciata, cioè, una riforma dello Stato e quindi una nuova fase che attiene ai rapporti tra i cittadini dell'intero Paese. Viviamo, cari colleghi, in un periodo nel quale alcuni vocaboli come «separazione», «divisione», «autosufficienza», «merito», «autonomia» sembrano emergere a dominare uno scenario sempre più illusorio. Che vuol dire federalismo? Quale? Come? Parrebbe essere da alcuni percepito come una forma di riscatto di taluni rispetto ad altri. Emerge, in sottofondo, il rischio che più che di una riforma si tratti di una rivincita di una parte politica che da tempo percorre una strada che fino ad oggi non ha trovato sbocco. Ebbene, noi vogliamo evitare che emerga, in una necessaria e matura riscrittura di alcuni punti cardine utili alla modernizzazione del Paese, quello che definisco l'egoismo dei forti.

L'Italia, questo Paese assurto a dimensione unitaria con la gloriosa storia del Risorgimento, questo Paese ritornato libero e democratico con il sacrificio della Resistenza oggi si trova ad affrontare una nuova fase che è matura, che è utile alla costruzione di uno Stato capace di confrontarsi in misura competitiva nel contesto delle nazioni Europee. Occorre però far camminare di pari passo il bisogno di una riforma con l'equilibrio delle distanze, delle differenze che ci sono e che, per certi aspetti, hanno rappresentato fino ad oggi la ricchezza di questo nostro Paese.

Ecco allora che il confronto parlamentare deve assicurare il più ampio consenso possibile, considerato il carattere sostanzialmente costituzionale dei provvedimenti relativi alle riforme istituzionali. Occorre, onorevoli colleghi, che la fase attuativa del provvedimento, che consiste nella stesura dei decreti legislativi, con particolare riferimento alle dotazioni di risorse, alla definizione dei LEA e dei LEP, avvenga attraverso un percorso condiviso da Governo, Regioni ed autonomie locali. Il tutto attraverso il coinvolgimento delle Camere e delle Commissioni parlamentari competenti con la previsione di pareri vincolanti sui decreti delegati.

Ecco, allora che l'approccio al disegno di legge diviene possibile e doveroso: su tutto deve passare una nuova definizione della responsabilità amministrativa che sappia coniugare i livelli della spesa

con l'autonomia dell'entrata. Viene evocato un nuovo concetto, il costo standard, un marcheggiamento che dovrebbe sostituire la spesa storica. Ma quale costo standard? Come? Chi lo definisce? Si dice: rispettando i principi di solidarietà e di coesione, assicurando autonomie di entrate e di spesa, garantendo la loro massima responsabilizzazione, l'effettività e la trasparenza del controllo democratico nei confronti degli elettori. Quindi, costi reali di servizi correlati alle funzioni pubbliche attribuite alle autonomie, per meglio utilizzare le risorse del prelievo operato sui contribuenti, purché estese a tutte le funzioni. In ciascuna, infatti, risiede un nucleo di essenzialità, altrimenti sarebbe inutile e dunque semplicemente non andrebbe esercitata. Sui costi standard si gioca quindi la partita più difficile poiché dovranno rappresentare a regime i parametri essenziali per misurare l'efficienza della pubblica amministrazione, sanzionando la eventuale inefficienza.

Si dice: superamento definitivo della finanza derivata. Particolare attenzione merita il fondo perequativo che deve servire a compensare solo quegli enti che non riescono a far fronte alle loro spese con tributi ed entrate proprie e con il gettito della compartecipazione, in quanto il loro livello di capacità fiscale per abitante non lo consente. Ma minore capacità fiscale rispetto a chi? Alla regione più ricca? Da qualche parte politica sembra prevalere il convincimento che la minore disponibilità di risorse per le regioni a minore capacità fiscale, le porterà a far perno sulle loro potenzialità inespresse, avendo la finanza derivata coltivato l'inefficienza della cattiva amministrazione.

Il Gruppo dell'Italia dei Valori è per una perequazione verticale: compito esclusivo dello Stato *ex articolo 117 della Carta costituzionale, comma 2, lettera e*), è l'istituzione con legge di un fondo perequativo ed il titolare della competenza è il Parlamento della Repubblica. Federalismo, dunque, è uguale a competizione tra territori? Sì, questo sarebbe sicuramente possibile se i competitori alla linea di partenza avessero le stesse potenzialità.

Altro punto su cui riflettere è se sia possibile, attraverso l'individuazione di costi standard per tutte le funzioni, riconoscere che vi sono variabili e parametri oggettivi di natura geografica - come diceva il mio collega Astore - economica e sociale che lo Stato ha il dovere di considerare, perché se è così, la spesa pubblica per tali funzioni, una volta depurata necessariamente e inderogabilmente dagli sprechi e dalle inefficienze, non può essere ulteriormente comprimibile.

Si rende necessario accompagnare il provvedimento con altri urgenti progetti di riforma, come il superamento dell'attuale bicameralismo, attraverso la creazione di una Camera delle autonomie territoriali, con evidente riduzione dei costi della politica ed un più efficace sistema parlamentare in un ordinamento statuale che dopo il 2001 è diventato, come diciamo noi, a regionalismo spinto.

Il Gruppo dell'Italia dei Valori del Senato - credo di poterlo dire - ha partecipato in modo costruttivo ai lavori delle Commissioni permanenti riunite 1^a, 5^a e 6^a, riuscendo ad apportare al disegno di legge alcuni importanti punti, peraltro accolti da parte della maggioranza. Siamo convinti che questa, com'è stato detto da più parti, rappresenti un'occasione storica per la modernizzazione del Paese. È l'Italia che ci sta ascoltando, sono gli italiani. Redistribuire in modo corretto le risorse nel rispetto della piena assunzione della responsabilità politica e amministrativa è la vera sfida che gioca l'avverarsi del federalismo fiscale. Noi crediamo ci siano ancora spazi perché alcuni nostri emendamenti da domattina possano trovare accoglimento.

Sì, quindi, ad un federalismo solidale che pone al centro il cittadino, la persona i suoi bisogni e le sue libertà; sì ad un federalismo solidale e responsabile che tenga conto che il percorso da compiere richiede comunque riflessione ed approfondimento. Cara Presidente, cari colleghi del Senato, occorre che l'intero Paese abbia coscienza di questo, di ciò che noi andiamo a proporre.

Concludo dicendo no all'egoismo dei forti, sì alla nuova responsabilità. La strada è indicata: tocca alla politica, e solo alla politica, cogliere questo processo di riforma, tenendo conto che l'Italia dei Valori, partito nazionale, farà fino in fondo la propria parte. (*Applausi dal Gruppo IdV. Congratulazioni*).

PRESIDENTE. È iscritta a parlare la senatrice Mauro. Ne ha facoltà.

MAURO (LNP). Signora Presidente, signori rappresentanti del Governo, onorevoli colleghi, ci troviamo a discutere in questa Assemblea il tema fondamentale del federalismo fiscale, attraverso l'esame del disegno di legge di delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, assunto come testo base dopo l'assorbimento nelle Commissioni riunite 1^a, 5^a e 6^a della proposta di legge alle Camere approvata dal Consiglio della Regione Lombardia e del disegno di legge n. 1253 del Partito Democratico.

Questo provvedimento è scaturito da un clima di fattiva collaborazione tra Governo, maggioranza ed opposizione, e nasce dalla oramai improrogabile esigenza di dare una concreta attuazione alle previsioni costituzionali dell'articolo 119 della Costituzione in materia di federalismo fiscale.

La riforma del Titolo V della Costituzione ha posto le premesse per avviare un ampio processo di trasferimento di poteri dal centro alla periferia, incidendo sull'assetto delle competenze e dei rapporti tra i diversi livelli istituzionali della Repubblica. Tuttavia, perché si realizzi un'effettiva autonomia di Regioni ed enti locali manca un tassello fondamentale: l'attuazione del federalismo fiscale.

I ritardi fino ad oggi accumulati nel processo di riforma in senso federale hanno condotto ad una situazione in cui persiste un modello di finanziamento degli enti territoriali "derivato", ossia dipendente dal bilancio statale, anziché autonomo. Ciò ha comportato e comporta ancora gravi disfunzioni nel rapporto tra politica e azione amministrativa e perduranti inefficienze nell'utilizzo delle risorse pubbliche. Un sistema di finanza derivata, con ripiani a più di lista alle amministrazioni inefficienti o con criteri basati sulla spesa storica, che ha creato le condizioni per un aumento incontrollato della spesa pubblica, dando la possibilità di scaricare sulla collettività i comportamenti opportunistici di alcuni. Inoltre, tale sistema premia chi più ha creato disavanzi, visto che tanto prima o poi verranno ripianati, e chi più ha speso in passato può continuare a farlo, mentre chi è stato efficiente deve continuare a spendere meno.

Questa situazione non è più tollerabile. Si deve abbandonare la logica degli sprechi e l'impostazione centralista ed assistenzialista che ha fatto crescere a dismisura il debito pubblico del nostro Paese.

Con questo disegno di legge, finalmente, si va nella direzione del superamento dell'attuale sistema di finanza derivata ispirato al criterio della spesa storica a favore di un moderno assetto di federalismo fiscale, che porti gradualmente al criterio della spesa standardizzata. Sembra un dettaglio tecnico, in realtà è un passaggio importante: il finanziamento per gli enti territoriali dovrà aver riguardo della determinazione dei costi calibrata sulla base di una gestione efficiente ed efficace di una pubblica amministrazione, tenendo conto anche del rapporto tra il numero dei dipendenti dell'ente territoriale ed il numero dei residenti.

Viene inoltre previsto un patto di convergenza con cui l'Esecutivo fisserà i parametri che ogni livello di governo dovrà rispettare, sia per quanto riguarda gli equilibri economico-finanziari che i livelli essenziali delle prestazioni. Chi lo farà verrà premiato, chi invece non si comporterà in modo virtuoso incorrerà in sanzioni. Ciò consentirà l'assunzione, a tutti i livelli di governo, di decisioni politiche responsabili, rendendo trasparenti le scelte pubbliche e creando un collegamento diretto tra decisioni di spesa e di entrata. Gli amministratori verranno quindi maggiormente responsabilizzati, anche rispetto alla lotta all'evasione e all'elusione, ed i cittadini potranno direttamente valutare l'operato di chi li governa.

Dall'attuazione del federalismo fiscale discenderà un nuovo stimolo a comportamenti innovativi e virtuosi da parte di Regioni ed enti locali e più in generale uno stimolo all'efficienza del settore pubblico complessivo. Tenendo presente inoltre che, nel nuovo assetto dei poteri pubblici e delle competenze tra i diversi livelli di governo, le responsabilità legislative ed amministrative degli enti territoriali sono destinate ad ampliarsi in misura significativa. Volumi consistenti di risorse finanziarie dovranno pertanto essere trasferiti dal centro alla periferia a parità di spesa pubblica e pressione fiscale complessiva.

Occorre pertanto dare prontamente attuazione alle prescrizioni dell'articolo 119 della Costituzione, assegnando agli enti territoriali le più idonee fonti di finanziamento, adeguate rispetto alle necessità di spesa. È necessario infatti trovare il giusto equilibrio tra autonomia, equità ed efficienza, prevedendo anche per gli enti locali un aumento del grado di autonomia tributaria.

Mi preme inoltre sottolineare che, nel testo del provvedimento che stiamo esaminando, si prevede che il passaggio dal vecchio al nuovo sistema non possa produrre aggravi del carico fiscale nei confronti dei cittadini: alla maggiore autonomia impositiva di Regioni ed enti locali corrisponderà una riduzione dell'imposizione statale. L'auspicio è che ogni Regione possa arrivare alla propria autonomia finanziaria, consentendo finalmente ai cittadini di usufruire pienamente dei benefici e dei servizi derivanti dalle loro imposte.

Inoltre, nel testo del disegno di legge delega viene stabilito il principio per cui la perequazione delle differenze delle capacità fiscali sia applicata in modo tale da ridurre le differenze fra i vari territori, ma senza alterare l'ordine delle graduatorie, come avviene già in Germania. Nel nostro Paese attualmente, invece, si evidenzia una stortura negli attuali strumenti di solidarietà interregionale che deve trovare una correzione. Infatti, il sistema vigente risulta totalmente iniquo: per esempio, le Regioni che prima del processo perequativo hanno una capacità fiscale *pro capite* consistente rispetto alla media nazionale, si trovano, dopo il processo di redistribuzione, a scivolare in basso, e viceversa le Regioni "creditrici".

Oggi soprattutto i cittadini e le imprese del Nord versano un gettito consistente di tributi che poi però vengono per lo più trasferiti ad altri. Questo meccanismo, se non verrà modificato, rischia di compromettere nel medio periodo la capacità di traino dell'economia del Nord rispetto a quella

dell'intero Paese. Con il federalismo fiscale invece si apre una strada nuova, quella che si propone di creare un sistema equo, ma anche semplice, efficace e, soprattutto, trasparente. Costruendo un fisco basato sulla semplicità delle regole si rendono meno gravosi, sia nella percezione che nella realtà, gli oneri per i contribuenti.

Si sta andando nella giusta direzione. La nostra gente ci chiede le riforme e per questo ci ha dato la propria fiducia col voto e noi non la deluderemo. Il federalismo è la madre delle riforme ed è alla base di quel cambiamento necessario per dare una reale svolta al nostro Paese. Col muro contro muro oggi non si va da nessuna parte. Ringraziamo tutti quelli che hanno investito nella trattativa dimostrando peraltro come un disegno di legge così complesso sia riuscito ad arrivare in Aula in un tempo così breve, togliendo ogni alibi a chi temeva una perdita di tempo eccessiva con la trattativa tra opposizione e maggioranza. (*Applausi dal Gruppo LNP*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Baldassarri. Ne ha facoltà.

BALDASSARRI (PdL). Signora Presidente, signor rappresentante del Governo, presidente Azzollini, senatore Vitali e superstiti senatori dell'Aula, ho avuto l'onore e l'onore in parte, insieme ai presidenti Azzollini e Vizzini, di presiedere i lavori delle Commissioni riunite e debbo dire che è stato un lavoro serio nel merito, approfondito e con contributi alla luce del sole da parte di tutti, la cui sintesi, fatta dal ministro Calderoli, mi trova totalmente consenziente.

È un provvedimento molto importante, strutturale ed equilibrato. Il testo che è uscito dalla Commissione, a mio giudizio, è ancora migliore rispetto al testo che era entrato. Allora mi limito soltanto a formulare alcune valutazioni: perché stiamo realizzando l'importante riforma strutturale del federalismo fiscale? Come ho già avuto modo di dire in discussione generale presso le Commissioni riunite, la madre di tutti i perché - ripetendo quanto ha appena detto la collega Rosi Mauro - è che il federalismo è lo strumento principe della politica economica per realizzare determinati obiettivi: in primo luogo, serve a realizzare più democrazia e più controllo diretto da parte dei cittadini, riportando ai livelli di ogni governo, quanto più possibile, la responsabilità della spesa e dell'entrata.

Lei sa meglio di me, signora Presidente, che dal 1861, anno dell'Unità d'Italia, al 1971 (escludendo i due periodi storici della Prima e della Seconda guerra mondiale), il bilancio pubblico italiano ha sempre avuto un avanzo corrente di bilancio. Quindi, il deficit per 110 anni è stato legato esclusivamente alla spesa per investimenti. Nel 1971 il rapporto debito-PIL italiano era attorno al 35 per cento ed era totalmente dovuto ad investimenti che, peraltro, in larga parte erano stati autofinanziati dall'avanzo di parte corrente. Cosa è successo dal 1971 a oggi, dal momento che il rapporto debito-PIL è destinato a raggiungere la quota del 110 per cento? È casuale che in quegli anni, contemporaneamente alla riforma fiscale, si diede attuazione all'istituzione delle Regioni? Con la riforma fiscale degli anni 1972-1973, si è determinato un accentramento delle entrate al 95 per cento allo Stato e un decentramento delle spese al 50 per cento tra Regioni ed enti locali. Si è scollato, cioè, il momento della responsabilità verso i cittadini della raccolta fiscale con il momento della raccolta di consenso presso gli stessi cittadini attraverso la distribuzione di spesa pubblica.

Questa è la radice perversa che viene a chiudersi attuando il federalismo: riportare a livello di Comuni, Province, Regioni e Stato, cioè il più vicino possibile, il momento di entrata e spesa perché i cittadini controllino quante tasse pagano e a chi e quanti servizi ricevono e da chi.

Signora Presidente, signor rappresentante del Governo, colleghi senatori, se tutto questo non avesse un totale sarebbe privo di senso. Il federalismo fiscale, infatti, ha come obiettivo quello di migliorare la qualità della spesa, ridurre gli sprechi responsabilizzando i diversi livelli di Governo e massimizzando il controllo dei cittadini, cioè la democrazia, portando il risultato finale - perché, come diceva Totò, è la somma che fa il totale - ad una riduzione certa, ragionevole nel tempo ma definita della pressione fiscale complessiva. Con il federalismo fiscale noi dobbiamo dire ai cittadini a chi debbono pagare le imposte, ma la madre di tutte le domande alla quale dobbiamo rispondere nei confronti dei cittadini è quant'è il totale di imposte che ogni contribuente deve pagare, sia esso cittadino o impresa; poi gli dobbiamo dire che una è destinata allo Stato, un'altra alla Regione, un'altra al Comune e un'altra ancora alla Provincia. Se manca questo anello finale francamente il rischio forte è che ciascuno corra ad accaparrarsi le entrate e la spesa e nessuno ponga a difesa dei cittadini il vincolo sul totale della pressione fiscale.

Non è una questione puramente economica; lo è perché tutti sappiamo che oltre il 40 per cento l'Europa e l'Italia crepano e sotto il 40 per cento l'Italia e l'Europa campano, c'è cioè una soglia critica di prelievo fiscale oltre la quale si determina lo schiacciamento della crescita economica, cioè la riduzione delle risorse con cui realizzare l'equità sociale, la redistribuzione e la perequazione.

Signora Presidente, c'è un motivo più nobile di questo ed è politico: il confine della democrazia. Non si tratta solo di un assetto istituzionale, non si tratta solo della libertà di votare magari ogni cinque anni qualunque forma di governo, di poter leggere liberamente giornali o guardare televisioni: si tratta del patto fondante della democrazia e cioè del crinale tra risorse che restano disponibili nelle tasche delle famiglie e delle imprese e risorse che sono messe a disposizione della comunità attraverso i Governi e i vari livelli di governo.

Se questo patto non torna al 40 per cento e rimane vicino al 50 per cento possiamo dire di essere in una democrazia istituzionale in presenza di una mezzadria economica. Non sto a fare i giochetti in base ai quali si calcola se ciascuno di noi lavora fino al 18 giugno per sé e il resto per lo Stato. Questa però è la sostanza di quello che stiamo realizzando. Bisogna chiederci allora come lo stiamo realizzando e come lo abbiamo realizzato nel progetto che è emerso dalle Commissioni. Ci stiamo muovendo, in primo luogo, applicando il principio di sussidiarietà verticale che non può non partire dai Comuni perché la realtà storica e geografica del nostro Paese e il codice genetico di ciascuno di noi ha nel sangue la comunità comunale. È l'unica realtà storica dalla caduta dell'impero romano fino all'Unità d'Italia.

Ecco perché abbiamo impedito che per federalismo si intendesse sostituire lo Stato centrale con 20 staterelli centrali e regionalistici; ecco perché ci sono due fondi di perequazione (uno per le Regioni e uno per gli enti locali), in modo che gli enti locali abbiano certezza e certezza delle risorse che arrivano direttamente alle comunità locali.

In secondo luogo, è evidente - molti colleghi lo hanno già indicato - il percorso parallelo tra risorse e funzioni... (*Richiami della Presidente*). Signora Presidente, termine subito il mio intervento. La prego di concedermi due minuti, visto che sono le ore 22. La pazienza dei quattro colleghi che sono rimasti credo che possa sopportare due minuti per concludere il ragionamento. Quindi, lo Statuto delle autonomie e il Titolo V, perché - come è già stato detto - pensare di continuare con 29 materie concorrenti fra Stato e Regioni è irresponsabile.

Termino, signora Presidente, facendo un piccolo cenno. Ho già detto che, senza un percorso di rientro della pressione fiscale, l'impalcatura rischia di essere pericolosa e di non reggere. Allora mi permetto di segnalare che ho presentato in Aula un emendamento all'articolo 25 in cui, nel totale rispetto dei vincoli finanziari con l'Unione europea in termini di deficit pubblico, chiedo di indicare un percorso morbido, graduale, di sette anni, per tornare al livello di pressione fiscale che il centrodestra aveva ottenuto nel 2006 (il 40,6 per cento) e che il centrosinistra in 18 mesi ha fatto rimbalzare di tre punti, aumentando di tre punti parallelamente la spesa pubblica e non avendo alcun effetto sul deficit. Questo emendamento, che avremo modo di discutere al momento dell'illustrazione, quindi non sfascia i conti pubblici, non ha alcun rischio delle agenzie di *rating*, perché è innestato in una condizione di totale equilibrio finanziario.

La scelta politica che deve avvenire in quest'Aula in modo chiaro e trasparente (capisco che la sinistra non la voglia fare, come è già accaduto in Commissione, per codice genetico, perché la sinistra vuole tenersi le mani libere, nel senso che l'equilibrio finanziario del deficit si può ottenere anche aumentando le tasse), la scelta politica che chiedo alla maggioranza e al Governo è di dire con chiarezza che l'equilibrio finanziario, che va rispettato, deve essere ottenuto contenendo le spese correnti e gli sprechi e non caricando di nuovo le tasse su cittadini, famiglie ed imprese.

PRESIDENTE. Dichiaro chiusa la discussione generale.

Come già annunciato all'Assemblea, le repliche dei relatori e del Governo si svolgeranno nella seduta antimeridiana di domani.

Rinvio, pertanto il seguito della discussione dei disegni di legge in titolo ad altra seduta.

Omission

La seduta è tolta (ore 22,05).