



Nn. 1117, 316 e 1253-A/bis

RELAZIONE DI MINORANZA DELLE COMMISSIONI PERMANENTI 1^a, 5^a E 6^a RIUNITE

(1^a - AFFARI COSTITUZIONALI, AFFARI DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO E DELL'INTERNO, ORDINAMENTO GENERALE DELLO STATO E DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE)

(5^a - PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, BILANCIO)

(6^a - FINANZE E TESORO)

(RELATORE VITALI)

Comunicata alla Presidenza il 20 gennaio 2009

SUL

DISEGNO DI LEGGE

Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione (n. 1117) (*)

**presentato dal Ministro dell'economia e delle finanze
dal Ministro per le riforme per il federalismo
dal Ministro per la semplificazione normativa
dal Ministro per i rapporti con le regioni
dal Ministro per le politiche europee
e dal Ministro dell'interno
di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti
e con il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 15 OTTOBRE 2008

() Disegno di legge collegato alla manovra di finanza pubblica, ai sensi dell'articolo 126-bis del Regolamento.*

E SUI

DISEGNI DI LEGGE

Nuove norme per l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione (n. 316)

d'iniziativa del Consiglio regionale della Lombardia

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 5 MAGGIO 2008

E

Delega al Governo in materia di federalismo fiscale (n. 1253)

d'iniziativa dei senatori FINOCCHIARO, VITALI, ADAMO, AGOSTINI, ANDRIA, BAIIO, BARBOLINI, BASTICO, BIANCHI, BIANCO, CARLONI, CECCANTI, CHIAROMONTE, CRISAFULLI, DEL VECCHIO, DELLA MONICA, FIORONI, FONTANA, Mariapia GARAVAGLIA, GHEDINI, GIARETTA, ICHINO, INCO- STANTE, LEDDI, LEGNINI, LUMIA, Mauro Maria MARINO, MERCATALI, MO- RANDO, NEROZZI, PAPANIA, PEGORER, PERTOLDI, PROCACCI, ROILO, Ni- cola ROSSI, SANNA, STRADIOTTO, VIMERCATI, ARMATO, BLAZINA, BO- SONE, CHITI, DE LUCA, MAZZUCCONI, NEGRI, PASSONI, RUSCONI, SBAR- BATI e TOMASELLI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 3 DICEMBRE 2008

dei quali le Commissioni riunite propongono l'assorbimento nel disegno di legge n. 1117

ONOREVOLI SENATORI. – 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 una apertura autentica al confronto con le proposte provenienti dall'opposizione.

Il lavoro nel Comitato ristretto, e successivamente nelle Commissioni riunite, ha consentito di pervenire ad un testo che non è più quello originario presentato dal Governo, ma è il frutto del contributo costruttivo di tutti.

Il Partito democratico ha ispirato le sue proposte al disegno di legge presentato in materia (AS n. 1253) al quale si accompagna anche il disegno di legge sulla Carta delle autonomie locali (AS n. 1208). Anche gli altri gruppi di opposizione hanno fornito i loro autonomi e importanti contributi.

Il testo proposto per l'Assemblea, dunque, è il risultato del lavoro nelle Commissioni riunite, che nonostante il poco tempo a disposizione si è svolto con grande serietà, tenendo conto anche del contributo venuto dalle audizioni. 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 e in qualche altro caso non accogliendole.

Il Gruppo del Partito democratico 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 convincono e che la legge riproporrà nella discussione in Assemblea. E comunque si è aperta una strada che si spera possa concludersi, al termine del percorso parlamentare, con un testo ancora

migliore e che il Partito democratico può pienamente condividere.

Il metodo seguito fino ad ora nell'esame del disegno di legge sul federalismo fiscale costituisce, in questo primo scorcio di legislatura, una rara eccezione che merita d'essere positivamente sottolineata. Soprattutto rispetto ad un Governo che sistematicamente umilia il Parlamento legiferando in maniera affrettata attraverso decreti e questioni di fiducia, e a un Presidente del Consiglio che non perde occasione per negare ogni ruolo all'opposizione.

Il Partito democratico si augura 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. È un metodo che dimostra come, quando c'è la volontà, le Camere possono lavorare efficacemente, senza bisogno di strappi e forzature continue volte a dimostrare la tesi falsa e precostituita di un Parlamento lento e farraginoso e quindi incapace di decidere.

Il Partito democratico è fortemente interessato all'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, e degli altri articoli ad esso collegati, i quali, con un giusto trasferimento di poteri e di risorse ai livelli istituzionali più vicini ai cittadini, indicano il traguardo di una Repubblica più moderna e più adeguata ai tempi.

Non è inutile ricordare che la riforma costituzionale del 2001, relativa alla parte dedicata alle regioni, alle province e ai comuni, fu approvata dal Parlamento con i soli voti del centrosinistra ed entrò in vigore dopo l'esito positivo del *referendum* tenutosi nell'ottobre dello stesso anno. Nella legislatura successiva il Parlamento approvò, con i soli voti

del centrodestra, un'ampia modifica della Costituzione comprensiva anche della cosiddetta *devolution*, che venne respinta con il *referendum* del giugno 2006. Di questa modifica peraltro 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 è iniziata una nuova fase di confronto nella quale sta finalmente prevalendo la volontà di dare attuazione al testo costituzionale.

L'indagine conoscitiva promossa all'inizio della scorsa legislatura dalle Commissioni Affari Costituzionali di Camera e Senato portò a questo risultato, con l'individuazione di alcuni difetti del testo costituzionale da correggere. Fu registrato un largo accordo sulla proposta di collocare le materie delle reti di trasporto e dell'energia tra quelle nelle quali lo Stato ha la potestà legislativa esclusiva, e sull'introduzione di una clausola di supremazia per il livello centrale, trasversale alle materie, previo consenso del Senato che dovrà acquisire il carattere di camera federale.

Si può pensare a migliorare il testo costituzionale. Ma ora prevale nettamente l'urgenza di una sua attuazione. È la mancata attuazione del Titolo V, ad esempio nell'individuazione dei principi fondamentali della legislazione concorrente di competenza del Parlamento o nella determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, che ha determinato il forte contenzioso davanti alla Corte costituzionale tra lo Stato e le regioni. Ed è la stessa Corte costituzionale che sollecita da tempo nelle sue sentenze l'attuazione proprio dell'articolo 119 anche per poter definire con chiarezza i rapporti finanziari tra Stato ed enti territoriali.

Nella scorsa legislatura nei primi mesi del 2007 il Governo Prodi aveva presentato alle Camere la Carta delle autonomie locali, e cioè il nuovo ordinamento previsto dalla Costituzione, e nel settembre del medesimo

anno il primo disegno di legge di iniziativa governativa per l'attuazione del federalismo fiscale. Ma la legislatura è terminata bruscamente e quei disegni di legge non sono stati approvati.

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 all'approvazione della legge, ha dovuto prendere atto che quella proposta non sarebbe mai passata e con realismo l'ha dovuta abbandonare, adottando un impianto simile a quello proposto dal centrosinistra nella scorsa legislatura.

La Conferenza unificata ha poi dato parere favorevole, seppur con molte condizioni, e i forti difetti che aveva il testo approvato dal Consiglio dei ministri sono già stati in parte corretti dalla discussione nelle Commissioni riunite.

Prima di procedere all'illustrazione del testo proposto dalle Commissioni riunite è opportuno soffermarmi su qualche questione di carattere generale.

Il federalismo fiscale non è un esercizio accademico di attuazione di un articolo, seppur importante, della Costituzione. E non è neanche un vessillo da sventolare per sollecitare gli egoismi territoriali nelle varie parti del Paese, al Nord come al Sud o nelle isole.

È un tema di grande importanza e attualità poiché ha a che fare con la competitività del Paese, con il suo sviluppo economico, con il funzionamento dello Stato e della pubblica amministrazione a tutti i livelli.

Sarebbe un errore pensare che l'Italia parte da zero quanto a decentramento della spesa pubblica e delle relative entrate.

Nel corso degli anni '90, in modo particolare, sono state attuate riforme sia sul versante del decentramento della spesa che su

quello dei tributi che hanno modificato profondamente la situazione rispetto al periodo precedente.

Per quanto riguarda la spesa vi è stato, ad esempio, il trasferimento di funzioni amministrative a regioni ed enti locali a legislazione invariata effettuato a partire dalla legge n. 59 del 1997. Per ciò che concerne i tributi nel 1992 sono state istituite l'ICI, la tassa automobilistica e i contributi sanitari alle regioni. Nel 1995 è stata introdotta la compartecipazione all'accisa sulla benzina in favore delle regioni. Nel 1998 sono state istituite l'IRAP e le addizionali comunali e regionali all'IRPEF.

Ora la quota decentrata della spesa pubblica, pari al 31,7 per cento nel 2002, è sostanzialmente in linea con quella dei paesi europei con ordinamento federale o fortemente autonomista (Germania, Spagna, Belgio), è già superiore a quella dei paesi ad ordinamento unitario (Gran Bretagna, Francia), mentre è inferiore a quella dei paesi del nord Europa (Svezia, Danimarca).

Il grado di decentramento tributario, pari al 16,4 per cento delle entrate tributarie complessive raccolto dalle autonomie territoriali nel 2002, è invece ancora basso (la Spagna è al 26,6 per cento, la Germania al 28,7 per cento) ma è superiore a quello della Francia (10 per cento) e della Gran Bretagna (4,5 per cento). Il grado di autonomia tributaria, cioè la quota dei tributi propri più le compartecipazioni sul complesso delle entrate delle autonomie territoriali, è invece sufficientemente elevato (tutti questi dati sono stati tratti da Zanardi 2008).

Con il nuovo Titolo V della Costituzione si sono aperte ulteriori possibilità di decentramento di funzioni e della relativa spesa. Secondo stime attendibili in base ai dati del 2003 (Bordignon, Cerniglia), la spesa da decentrare tenendo conto delle funzioni stabilite negli articoli 117 e 118 era complessivamente pari a 261 miliardi di euro. Tenendo conto che la spesa già decentrata poteva essere calcolata in 192 miliardi di euro, il com-

plesso della spesa che può essere ancora decentrata si può stimare in circa 69 miliardi di euro.

Tutto questo fa capire meglio di cosa stiamo parlando.

Lo scopo del federalismo fiscale non è quello di aumentare la spesa pubblica complessiva o di diminuirla, poiché questo dipende dalle politiche economiche di volta in volta adottate. Semmai bisogna evitare, come abbiamo fatto con le proposte del Partito democratico durante tutta la discussione fin qui svolta, che sia conferita una maggiore autonomia di entrata agli enti territoriali senza la garanzia di fonti di finanziamento adeguate alle funzioni svolte, usando il federalismo fiscale per introdurre surrettiziamente una sorta di inaccettabile «Stato minimo».

L'obiettivo non è neanche quello di aumentare o diminuire la pressione fiscale conseguente, poiché anche questo dipende dalle manovre economiche. La preoccupazione di molti organismi economici indipendenti come Banca d'Italia, ISTAT e Corte dei conti è che nel solco di una cattiva tradizione tutta italiana il trasferimento di autonomia tributaria avvenga duplicando gli apparati amministrativi anziché trasferirli, aumentando così le spese. Oppure che per attuare il federalismo fiscale si voglia compensare impropriamente con risorse aggiuntive i territori che si ritengono colpiti, come la maggioranza a più riprese ha dato l'impressione di voler fare attraverso una sorta di scambio politico interno. Per questo il Partito democratico ha sostenuto l'inserimento di una norma programmatica all'articolo 25 del disegno di legge con la quale si indica l'obiettivo «di non produrre aumenti della pressione fiscale complessiva anche nel corso della fase transitoria».

Con il federalismo fiscale non si tratta neanche di decidere di decentrare ulteriori funzioni amministrative con la relativa spesa. Questo tema non riguarda l'articolo 119 della Costituzione, concernente l'autonomia

di entrata e di spesa degli enti territoriali, ma l'articolo 114 sulle città metropolitane e Roma capitale, l'articolo 117 sulle materie di legislazione esclusiva e concorrente e sulle funzioni fondamentali degli enti locali, e soprattutto l'articolo 118 sull'attribuzione delle funzioni amministrative ai diversi livelli in base ai principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

Nell'articolo 1 del disegno di legge presentato dal gruppo del Partito democratico sul federalismo fiscale sono indicate le finalità che devono essere perseguite con il federalismo fiscale.

Innanzitutto c'è da ricostruire un rapporto trasparente fra Stato e cittadini sulle decisioni in materia di spesa pubblica e di prelievo fiscale, un rapporto che negli anni è venuto logorandosi ed ha prodotto una forte insoddisfazione in molte parti del Paese. Bisogna trasferire alle istituzioni più vicine ai cittadini, come prevede l'articolo 118 della Costituzione, le decisioni di entrata e di spesa in campi fondamentali dell'intervento pubblico, garantendo ad esse gli spazi di autonomia necessari per interpretare le esigenze delle diverse comunità.

Le risorse derivanti dalle imposte versate vanno utilizzate meglio, obbligando le pubbliche amministrazioni a *standard* di efficienza verificabili. L'attività delle istituzioni deve concentrarsi sui livelli e sulla qualità dei servizi pubblici offerti a cittadini e imprese.

Infine l'amministrazione pubblica, centrale e locale, va modernizzata rafforzando i governi di prossimità nella capacità di fornire i beni pubblici necessari e sostenere i servizi fondamentali sul territorio. E il sistema tributario va semplificato, riducendo gli adempimenti a carico del contribuente, rendendo più efficiente l'amministrazione dei tributi, coinvolgendo i diversi livelli istituzionali nell'attività di contrasto all'evasione e all'evasione fiscale nonché al coordinamento dell'attività di riscossione.

Sono concetti che si possono sintetizzare bene in due parole: *autonomia* e *responsabilità* per far funzionare meglio le istituzioni, a partire dal livello più vicino ai cittadini. Il che vuol dire maggiore trasparenza e possibilità di controllo, e quindi maggiore efficienza ed efficacia nell'uso delle risorse pubbliche.

In questo modo può essere superato l'eccessivo divario ancora esistente nel Paese tra la spesa decentrata, che è al livello degli altri Paesi, e l'autonomia tributaria ancora insufficiente. E può essere attuato l'ulteriore trasferimento di funzioni amministrative reso possibile dal Titolo V della Costituzione nella cornice finanziaria del federalismo fiscale.

Sono obiettivi che hanno a che fare con la bruciante attualità della crisi finanziaria internazionale che sta mettendo in ginocchio anche l'economia reale del Paese, e sta creando una drammatica emergenza sociale ampiamente sottovalutata dal Governo. Il decreto anticrisi in corso di conversione in Parlamento è del resto giustamente criticato da molti, compresa la Confindustria.

I dati parlano chiaro. La produzione industriale a novembre è calata del 12,7 per cento e del 46 per cento nel settore dell'auto. Tre imprese su quattro faticano ad avere linee di credito. 60 mila esercizi commerciali hanno chiuso. A dicembre il numero delle ore di cassa integrazione è cresciuto del 526 per cento. C'è una riduzione dei consumi ancora oggi dimostrata dall'ISTAT.

Dal Bollettino economico della Banca d'Italia emerge un quadro a tinte fosche, con una previsione di crollo del PIL italiano del 2 per cento nel 2009 prima di risalire di appena dello 0,5 per cento nel 2010.

Tutto questo richiede una politica di bilancio espansiva, come stanno facendo tutti i governi meno quello italiano. Occorre non solo resistere alla recessione, ma tornare a crescere. E l'unico modo di tenere in ordine i conti pubblici in prospettiva è quello di sostenere la crescita.

Bisogna avere il coraggio di innovare, di affrontare i problemi profondi che non nascono con la crisi e che minano la competitività dell'Italia. Tra questi vi è indubbiamente la perdurante arretratezza della pubblica amministrazione e dell'articolazione istituzionale della Repubblica, con una sovrapposizione tra i diversi livelli che aumenta inutilmente le spese e produce confusione per i cittadini e le imprese.

Chi può negare che una diversa articolazione dello Stato e della pubblica amministrazione, con livelli di autonomia più accentuati dei diversi livelli istituzionali, è la condizione per farli funzionare meglio? E che questo è un contributo fondamentale per la crescita economica e sociale del Paese?

Si può ricordare che la tendenza a decentrare poteri e autonomia fiscale non è propria dei soli Stati federali classici come gli Stati Uniti, il Canada, l'Australia, la Svizzera e la Germania, ma è propria anche di Stati unitari che si articolano al loro interno come il Regno Unito, il Belgio e la Spagna.

Gli studiosi chiamano i primi «federalismi per associazione» e i secondi «federalismi per devoluzione» («Da Stato unitario a Stato federale», a cura di Sofia Ventura, Il Mulino 2008). Al di là delle disquisizioni terminologiche, che alla luce di questa nuova classificazione non avrebbero più senso, l'Italia può far parte a pieno titolo di questa seconda categoria di Stati.

La Costituzione italiana disegna infatti quello che è stato definito un «federalismo cooperativo», nel quale la Repubblica assicura condizioni di eguaglianza a tutti i cittadini nell'esercizio dei fondamentali diritti civili e sociali, lasciando margini di competitività tra le comunità una volta che siano garantiti i livelli essenziali.

La cosa più importante da sottolineare è che gli Stati più articolati e con livelli istituzionali interni più autonomi sono quelli che reggono meglio le sfide della competizione. Ed è per questo che l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, anche se i suoi effetti

si dispiegheranno solo nel tempo, è un contributo essenziale alla crescita del Paese.

Non c'è crescita possibile se non si riducono le differenze economiche e sociali interne, se non si ricostruisce il patto di unità nazionale a partire da una nuova concezione del rapporto tra il centro-nord e il sud del Paese. Ancora una volta l'esempio viene dagli altri Stati, tra i quali hanno i maggiori indici di crescita quelli che hanno puntato sulla coesione interna, e non quelli nei quali le differenze restano forti o si trasformano in insanabili lacerazioni.

Anche in questo caso i dati sono chiari. 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.

Poiché la distribuzione territoriale delle entrate *pro capite* dipende essenzialmente dal reddito oltre che dal livello di accertamento delle imposte, essa è fortemente squadrata.

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 regione più povera, la Calabria. Vi è stata convergenza fino alla metà degli anni '70, poi questa si è interrotta fino alla metà degli anni '90 quando il sud cresceva più del centro-nord, mentre negli ultimi anni il centro-nord ha ripreso a crescere più del sud e le differenze sono di nuovo aumentate.

La distribuzione territoriale delle spese *pro capite* è abbastanza uniforme sul territorio nazionale, con la spesa per interessi e pensioni concentrata nel centro-nord e la spesa per impiegati pubblici più concentrata al sud.

Sono dati che dimostrano il fallimento delle politiche per il Mezzogiorno fondate sul centralismo, sulla dipendenza ed esclusivamente orientate dal livello quantitativo della spesa pubblica. Viceversa la responsabilità della classe dirigente locale, che può essere uno dei risultati di una buona attua-

zione del federalismo fiscale, è una leva importante per invertire la tendenza, anche per condurre una coraggiosa battaglia per l'efficienza e la legalità.

Il federalismo della convergenza, e non quello degli egoismi territoriali che tanti predicano anche al Sud, deve essere attuato proprio nell'interesse del Mezzogiorno. Ed è nell'interesse del Paese nel suo insieme che vengano adottate politiche di coesione nazionale capaci di superare l'ormai insopportabile dualismo esistente tra il centro-nord e il sud.

Anche per questo il tema di cui stiamo parlando è legato al cuore delle politiche necessarie per affrontare la drammatica crisi che stiamo vivendo.

Da queste considerazioni emergono tre grandi problemi che vogliamo porre preliminarmente all'attenzione del Senato nel momento in cui si accinge a discutere il disegno di legge sul federalismo fiscale nel testo proposto dalle Commissioni riunite.

Il primo problema riguarda la responsabilità collegiale del Governo, e in particolare del Ministro dell'economia e delle finanze, nel valutare gli effetti finanziari ed economici di una legge di questa portata.

Il Partito democratico ritiene inaccettabile che il Parlamento sia chiamato ad approvare una delega così importante senza le indispensabili basi informative che abbiamo più volte richiesto, senza successo, durante la discussione nelle Commissioni riunite.

Gli autorevoli organismi economici che sono stati auditi hanno dichiarato di essere in grado di produrre dati sulla distribuzione territoriale delle spese e delle entrate, oltre a simulazioni sugli effetti prevedibili. L'Istituto di studi e analisi economica (ISAE) e la Banca d'Italia hanno fornito le informazioni che avevamo chiesto durante le audizioni.

Ciò che manca del tutto sono le simulazioni sugli effetti che il disegno di legge determinerà, una volta che la delega sia esercitata, nei flussi finanziari tra lo Stato e le diverse comunità regionali. Sono stime possi-

bili, che non si sono volute mettere a disposizione del Parlamento.

Il Gruppo del Partito democratico ha chiesto che sia il Governo a farsene carico, e specificatamente il Ministro dell'economia e delle finanze attraverso i suoi uffici e quelli della Ragioneria generale dello Stato. Ha chiesto una relazione tecnica sul disegno di legge, anche in considerazione dei forti cambiamenti intervenuti nel testo del disegno di legge nel corso della discussione nelle Commissioni riunite.

Il Partito democratico non ha ricevuto nessuna risposta. E ne ha tratto una conclusione politica negativa. I ministri della Lega Nord, il Ministro delle riforme per il federalismo Umberto Bossi e il Ministro per la semplificazione Roberto Calderoli, sono stati lasciati soli dal Ministro dell'economia e delle finanze Giulio Tremonti il quale con il suo silenzio assordante è il convitato di pietra della discussione sul federalismo fiscale.

Il Ministro dell'economia e delle finanze, che è il primo firmatario del disegno di legge del Governo, non ha neanche sentito il bisogno di intervenire nella discussione, a parte un'audizione in cui ha parlato d'altro, per esprimere le sue valutazioni e quelle del Governo circa l'impatto di questo provvedimento sulle problematiche della crisi in atto, e circa il contesto molto difficile in cui si dovrà procedere ad attuarlo.

Forse come opposizione dovremmo essere contenti di quanto sta accadendo per poter criticare il Governo, ma non lo siamo affatto. Occorre sottolinearlo con rammarico e preoccupazione. Bisogna augurarsi sinceramente che il Ministro Tremonti voglia rompere il suo silenzio nella discussione in Assemblea fornendo quegli elementi indispensabili per una decisione consapevole da parte del Senato.

Il secondo problema riguarda la politica complessiva di attuazione del Titolo V della Costituzione, che il Governo non ha, e il nesso inscindibile con la riforma del Parlamento.

Per il Partito democratico, a differenza del Governo, il federalismo fiscale non è un fine a sé stante ma un mezzo per avvicinare ai cittadini le decisioni di entrata e di spesa che li riguardano più direttamente. Ed è solo una parte di un disegno di riforma più complessivo, del quale il fine è avere uno Stato e una pubblica amministrazione più efficienti, meno burocratiche, meno costose.

Per questo occorre necessariamente collegare l'attuazione del federalismo fiscale alla Carta delle autonomie locali, comprendente la riorganizzazione di tutte le funzioni amministrative pubbliche in base al principio di sussidiarietà.

La questione non è solo quella della stretta connessione tra la definizione delle funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane e le modalità del loro finanziamento.

C'è il tema della semplificazione istituzionale, per stabilire ad esempio che per esercitare determinate funzioni i comuni di piccola dimensione devono obbligatoriamente associarsi. E il tema dell'attribuzione di tutte le funzioni amministrative ai comuni salvo che, per assicurarne il loro esercizio unitario, queste debbano essere attribuite al livello istituzionale superiore.

E c'è la necessità di superare l'attuale anacronistico parallelismo tra l'attribuzione di nuove funzioni alle autonomie territoriali e il mantenimento delle strutture periferiche dei ministeri centrali, con inutili duplicazioni e notevoli aggravii di spesa. Fatti salvi i Ministeri della giustizia e della difesa, sono infatti ben undici i Ministeri le cui strutture periferiche potrebbero essere unificate negli Uffici territoriali di governo, per poi riassegnare le funzioni alle autonomie territoriali in base all'articolo 118 della Costituzione.

Se non si procederà in questo modo, tenendo cioè strettamente legati il federalismo fiscale e la Carta delle autonomie locali, nel migliore dei casi avremo un carburante migliore per un motore vecchio e malfunzionante. Cioè finanzieremo con nuove fonti

di entrata l'attuale distribuzione delle funzioni tra i diversi livelli istituzionali, con tutte le duplicazioni e le inefficienze che la contraddistinguono.

Questa è la ragione per la quale il Partito democratico ribadisce la richiesta dell'immediato inizio della discussione parlamentare sulla Carta delle autonomie locali, a partire dai testi già elaborati dal Governo e attualmente all'attenzione della Conferenza unificata. Il Ministro dell'interno Roberto Maroni non ha tranquillizzato, quando nella recente audizione nella Commissione Affari costituzionali ha indicato «in qualche settimana» il tempo necessario per l'approvazione dei provvedimenti da parte del Consiglio dei ministri.

Vorremmo che anche su questo il Governo fornisse, nel corso del dibattito in Assemblea, garanzie più precise circa l'effettiva contestualità delle due discussioni, quella sul federalismo fiscale e quella sulla Carta delle autonomie locali.

Ed è altrettanto chiaro per il Partito democratico che l'attuazione del Titolo V è strettamente legata alla modifica di alcune materie di competenza legislativa concorrente con le regioni e alla riforma del Parlamento.

Si deve costituire un Senato federale in grado di rappresentare il sistema delle autonomie, una sede assolutamente necessaria in regime di federalismo fiscale. Dobbiamo insomma passare dall'attuale bicameralismo paritario ad uno nettamente differenziato per composizione e funzioni. Con una, la Camera, che dà la fiducia al Governo e approva in via definitiva le leggi, nel quadro di una significativa riduzione del numero complessivo dei parlamentari.

La bozza Violante, approvata nella scorsa legislatura nella Commissione Affari istituzionali della Camera, può essere un'utile base di partenza, sapendo che per non ripetere gli errori del passato la modifica di norme costituzionali deve necessariamente avvenire con un ampio consenso del Parlamento.

Il terzo problema riguarda la contraddizione potenzialmente esplosiva tra la volontà dichiarata di attuare il federalismo fiscale e il soffocante centralismo delle politiche complessive del Governo.

Si potrebbero citare numerosi esempi, dalla manovra economica triennale, alla legge finanziaria, alla scuola, ai provvedimenti anticrisi. In tutte queste occasioni è mancato completamente il coinvolgimento delle autonomie territoriali.

Basti ricordare i due temi più eclatanti. Le risorse che tuttora mancano ai comuni e che sono dovute, per effetto della completa abolizione dell'ICI sull'abitazione principale, anche sulle base di un ordine del giorno approvato in Assemblea al Senato in sede di discussione della legge finanziaria.

E il tema delle risorse per investimenti che sono nella disponibilità dei comuni ma che questi non possono spendere per effetto del Patto di stabilità interno. Su questo la Camera ha approvato recentemente un ordine del giorno con il quale si chiede di allentare i vincoli anche in considerazione dell'effetto anticrisi che gli investimenti dei comuni possono produrre.

Nell'uno e nell'altro caso il Gruppo del Partito democratico ritiene doveroso, da parte del Governo, dare seguito agli impegni che si è assunto nelle Aule parlamentari, anche per dare credibilità alla volontà di attuare davvero il federalismo fiscale. È un altro dei temi su cui il Partito democratico si aspetta risposte nel corso del dibattito parlamentare.

Nell'illustrare ora il testo proposto dalle Commissioni riunite per l'Assemblea, è opportuno soffermarsi sui sette punti rispetto ai quali le proposte del Partito democratico, e in qualche caso degli altri gruppi di opposizione, risultano accolte.

Il primo punto riguarda la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale prevista dall'articolo 3, proposta dal disegno di legge d'iniziativa dei senatori del Partito democratico. È indispensabile,

come il testo attuale propone, che ci sia una specifica sede parlamentare con il compito di esprimere il parere sugli schemi dei decreti legislativi delegati e di verificare lo stato di attuazione della legge, attraverso una relazione semestrale alle Camere. È opportuno che i dodici componenti del Comitato di raccordo con le autonomie territoriali possano partecipare ai lavori della Commissione secondo le modalità stabilite dal suo regolamento interno. A questo fine è utile una ulteriore specificazione.

Anche la struttura della Commissione tecnica prevista dall'articolo 4, la quale ha il compito supportare tutto il procedimento, è stata modificata tenendo conto delle proposte del Partito democratico. Insisteremo sulla opportunità di prevedere una componente tecnica nominata dalla Commissione parlamentare, insieme a quelle nominate dal Governo e dalle autonomie territoriali, affinché questo organismo assuma chiaramente le caratteristiche di entità indipendente in grado di fornire a tutti i soggetti coinvolti nel processo informazione certe e attendibili.

Il secondo punto riguarda il patto di convergenza contenuto nell'articolo 17, la proposta fondamentale del disegno di legge d'iniziativa dei senatori del Partito democratico. L'articolo introduce infatti il concetto degli obiettivi di servizio da definirsi con gli strumenti della politica di bilancio annuale, il DPEF e legge finanziaria.

Insieme alla convergenza verso i costi e i fabbisogni *standard*, in sostituzione della spesa storica, il testo all'attenzione dell'Assemblea introduce un altro tipo di convergenza, quella verso livelli di servizio progressivamente omogenei nella varie parti del paese.

Si è più volte fatto l'esempio dei nidi d'infanzia per illustrare il pericolo che la legge si limitasse a fotografare un livello fortemente diseguale nell'offerta di servizi tra le varie parti del Paese, e in modo particolare tra il sud e il centro-nord.

Ora, grazie alla proposta del Partito democratico, questo pericolo può essere scongiurato. Il patto di convergenza, con la definizione degli obiettivi di servizio, consentirà di impiegare una parte delle risorse ricavate dalla riduzione dei costi, derivante dall'applicazione dei medesimi criteri di efficienza in tutto il paese, alla riduzione delle differenze nell'offerta quantitativa e qualitativa di servizi nelle diverse aree territoriali.

L'articolo 17 introduce anche, sempre su proposta del Partito democratico, le norme di coordinamento dinamico della finanza pubblica, che sono proposte nel DPEF e inserite nella legge finanziaria annuale, contenenti, accanto agli obiettivi di servizio, il livello programmato dei saldi da rispettare e l'obiettivo programmato della pressione fiscale complessiva, nel rispetto dell'autonomia tributaria delle regioni e degli enti locali.

Su questo punto pare comunque necessario rendere omogenee altre parti della legge alla procedura prevista dal patto di convergenza, in modo particolare all'articolo 2.

Il terzo punto riguarda l'armonizzazione di tutti i bilanci pubblici, anche questo introdotto su proposta del Partito democratico all'articolo 2, comma 2, lettera *h*). Potrà così essere attuato ciò che prevede il terzo comma dell'articolo 117 della Costituzione, e cioè che lo Stato fissi i principi fondamentali per uniformare la contabilità pubblica a tutti i livelli, per rendere leggibili tutti i bilanci con criteri finalmente omogenei.

Il quarto punto è il superamento sostanziale dell'ambiguità del principio di territorialità delle imposte all'articolo 2, comma 2, lettera *ee*), rispetto a come era originariamente formulato nel disegno di legge del Governo.

Il riferimento generico alla territorialità delle imposte lasciava la possibilità di riferirla anche ai tributi erariali, in netto contrasto con la Costituzione che, al secondo comma dell'articolo 119, lo delimita chiaramente al gettito delle partecipazioni, ol-

tre che evidentemente a tributi regionali e locali.

Un principio del genere avrebbe comportato la rottura del principio di unitarietà del prelievo fiscale attraverso i grandi tributi erariali, introducendo il concetto della loro appropriazione territoriale, incompatibile con il carattere unitario della Repubblica e con il principio di eguaglianza stabilito dall'articolo 3 della Costituzione.

L'attuale formulazione supera il pericoloso equivoco generato dalla formulazione precedente, ma vanno anche in questo caso rese più chiare tutte le conseguenze che ne derivano nelle altre diverse parti della legge.

Il quinto punto è l'indicazione di un riferimento preciso per l'autonomia tributaria degli enti locali, gli immobili per i comuni e il trasporto su gomma per le province, all'articolo 12, comma 1, lettere *b*) e *c*). Anche in questo caso, su proposta del Partito democratico, è stato possibile evitare genericità che avrebbero lasciato troppi margini di incertezza proprio alla finanza degli enti locali, che in questo momento è il livello in maggiore sofferenza e che va ridefinito al più presto.

Il sesto punto è l'introduzione del metodo della programmazione pluriennale per gli interventi speciali per la coesione e il Mezzogiorno all'articolo 16, comma 1, lettera *a*), che in questo modo vengono sottratti alla logica delle manovre finanziarie annuali.

È un punto importante, poiché la formulazione originaria del disegno di legge del governo aveva creato molti dubbi e perplessità in quanto sembrava un grave passo indietro rispetto alla attuale programmazione pluriennale degli interventi per la coesione.

Il settimo punto riguarda l'accoglimento del termine di dodici mesi per l'adozione del primo schema di decreto legislativo. Ad esso il Governo dovrà allegare una relazione concernente il quadro generale di finanziamento degli enti territoriali ed ipotesi di definizione su base quantitativa della struttura fondamentale dei rapporti finanziari tra lo

Stato, le regioni e gli enti locali, con l'indicazione delle possibili distribuzioni delle risorse. La relazione, in quanto allegata al decreto legislativo, sarà sottoposta al parere della Commissione parlamentare.

In questo modo è almeno certo l'avvio dell'attuazione della delega, in quanto il termine per l'adozione degli altri decreti delegati rimane fissato in ventiquattro mesi. Ma agli articoli 19 e 20, che si riferiscono alla fase transitoria, il termine per la sua conclusione è fissato in cinque anni, mentre prima era indefinito almeno per una parte del procedimento.

Vi sono poi altri cinque punti importanti, oggetto di proposte del Partito democratico, che sono stati accolti parzialmente o non sono stati accolti per niente nel testo all'esame dell'Assemblea.

Il primo di questi punti riguarda l'introduzione del principio, stabilito al quarto comma dell'articolo 119 della Costituzione, del finanziamento integrale delle funzioni pubbliche attribuite alle autonomie territoriali.

La questione è particolarmente importante per evitare che la distinzione tra livelli essenziali delle prestazione e funzioni fondamentali degli enti locali, di cui è garantita la perequazione integrale, e i livelli non essenziali e le funzioni non fondamentali degli enti locali, per i quali la perequazione avviene con il metodo delle differenze delle capacità fiscali, lasci aperta la possibilità di una sorta di «doppia velocità» tra territori proprio in base alle loro capacità fiscali.

All'articolo 2, comma 2, lettera *e*), il principio dell'integrale finanziamento è stato introdotto, e questo è molto importante. Ma riteniamo indispensabile armonizzare a questo principio i meccanismi di funzionamento dei fondi perequativi delle capacità fiscali delle regioni agli articoli 8 e 9, e degli enti locali all'articolo 13, affinché sia garantita la loro adeguatezza e la loro distribuzione in base a criteri appropriati. Presenteremo specifiche

proposte nel corso della discussione generale.

Il secondo punto è la esatta definizione dell'ambito di autonomia tributaria degli enti territoriali, escludendo all'articolo 7, comma 1, lettera *c*), la possibilità di intervento delle regioni sulle aliquote loro riservate a valere sulle basi imponibili di tributi erariali come l'IRPEF. Mentre è giusto che regioni ed enti locali intervengano sulle basi imponibili dei loro tributi, questi interventi rischiano di minare il carattere progressivo dell'IRPEF e di snaturarla smembrandola nella sostanza.

La proposta è stata accolta solo in parte, con l'aggiunta alla lettera *c*) di un riferimento alla coerenza con la struttura di progressività del singolo tributo erariale. Il Partito democratico riproporrà il problema, vista la sua rilevanza, poiché lo ritiene dirimente, e avanzerà la proposta originaria o quantomeno proporrà di eliminare la possibilità per le regioni di disporre esenzioni, detrazioni e deduzioni sulle aliquote loro riservate a valere sulle basi imponibili dei tributi erariali. Della proposta faceva parte anche, all'articolo 12, comma 1, lettera *b*), l'ampliamento dell'autonomia impositiva comunale sugli immobili, un tema che è stato sostanzialmente accolto.

Il terzo punto riguarda l'inserimento del trasporto pubblico locale e dell'edilizia scolastica tra i livelli essenziali delle prestazioni all'articolo 8, comma 2. La proposta è stata accolta per l'edilizia scolastica, che è stata inserita tra le funzioni di comuni e province nella fase transitoria all'articolo 20, comma 3, lettera *c*), e comma 4, lettera *b*).

Per il trasporto pubblico locale è stata accolta solo per le spese in conto capitale all'articolo 9, comma 1, lettera *f*). Vista la rilevanza della questione, anche al fine di incrementare le modalità pubbliche e collettive di mobilità, il Partito democratico considera indispensabile che essa sia risolta positivamente, e la riproporrà all'attenzione dell'Assemblea.

Il quarto punto riguarda il definitivo chiarimento del carattere verticale del metodo di perequazione a favore delle regioni.

La proposta del Partito democratico è stata accolta solo in parte con la specificazione al comma 1 del carattere verticale del fondo perequativo statale. L'aver introdotto il principio è sicuramente importante, ma non è sufficiente perché riteniamo necessario uniformare a questo principio i meccanismi di funzionamento dei fondi perequativi di cui all'articolo 9, comma 1, lettere *a)* e *g)*.

L'alimentazione del fondo perequativo per i livelli essenziali con la compartecipazione all'IVA anziché con la fiscalità generale, e il meccanismo di funzionamento del fondo per i livelli non essenziali con l'aliquota media di equilibrio dell'addizionale regionale all'IRPEF dove le regioni sopra media alimentano il fondo che va alle regioni sotto media, lasciano il dubbio che permangano alcuni meccanismi perequativi di carattere orizzontale. Il Gruppo del Partito democratico ritiene indispensabile superare questo grave equivoco, e avizzeremo proposte al riguardo.

Avevamo chiesto anche di chiarire all'articolo 8, comma 1, lettera *h)*, che la regione a cui è riferito il fabbisogno da finanziare per stabilire le aliquote dei tributi e delle compartecipazioni destinati al finanziamento dei livelli essenziali è individuata in modo da garantire l'appropriata utilizzazione del fondo. Il chiarimento almeno in parte è avvenuto.

Infine, il quinto punto riguarda la necessaria profonda revisione delle norme ordinarie che si riferiscono all'elenco delle funzioni di comuni e province all'articolo 20, commi 2 e seguenti, e a Roma capitale all'articolo 22.

La proposta del Partito democratico rimane quella di collocare questi articoli nell'ambito della Carta delle autonomie locali, eventualmente sostituendo alla delega attualmente prevista un elenco puntuale delle funzioni fondamentali per poter avviare subito il

meccanismo previsto dalla legge sul federalismo fiscale.

In alternativa occorre riscrivere l'elenco delle funzioni, perché è restrittivo e potrebbe di conseguenza influenzare negativamente l'individuazione delle funzioni fondamentali affidata alla Carta delle autonomie locali.

E occorre assolutamente introdurre la norma sulle città metropolitane, poiché la sua assenza renderebbe incomprensibile la presenza della norma ordinamentale su Roma capitale, che peraltro il Partito democratico ha previsto sia nel disegno di legge in materia di Carta delle autonomie locali che in uno specifico disegno di legge presentato.

Con questo può intendersi conclusa l'illustrazione del testo proposto all'Assemblea dalle Commissioni riunite. Qualcuno maliziosamente ha voluto insinuare che l'atteggiamento costruttivo del Partito democratico sarebbe dovuto alla volontà di insinuarsi nella maggioranza per creare contraddizione tra le sue diverse componenti. Qualcun altro, meno benevolmente, ha attribuito al Gruppo del Partito democratico l'intento di strizzare l'occhio alla Lega Nord per ragioni strumentali.

Il Partito democratico è alternativo alla Lega Nord e alle altre forze che compongono la maggioranza, e lo dimostrano le tante battaglie parlamentari anche molto accese che esso conduce su molte proposte del Governo, alcune delle quali espressamente volute dalla Lega Nord.

Questo non impedisce, su grandi questioni di carattere istituzionale come questa, di avanzare proposte con l'intento di dar vita a provvedimenti condivisi.

L'atteggiamento conclusivo del Gruppo del Partito democratico in Assemblea dipenderà solo dall'accoglimento o meno di proposte che consideriamo importanti, oltre alle tante che sono già contenute nel testo.

Perché l'intento è uno solo, e va ribadito agli osservatori maliziosi o interessati. Contribuire a dare al Paese una buona legge

sul federalismo fiscale, poiché il Partito democratico pensa che di una buona legge in questa importante materia il Paese abbia davvero bisogno.

Con questo può ritenersi conclusa l'esposizione dei punti principali della proposta. Il Partito democratico partecipa con spirito costruttivo a questa discussione che ritiene fondamentale per la vita della Repubblica. Il

Partito democratico si attende attenzione verso le sue proposte sia da parte della maggioranza che da parte del Governo, poiché – come si può vedere – non hanno alcun carattere strumentale, e in relazione all'accoglienza che esse avranno si riserva di assumere ogni determinazione conseguente.

VITALI, *relatore di minoranza*

