ASSEMBLEA LEGISLATIVA DELLE MARCHE
Area Processi Normativi
Biblioteca e Documentazione

Dossier n. 4

Federalismo Fiscale

Aggiornamento n. 3

Gennaio 2009

Assemblea Legislativa delle Marche
Area Processi Normativi
Biblioteca e Documentazione
Dossier a cura di Tamara Ferretti
Ideazione grafica di Giovanna Maria Tiani

Avvertenza

La presente pubblicazione costituisce un terzo aggiornamento, legislativo e documentale, al Dos sier n. 1 (s ettembre/ottobre) 2008 sul Federalismo Fiscale.
Considerata l'attualità in progress de lla materia il Dossier potrebbe avere ulteriori aggiornamenti.

Dossier destinato alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi dell'Assemblea Legislativa delle Marche e dei suoi Consiglieri Regionali. L'Assemblea Legislativa delle Marche declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

art. 119

(articolo così sostituito dalla legge costituzionale n. 3 del 2001)

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa.
I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio.
La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante.
Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite.
Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni.
I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato. Possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento. È esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti

I N D I C E

1.Normativa

a)nazionale

- Disegno di legge Senato n.1253, Delega al Governo in materia di Federalismo Fiscale d'iniziativa dei Senatori FINOCCHIARO, VI TALI, ADAMO, AGOSTINI, ANDRIA, BAIO, BAR BOLINI, BASTIC O, BIANCHI, BIANCO, CARLONI, CECCANTI, CH IAROMONTE, CRISAFULLI, DEL VECCHIO, DELLA MONICA, FIORONI, FONTANA, Maria Pia GARAVAGLIA, GHEDINI, GIARETTA, ICHINO, INCOSTANTE, LEDDI, LEGNINI , LU MIA, Mauro Maria MARINO, MERCATALI, MORANDO, NEROZZI, PAPANI A, PEGORER, PERTOLDI, PROCACCI, ROILO, Nicola ROSSI, SANNA, STRADIOTTO e VIMERCATI

2.Documentazione

- Camera-Senato, Indagine conoscitiva sull'attuazione dell'art.119 della Costituzione in relazione al nuovo assetto di competenze riconosciute alle regioni e alle autonomie locali in materia di federalismo fiscale, Audizione dei rappresentanti di Confedilizia, seduta del 29.10.2008
- Camera-Senato, Indagine conoscitiva sull'attuazione dell'art.119 della Costituzione in relazione al nuovo assetto di competenze riconosciute alle regioni e alle autonomie locali in materia di federalismo fiscale, Audizione dei rappresentanti di Confcooperative, seduta del 30.10.2008
- Senato, Indagine conoscitiva sul disegno di legge "Delega al governo in materia di federalismo fiscale in attuazione dell'art.119 della Costituzione, Testimonianza del Vice-Direttore generale della Banca d'Italia Ignazio Visco, 18 novembre 2008
- Senato, Indagine conoscitiva sul disegno di legge "Delega al governo in materia di federalismo fiscale in attuazione dell'art.119 della Costituzione, Audizione della Confindustria
- Camera, Delega al governo in materia di federalismo fiscale in attuazione dell'art.119 della Costituzione. S.1117 Governo, resoconto del 3 dicembre

- Camera, Delega al governo i n mate ria di federalism o fiscale in attuazione dell'art.119 della Costituzione. S.1117 Governo, proposta di parere 11 dicembre 2008
- Senato,Disegno di legge A.S. 1117,"Delega al governo in materia di federalism o fiscale in attuazione dell'art.119 della Costituzione" e disegno di legge A.S. 316 promesso dal Consiglio Regionale della Lombardia," Nuove norme per l'attuazione dell' art.119 della Co stituzione", Commissioni 1^,5^ e 6^ riunite, seduta giovedì 20 novembre 2008
- Senato,Disegno di legge A.S. 1117,"Delega al governo in materia di federalism o fiscale in attuazione dell'art.119 della Costituzione" e disegno di legge A.S. 316 promosso dal Consiglio Regionale della Lombardia," Nuove norme per l'attuazione dell' art.119 della Co stituzione", Commissioni 1^,5^ e 6^ riunite, seduta mercoledì 26 novembre 2008
- Senato,Disegno di legge A.S. 1117,"Delega al governo in materia di federalismo fiscale in attuazione dell'art.119 della Costituzione" e disegno di legge A.S. 316 promosso dal Consiglio Regionale della Lombardia," Nuove norme per l'attuazione dell' art.119 della Costituzione", Commissioni 1^,5^ e 6^ riunite, seduta giovedì 27 novembre 2008
- Senato, Disegno di legge A.S. 1117,"Delega al governo in materia di federalismo fiscale in attuazione dell'art.119 della Costituzione" e disegno di legge A.S. 316 promosso dal Consiglio Regionale della Lombardia," Nuove norme per l'attuazione dell' art.119 della Co stituzione", Commissioni 1^,5^ e 6^ riunite, seduta venerdì 28 novembre 2008
- Senato,Disegno di legge A.S. 1117,"Delega al governo in materia di federalismo fiscale in attuazione dell'art.119 della Costituzione" e disegno di legge A.S. 316 promosso dal Consiglio Regionale della Lombardia," Nuove norme per l'attuazione dell' art.119 della Co stituzione", Commissioni 1^,5^ e 6^ riunite,seduta martedì 2 dicembre 2008
- Senato,Disegno di legge A.S. 1117,"Delega al governo in materia di federalismo fiscale in attuazione dell'art.119 della Costituzione" e disegno di legge A.S. 316 promosso dal Consiglio Regionale della Lombardia," Nuove norme per l'attuazione dell' art.119 della Co stituzione", Commissioni 1^,5^ e 6^ riunite, seduta mercoledì 3 dicembre 2008
- Senato, Disegno di legge A.S. 1117,"Delega al governo in materia di federalismo fiscale in attuazione dell'art.119 della Costituzione" e disegno di legge A.S. 316 promosso dal Consiglio Regionale della Lombardia," Nuove norme per

l'attuazione dell' art.119 della Costituzione", Commissioni 1^,5^ e 6^ riunite, seduta giovedì 4 dicembre 2008

- Senato, Disegno di legge A.S. 1117,"Delega al governo in materia di federalismo fiscale in attuazione dell'art.119 della Costituzione" e disegno di lege A.S. 316 promsso dal Consiglio Regionale della Lombardia," Nuove norme per l'attuazione dell' art.119 della Costituzione", Commissioni 1^, 5^ e 6^ riunite, seduta martedì 9 dicembre 2008
- Senato, Disegno di legge A.S. 1117,"Delega al governo in materia di federalismo fiscale in attuazione dell'art.119 della Costituzione" e disegno di lege A.S. 316 promsso dal Consiglio Regionale della Lobardia," Nuove norme per l'attuazione dell' art.119 della Costituzione", Commissioni 1^,5^ e 6^ riunite, seduta pomeridiana giovedì 11 dicembre 2008
- Senato,Disegno di legge A.S. 1117,"Delega al governo in materia di federalismo fiscale in attuazione dell'art.119 della Costituzione" e disegno di lege A.S. 316 promosso dal Consiglio Regionale della Lobardia," Nuove norme per l'attuazione dell' art.119 della Costituzione", Commissioni 1^,5^ e 6^ riunite, seduta notturna giovedì 11 dicembre 2008
- Senato-Camera, Commissione parlamentare per le questioni regionali,"Delega al governo in materia di federalismo fiscale in attuazione dell'art.119 della Costituzione", Parere approvato dalla commissione, seduta martedì 16 dicembre 2008
- Lega Autonomie Locali, "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale in attuazione dell'art.119 della Costituzione", Proposte di emendamenti al ddl AS 1117

3.Approfondimenti

- Assomime - Associazione fra le società italiane per azioni,Elementi di riflessione sull'attuazione del federalismo fiscale, dicembre 2008
- F. Osculati, A. Santoro, Il labirinto fiscale chiamato federalismo. Più ICI, meno IRPEF, in www.nelmerito.com , 19 novembre 2008
- G. Arachi, A. Zanardi, Federalismo e concorrenza fiscale, in www.lavoce.info , 25 novembre 2008
- Nens, Dottrina e prassi di un federalismo consapevole, Dossier Nens, novembre 2008, in www.nens.it
- G.Napolitano, Intervento del Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano al Convegno "Mezzogiorno, innovazione e sviluppo", Napoli, 1 dicembre 2008, in www.quirinale.it

- B. Caravita, Ipotesi per l'introduzione di elementi di differenziazione e di specialità nello status delle Regioni ordinarie, in www.federalismi.it , n.23, 3 dicembre 2008
- A Ferrara, Riflessioni in punta di penna sul principio di specialità regionale, B. Caravita, in www.federalismi.it , n.23, 3 dicembre 2008
- L. Lanzillotta, La lunga marcia del federalismo italiano, prossima pubblicazione in Economia Italiana,
  (fonte www.astrid-online.it)
- R. Bin, Che ha di federale il "federalismo fiscale", in " Forum di Quaderni Costituzionali"
  (fonte www.segretarientilocali.it)
- F.Bassanini, R. Gualtieri, Le riforme istituzionali nella XVI legislatura: la "proposta delle Fondazioni"
  (fonte www.astrid-online.it)
- G. Guarino, L'Unione Europa è uno Stato Federale, in www.costituzionalismo.it , 13 novembre 2008

4.Bibliografia

- Bibliografia

NORMATIVA

Senato della Repubblica	XVI LEGISLATURA

Disegno di legge N. 1253

DISEGNO DI LEGGE

Delega al Governo in materia di federalismo fiscale

d'iniziativa dei senatori FINOCCHIARO, VITALI, ADAMO, AGOSTINI, ANDRIA, BAIO, BARBOLINI, BASTICO, BIANCHI, BIANCO, CARLONI, CECCANTI, CHIAROMONTE, CRISAFULLI, DEL VECCHIO, DELLA MONICA, FIORONI, FONTANA, Maria Pia GARAVAGLIA, GHEDINI, GIARETTA, ICHINO, INCOSTANTE, LEDDI, LEGNINI, LUMIA, Mauro Maria MARINO, MERCATALI, MORANDO, NEROZZI, PAPANIA, PEGORER, PERTOLDI, PROCACCI, ROILO, Nicola ROSSI, SANNA, STRADIOTTO e VIMERCATI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 3 DICEMBRE 2008

Onorevoli Senatori. – Il tema dell'attuazione del federalismo fiscale è iscritto nell'agenda politica ormai da sette anni. La riforma del titolo V della parte II della Costituzione, unitamente al trasferimento di numerose competenze legislative e amministrative, ha infatti previsto, com'è naturale, che si debba altresì procedere ad un trasferimento delle loro fonti di finanziamento.

Lo scopo di qualsiasi tipo di Stato caratterizzato da un forte decentramento di poteri – sia esso uno Stato federale, come la Germania, o uno Stato regionale, come la Spagna – è quello di responsabilizzare i livelli di governo più vicini ai cittadini nella gestione virtuosa della finanza pubblica, alla luce della sempre maggiore complessità delle politiche di *welfare* che possono essere gestite in maniera efficiente con un'impostazione centralista solo in stati relativamente piccoli. Del resto, tutti gli Stati europei aventi una dimensione comparabile alla nostra hanno proceduto nel secondo dopoguerra ad un decentramento di poteri sempre maggiore, a partire dal Portogallo nel 1976, passando per la Spagna nel 1978, l'Olanda nel 1984 e molti dei Paesi dell'Est dalla fine degli anni Ottanta in seguito al cambio di regime.

Ed è esattamente in questa linea di tendenza che si colloca il presente disegno di legge di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione: in piena armonia con i *trend* che si riscontrano a livello europeo e in perfetta continuità con le riforme volte alla redistribuzione del potere politico-amministrativo nel nostro territorio che si sono succedute in Italia a partire dalla seconda metà degli anni Novanta, esso intende porre un ulteriore, fondamentale, tassello all'opera di innovazione del nostro Stato che in quegli anni è stata avviata.

Per il Partito democratico, infatti, il federalismo fiscale costituisce un mezzo per costruire uno Stato e un sistema delle autonomie territoriali più efficiente, al fine di aumentare la coesione e diminuire le disuguaglianze tra Nord e Sud, rinnovando il sistema pubblico affinché diventi un fattore di crescita complessiva del Paese, rendendo più efficiente ed efficace l'erogazione dei servizi di *welfare*.

Il federalismo previsto dalla nostra Costituzione e, in particolare, quello fiscale è di tipo cooperativo, e richiede un nuovo patto fra le diverse aree del nostro territorio che consenta da un lato a quelle oggi più competitive di continuare ad esserlo e di crescere ulteriormente, dall'altro a quelle al momento disagiate, di garantirsi dei margini di sviluppo – unitamente a specifici sostegni – che permettano loro di riallinearsi alle esperienze più virtuose.

Il concetto di federalismo fiscale che è soggiacente al presente disegno di legge, e che quindi ne costituisce l'obiettivo verso cui tendere, si basa su alcuni punti cardine che lo connotano in maniera chiara. Esso si propone: *a)* di ricostruire un rapporto trasparente fra istituzioni pubbliche e cittadini sulle decisioni in materia di spesa pubblica e di imposte; *b)* di utilizzare meglio le imposte versate dai cittadini a qualsiasi titolo, obbligando le pubbliche amministrazioni a *standard* di efficienza verificabili; *c)* di concentrare l'attenzione della politica, in ambito sia nazionale che locale, sui livelli e sulla qualità dei servizi pubblici offerti a cittadini e imprese, che in tante parti del Paese sono ancora sottodimensionati e insufficienti; *d)* di modernizzare l'intero apparato pubblico, centrale e locale, rafforzando i governi di prossimità nella capacità di curare i beni pubblici e il *welfare* del territorio; *f)* di trasferire alle istituzioni più vicine ai cittadini le decisioni di entrata e di spesa in campi fondamentali dell'intervento pubblico senza che venga aumentata la pressione fiscale.

Insomma, per il Partito democratico il federalismo fiscale è un mezzo per rinnovare l'unità nazionale intorno a uno Stato riformato e ad enti territoriali più autonomi e responsabili. È un mezzo per dare

più forza alle collettività locali del nostro Paese, per renderle più consapevoli e più coinvolte nei processi decisionali, per farle diventare sempre più capaci di affrontare le grandi sfide del tempo presente con una maggiore partecipazione alla gestione della cosa pubblica e ai processi di sviluppo del loro territorio nell'ambito dell'economia nazionale, europea e globale.

Per queste sfide il nostro punto di riferimento è lo spazio politico, democratico ed economico dell'Unione europea, uno spazio da rafforzare sempre di più. Sono sfide che vedono il nostro Paese in grave ritardo per la lentezza dei processi di innovazione istituzionale e politico-amministrativa, e di fronte alle quali siamo ancora più deboli per la persistenza strutturale del dualismo economico e sociale che caratterizza l'Italia. Con il federalismo si deve definire una cornice politico-istituzionale che ci consenta di affrontare il tema del Mezzogiorno in modo totalmente nuovo, come già cento anni fa proponeva Gaetano Salvemini.

Il federalismo fiscale quindi non deve essere utilizzato per ridurre il grado di coesione della collettività nazionale nè per dar vita a una sorta di «Stato minimo». Non deve scatenare l'egoismo sociale o territoriale, né essere subdolamente considerato come una leva per modificare due fondamentali principi della nostra Carta costituzionale: il principio di uguaglianza dei diritti essenziali dei cittadini, di tutti i cittadini della nazione, e il principio che ogni cittadino, indipendentemente da dove risiede, partecipa al finanziamento dei beni e dei servizi pubblici sulla base della sua capacità contributiva.

Per il Partito Democratico, il federalismo fiscale costituisce l'occasione per un nuovo patto tra le diverse aree del Paese, che consenta di superare quegli squilibri che negli ultimi anni stanno aumentando sempre più.

Per questa fondamentale ragione si ritiene necessario procedere, insieme e parallelamente, all'attuazione del federalismo fiscale e all'approvazione della «Carta delle autonomie locali», con la quale è necessario ridisegnare i compiti e le funzioni attribuite ai vari livelli istituzionali in modo da semplificare e rendere più efficiente l'intero apparato pubblico nazionale: questa è una premessa essenziale per definire le modalità del loro finanziamento.

È evidente che il processo che si apre dovrà avere il suo naturale compimento nella riforma del Parlamento con il superamento del bicameralismo perfetto e la trasformazione del Senato in Senato federale e con la correzione di alcune disposizioni del titolo V. Per non ripetere gli errori del passato la riforma di norme attualmente previste dalla Costituzione deve necessariamente avvenire con un ampio consenso parlamentare.

Nel corso degli ultimi anni, l'idea di un rafforzamento dei poteri delle autonomie locali sia dal punto di vista amministrativo (le cosiddette leggi Bassanini: la legge 15 marzo 1997, n. 59, e i relativi decreti attuativi), sia politico (legge costituzionale 22 novembre 1999, n.1) sia, infine, legislativo (legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3) si è sempre basata sull'innegabile assunto che il sistema centralista aveva mostrato tutti i suoi limiti, non solo per quanto riguarda la tenuta complessiva del bilancio dello Stato, ma per l'incapacità di ridurre i divari fra il Nord e il Sud del Paese. Senza il decentramento fiscale, ogni altro trasferimento di competenze rischia non solo di creare un sistema confuso e poco efficiente, ma di deresponsabilizzare gli stessi soggetti cui sono demandati nuovi compiti, non potendo essi disporre delle risorse necessarie per portarli a termine in maniera efficiente.

Senza risorse finanziarie, il sistema disegnato dal titolo V della parte II della Costituzione rimane un sistema monco perché la responsabilità finanziaria degli amministratori locali è scissa da quella politico-amministrativa, la prima essendo ancora di appannaggio statale, la seconda essendo ormai da tempo trasferita alle autonomie territoriali.

I tempi sono ormai maturi per riprendere, completandola, una stagione delle riforme che si è interrotta nella XIV legislatura. I Governi Berlusconi II e III sono stati infatti molto più impegnati a tentare di rivedere l'intero complesso del sistema istituzionale che a concentrarsi nel dare gambe robuste alle riforme già approvate ma ancora da implementare.

Il progetto di riforma costituzionale approvato dal Parlamento della XIV legislatura, respinto dal corpo elettorale con il *referendum* del 2006, non conteneva una modifica dell'articolo 119, mettendo quindi in evidenza una – almeno in principio – comunione di intenti fra i due schieramenti sul punto. In effetti l'articolo 119 fu effettivamente il frutto di una stesura *bipartisan* e di un accordo condiviso in sede di Commissione bicamerale per le riforme costituzionali nella XIII legislatura.

Tuttavia, nonostante quell'articolo non fosse contestato, durante la XIV legislatura nulla è stato fatto per attuare un coerente federalismo fiscale che completasse un disegno armonico di rapporti fra il centro e la periferia. Si è provveduto solo sul versante dell'analisi e dello studio delle possibili linee di intervento, come mostrano i risultati, considerati pregevoli anche da esponenti dell'allora opposizione, e per certi versi ancor oggi validi, raggiunti dall'«Alta Commissione di studio per

indicare al Governo i principi generali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, ai sensi degli articoli 117, terzo comma, 118 e 119 della Costituzione» (cosiddetta commissione Vitaletti), istituita dalla legge finanziaria per il 2003, legge 27 dicembre 2002, n. 289.

Il tema del federalismo fiscale ha avuto quindi, a differenza di altre parti del testo costituzionale, una sua peculiarità nelle impostazioni programmatiche dei partiti di entrambi gli schieramenti. La necessità di affiancare ad un trasferimento massiccio di competenze anche una corrispondente quota di responsabilità quanto alla capacità impositiva degli enti territoriali è risultato un tema sostanzialmente condiviso in entrambi gli schieramenti, pur con differenze non trascurabili nelle posizioni dei singoli partiti. Ciò nonostante, esso costituisce uno dei nodi cruciali non ancora sciolti, essendo stato attuato solo in minima parte e comunque in maniera nettamente insufficiente rispetto all'ambizioso disegno previsto dall'articolo 119.

Il cambio di maggioranza registratosi con le elezioni del 2006 ha portato a riprendere il cammino intrapreso nel 2001, ma interrotto nella XIV legislatura, anche sotto questo delicato profilo, sviluppandosi principalmente lungo tre linee di intervento.

Da un lato si è mirato a rafforzare il rapporto fra gli organi parlamentari, le parti sociali e le autonomie territoriali, tramite un ampio confronto strutturatosi in una indagine conoscitiva che ha visto coinvolte le prime Commissioni di Camera e Senato, volta a fare il punto sullo stato di attuazione del Titolo V e ad individuare i nodi critici su cui intervenire.

Sul secondo versante, il Governo aveva proceduto alla predisposizione di un organico disegno di legge delega per l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione (atto Camera n. 3100 della XV legislatura), con il quale rivedere il sistema di finanziamento dello Stato nel suo complesso e rendere effettivo il trasferimento di competenze tramite il potenziamento degli strumenti finanziari degli enti territoriali e una loro armonizzazione con il bilancio dello Stato. Tale progetto, com'è noto, non ha avuto seguito a causa dell'interruzione anticipata della legislatura.

In terzo luogo il medesimo Governo aveva proposto al Parlamento la «Carta delle autonomie locali» (atto Senato n. 1464 della XV legislatura).

A questo punto, a distanza di oltre sette anni dall'entrata in vigore della riforma del titolo V della parte II della Costituzione, è di particolare importanza trovare un punto di sintesi relativo all'attuazione del decentramento fiscale, in modo da sbloccare un'*impasse* che rende gli enti territoriali incapaci di beneficiare di tutte le potenzialità espansive insite nel nuovo riparto di competenze, affrontando il tema della fruizione di servizi sulla base di una gestione seria e responsabile di risorse proprie.

Per questo abbiamo deciso di procedere con la presentazione di un testo di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione che si pone in un'ottica fortemente innovativa rispetto a quelli che sono stati presentati nel corso degli ultimi anni, ma allo stesso tempo in una linea di continuità con le proposte presentate, soprattutto dal centrosinistra, in passato.

Il presente disegno di legge si muove in una dimensione di riordino complessivo del sistema, pur non prescindendo dal contesto istituzionale attuale, e pone altresì le basi per una corretta riforma dello Stato che possa consegnarci una gestione efficiente delle risorse e dei servizi resi ai cittadini.

Ridisegnare il funzionamento di tutto il sistema pubblico del Paese e attuare il federalismo fiscale, come prescrive la Costituzione, non è certo un compito che si esaurisce con l'approvazione delle due leggi delega da parte del Parlamento e nemmeno con l'espressione di un parere sui decreti legislativi delegati. Si tratta di avviare un'intera fase di trasformazione profonda e necessaria dello Stato e della pubblica amministrazione, trasferendo alle istituzioni più vicine ai cittadini le decisioni di entrata e di spesa in campi fondamentali dell'intervento pubblico.

Si avverte perciò il bisogno di fasi di attuazione ben scandite, con obiettivi verificabili, al raggiungimento dei quali va subordinato ogni passo successivo.

Il presente disegno di legge delega sul federalismo fiscale ha alcuni aspetti preliminari essenziali, tra cui: *a)* una effettiva definizione dei principi e dei criteri direttivi della delega; *b)* una precisa scansione temporale delle fasi di attuazione con l'indicazione delle modalità di verifica degli effetti prodotti di volta in volta; *c)* l'istituzione di una apposita Commissione parlamentare bicamerale a cui affidare il compito di approvare i pareri sui decreti legislativi delegati. La Commissione avrà, tra l'altro, il compito di seguire tutta la successiva fase di attuazione e di suggerire gli opportuni aggiustamenti.

La caratteristica fondamentale della nostra proposta è il «patto per la convergenza» tra le diverse aree del Paese nello *standard* di servizi erogati oltre che nel loro costo unitario. In altre parole, ciò che noi proponiamo è una doppia convergenza. Quella verso servizi resi in tutti i territori alle condizioni di costo delle regioni più efficienti e quella verso livelli di servizio progressivamente omogenei nella varie parti del Paese.

Vi sono infatti due grandi sfide, non una sola, che costituiscono il cuore dell'attuazione del federalismo fiscale. La prima riguarda l'efficienza dei servizi: i fabbisogni di spesa vanno ricostruiti non più in base alla spesa storica ma ai «costi *standard*», cioè i costi dei servizi più efficienti oggi raggiunti dalle amministrazioni migliori nelle diverse categorie di servizio. La seconda, che noi proponiamo di affrontare con determinazione, è la sfida sull'efficacia delle politiche pubbliche, in quanto la dotazione di risorse va definita moltiplicando il costo *standard* unitario per l'obiettivo quantitativo e qualitativo del servizio che si intende garantire.

Proponiamo dunque qualcosa di molto simile al processo di convergenza economica dell'Unione europea applicato alla definizione degli obiettivi di importanti servizi pubblici. Non ci si deve limitare a stabilire le assegnazioni finanziarie, ma si devono vincolare i soggetti istituzionali dei diversi territori al raggiungimento di obiettivi di servizio quantificati e verificati (ad esempio numero di bambini negli asili nido, percentuale di raccolta differenziata, numero di anziani nelle residenze assistite, vetture-chilometro di trasporto pubblico, eccetera) in un periodo determinato e ai costi delle amministrazioni più efficienti. La definizione del fabbisogno di spesa da garantire a regioni ed enti locali dovrà tenere conto non solo del percorso verso l'efficienza, ma anche di quello verso un sostenibile aumento dell'offerta del servizio da valutare in base a *standard* qualitativi ben definiti.

La questione del Mezzogiorno, che è una grande questione nazionale, può essere così affrontata in una chiave del tutto nuova. Alle regioni del Sud viene data la possibilità di far crescere l'offerta di servizi essenziali, ben lontani oggi dagli *standard* di altre regioni, legandoli a parametri di costo efficienti. Gli amministratori pubblici del Sud, al pari peraltro di quelli del Centro-Nord, saranno incentivati sempre più a concentrarsi sui servizi essenziali, sulla loro efficienza, sulla loro quantità e qualità.

Il nostro disegno di legge si fonda inoltre su altri punti, che consideriamo imprescindibili. Il primo è l'introduzione di uno strumento legislativo che garantisca il coordinamento dinamico della finanza pubblica, anche in relazione al livello programmato della pressione fiscale complessiva e alla sua ripartizione tra i livelli di governo, come individuati annualmente dal DPEF. La stessa legge di coordinamento, con proiezione triennale, da presentare insieme al DPEF, definisce inoltre gli obiettivi finanziari di comparto ed eventualmente di territorio. Anno per anno potranno essere apportati degli aggiustamenti sulla base dell'evoluzione del ciclo economico. Si tratta di proposta già contenuta nel già citato disegno di legge presentato dal Governo Prodi nella scorsa legislatura (atto Camera n. 3100), che si considera di fondamentale importanza riprendere e ristrutturare alla luce del nuovo assetto che il complesso del disegno di legge delega disegna.

La finanza pubblica, nel suo complesso è materia dello Stato, nell'ambito dei Trattati europei, e non può «spezzettarsi» per territori. Se si «territorializzano» le grandi imposte nazionali, ad esempio, non si fa il federalismo fiscale ma si modifica la stessa radice della cittadinanza, derogando ai principi dell'universalità delle prestazioni e della progressività delle imposte. Si tratta di due principi – cittadinanza nazionale e sistema fiscale progressivo – per noi irrinunciabili.

La nuova *governance* che il presente disegno di legge intende strutturare deve prevedere forti istituti e meccanismi di coordinamento fra i diversi livelli di governo. Comuni, province, città metropolitane, regioni e Stato non devono diventare dei «separati in casa»: ciascuno fa quello che gli è assegnato, con le risorse definite, e nessuno si parla più.

Il secondo punto fondamentale riguarda la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, e quella delle funzioni fondamentali degli enti locali, che deve essere effettuata in modo da essere sufficientemente estesa e da comprendere i più importanti servizi pubblici.

Il terzo punto fondamentale riguarda la perequazione, con la proposta di un unico fondo perequativo assegnato a ciascun territorio regionale.

Rispetto a ciò il progetto si pone in una linea innovativa rispetto al passato perché supera le due impostazioni antitetiche che dividono coloro che propendono per un unico fondo perequativo da attribuire alle regioni, lasciando a queste il compito di riallocare le risorse a livello sub-regionale, e coloro che invece propongono l'istituzione di più fondi perequativi, destinati alle regioni, alle province e ai comuni.

Tale schema richiede che le risorse finanziarie raccolte al livello centrale siano attribuite al livello del «territorio regionale» per poi essere assegnate a livello regionale, comunale, provinciale o di città metropolitana. Lo schema risponde ad un principio di semplificazione e di trasparenza poiché è più semplice calcolare schemi di finanziamento e di perequazione per ampie aree territoriali piuttosto che per singoli livelli di governo.

Infine, tale disegno di legge si innesta nell'attuale contesto politico-istituzionale, caratterizzato da uno strabismo talvolta particolarmente accentuato fra le decisioni centraliste dell'attuale maggioranza parlamentare e i proclami federalisti che le accompagnano. In quest'ottica, è di

particolare importanza l'impegno che il primo decreto legislativo da predisporre sia quello riguardante la finanza locale, poiché i comuni si trovano oggi in una situazione di grave disagio a seguito della mancata compensazione dei tagli alle entrate derivanti dall'abolizione dell'ICI sull'abitazione principale. Per ragioni analoghe, è di particolare importanza, ancor prima dell'adozione dei decreti delegati, che si proceda alla sostituzione dei trasferimenti agli enti locali con un regime di compartecipazioni, in particolare per quanto riguarda i comuni.

Il capo I del disegno di legge stabilisce la finalità e l'oggetto della delega al Governo, introducendo, nel pieno rispetto dell'articolo 76 della Costituzione, dei principi e criteri direttivi chiari e netti affinché venga garantita l'applicazione dell'articolo 119 della Costituzione, e disciplinando il sistema di finanziamento delle regioni e degli enti locali nel rispetto dell'autonomia finanziaria di entrata e di spesa loro garantita dalla Costituzione nonché dei principi di solidarietà e di coesione sociale, in maniera da sostituire gradualmente, per tutti i livelli istituzionali, il criterio della spesa storica.

All'articolo 1 vengono individuate le finalità principali del presente disegno di legge delega, tra cui la ricostruzione di un rapporto trasparente fra Stato e cittadini sulle decisioni in materia di spesa pubblica e di prelievo fiscale, al fine di una migliore utilizzazione delle risorse derivanti dalle imposte versate dai cittadini. In tal modo, l'obiettivo principe dell'attività delle istituzioni divengono i livelli e la qualità dei servizi pubblici offerti a cittadini e imprese, tramite una modernizzazione dell'amministrazione pubblica e un rafforzamento dei governi di prossimità nella capacità di fornire i beni pubblici e sostenere il *welfare* del territorio. In quest'ottica è infatti necessario trasferire alle istituzioni più vicine ai cittadini le decisioni di entrata e di spesa in campi fondamentali dell'intervento pubblico, garantendo a queste istituzioni spazi di autonomia adeguati per interpretare le diverse esigenze dei cittadini sul territorio.

Sempre all'articolo 1, si afferma che il disegno di legge detta le regole per il coordinamento della finanza pubblica e stabilisce i criteri per l'istituzione e l'applicazione di tributi propri da parte degli enti territoriali al fine di garantire l'armonia e la coerenza del sistema di imposizione fiscale, disciplina i caratteri e le modalità di riparto delle risorse da assegnare agli enti territoriali con finalità perequative ai sensi del terzo comma dell'articolo 119 della Costituzione, assicurando l'integrale finanziamento del normale svolgimento delle funzioni ad essi attribuite ai sensi del quarto comma del medesimo articolo e indica i criteri direttivi per l'attribuzione di risorse aggiuntive e per l'esecuzione di interventi speciali da parte dello Stato in favore di determinati comuni, province, città metropolitane e regioni per le finalità enunciate dal quinto comma dell'articolo 119 della Costituzione.

L'articolo 2 individua invece i contenuti specifici della legge delega, oltre che un termine di dodici mesi entro cui il Governo è tenuto ad adottare uno o più decreti legislativi. Ai decreti legislativi è quindi demandata la definizione: *a)* delle regole fondamentali cui devono attenersi comuni, province, città metropolitane e regioni per garantire l'armonizzazione dei bilanci pubblici, nonché quelle relative al coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario di livello sub-statuale; *b)* delle regole di coordinamento della finanza dei comuni, delle province, delle città metropolitane e dello Stato, in relazione ai vincoli posti dall'Unione europea e dai trattati internazionali; *c)* dei criteri per la ripartizione dei poteri legislativi tra lo Stato e le regioni in materia di tributi locali; *d)* dei tributi propri degli enti territoriali e dei caratteri dell'autonomia tributaria degli stessi enti; *e)* della tendenziale correlazione tra questi tributi e il beneficio connesso alle funzioni esercitate sul territorio in modo da favorire la corrispondenza tra responsabilità finanziaria e amministrativa; *f)* dei criteri per la determinazione delle aliquote di compartecipazione al gettito dei tributi erariali; *g)* dell'entità e delle regole di variazione dei fondi perequativi, dei criteri del loro riparto tra le autonomie territoriali, dei criteri per la definizione del concorso della fiscalità generale alla perequazione e delle aliquote di compartecipazione al gettito dei tributi erariali che alimentano tali fondi; *h)* dei presupposti e delle condizioni in presenza dei quali lo Stato può promuovere iniziative speciali per il perseguimento delle finalità di cui all'articolo 119, quinto comma, della Costituzione a favore dei comuni, delle province, delle città metropolitane e delle regioni; *i)* delle procedure per accertare eventuali scostamenti dagli obiettivi stabiliti in relazione ai vincoli comunitari, nonché degli interventi da porre in atto in tale caso; *l)* della struttura del finanziamento della città di Roma, capitale della Repubblica; *m)* della struttura di finanziamento delle città metropolitane.

L'articolo 3 stabilisce i criteri del coordinamento dinamico della finanza pubblica, affinché la politica di bilancio sia retta da regole coerenti con quelle derivanti dall'applicazione del patto di stabilità e crescita. Stabilisce inoltre che nell'ambito di tale legge si considerino prima di tutto i fabbisogni *standard* necessari per il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera *m),* della Costituzione nonché delle funzioni fondamentali ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera *p)* della Costituzione. I fabbisogni *standard* ottimali vengono stimati sulla base della descrizione qualitativa dei servizi, di stime di bisogni della

popolazione, della valutazione del costo unitario efficiente per la loro erogazione e dell'obiettivo quantitativo di copertura del servizio stabilito dalle normative di settore ovvero da quelle emanate ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera *m),* della Costituzione. I fabbisogni *standard* effettivi vengono individuati, nell'ambito della legge di coordinamento dinamico della finanza pubblica, con il metodo della programmazione triennale a scorrimento annuale, attraverso la definizione degli obiettivi che comuni, province, città metropolitane e regioni devono perseguire con riferimento ai costi unitari e ai livelli qualitativi e quantitativi dei servizi essenziali da erogare.

Viene inoltre stabilito che il disegno di legge di coordinamento dinamico sia presentato dal Governo alle Camere insieme con il Documento di programmazione economico-finanziaria, previa una fase di confronto e di valutazione congiunta da iniziare entro il mese di aprile in sede di Conferenza unificata, di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, e che tale disegno di legge venga qualificato come provvedimento collegato alla manovra di bilancio e debba essere discusso e approvato dalle Camere entro il 31 ottobre.

Viene inoltre previsto che il Documento di programmazione economico-finanziaria fissi anche, su base almeno triennale, per ciascun livello di governo territoriale, il livello programmato dei saldi, da rispettare sia in sede di bilancio di previsione sia in sede di consuntivo, il livello di ricorso al debito, nonché il livello programmato della pressione fiscale complessiva, anche tenendo conto dei nuovi spazi di autonomia tributaria assegnati ai comuni, alle province, alle città metropolitane e alle regioni e che la conciliazione degli interessi tra i diversi livelli di governo interessati all'attuazione delle norme sul federalismo fiscale sia oggetto di confronto e di valutazione congiunta in sede di Conferenza unificata.

Per il monitoraggio complessivo del sistema è altresì previsto che lo Stato, d'intesa con la Conferenza unificata e avvalendosi della segreteria tecnica di cui all'articolo 7, predisponga una banca dati comprendente indicatori di costo, di copertura e di qualità dei servizi, i quali vengano impiegati per definire, d'intesa con la Conferenza unificata, i fabbisogni *standard* ottimali ed effettivi per valutare il grado di raggiungimento degli obiettivi di servizio ai fini del «patto per la convergenza». In caso di mancato raggiungimento degli obiettivi assegnati ai singoli enti o ai comparti, lo Stato attiva, d'intesa con la Conferenza unificata, un procedimento, denominato «piano per il conseguimento degli obiettivi di convergenza», volto ad accertare le cause degli scostamenti e a stabilire le azioni correttive da intraprendere, anche fornendo agli enti ovvero ai comparti la necessaria assistenza tecnica e utilizzando, ove possibile, il metodo della diffusione delle migliori pratiche fra gli enti dello stesso livello. Qualora tuttavia gli scostamenti dagli obiettivi del «patto per la convergenza» abbiano caratteristiche permanenti, lo Stato può esercitare i poteri sostitutivi di cui all'articolo 120 della Costituzione; sono inoltre definiti i meccanismi sanzionatori, i quali prevedono sanzioni commisurate all'entità dello scostamento tra gli obiettivi programmati e i risultati conseguiti. In particolare, è previsto un sistema di sanzioni efficaci ed effettive a carico degli enti inadempienti e dei loro rappresentanti politici fino alla previsione della loro ineleggibilità in caso di gravi violazioni, nonché di incentivi in favore degli enti che conseguono gli obiettivi programmati. Le sanzioni possono comportare l'applicazione di misure automatiche per l'incremento delle entrate tributarie ed extra-tributarie, l'adozione di provvedimenti sostitutivi nonché, nei casi di estrema gravità, lo scioglimento degli organi degli enti inadempienti. Le sanzioni si applicano anche nel caso di mancato rispetto dei criteri uniformi di redazione dei bilanci.

Viene stabilito infine che, al fine di assicurare il raggiungimento degli obiettivi riferiti ai saldi di finanza pubblica, le regioni, sulla base di criteri stabiliti con accordi sanciti in sede di Conferenza unificata e nel rispetto degli obiettivi programmati di finanza pubblica, possono adattare per gli enti locali del territorio regionale, previa intesa in sede di consiglio delle autonomie locali, ove costituito, le regole e i vincoli posti dal legislatore nazionale, in relazione alla diversità delle situazioni finanziarie esistenti nelle regioni stesse.

L'articolo 4 specifica i principi fondamentali di coordinamento del sistema tributario, tra cui il rispetto dei limiti imposti dai vincoli comunitari e dai trattati e accordi internazionali, l'esclusione di ogni forma di doppia imposizione, l'esclusione di interventi sulle basi imponibili e sulle aliquote dei tributi che non siano del proprio livello di governo, la semplificazione del sistema tributario e la tendenziale uniformità degli adempimenti posti a carico dei contribuenti, il contenimento dei costi di gestione e degli adempimenti dell'amministrazione finanziaria e dei contribuenti rispettando, nell'istituzione, nella disciplina e nell'applicazione dei tributi, i principi contenuti nella legge 27 luglio 2000, n. 212 (statuto dei diritti del contribuente).

Viene altresì prevista la definizione di modalità che assicurino a ciascun soggetto titolare del tributo l'accesso diretto alle anagrafi e a ogni altra banca dati utile alle attività di gestione tributaria, in modo da consentire anche una più piena valorizzazione della sussidiarietà orizzontale, accanto al divieto di introdurre trattamenti agevolativi regionali e locali che possano determinare

discriminazioni tra residenti ovvero restrizioni all'esercizio delle libertà economiche all'interno del territorio della Repubblica.

Per quanto riguarda la potestà legislativa regionale, il medesimo articolo 4 prevede che la regione possa istituire tributi regionali e locali e determinare le materie nelle quali i comuni, le province e le città metropolitane possono, nell'esercizio della propria autonomia, introdurre tributi locali ed effettuare variazioni delle aliquote o agevolazioni. Viene inoltre previsto che, per i tributi regionali destinati al finanziamento delle funzioni di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera *m)* della Costituzione, le regioni non possano modificare le basi imponibili ma possano modificare l'aliquota, le detrazioni e le deduzioni, nei limiti stabiliti dalla legge statale.

Il capo II è dedicato alle sedi di controllo e codecisione. L'articolo 5 prevede che il controllo sul rispetto dei principi e criteri direttivi contenuti nel presente disegno di legge venga affidato ad un'apposita Commissione parlamentare bicamerale per l'attuazione del federalismo fiscale, composta da quindici senatori e quindici deputati, nominati rispettivamente dal Presidente del Senato della Repubblica e dal Presidente della Camera dei deputati nel rispetto della proporzione esistente tra i gruppi parlamentari, sulla base delle designazioni dei gruppi medesimi. La Commissione è altresì integrata da una rappresentanza delle autonomie territoriali, che partecipa alle sedute senza diritto di voto, composta da tre presidenti di regione, tre sindaci e tre presidenti di provincia designati dalla Conferenza unificata.

Gli schemi dei decreti legislativi sono dunque trasmessi alla suddetta Commissione per l'acquisizione del parere, che viene espresso entro sessanta giorni dalla data di trasmissione degli schemi dei decreti. Qualora il Governo non intenda conformarsi a tale parere, ritrasmette con le sue osservazioni e con eventuali modificazioni i testi alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica. Decorsi trenta giorni dalla data di ritrasmissione, i decreti sono emanati anche in mancanza di nuovo parere.

L'articolo 6 prevede l'istituzione, nell'ambito della Conferenza unificata, di una Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica composta dai rappresentanti dei diversi livelli istituzionali. La Conferenza permanente avrà la funzione di concorrere alla definizione degli obiettivi di finanza pubblica per comparto, anche in relazione ai livelli di pressione fiscale e di indebitamento. Essa dovrà contribuire alla definizione degli obiettivi compresi nel «patto per la convergenza» e alla definizione delle procedure per accertare eventuali scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica, promuovendo l'attivazione degli eventuali interventi necessari per il rispetto di tali obiettivi e verificandone l'attuazione e l'efficacia. Essa può inoltre avanzare proposte per la determinazione degli indici di virtuosità e dei relativi incentivi e vigila sull'applicazione dei meccanismi di premialità, sul rispetto dei meccanismi sanzionatori e sul loro funzionamento, concorrendo alla promozione e al monitoraggio dei piani per il conseguimento degli obiettivi di convergenza e proponendo criteri per il corretto utilizzo del fondo perequativo secondo principi di efficacia, efficienza e trasparenza, e ne verifica l'applicazione. La Conferenza, infine, garantisce la verifica del funzionamento del nuovo ordinamento finanziario di comuni, province, città metropolitane e regioni, oltre alla verifica delle relazioni finanziarie tra i diversi livelli di governo proponendo eventuali modifiche o adeguamenti del sistema. Essa verifica altresì la congruità dei dati e delle basi informative finanziarie, tributarie e di servizio fornite dalle amministrazioni statali e territoriali

L'articolo 7 prevede la costituzione di una segreteria tecnica, di cui si avvalgono la Conferenza di cui all'articolo 6 e la Commissione di cui all'articolo 5. Essa è istituita con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza per il coordinamento della finanza federale, adottato entro trenta giorni della prima seduta della Conferenza stessa. Il decreto disciplina l'organizzazione e il funzionamento della segreteria, individuando gli uffici di livello dirigenziale e le unità di personale dell'organico della Ragioneria generale dello Stato, dell'Istituto nazionale di statistica, dell'Istituto di studi e analisi economica e di altre amministrazioni statali, nonché delle regioni e degli enti locali e delle loro strutture associative, che verranno trasferite alla segreteria, nonché il trasferimento delle relative risorse finanziarie attualmente in dotazione alle amministrazioni cedenti, necessarie alla copertura degli oneri della segreteria stessa. Nell'esercizio delle sue funzioni, la segreteria tecnica si avvale della collaborazione e della competenze degli uffici e dei servizi competenti per materia del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.

La segreteria tecnica svolge le attività istruttorie e di supporto necessarie al funzionamento della Conferenza e della Commissione parlamentare e, in particolare, elabora le basi informative e le banche dati necessarie alla costruzione di indicatori finanziari, tributari e relativi all'offerta di servizi. Svolge inoltre attività consultiva per il riordino dell'ordinamento finanziario di comuni, province, città metropolitane e regioni e delle relazioni finanziarie intergovernative. A tale fine, le

amministrazioni statali, regionali e locali sono tenute a fornire tutti i necessari elementi informativi sui dati finanziari, tributari e relativi all'offerta di servizi.

In questa sede è doveroso sottolineare che l'istituzione della segreteria tecnica prevista dall'articolo 7 del presente disegno di legge è da considerare come una soluzione provvisoria in quanto non si è ancora proceduto alla fondamentale revisione del cosiddetto bicameralismo perfettamente paritario con la conseguente trasformazione del Senato della Repubblica in un vero e proprio Senato federale. In quest'ottica, infatti, le funzioni che in via provvisoria vengono ora assegnate alla segreteria tecnica sarebbero svolte dal solo Ufficio del bilancio del Parlamento italiano, al quale spetterebbero quindi tutti i compiti di coordinamento, controllo e monitoraggio del sistema finanziario dello Stato e delle autonomie territoriali.

Il capo III concerne i rapporti finanziari tra Stato, regioni a statuto ordinario ed autonomie locali. Il meccanismo previsto (articolo 8) ruota attorno al concetto di «territorio regionale», che corrisponde geograficamente alla regione a statuto ordinario, ma finanziariamente all'insieme degli enti (comuni, province, città metropolitane, Stato) che in quel territorio sono ricompresi.

L'articolo 9 riguarda il sistema di finanziamento e perequazione dei territori regionali corrispondenti alle regioni a statuto ordinario. Il calcolo dell'attribuzione delle risorse tributarie per le funzioni indicate alla lettera *m)* dell'articolo 117, comma 2, della Costituzione avviene sulla base della clausola del territorio regionale più ricco: definiti i fabbisogni complessivi sulla base di indicatori di bisogni e stime di costi *standard* nell'offerta di servizi, si fissano le aliquote relative ai tributi propri regionali e alle compartecipazioni regionali ai tributi erariali, assegnati al finanziamento di queste funzioni, in modo da garantire la copertura integrale dei fabbisogni in almeno un territorio regionale. In sostanza, si calcolano i fabbisogni complessivi per le materie di cui alla suddetta lettera *m),* si calcolano indici sintetici della capacità tributaria e tariffaria complessiva degli enti sub-regionali operanti nel territorio regionale (comuni, province, città metropolitane) destinabili al finanziamento delle materie suddette e si fissano le aliquote dei tributi regionali e delle compartecipazioni regionali in modo da garantire che il complesso di queste risorse sia in grado di finanziare integralmente i fabbisogni sopra determinati in almeno un territorio regionale.

Le aliquote dei tributi regionali e delle compartecipazioni così determinate si applicano a tutti i restanti territori regionali e i territori regionali diversi da quello pienamente autosufficiente ricevono una quota del fondo perequativo che garantisce il finanziamento integrale dei fabbisogni relativi alle funzioni di cui alla suddetta lettera *m)*, da qualunque livello di governo queste siano svolte.

Per il finanziamento di queste e delle restanti funzioni vengono individuati 15 fondi perequativi iscritti nel bilancio dello Stato, suddivisi in due componenti:

1) le spese relative alle materie che rientrano nell'articolo 117, comma 2, lettera *m),* della Costituzione e alle funzioni fondamentali di cui all'articolo 117, comma 2, lettera *p),* della Costituzione;

2) le spese relative alle materie non riconducibili al vincolo di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera *m)* , della Costituzione, né previste all'articolo 119, quinto comma, ivi comprese quelle relative alle funzioni amministrative non ricomprese tra quelle fondamentali ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera *p),* della Costituzione.

L'articolo 10 descrive il sistema di suddivisione del fondo perequativo dei territori regionali tra gli enti titolari delle funzioni amministrative.

Per le spese relative alle materie che rientrano nell'articolo 117, secondo comma, lettera *m)*, della Costituzione, nonché quelle riconducibili all'articolo 117, secondo comma, lettera *p)*, della Costituzione, il fondo perequativo è suddiviso in quattro componenti ed è lo Stato che trasferisce le risorse ai comuni, alle province, alle città metropolitane e alla regione.

Per le spese relative alle materie non riconducibili al vincolo di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera *m)*, della Costituzione e a quelle non ricomprese tra le funzioni fondamentali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera *p)*, della Costituzione, i criteri di riparto sono proposti dalla regione e sono approvati in sede di consiglio delle autonomie locali a maggioranza assoluta dei suoi componenti.

L'articolo 11 stabilisce le modalità di finanziamento e perequazione delle regioni e delle autonomie locali nelle materie riservate alla potestà legislativa esclusiva dello Stato.

L'articolo 12 stabilisce che le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano concorrono al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà ed all'esercizio dei diritti e doveri da essi derivanti, nonché all'assolvimento degli obblighi posti dall'ordinamento comunitario, secondo criteri e modalità stabiliti da norme di attuazione dei rispettivi statuti. In tale contesto, si dovrà tenere conto della dimensione della finanza delle regioni a statuto speciale e delle province autonome rispetto alla finanza pubblica complessiva, delle funzioni da esse effettivamente esercitate e dei relativi oneri, nonché dei livelli di reddito *pro capite*. Le stesse norme di attuazione

interverranno sulle specifiche modalità attraverso le quali lo Stato assicura il conseguimento degli obiettivi costituzionali di perequazione e di solidarietà per le regioni a statuto speciale i cui livelli di reddito *pro capite* siano inferiori alla media nazionale.

L'articolo 13 disciplina gli interventi speciali di cui al quinto comma dell'articolo 119 della Costituzione, i quali devono essere adottati nel rispetto dei principi e criteri direttivi elencati: *a)* definizione delle modalità con le quali gli interventi finalizzati agli obiettivi di cui al quinto comma dell'articolo 119 della Costituzione sono finanziati sulla base di una programmazione pluriennale con contributi speciali dal bilancio dello Stato, con i finanziamenti dell'Unione europea e con i cofinanziamenti nazionali; *b)* confluenza dei contributi speciali dal bilancio dello Stato, mantenendo le proprie finalizzazioni, in appositi fondi destinati ai comuni, alle province, alle città metropolitane e alle regioni a statuto ordinario o speciale; *c)* considerazione delle specifiche realtà territoriali, con particolare riguardo alla realtà socioeconomica, al *deficit* infrastrutturale, ai diritti della persona, ai territori montani; *d)* individuazione, in conformità con il diritto comunitario, di interventi di sostegno attraverso l'utilizzo di strumenti fiscali, con particolare riguardo alla creazione di nuove attività di impresa, all'occupazione, agli investimenti, alla ricerca, al fine di promuovere, in specifici territori, lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, di rimuovere gli squilibri economici e sociali e di favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona; *e)* definizione delle modalità per cui gli obiettivi e i criteri di utilizzazione nonché l'entità delle risorse stanziate dallo Stato ai sensi del presente articolo sono oggetto di intesa in sede di Conferenza unificata, disciplinati all'interno di una programmazione pluriennale, con i provvedimenti annuali che determinano la manovra finanziaria; *f)* facoltà dello Stato di effettuare trasferimenti addizionali in conto capitale a favore dei territori regionali che presentino forti divari nella dotazione infrastrutturale ovvero progetti o programmi di dimensione transnazionale; *g)* alla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al presente disegno di legge, i contributi a specifica destinazione aventi carattere di generalità sono soppressi e l'attuazione degli interventi cui essi sono destinati è finanziata nell'ambito del finanziamento ordinario.

L'articolo 14 contiene i principi e criteri direttivi relativi alle modalità di finanziamento di Roma capitale, rinviando ad un apposito decreto legislativo per l'attuazione, che deve comunque tener conto delle specifiche esigenze di finanziamento derivanti dall'esercizio delle funzioni associate al ruolo di capitale della Repubblica. Fermo restando, quindi, quanto stabilito dalle disposizioni del presente disegno di legge per il finanziamento dei comuni e delle città metropolitane, sono altresì assicurate alla città di Roma, capitale della Repubblica, specifiche quote aggiuntive di tributi erariali, oltre che un proprio patrimonio, commisurato alle funzioni e competenze ad essa attribuite e che comprenda il trasferimento, a titolo non oneroso, al comune di Roma dei beni appartenenti al patrimonio dello Stato non più funzionali alle esigenze dell'Amministrazione centrale.

Il decreto legislativo di disciplina deve inoltre recare una disciplina transitoria in base a cui l'attuazione delle disposizioni relative a Roma capitale ha luogo a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge recante disciplina dell'ordinamento di Roma capitale, ai sensi dell'articolo 114, terzo comma, della Costituzione. Il medesimo decreto legislativo assicura, in via transitoria, l'attribuzione di un contributo a Roma capitale, previa adeguata specificazione dei fabbisogni di servizio e di investimento associati all'esercizio delle funzioni di capitale della Repubblica, nell'ambito delle risorse disponibili.

L'articolo 15 prevede invece che al finanziamento delle città metropolitane si provveda con apposito decreto legislativo previa individuazione delle funzioni alle stesse attribuite. Il finanziamento delle funzioni delle città metropolitane è comunque assicurato, anche attraverso l'attribuzione di specifici tributi, in modo da garantire loro una più ampia autonomia di entrata e di spesa in misura corrispondente alla complessità delle medesime funzioni. Al decreto legislativo è quindi demandato di assegnare alle città metropolitane tributi ed entrate proprie, anche diverse da quelle assegnate ai comuni. Esso deve disciplinare la facoltà delle città metropolitane di applicare tributi in relazione alle spese riconducibili all'esercizio delle loro funzioni fondamentali, e le modalità con cui le città metropolitane, le quali sono previste sostituirsi alle province nell'esercizio delle funzioni esercitate dalle stesse province all'interno del territorio metropolitano, acquisiscano i tributi, le entrate proprie e le quote spettanti dei fondi perequativi attribuiti alle province, in tutto o in quota parte corrispondente a quella del territorio provinciale che entra a far parte del nuovo ente metropolitano.

Per quanto riguarda il patrimonio degli enti locali e delle regioni, l'articolo 16 prevede che esso debba essere disciplinato dai decreti legislativi attribuendo a titolo non oneroso ad ogni livello di governo distinte tipologie di beni, anche attraverso il ricorso alla concertazione in sede di Conferenza unificata, commisurate alle dimensioni territoriali, alle capacità finanziarie ed alle competenze e funzioni effettivamente svolte o esercitate dalle diverse regioni ed enti locali oltre che assegnando beni immobili sulla base del criterio di territorialità. Viene altresì prevista la necessità di

individuare le tipologie di beni di rilevanza nazionale che non possono essere trasferiti, ivi compresi quelli appartenenti al patrimonio culturale nazionale.

L'articolo 17 prevede che al fine di assicurare un'omogenea ed ottimale organizzazione ed erogazione, su tutto il territorio nazionale, delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, il Governo, con uno o più disegni di legge, previo parere della Conferenza unificata, provveda a proporre al Parlamento la disciplina delle modalità di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, sulla base delle metodologie e dei dati elaborati dalla segreteria tecnica di cui all'articolo 7.

L'articolo 18 disciplina un regime transitorio della durata di cinque anni volto a garantire il passaggio graduale dall'attuale sistema a quello a regime. In particolare, viene previsto che: *a)* venga sostituita la formula della regione con quella del territorio regionale, suddividendo le funzioni attualmente svolte dalle regioni a statuto ordinario in funzioni riconducibili al vincolo di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera *m)*, ovvero non riconducibili a tale vincolo; *b)* i fabbisogni finanziari correnti in termini *standard* di ciascun territorio regionale siano calcolati con riferimento alla spesa storica corrente di ciascuna regione a statuto ordinario per le spese relative alle materie di cui all'articolo 8, comma 2, lettera *c),* numero 1); *c)* la capacità fiscale standardizzata di riferimento venga determinata pari alla spesa storica di ciascuna regione a statuto ordinario per le materie di cui all'articolo 8, comma 2, lettera *c),* numero 2); *d)* per il finanziamento delle spese relative alle funzioni di cui all'articolo 8, comma 2, lettera *a),* numero 2) i fabbisogni finanziari in termini *standard* di ciascun ente regionale o locale a cui sono assegnate le corrispondenti funzioni amministrative siano calcolati con riferimento alla spesa storica; *e)* il nuovo schema di finanziamento e di perequazione venga applicato esclusivamente alle funzioni attualmente svolte dalle regioni, dai comuni, dalle province e dalle città metropolitane in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione.

Fermo restando l'avvio del passaggio dalla spesa storica al fabbisogno *standard,* qualora alla data di entrata in vigore dei decreti legislativi non siano ancora state individuate dalla legge le funzioni fondamentali di cui all'articolo 117, comma 2, lettera *p),* della Costituzione, il periodo di transizione di cinque anni previsto decorre dalla successiva entrata in vigore della legge con cui dette funzioni sono individuate.

I fabbisogni finanziari relativi alle spese dei comuni, delle città metropolitane e delle province devono essere determinati considerando il complesso delle funzioni pubbliche esercitate, così come indicate nei certificati a rendiconto degli enti locali, sulla base di quanto previsto dall'articolo 2 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 31 gennaio 1996, n.194, dell'ultimo anno antecedente alla data di entrata in vigore della legge.

Viene infine previsto che il trasferimento di maggiori risorse e più incisive competenze alle regioni, rispetto a quelle attualmente svolte, ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, sia condizionata alla verifica da parte dello Stato di capacità amministrative adeguate da parte delle regioni richiedenti. Al momento del trasferimento delle maggiori risorse e funzioni, lo Stato e la regione richiedente formulano un accordo che prevede il raggiungimento di determinati obiettivi nel campo della funzione assegnata, definendo i fabbisogni *standard* ottimali ed effettivi, e che stabilisce le modalità di monitoraggio e di valutazione del raggiungimento degli obiettivi fissati.

L'articolo 19, infine, prevede che la dimensione del fondo perequativo a favore dei territori regionali venga rivista con cadenza triennale salvo che, nel corso del triennio l'evoluzione degli elementi che entrano nella determinazione dell'entità di tale fondo, in termini di fabbisogni *standard* e di capacità fiscali, sia tale da comportare uno scostamento della dimensione del fondo perequativo rispetto a quella stabilita all'inizio del triennio superiore ad una misura percentuale determinata con i decreti legislativi di cui all'articolo 2. In questo caso lo Stato ha la possibilità di rivedere l'entità del finanziamento del fondo perequativo.

Per i motivi suesposti si auspica un esame in tempi rapidi del presente disegno di legge.

DISEGNO DI LEGGE

Capo I

FINALITÀ E OGGETTO

Art. 1.

(Finalità)

1. La presente legge definisce i principi e i criteri direttivi per l'applicazione dell'articolo 119 della Costituzione, disciplinando il sistema di finanziamento delle regioni e degli enti locali nel rispetto dell'autonomia finanziaria di entrata e di spesa garantita dalla Costituzione ai comuni, alle province,

alle città metropolitane e alle regioni, nonché dei principi di solidarietà e di coesione sociale, in maniera da superare gradualmente, per tutti i livelli istituzionali, il criterio della spesa storica, con la finalità di:

a) ricostruire un rapporto trasparente fra Stato e cittadini sulle decisioni in materia di spesa pubblica e di prelievo fiscale;

b) trasferire alle istituzioni più vicine ai cittadini le decisioni di entrata e di spesa in campi fondamentali dell'intervento pubblico, garantendo a queste istituzioni gli spazi di autonomia necessari per interpretare le diverse esigenze dei cittadini sul territorio;

c) utilizzare meglio le risorse derivanti dalle imposte versate dai cittadini, obbligando le pubbliche amministrazioni a *standard* di efficienza verificabili;

d) concentrare l'attività delle istituzioni, in ambito sia nazionale sia locale, sui livelli e sulla qualità dei servizi pubblici offerti a cittadini e imprese;

e) modernizzare l'amministrazione pubblica, centrale e locale, rafforzare i governi di prossimità nella capacità di fornire i beni pubblici e sostenere i servizi fondamentali sul territorio;

f) semplificare il sistema tributario, ridurre gli adempimenti a carico dei contribuenti, rendere più efficiente l'amministrazione dei tributi, coinvolgere i diversi livelli istituzionali nell'attività di contrasto all'evasione e all'elusione fiscale nonché al coordinamento dell'attività di riscossione.

2. Ai fini di cui al comma 1, la presente legge:

a) detta le regole per il coordinamento della finanza pubblica e stabilisce i criteri per l'istituzione e l'applicazione di tributi propri da parte dei comuni, delle province, delle città metropolitane e delle regioni al fine di garantire l'armonia e la coerenza del sistema di imposizione fiscale;

b) disciplina i caratteri e le modalità di riparto delle risorse da assegnare agli enti territoriali con finalità perequative ai sensi dell'articolo 119, terzo comma, della Costituzione, assicurando l'integrale finanziamento del normale svolgimento delle funzioni ad essi attribuite ai sensi del quarto comma del medesimo articolo 119;

c) indica i criteri direttivi per l'attribuzione di risorse aggiuntive e per l'esecuzione di interventi speciali da parte dello Stato in favore di determinati comuni, province, città metropolitane e regioni per le finalità enunciate dall'articolo 119, quinto comma, della Costituzione.

Art. 2.

(Contenuti)

1. Per le finalità indicate all'articolo 1, il Governo, tenendo conto dei risultati, dei confronti e delle valutazioni compiuti dalla segreteria tecnica di cui all'articolo 7, è delegato ad adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi recanti norme per la riorganizzazione dell'ordinamento finanziario dei comuni, delle province, delle città metropolitane e delle regioni, aventi ad oggetto:

a) le regole fondamentali cui devono attenersi i comuni, le province, le città metropolitane e le regioni per garantire l'armonizzazione dei bilanci pubblici, nonché quelle relative al coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario degli enti territoriali anche in relazione all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione;

b) le regole di coordinamento della finanza dello Stato, delle regioni, delle città metropolitane, delle province e dei comuni in relazione ai vincoli posti dall'Unione europea e dai trattati internazionali;

c) i criteri per la ripartizione dei poteri legislativi tra lo Stato e le regioni in materia di tributi locali;

d) i tributi propri dei comuni, delle province, delle città metropolitane e delle regioni e i caratteri dell'autonomia tributaria degli stessi enti;

e) la tendenziale correlazione fra i tributi di cui alla lettera *d)* e il beneficio connesso alle funzioni esercitate sul territorio in modo da favorire la corrispondenza tra responsabilità finanziaria e amministrativa;

f) i criteri per la determinazione delle aliquote di compartecipazione al gettito dei tributi erariali;

g) l'entità e le regole di variazione dei fondi perequativi, i criteri del loro riparto tra i comuni, le province, le città metropolitane e le regioni, i criteri per la definizione del concorso della fiscalità generale alla perequazione e le aliquote di compartecipazione al gettito dei tributi erariali che alimentano tali fondi;

h) i presupposti e le condizioni in presenza dei quali lo Stato può promuovere iniziative speciali per il perseguimento delle finalità di cui all'articolo 119, quinto comma, della Costituzione, a favore dei comuni, delle province, delle città metropolitane e delle regioni;

i) le procedure per accertare eventuali scostamenti dagli obiettivi stabiliti in relazione ai vincoli comunitari ai sensi della lettera *b)*, nonché gli interventi da porre in atto in tale caso;

l) la struttura del finanziamento della città di Roma, capitale della Repubblica;

m) la struttura del finanziamento delle città metropolitane.

2. I decreti legislativi adottati in attuazione della delega conferita dal comma 1 del presente articolo sono predisposti con l'osservanza dei principi e criteri direttivi contenuti negli articoli 2, 3, 4, 9, 10 e 11 e del comma 3 del presente articolo.

3. I decreti legislativi adottati in attuazione della delega conferita dal comma 1 stabiliscono i termini e le modalità di entrata in vigore della nuova normativa, in relazione all'assegnazione delle funzioni amministrative a enti o a livelli di governo diversi da quelli cui spetta la competenza legislativa. Il Governo, nella predisposizione dei medesimi decreti legislativi, è delegato a coordinare la normativa da essi introdotta con quella prevista dalla legislazione vigente per i comuni, le province e le regioni.

4. Gli schemi dei decreti legislativi di cui alla presente legge sono trasmessi alla Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, di seguito denominata «Conferenza unificata», per l'acquisizione dell'intesa prevista dall'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, da esprimere entro trenta giorni dalla ricezione dello schema.

Art. 3.

(Coordinamento della finanza pubblica; patto di stabilità e crescita dei comuni, delle province, delle città metropolitane e delle regioni; «patto per la convergenza» dei livelli quantitativi e qualitativi dei servizi essenziali erogati dai comuni, dalle province, dalle città metropolitane e dalle regioni)

1. In relazione al coordinamento della finanza pubblica si applicano i seguenti principi e criteri direttivi:

a) i comuni, le province, le città metropolitane e le regioni adottano per la propria politica di bilancio regole coerenti con quelle derivanti dall'applicazione del patto di stabilità e crescita;

b) i bilanci degli enti di cui alla lettera *a)* devono essere redatti in base a criteri predefiniti e uniformi, coerenti con quelli che disciplinano la redazione del bilancio dello Stato. La registrazione delle poste di entrata e di spesa nei bilanci dello Stato, delle regioni, delle città metropolitane, delle province e dei comuni deve essere eseguita in forme che consentano di ricondurle ai criteri rilevanti per l'osservanza del patto di stabilità e crescita. I decreti legislativi di cui all'articolo 2 stabiliscono le date entro cui devono essere approvati i bilanci preventivi degli enti territoriali in coerenza con i processi di coordinamento e codecisione di cui all'articolo 11;

c) la legge dello Stato disciplina il coordinamento dinamico della finanza pubblica e, in particolare, delle fonti di copertura che consentono di finanziare integralmente il normale svolgimento delle funzioni attribuite ai comuni, alle province, alle città metropolitane e alle regioni;

d) nell'ambito della legge di cui alla lettera *c)*, si tiene conto dei fabbisogni *standard* necessari per il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera *m)*, della Costituzione, nonché delle funzioni fondamentali ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera *p)*, della Costituzione;

e) i fabbisogni *standard* ottimali sono stimati sulla base della descrizione qualitativa dei servizi di cui alla lettera *d)*, di stime di bisogni della popolazione, della valutazione del costo unitario efficiente per la loro erogazione e dell'obiettivo quantitativo di copertura del servizio stabilito dalle normative di settore, ovvero da quelle emanate ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera *m)*, della Costituzione;

f) i fabbisogni *standard* effettivi sono individuati, nell'ambito della legge di coordinamento dinamico della finanza pubblica di cui alla lettera *c)*, con il metodo della programmazione triennale a scorrimento annuale, attraverso la definizione degli obiettivi che regioni, città metropolitane, province e comuni devono perseguire con riferimento ai costi unitari e ai livelli qualitativi e quantitativi dei servizi essenziali da erogare ai sensi della lettera *d)*;

g) i fabbisogni *standard* effettivi individuati con le modalità di cui alla lettera *f)*, devono essere compatibili con gli obiettivi aggregati di finanza pubblica derivanti dai vincoli europei, nonché con un percorso dinamico di convergenza ai fabbisogni *standard* ottimali di cui alla lettera *e)*, denominato «patto per la convergenza»;

h) con la stessa legge di coordinamento dinamico della finanza pubblica di cui alla lettera *c)*, possono essere stabiliti obiettivi di comparto per le regioni, le città metropolitane, le province e i comuni, in relazione all'andamento della finanza pubblica e nel rispetto degli obiettivi fissati a livello europeo;

i) il disegno di legge di coordinamento dinamico della finanza pubblica è presentato dal Governo alle Camere insieme con il Documento di programmazione economico-finanziaria, previa una fase di confronto e di valutazione congiunta da iniziare entro il mese di aprile in sede di Conferenza

unificata; tale disegno di legge è qualificato come provvedimento collegato alla manovra di bilancio; esso è discusso e approvato dalle Camere entro il 31 ottobre;

l) il Documento di programmazione economico-finanziaria fissa anche, su base almeno triennale, per ciascun livello di governo territoriale, il livello programmato dei saldi, da rispettare sia in sede di bilancio di previsione sia in sede di consuntivo, il livello di ricorso al debito, nonché il livello programmato della pressione fiscale complessiva, anche tenendo conto dei nuovi spazi di autonomia tributaria assegnati alle regioni, alle città metropolitane, alle province e ai comuni;

m) la conciliazione degli interessi tra i diversi livelli di governo interessati all'attuazione delle norme sul federalismo fiscale è oggetto di confronto e di valutazione congiunta in sede di Conferenza unificata;

n) l'utilizzo degli avanzi di amministrazione e il trattamento dei disavanzi sono disciplinati in coerenza con gli obiettivi del patto di stabilità e crescita adottato dall'Unione europea;

o) il riordino del sistema della tesoreria unica comporta il versamento dei tributi regionali e locali direttamente ai tesorieri degli enti territoriali competenti;

p) lo Stato, d'intesa con la Conferenza unificata e avvalendosi della segreteria tecnica di cui all'articolo 7, costruisce e aggiorna una banca dati comprendente indicatori di costo, di copertura e di qualità dei servizi di cui alla lettera *d)* del presente comma. Tali indicatori sono utilizzati per definire, d'intesa con la Conferenza unificata, i fabbisogni *standard* ottimali ed effettivi di cui alle lettere *e)* ed *f)* e per valutare il grado di raggiungimento degli obiettivi di servizio ai fini del «patto per la convergenza» di cui alla lettera *g)*;

q) in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi assegnati ai singoli enti o ai comparti, lo Stato attiva, d'intesa con la Conferenza unificata, un procedimento, denominato «piano per il conseguimento degli obiettivi di convergenza», volto ad accertare le cause degli scostamenti e a stabilire le azioni correttive da intraprendere, anche fornendo agli enti ovvero ai comparti la necessaria assistenza tecnica e utilizzando, ove possibile, il metodo della diffusione delle migliori pratiche fra gli enti dello stesso livello;

r) qualora gli scostamenti dagli obiettivi del «patto per la convergenza» abbiano caratteristiche permanenti e sistematiche e non ci siano le condizioni per attuare il procedimento di cui alla lettera *q),* lo Stato può esercitare i poteri sostitutivi di cui all'articolo 120 della Costituzione. Sono inoltre definiti i meccanismi sanzionatori, i quali prevedono sanzioni commisurate all'entità dello scostamento tra gli obiettivi programmati e i risultati conseguiti. In particolare, è previsto un sistema di sanzioni efficaci ed effettive a carico degli enti inadempienti e dei loro rappresentanti politici fino alla previsione della loro ineleggibilità in caso di gravi violazioni, nonché di incentivi in favore degli enti che conseguono gli obiettivi programmati. Le sanzioni possono comportare l'applicazione di misure automatiche per l'incremento delle entrate tributarie ed extra-tributarie, l'adozione di provvedimenti sostitutivi nonché, nei casi di estrema gravità, lo scioglimento degli organi degli enti inadempienti. Le sanzioni si applicano anche nel caso di mancato rispetto dei criteri uniformi di redazione dei bilanci, predefiniti ai sensi della lettera *b)*;

s) al fine di assicurare il raggiungimento degli obiettivi riferiti ai saldi di finanza pubblica, le regioni, sulla base di criteri stabiliti con accordi sanciti in sede di Conferenza unificata e nel rispetto degli obiettivi programmati di finanza pubblica, possono adattare per gli enti locali del territorio regionale, previa intesa in sede di consiglio delle autonomie locali, ove costituito, le regole e i vincoli posti dal legislatore nazionale, in relazione alla diversità delle situazioni finanziarie esistenti nelle regioni stesse.

Art. 4.

(Principi fondamentali di coordinamento del sistema tributario)

In relazione al coordinamento del sistema tributario, si applicano i seguenti principi e criteri direttivi:

a) rispondenza della disciplina dei singoli tributi e del sistema tributario nel suo complesso a razionalità e coerenza; rispetto dei limiti imposti dai vincoli comunitari e dai trattati e accordi internazionali; esclusione di ogni forma di doppia imposizione;

b) esclusione, in ogni caso, della deducibilità degli oneri fiscali nell'applicazione di tributi, anche se appartenenti a diverse categorie, i cui proventi non siano devoluti al medesimo livello di governo;

c) esclusione di interventi sulle basi imponibili e sulle aliquote dei tributi che non siano del proprio livello di governo; ove i predetti interventi siano effettuati dallo Stato sulle basi imponibili e sulle aliquote riguardanti i tributi degli enti locali, i tributi delle regioni istituiti e regolati da leggi statali e le compartecipazioni ai tributi erariali, essi sono possibili solo se prevedono la contestuale adozione di misure per la completa compensazione tramite modifica di aliquota o attribuzione di altri tributi e previa quantificazione finanziaria delle predette misure nella Conferenza di cui all'articolo 6;

d) semplificazione del sistema tributario, tendenziale uniformità degli adempimenti posti a carico dei contribuenti e contenimento dei costi di gestione e degli adempimenti dell'amministrazione finanziaria e dei contribuenti; rispetto, nell'istituzione, nella disciplina e nell'applicazione dei tributi, dei principi contenuti nello statuto dei diritti del contribuente di cui alla legge 27 luglio 2000, n. 212;

e) definizione di modalità che assicurino a ciascun soggetto titolare del tributo l'accesso diretto alle anagrafi e a ogni altra banca dati utile alle attività di gestione tributaria;

f) efficienza, efficacia e imparzialità dell'azione delle pubbliche amministrazioni;

g) definizione di una disciplina dei tributi locali in modo da consentire anche una più piena valorizzazione della sussidiarietà orizzontale;

h) divieto di introdurre trattamenti agevolativi regionali e locali che possano determinare discriminazioni tra residenti ovvero restrizioni all'esercizio delle libertà economiche all'interno del territorio della Repubblica;

i) previsione che la legge regionale possa, con riguardo alle materie non assoggettate a imposizione da parte dello Stato e nei limiti di cui alla lettera *a)*:

1) istituire tributi regionali e anche locali;

2) determinare le materie nelle quali i comuni, le province e le città metropolitane possono, nell'esercizio della propria autonomia, attivare tributi locali e introdurre variazioni delle aliquote o agevolazioni;

l) previsione che, per i tributi regionali destinati al finanziamento delle funzioni di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera *m)*, della Costituzione, le regioni:

1) non possano modificare le basi imponibili;

2) possano modificare l'aliquota, le detrazioni e le deduzioni, nei limiti stabiliti dalla legge statale;

m) previsione che i tributi regionali, anche se necessari al finanziamento delle funzioni di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera *m)*, della Costituzione, non siano soggetti a vincolo di destinazione;

n) previsione che i comuni, le province e le città metropolitane possano attivare i tributi propri di cui alla lettera *i)*, numero 2), solo se afferiscono alle materie determinate dalla legge statale o regionale;

o) previsione che la legge statale non possa intervenire, salva intesa, nelle materie assoggettate a imposizione con legge regionale ai sensi della lettera *i)*;

p) previsione che la legge statale possa comunque introdurre tributi locali la cui applicazione è subordinata all'entrata in vigore di una legge regionale ai sensi della lettera *i),* ovvero, in assenza di questa, ad una delibera del singolo ente locale interessato;

q) revisione e razionalizzazione del sistema dell'imposizione sugli immobili anche in relazione alla riforma del catasto, trasferimento ai comuni della titolarità nonché dei relativi proventi e l'attribuzione ai comuni di forme ulteriori di autonomia impositiva sul patrimonio immobiliare;

r) revisione e razionalizzazione del sistema dell'imposizione sugli autoveicoli, anche al fine di rafforzare l'autonomia impositiva delle province;

s) coordinamento della nuova disciplina con quella vigente e introduzione di un regime transitorio.

Capo II

SEDI DI CONTROLLO E CODECISIONE

Art. 5.

(Commissione parlamentare bicamerale per l'attuazione del federalismo fiscale)

1. Entro trenta giorni dalla data di pubblicazione della presente legge nella *Gazzetta Ufficiale*, è istituita la Commissione parlamentare bicamerale per l'attuazione del federalismo fiscale, di seguito denominata «Commissione», composta da quindici senatori e quindici deputati, nominati rispettivamente dal Presidente del Senato della Repubblica e dal Presidente della Camera dei deputati nel rispetto della proporzione esistente tra i gruppi parlamentari, sulla base delle designazioni dei gruppi medesimi.

2. La Commissione elegge tra i propri componenti un Presidente, due Vice Presidenti e due segretari che formano l'ufficio di presidenza. La Commissione si riunisce per la sua prima seduta entro venti giorni dalla nomina dei suoi componenti per l'elezione dell'ufficio di presidenza.

3. Alle sedute della Commissione partecipa una rappresentanza delle autonomie territoriali composta da tre sindaci, da tre presidenti di provincia e da tre presidenti di regione nominati dalla Conferenza unificata. Essi possono intervenire nella discussione senza diritto di voto, possono presentare emendamenti ed esprimere osservazioni sui pareri posti in votazione. Possono essere

altresì interrogati dai parlamentari e dai rappresentanti del Governo su specifiche questioni attinenti alle materie trattate.

4. La Commissione:

a) esprime i pareri previsti dalla presente legge;

b) verifica lo stato di attuazione di quanto previsto dalla presente legge e ne riferisce ogni sei mesi alle Camere. A tal fine può richiedere tutte le informazioni necessarie alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica di cui all'articolo 6.

5. Gli schemi dei decreti legislativi previsti dalla presente legge sono trasmessi alla Commissione per l'acquisizione del parere che viene espresso entro sessanta giorni dalla data di trasmissione degli schemi dei decreti.

6. Qualora il Governo non intenda conformarsi ai pareri parlamentari di cui al presente articolo, ritrasmette con le sue osservazioni e con eventuali modificazioni i testi alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica. Decorsi trenta giorni dalla data di ritrasmissione, i decreti sono emanati anche in mancanza di nuovo parere.

7. La Commissione può chiedere una sola volta ai Presidenti delle Camere una proroga di venti giorni per l'adozione del parere, qualora ciò si renda necessario per la complessità della materia o per il numero di schemi trasmessi nello stesso periodo all'esame della Commissione.

8. Qualora sia richiesta, ai sensi del comma 7, la proroga per l'adozione del parere, e limitatamente alle materie per cui essa sia concessa, i termini per l'esercizio della delega sono prorogati di venti giorni. Trascorso il termine di cui al comma 7 ovvero quello prorogato ai sensi del presente comma, il parere si intende espresso favorevolmente. Nel computo dei predetti termini non viene considerato il periodo di sospensione estiva dei lavori parlamentari.

9. Per l'esame degli schemi di decreti legislativi che le sono trasmessi, la Commissione può costituire una o più sottocommissioni per l'esame preliminare di singoli schemi di decreto. In ogni caso il parere sullo schema di decreto legislativo deve essere approvato dalla Commissione in seduta plenaria.

Art. 6.

(Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica)

1. Entro sessanta giorni dalla data di pubblicazione della presente legge nella *Gazzetta Ufficiale*, è istituita, nell'ambito della Conferenza unificata, la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica di seguito denominata «Conferenza», come organismo stabile di coordinamento della finanza pubblica. Essa è presieduta dal Ministro dell'economia e delle finanze, ed è composta dal Ministro dell'interno, per i rapporti con le regioni, per la semplificazione normativa, delle riforme per il federalismo, per la pubblica amministrazione e l'innovazione e, rispettivamente, da tre rappresentanti delle regioni, delle province e dei comuni, designati dalla Conferenza unificata.

2. Il funzionamento della Conferenza è disciplinato da un regolamento adottato dalla Conferenza unificata.

3. La Conferenza:

a) concorre alla definizione degli obiettivi di finanza pubblica per comparto, anche in relazione ai livelli di pressione fiscale e di indebitamento; concorre alla definizione degli obiettivi compresi nel patto per la convergenza; concorre alla definizione delle procedure per accertare eventuali scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica e promuove l'attivazione degli eventuali interventi necessari per il rispetto di tali obiettivi; verifica la loro attuazione ed efficacia; avanza proposte per la determinazione degli indici di virtuosità e dei relativi incentivi; vigila sull'applicazione dei meccanismi di premialità, sul rispetto dei meccanismi sanzionatori e sul loro funzionamento; concorre alla promozione e al monitoraggio dei piani per il conseguimento degli obiettivi di convergenza;

b) concorre alla definizione delle procedure per la determinazione dei costi e dei fabbisogni *standard*, degli obiettivi di servizio e delle migliori pratiche relative alle materie e alle funzioni per le quali sono riconosciuti i finanziamenti dei fondi perequativi;

c) propone criteri per il corretto utilizzo del fondo perequativo secondo principi di efficacia, efficienza e trasparenza e ne verifica l'applicazione;

d) assicura la verifica del funzionamento del nuovo ordinamento finanziario di comuni, province, città metropolitane e regioni; assicura altresì la verifica delle relazioni finanziarie tra i livelli diversi di governo proponendo eventuali modifiche o adeguamenti del sistema;

e) è sede di condivisione e di verifica della congruità delle basi informative finanziarie e tributarie delle amministrazioni statali e territoriali;

f) propone gli elementi per la definizione delle procedure per l'accertamento di eventuali scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica e dagli obiettivi del patto per la convergenza di cui all'articolo 3, comma 1, lettera *g).*

Art. 7.

(Segreteria tecnica per l'attuazione del federalismo fiscale)

1. Presso la Conferenza unificata è istituita la segreteria tecnica per l'attuazione del federalismo fiscale, di seguito denominata «segreteria tecnica».

2. La segreteria tecnica svolge le attività istruttorie e di supporto necessarie sia al funzionamento della Conferenza, sia della Commissione. Essa, in particolare, elabora le basi informative e le banche dati necessarie alla costruzione di indicatori finanziari, tributari e relativi all'offerta di servizi. Svolge, inoltre, attività consultiva per il riordino dell'ordinamento finanziario di comuni, province, città metropolitane e regioni e delle relazioni finanziarie intergovernative. A tale fine, le amministrazioni statali, regionali e locali sono tenute a fornire i necessari elementi informativi che verranno loro richiesti.

3. La segreteria tecnica è istituita con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza e la Commissione, adottato entro trenta giorni dalla prima seduta della Conferenza stessa. Il decreto disciplina l'organizzazione e il funzionamento della segreteria tecnica, individuando gli uffici di livello dirigenziale e le unità di personale dell'organico della Ragioneria generale dello Stato, dell'ISTAT (Istituto nazionale di statistica), dell'ISAE (Istituto di studi e analisi economica) e di altre amministrazioni statali, nonché delle regioni e degli enti locali e delle loro strutture associative, che sono trasferite alla segreteria tecnica, nel limite complessivo di 40 unità, nonché il trasferimento delle relative risorse finanziarie attualmente in dotazione alle amministrazioni cedenti, necessarie alla copertura degli oneri derivanti dall'attuazione del presente comma.

4. Nell'esercizio delle sue funzioni, la segreteria tecnica si avvale della collaborazione e delle competenze degli uffici e dei servizi competenti per materia del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.

5. La segreteria tecnica ha diritto di corrispondere con tutte le pubbliche amministrazioni, con gli enti di diritto pubblico, con i concessionari di pubblici servizi e con le aziende che erogano servizi pubblici locali, e di chiedere ad essi, oltre a notizie ed informazioni, la collaborazione per l'adempimento delle sue funzioni.

Capo III

RAPPORTI FINANZIARI TRA STATO, REGIONI A STATUTO ORDINARIO ED AUTONOMIE LOCALI

Art. 8.

(Principi e criteri direttivi sulle modalità di esercizio dei rapporti finanziari tra Stato, regioni a statuto ordinario ed autonomie locali)

1. Ai fini dell'applicazione delle disposizioni del presente capo, per «territorio regionale» si intende l'insieme della regione, dei comuni, delle province e delle città metropolitane il cui operato è riferito al territorio di una determinata regione.

2. Al fine di adeguare le regole di finanziamento delle materie e delle funzioni svolte nei territori regionali dalle regioni a statuto ordinario e dalle autonomie locali al principio di autonomia tributaria fissato dall'articolo 119 della Costituzione, i decreti legislativi di cui all'articolo 2 sono adottati secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

a) individuazione delle materie oggetto di finanziamento e perequazione con riferimento alle aree di intervento pubblico assegnate alla competenza legislativa regionale;

b) riferimento ai territori regionali nella determinazione dei fabbisogni di spesa e delle dotazioni finanziarie rilevanti ai fini della definizione delle modalità di finanziamento e di perequazione, indipendentemente dall'ente territoriale che in tale territorio ricade e dalla sua titolarità della suddetta spesa o della suddetta dotazione finanziaria;

c) definizione dei diversi sistemi di finanziamento e perequazione dei territori regionali corrispondenti alle regioni a statuto ordinario, da applicare alle spese correnti relative alle materie riservate alla potestà legislativa concorrente o esclusiva delle regioni, ai sensi, dell'articolo 117, terzo e quinto comma, della Costituzione; tali spese sono:

1) spese riconducibili al vincolo di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera *m)*, della Costituzione;

2) spese previste all'articolo 119, quinto comma, della Costituzione;

3) spese non riconducibili alle tipologie di cui ai numeri 1) e 2);

d) attribuzione ai territori regionali di risorse tributarie sufficienti a consentire, ad aliquote *standard*, il finanziamento delle spese in conto capitale degli enti territoriali che ricadono in tali territori,

calcolato tenendo conto della media attualizzata delle spese per investimenti consuntivati nei dieci anni precedenti al primo anno di applicazione della riforma, delle capacità di autofinanziamento delle amministrazioni senza ricorso al debito e di un sistema di indicatori e di obiettivi finalizzato alla valutazione dei fabbisogni infrastrutturali del territorio di riferimento e dei costi necessari per la loro realizzazione;

e) soppressione dei trasferimenti statali diretti al finanziamento delle spese di cui alla lettera *c)*, numeri 1) e 3);

f) definizione delle modalità per cui le spese riconducibili alla lettera *c)*, numero 1), sono determinate nel rispetto dei costi *standard* associati ai livelli essenziali delle prestazioni fissati dalla legge statale, da erogare in condizioni di efficienza e di appropriatezza su tutto il territorio nazionale;

g) definizione delle modalità di finanziamento delle spese connesse alle funzioni fondamentali dei comuni, delle province e delle città metropolitane, attraverso il ricorso a tributi propri, compartecipazioni al gettito di tributi erariali e mediante un sistema di perequazione statale che garantisca l'integrale copertura delle funzioni svolte e il graduale superamento della spesa storica attraverso l'individuazione di fabbisogni *standard*;

h) previsione che il sistema dei tributi propri regionali e locali e delle compartecipazioni ai tributi erariali non si discosti da quello vigente, fatta salva la possibilità di assegnare tributi esistenti ovvero di istituire nuovi tributi con riferimento all'introduzione di nuove funzioni esercitate in coerenza con il principio del beneficio di cui all'articolo 2, comma 1, lettera *e)*;

i) previsione che, coerentemente con la lettera *h)*, i tributi trasferiti, ovvero di nuova istituzione, facciano riferimento alle seguenti basi imponibili:

1) attività produttive e consumi per le regioni;

2) parco veicolare per le province;

3) popolazione fluttuante per le città metropolitane e per i comuni;

4) immobili e terreni per i comuni;

l) coerenza del sistema di finanziamento e perequazione di cui al presente articolo e agli articoli 9, 10 e 11 con l'attribuzione delle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia previste dall'articolo 116, terzo comma, della Costituzione.

3. In caso di revisione dell'articolo 117 della Costituzione che modifichi le competenze legislative esclusive dello Stato per le nuove competenze eventualmente previste nell'ambito della legislazione esclusiva, sono emanati, entro dodici mesi a decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge, decreti legislativi sulla base dell'articolo 11, comma 1), lettera *a)*, della medesima legge che disciplinano una fase transitoria della durata di non più di cinque anni.

Art. 9.

(Sistema di finanziamento e perequazione dei territori regionali corrispondenti alle regioni a statuto ordinario)

1. Al fine di definire il sistema di finanziamento e di perequazione dei territori regionali, i decreti legislativi di cui all'articolo 2 sono adottati secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

a) per le spese relative alle materie di cui all'articolo 8, comma 2, lettera *c)*, numero 1), il finanziamento avviene mediante:

1) la fissazione delle aliquote relative ai tributi propri e alle compartecipazioni ai tributi erariali dei comuni, delle province, delle città metropolitane e delle regioni di tali territori regionali, assegnati al finanziamento delle suddette materie al livello della capacità fiscale standardizzata, determinata come prodotto tra i livelli minimi di aliquota e le basi imponibili di tali tributi e compartecipazioni che consentano ad un territorio regionale di finanziare integralmente i fabbisogni correnti determinati in termini *standard*;

2) quote del fondo perequativo di cui alla lettera *c)*, numero 1), in modo tale da garantire il finanziamento integrale dei fabbisogni correnti in ciascun territorio regionale;

b) per le spese relative alle materie di cui all'articolo 8, comma 2, lettera *c)*, numero 3), il finanziamento ordinario avviene mediante:

1) la fissazione delle aliquote relative ai tributi propri e alle compartecipazioni ai tributi erariali dei comuni, delle province, delle città metropolitane e delle regioni di tali territori regionali, assegnati al finanziamento delle suddette materie, al livello della capacità fiscale standardizzata di riferimento, determinata come prodotto tra i livelli minimi di aliquota e le basi imponibili di tali tributi e compartecipazioni, che consentano ad un territorio regionale di finanziare integralmente la propria spesa storica;

2) quote del fondo perequativo di cui alla lettera *c)*, numero 2), in modo tale da ridurre adeguatamente le differenze tra i territori con diverse capacità fiscali per abitante senza alterarne

l'ordine e senza impedirne la modifica nel tempo conseguente all'evoluzione del quadro economico territoriale;

c) nel bilancio dello Stato è istituito il fondo perequativo dei territori regionali delle regioni a statuto ordinario. Il fondo è alimentato dalla fiscalità generale e si articola in due parti:

1) la prima riguarda le spese di cui all'articolo 8, comma 2, lettera *c),* numero 1), ovvero quelle di cui all'articolo 8, comma 2, lettera *g),* ed è pari alla somma per tutti i territori regionali delle regioni a statuto ordinario delle differenze tra i fabbisogni finanziari correnti determinati in termini *standard* relativi alle materie di cui all'articolo 8, comma 2, lettera *c)*, numero 1), e la capacità fiscale standardizzata, come definita alla lettera *a)* del comma 1 del presente articolo, riferita ai tributi e alle compartecipazioni dei comuni, delle province, delle città metropolitane e delle regioni di tali territori regionali destinati alla copertura di tali fabbisogni;

2) la seconda riguarda le spese di cui all'articolo 8, comma 2, lettera *c)*, numero 3), della presente legge ivi comprese quelle relative alle funzioni amministrative non ricomprese tra quelle fondamentali ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera *p)*, della Costituzione, ed è pari alla somma per tutti i territori regionali delle regioni a statuto ordinario delle differenze tra la capacità fiscale standardizzata di riferimento, come definita alla lettera *b)*, del comma 1 del presente articolo e la capacità fiscale standardizzata di ciascun territorio regionale. La capacità fiscale standardizzata di ciascun territorio regionale è determinata come prodotto tra i livelli minimi di aliquota di cui alla lettera *b)* e le basi imponibili dei tributi e delle compartecipazioni destinati al finanziamento delle materie di cui all'articolo 8, comma 2, lettera *c)*, numero 3), per ciascun territorio regionale;

d) nel bilancio dello Stato sono istituiti fondi perequativi corrispondenti a ciascun territorio regionale delle regioni a statuto ordinario, finanziati mediante il fondo perequativo dei territori regionali di cui alla lettera *c)*. Le attribuzioni dal fondo perequativo dei territori regionali ai singoli fondi perequativi corrispondono:

1) per le spese relative alle materie di cui all'articolo 8, comma 2, lettera *c),* numero 1), ovvero quelle di cui all'articolo 8, comma 2, lettera *g),* alla differenza per il corrispondente territorio regionale tra i fabbisogni finanziari correnti determinati in termini *standard* e la capacità fiscale standardizzata riferita ai tributi e alle compartecipazioni delle regioni, dei comuni, delle province e delle città metropolitane di tale territorio regionale destinati alla copertura di tali fabbisogni. La capacità fiscale standardizzata di riferimento è determinata secondo le modalità di cui alla lettera *c)*, numero 1), del presente comma;

2) per le spese relative alle materie di cui all'articolo 8, comma 2, lettera *c),* numero 3), ivi comprese quelle relative alle funzioni amministrative non ricomprese tra quelle fondamentali ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera *p)*, della Costituzione, alla differenza per il corrispondente territorio regionale tra la capacità fiscale standardizzata di riferimento e la capacità fiscale standardizzata di tale territorio regionale. La capacità fiscale standardizzata di riferimento e la capacità fiscale standardizzata di ciascun territorio regionale sono determinate secondo le modalità di cui alla lettera *c),* numero 2), del presente comma. Nella determinazione delle attribuzioni dal fondo perequativo dei territori regionali ai singoli fondi perequativi si tiene conto dei costi fissi più elevati relativi alla dimensione delle regioni più piccole attraverso l'assegnazione di trasferimenti aggiuntivi;

3) sia per spese di cui al numero 1) sia per spese di cui al numero 2), le capacità fiscali standardizzate sono determinate con l'esclusione delle variazioni prodotte dall'esercizio dell'autonomia tributaria delle singole regioni;

e) le attribuzioni dei fondi di cui alla lettera *d)* sono assegnate senza vincolo di destinazione.

Art. 10.

(Sistema di finanziamento e perequazione delle regioni a statuto ordinario e delle autonomie locali nelle materie riservate alla potestà legislativa concorrente o esclusiva delle regioni e nelle funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane)

1. Al fine di definire il sistema di finanziamento e di perequazione relativamente alle spese derivanti dall'esercizio delle funzioni amministrative connesse alle materie riservate alla potestà legislativa concorrente o esclusiva delle regioni, attribuite alle regioni, ai comuni, alle province e alle città metropolitane dalle leggi dello Stato e delle regioni in coerenza con l'articolo 118, primo comma, della Costituzione, e con la determinazione da parte dello Stato delle funzioni fondamentali degli enti locali prevista dall'articolo 117, secondo comma, lettera *p)* della Costituzione, i decreti legislativi di cui all'articolo 2 stabiliscono i criteri per ripartire le risorse assegnate ai fondi perequativi corrispondenti a ciascun nel territorio regionale fra i diversi enti effettivamente titolari delle funzioni amministrative secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

a) per le spese relative alle materie di cui all'articolo 8, comma 2, lettera *c),* numero 1), ovvero quelle di cui all'articolo 8, comma 2, lettera *g),* il riparto effettuato dallo Stato deve consentire a

ciascun ente che svolge le corrispondenti funzioni amministrative il pieno soddisfacimento dei livelli essenziali tenendo conto dei tributi propri derivati e delle compartecipazioni assegnati ai comuni, alle province e alle città metropolitane dallo Stato ed eventualmente dalla regione valutati ad aliquote *standard*. A tal fine, ciascun fondo perequativo degli enti compresi nel territorio regionale delle regioni a statuto ordinario è suddiviso in quattro componenti destinate ai comuni, alle province, alle città metropolitane e alle regioni. Lo Stato trasferisce le risorse così determinate ai comuni, alle province, alle città metropolitane e alla regione secondo una scansione temporale prestabilita;

b) per le spese relative alle materie di cui all'articolo 8, comma 2, lettera *c),* numero 3), ivi comprese quelle relative alle funzioni amministrative non ricomprese tra quelle fondamentali ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera *p)*, della Costituzione, i criteri di riparto adottati da ciascuna regione a statuto ordinario sono determinati su proposta della regione approvata in sede di Consiglio delle autonomie dalla maggioranza assoluta dei suoi componenti, tenendo conto dei tributi propri e delle compartecipazioni assegnati ai comuni, alle province e alle città metropolitane dallo Stato e dalla regione valutati ad aliquote *standard*. In caso di mancato accordo, lo Stato esercita il potere sostitutivo di cui all'articolo 120, secondo comma, della Costituzione. La regione attribuisce le risorse alla regione stessa, ai comuni, alle province e alle città metropolitane entro venti giorni dalla decisione sul riparto. In ogni caso, tali risorse non rientrano nella disponibilità della regione fino a che essa non abbia provveduto a trasferirle ai comuni, alle province e alle città metropolitane.

2. Resta salva la facoltà per le regioni di provvedere a ulteriori forme di perequazione degli enti compresi nei rispettivi territori, sentito il Consiglio delle autonomie.

3. I decreti legislativi di cui all'articolo 2 individuano le modalità e le procedure con cui le regioni a statuto ordinario possono, d'intesa con il Consiglio delle autonomie ove costituito, definire un diverso sistema di finanziamento e di perequazione per i comuni di minore dimensione, tenendo conto delle specificità dei contesti locali e del criterio di adeguatezza per l'organizzazione delle funzioni fondamentali. In tale caso lo Stato trasferisce alla regione la corrispondente quota parte del fondo di cui al comma 1 e la regione organizza il trasferimento perequativo eventualmente integrato con le risorse aggiuntive derivanti dall'autonomia tributaria della regione.

Art. 11.

(Sistema di finanziamento e perequazione delle regioni a statuto ordinario e delle autonomie locali nelle materie riservate alla potestà legislativa esclusiva dello Stato)

1. Al fine di definire il sistema di finanziamento e di perequazione relativamente alle spese derivanti dall'esercizio delle funzioni amministrative sulle materie riservate alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, attribuite ai comuni, alle province, alle città metropolitane e alle regioni dalle leggi dello Stato e delle regioni in coerenza con l'articolo 118, primo comma, della Costituzione, e con la determinazione da parte dello Stato delle funzioni fondamentali degli enti locali prevista dall'articolo 117, secondo comma, lettera *p)* della Costituzione, i decreti legislativi di cui all'articolo 2 stabiliscono che lo Stato assegna trasferimenti perequativi ai comuni, alle province, alle città metropolitane e alle regioni cui sono assegnate le corrispondenti funzioni amministrative secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

a) sulle spese riconducibili al vincolo di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera *m),* della Costituzione, il finanziamento da parte dello Stato agli enti a cui sono attribuite le corrispondenti funzioni amministrative deve essere tale da rendere possibile in ciascun ente il pieno soddisfacimento dei fabbisogni correnti determinati in termini *standard* tenendo conto dei tributi propri derivati assegnati ai comuni, alle province e alle città metropolitane dallo Stato ed eventualmente dalla Regione valutati ad aliquote *standard*;

b) sulle spese non riconducibili al vincolo di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera *m)*, della Costituzione, il finanziamento da parte dello Stato agli enti a cui sono attribuite le corrispondenti funzioni amministrative si ispira al criterio della perequazione della capacità fiscale tenendo conto dei tributi propri derivati assegnati ai comuni, alle province e alle città metropolitane dallo Stato ed eventualmente dalla regione valutati ad aliquote *standard.*

Capo IV

COORDINAMENTO DELLA FINANZA DELLE REGIONI A STATUTO SPECIALE E DELLE PROVINCE AUTONOME

Art. 12.

(Coordinamento della finanza delle regioni a statuto speciale e delle province autonome)

1. Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano, nei limiti consentiti dai rispettivi statuti speciali, concorrono al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà ed all'esercizio dei diritti e doveri da essi derivanti, nonché all'assolvimento degli obblighi

posti dall'ordinamento comunitario, secondo criteri e modalità stabiliti da norme di attuazione dei rispettivi statuti, da definire, con le procedure previste dagli statuti medesimi, entro il termine stabilito per l'emanazione dei decreti legislativi di cui all'articolo 2 e secondo il principio del superamento del criterio della spesa storica di cui all'articolo 3, comma 1, lettere *d), e), f)* e *g).*

2. Le norme di attuazione di cui al comma 1 tengono conto della dimensione della finanza delle predette regioni e province autonome rispetto alla finanza pubblica complessiva, delle funzioni da esse effettivamente esercitate e dei relativi oneri, anche in considerazione degli svantaggi strutturali permanenti e del *deficit* nelle dotazioni infrastrutturali, ove ricorrano, e dei livelli di reddito *pro capite* che caratterizzano i rispettivi territori o parte di essi, rispetto a quelli corrispondentemente sostenuti per le medesime funzioni dallo Stato, dal complesso delle regioni e, per le regioni e province autonome che esercitano le funzioni in materia di finanza locale, dagli enti locali. Le medesime norme di attuazione disciplinano altresì le specifiche modalità attraverso le quali lo Stato assicura il conseguimento degli obiettivi costituzionali di perequazione e di solidarietà per le regioni a statuto speciale i cui livelli di reddito *pro capite* siano inferiori alla media nazionale.

3. Le disposizioni di cui al comma 1 sono attuate, nella misura stabilita dalle norme di attuazione degli statuti speciali e alle condizioni stabilite dalle stesse norme in applicazione dei criteri di cui al comma 2, anche mediante l'assunzione di oneri derivanti dal trasferimento o dalla delega di funzioni statali alle medesime regioni a statuto speciale e province autonome ovvero da altre misure finalizzate al conseguimento di risparmi per il bilancio dello Stato, nonché con altre modalità stabilite dalle norme di attuazione degli statuti speciali. Inoltre, le predette norme, per la parte di propria competenza:

a) disciplinano il coordinamento tra le leggi statali in materia di finanza pubblica e le corrispondenti leggi regionali e provinciali in materia, rispettivamente, di finanza regionale e provinciale, nonché di finanza locale nei casi in cui questa rientri nella competenza della regione a statuto speciale o provincia autonoma;

b) definiscono i principi fondamentali di coordinamento del sistema tributario con riferimento alla potestà legislativa attribuita dai rispettivi statuti alle regioni a statuto speciale e alle province autonome in materia di tributi regionali, provinciali e locali.

4. Il Governo, nell'ambito delle competenze previste in relazione alle norme di attuazione delle regioni speciali di cui al comma 1, acquisisce il parere delle Commissioni parlamentari competenti prima di emanare i relativi decreti legislativi.

5. A fronte dell'assegnazione di ulteriori nuove funzioni alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano, così come alle regioni a statuto ordinario, rispettivamente le norme di attuazione e i decreti legislativi di cui all'articolo 2 definiranno le modalità di finanziamento.

Capo V

INTERVENTI SPECIALI

Art. 13.

(Interventi di cui al quinto comma dell'articolo 119 della Costituzione)

1. I decreti legislativi di cui all'articolo 2 della presente legge, con riferimento all'attuazione dell'articolo 119, quinto comma, della Costituzione, sono adottati secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

a) definizione delle modalità con le quali gli interventi finalizzati agli obiettivi di cui all'articolo 119, quinto comma, della Costituzione sono finanziati sulla base di una programmazione pluriennale con contributi speciali dal bilancio dello Stato, con i finanziamenti dell'Unione europea e con i cofinanziamenti nazionali;

b) confluenza dei contributi speciali dal bilancio dello Stato, mantenendo le proprie finalizzazioni, in appositi fondi destinati ai comuni, alle province, alle città metropolitane e alle regioni a statuto ordinario o speciale;

c) considerazione delle specifiche realtà territoriali, con particolare riguardo alla realtà socio-economica, al *deficit* infrastrutturale, ai diritti della persona, ai territori montani;

d) individuazione, in conformità con il diritto comunitario, di interventi di sostegno attraverso l'utilizzo di strumenti fiscali, con particolare riguardo alla creazione di nuove attività di impresa, all'occupazione, agli investimenti, alla ricerca, al fine di promuovere, in specifici territori, lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, di rimuovere gli squilibri economici e sociali e di favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona;

e) definizione delle modalità per cui gli obiettivi e i criteri di utilizzazione nonché l'entità delle risorse stanziate dallo Stato ai sensi del presente articolo sono oggetto di intesa in sede di

Conferenza unificata, disciplinati all'interno di una programmazione pluriennale, con i provvedimenti annuali che determinano la manovra finanziaria;

f) facoltà dello Stato di effettuare trasferimenti addizionali in conto capitale a favore dei territori regionali che presentino forti divari nella dotazione infrastrutturale ovvero progetti o programmi di dimensione transnazionale;

g) alla data di entrata in vigore dei decreti legislativi previsti dal presente articolo i contributi a specifica destinazione aventi carattere di generalità sono soppressi e l'attuazione degli interventi cui essi sono destinati è finanziata nell'ambito del finanziamento ordinario.

Capo VI

FINANZIAMENTO DELLA CITTÀ DI ROMA, CAPITALE DELLA REPUBBLICA, E DELLE CITTA METROPOLITANE

Art. 14.

(Finanziamento della città di Roma, capitale della Repubblica)

1. Con specifico decreto legislativo, adottato in base all'articolo 2, è disciplinata, ai sensi degli articoli 114, terzo comma, e 119 della Costituzione, l'assegnazione delle risorse alla città di Roma tenendo conto delle specifiche esigenze di finanziamento derivanti dall'esercizio delle funzioni associate al ruolo di capitale della Repubblica, previa la loro determinazione specifica.

2. Fermo quanto stabilito dalla presente legge per il finanziamento dei comuni e delle città metropolitane, per le finalità di cui al comma 1 sono altresì assicurate alla città di Roma, capitale della Repubblica, specifiche quote aggiuntive di tributi erariali.

3. Salvo quanto previsto dall'articolo 16 della presente legge, il decreto legislativo di cui al comma 1, con riguardo all'attuazione dell'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, stabilisce i princìpi generali per l'attribuzione alla città di Roma, capitale della Repubblica, di un proprio patrimonio, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi specifici:

a) attribuzione alla città di Roma di un patrimonio commisurato alle funzioni e competenze ad essa attribuite;

b) trasferimento, a titolo non oneroso, al comune di Roma dei beni appartenenti al patrimonio dello Stato non più funzionali alle esigenze dell'amministrazione centrale.

4. Il decreto legislativo di cui al comma 1 reca una disciplina transitoria in base a cui l'attuazione delle disposizioni di cui ai commi 1, 2 e 3 del presente articolo ha luogo a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge recante disciplina dell'ordinamento di Roma capitale, ai sensi dell'articolo 114, terzo comma, della Costituzione. Il medesimo decreto legislativo assicura, in via transitoria, l'attribuzione di un contributo a Roma capitale, previa adeguata specificazione dei fabbisogni di servizio e di investimento associati all'esercizio delle funzioni di capitale della Repubblica, nell'ambito delle risorse disponibili.

Art. 15.

(Finanziamento delle città metropolitane)

1. Con specifico decreto legislativo, adottato in base all'articolo 2 della presente legge, è disciplinata, ai sensi degli articoli 114, primo comma, e 119 della Costituzione, l'assegnazione delle risorse necessarie allo svolgimento delle funzioni delle città metropolitane, previa loro individuazione specifica.

2. Il finanziamento delle funzioni delle città metropolitane è assicurato, anche attraverso l'attribuzione di specifici tributi, in modo da garantire loro una più ampia autonomia di entrata e di spesa in misura corrispondente alla complessità delle medesime funzioni. Il decreto legislativo di cui al comma 1 assegna alle città metropolitane tributi ed entrate proprie, anche diverse da quelle attribuite ai comuni; disciplina la facoltà delle città metropolitane di applicare tributi in relazione alle spese riconducibili all'esercizio delle loro funzioni fondamentali; disciplina le modalità con cui le città metropolitane, che possono sostituirsi alle province nell'esercizio da esse esercitate all'interno del territorio metropolitano, acquisiscono i tributi, le entrate proprie e le quote spettanti dei fondi perequativi attribuiti alle province, in tutto o in quota parte corrispondente a quella del territorio provinciale che entra a far parte del nuovo ente metropolitano.

Capo VII

PATRIMONIO DI REGIONI ED ENTI LOCALI

Art. 16.

(Patrimonio di comuni, province, città metropolitane e regioni)

1. I decreti legislativi di cui all'articolo 2 della presente legge, con riguardo all'attuazione dell'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, stabiliscono i principi generali per l'attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) attribuzione a titolo non oneroso ad ogni livello di governo di distinte tipologie di beni, commisurate alle dimensioni territoriali, alle capacità finanziarie ed alle competenze e funzioni effettivamente svolte o esercitate dalle diverse regioni ed enti locali;

b) attribuzione dei beni immobili sulla base del criterio di territorialità;

c) ricorso alla concertazione in sede di Conferenza unificata, ai fini dell'attribuzione dei beni a comuni, province, città metropolitane e regioni;

d) individuazione delle tipologie di beni di rilevanza nazionale che non possono essere trasferiti, ivi compresi i beni appartenenti al patrimonio culturale nazionale.

Capo VIII

LIVELLI ESSENZIALI DELLE PRESTAZIONI

Art. 17.

(Determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni)

1. In attuazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera *m)*, della Costituzione, al fine di assicurare un'omogenea ed ottimale organizzazione ed erogazione, su tutto il territorio nazionale, delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, il Governo predispone uno o più disegni di legge, previo parere della Conferenza unificata, volti a disciplinare le modalità di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni di cui al citato articolo 117, secondo comma, lettera *m)*, della Costituzione.

2. L'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni è determinata, previa intesa con la Conferenza unificata, sulla base delle metodologie e dei dati elaborati dalla segreteria tecnica.

3. Gli schemi dei provvedimenti volti alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni sono sottoposti al parere delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per gli effetti finanziari e della Commissione che si esprimono nei termini previsti dai rispettivi regolamenti parlamentari.

Capo IX

ATTUAZIONE DEL NUOVO SISTEMA DI COMPETENZE E TRASFERIMENTI

Art. 18.

(Transizione)

1. I decreti legislativi di cui all'articolo 2 disciplinano una fase transitoria della durata di cinque anni diretta a garantire il passaggio graduale dall'attuale sistema a quello a regime, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) sostituzione della formula della regione con quella del territorio regionale, suddividendo le funzioni attualmente svolte dalle regioni a statuto ordinario in funzioni riconducibili al vincolo di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera *m)*, della Costituzione ovvero non riconducibili a tale vincolo;

b) i fabbisogni finanziari correnti in termini *standard* di ciascun territorio regionale sono calcolati con riferimento alla spesa storica corrente di ciascuna regione a statuto ordinario per le spese relative alle materie di cui all'articolo 8, comma 2, lettera *c)*, numero 1);

c) la capacità fiscale standardizzata di riferimento è determinata pari alla spesa storica di ciascuna regione a statuto ordinario per le materie di cui all'articolo 8, comma 2, lettera *c)*, numero 3);

d) per il finanziamento delle spese relative alle funzioni di cui all'articolo 8, comma 2, lettera *c)*, numero 2) i fabbisogni finanziari in termini *standard* di ciascun ente regionale o locale a cui sono assegnate le corrispondenti funzioni amministrative sono calcolati con riferimento alla spesa storica;

e) previsione che il nuovo schema di finanziamento e di perequazione venga applicato esclusivamente alle funzioni attualmente svolte dai comuni dalle province, dalle città metropolitane e dalle regioni;

f) fermo restando l'avvio del passaggio dalla spesa storica al fabbisogno *standard,* qualora alla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui all'articolo 2 non siano ancora state individuate dalla legge le funzioni fondamentali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera *p)*, della Costituzione, il periodo di transizione decorre dalla successiva entrata in vigore della legge con cui dette funzioni sono individuate;

g) i fabbisogni finanziari relativi alle spese dei comuni, delle città metropolitane e delle province sono determinati considerando il complesso delle funzioni pubbliche esercitate, così come indicate nei certificati a rendiconto degli enti locali, sulla base di quanto previsto dall'articolo 2 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 31 gennaio 1996, n. 194, dell'ultimo anno antecedente alla data di entrata in vigore della presente legge;

h) previsione che la devoluzione di maggiori risorse e più incisive competenze alle regioni, rispetto a quelle attualmente svolte, ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, sia condizionata alla verifica da parte dello Stato di capacità amministrative adeguate da parte delle regioni richiedenti. Al momento della devoluzione delle maggiori risorse e funzioni, lo Stato e la regione richiedente formulano un accordo che prevede il raggiungimento di determinati obiettivi nel campo della funzione assegnata, definendo i fabbisogni *standard* ottimali ed effettivi, ai sensi dell'articolo 3, comma 1, lettere *e), f)* e *g),* della presente legge. L'accordo stabilisce le modalità di monitoraggio e di valutazione del raggiungimento degli obiettivi fissati, applicando le metodologie di cui all'articolo 3, comma 1, lettere *p)* e *q),* della presente legge. In caso di scostamenti permanenti e sistematici si applica quanto previsto all'articolo 3, comma 1, lettera *r),* della presente legge.

Capo X

REVISIONE NEL TEMPO DEL SISTEMA DI FINANZIAMENTO E PEREQUAZIONE DEGLI ENTI TERRITORIALI

Art. 19.

(Revisione della dimensione del sistema perequativo)

1. A seguito della conclusione della fase di transizione di cui all'articolo 18, la dimensione del fondo perequativo dei territori regionali di cui all'articolo 9, comma 1, lettera *c)*, è rivista con cadenza triennale. Se nel corso del triennio l'evoluzione degli elementi che entrano nella determinazione dell'entità di tale fondo, in termini di fabbisogni *standard* e di capacità fiscali, è tale da comportare uno scostamento della dimensione del fondo perequativo rispetto a quella stabilita all'inizio del triennio superiore ad una misura percentuale determinata con i decreti legislativi di cui all'articolo 2, lo Stato rivede l'entità del finanziamento del Fondo medesimo.

DOCUMENTAZIONE

CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA
XVI LEGISLATURA

Resoconto stenografico della Commissione parlamentare per le questioni regionali

Seduta del 29/10/2008

Indagine conoscitiva sull'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione in relazione al nuovo assetto di competenze riconosciute alle regioni ed alle autonomie locali in materia di federalismo fiscale

Audizione di rappresentanti di Confedilizia.

PRESIDENTE. L' ordine del giorno reca, nell' ambito dell' indagine conoscitiva sull' attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, in relazione al nuovo assetto di competenze riconosciute alle regioni ed alle autonomie locali in materia di federalismo fiscale, l'audizione di rappresentanti di Confedilizia.
Sono oggi presenti l' avvocato Corrado Sforza Fogliani, presidente di Confedilizia, l' avvocato Giorgio Spaziani Testa, segretario generale, e l' avvocato Giovanni Gagliani Caputo, funzionario, che ringrazio per aver risposto a questo nostro invito.
Do la parola al presidente di Confedilizia, Corrado Sforza Fogliani.

CORRADO SFORZA FOGLIANI, *Presidente di Confedilizia* . Signor presidente, siamo noi che ringraziamo lei e l'intera Commissione per aver accettato la nostra richiesta di essere auditi.
Come loro hanno già probabilmente potuto vedere - credo siano state fatte a cura degli uffici, che ringraziamo, le copie sufficienti - abbiamo predisposto un documento per accelerare i lavori dell'audizione, sapendo che ve ne sono altre fissate a breve.
Il documento si divide sostanzialmente in tre parti: federalismo competitivo; nostre considerazioni sul disegno di legge governativo; proposte che ci permettiamo di presentare all' attenzione della Commissione.
Quanto al federalismo competitivo, Confedilizia sottolinea che un federalismo non può essere definito effettivamente tale se non è competitivo. Solitamente si dice che nel federalismo si vota con le gambe, quindi trasferendosi nei territori che sanno assicurare migliori servizi a minori costi. Crediamo che questo possa e debba essere il criterio generale al quale si deve ispirare una riforma federale, in assenza del quale forse ci si troverebbe dinanzi a un federalismo zoppo.
Nella seconda parte del documento, che attiene al disegno di legge governativo vero e proprio, abbiamo sottolineato positivamente la previsione di classificazione delle spese, che, pur non corrispondendo a quanto da noi auspicato, vale a dire la reintroduzione del vecchio criterio di spese obbligatorie e facoltative, costituisce certamente una sua prima attuazione.
Esprimiamo, invece, preoccupazione per l' istituzione di tributi propri da parte degli enti locali, accompagnata da disposizioni che derogano in materia di aliquote, le quali, a nostro avviso, sono altrettanto preoccupanti. In effetti, si dice abitualmente che in tutta Europa o, addirittura, in tutto il mondo la tassazione sugli immobili costituisce la base delle finanze locali; tuttavia, si tratta di un'affermazione più gridata indiscriminatamente che non dimostrata. In realtà, in fatti, il tributo locale, ove istituito, è estremamente variegato. Quando esso - come in taluni casi, non in tutti - è collegato agli immobili, si basa su una precisa correlazione ai servizi, in relazione al beneficio che dai servizi appprestati dagli enti locali gli immobili ricevono in forma più o meno accentuata, dal quale non si può prescindere. Allo stesso modo, non ci pare accettabile che i tributi di scopo non siano collegati a precise opere pubbliche e solo ad esse. Anche in questo caso si tratta di correlare il

tributo relativo al principio del beneficio recato, principio che - lo ricordo - era già stato accettato dalle autonomie locali, in sede di commissioni di studio, per la definizione dei meccanismi strutturali del federalismo fiscale.
Si chiede poi un chiarimento più che altro lessicale. Quando si dice che «gli enti locali, entro i limiti fissati dalle leggi, possono disporre del potere di modificare le aliquote dei tributi loro attribuiti da tali leggi», la formulazione adottata non permette di capire se questa facoltà sia attribuita agli enti locali solo in relazione ai tributi istituiti con leggi regionali o anche a quelli istituiti dallo Stato. Questa formulazione, secondo noi, esige un chiarimento, anche perché se questa previsione si riferisse anche alle leggi regionali, sarebbe tale da vanificare sostanzialmente il contenuto della lettera *a)* dell'articolo 10 dello stesso disegno di legge.
L'ultima parte del documento contiene alcune proposte che non illustro nemmeno, dal momento che sono di una semplicità esemplare, anche nella loro descrizione. A nostro parere, se inserite nella riforma federale, esse vanificerebbero la possibilità dei cittadini di incidere sull'attività degli enti locali. Ciò avverrebbe, ad esempio, se si sottoponesse la modifica delle aliquote di imposta e l'istituzione eventuale di tributi di scopo alla possibilità di lanciare un referendum in proposito, così come avviene in Svizzera, la «patria del federalismo».
Ho sintetizzato molto brevemente il nostro documento che, d'altra parte, è a sua volta un semplice riassunto delle nostre idee. Ringrazio dell'attenzione e rimango a disposizione per eventuali richieste di chiarimento che dovessero essere formulate dai commissari.

PRESIDENTE. Grazie, presidente. Il vostro documento è più che esaustivo.
Do la parola ai colleghi che intendono intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

MARIO PEPE (PD). Acquisisco le note della Confedilizia, ma ritengo che siano riferite soltanto ai fini patrimoniali, com'è negli interessi dell'associazione. Vorrei sapere se Confedilizia ha immaginato l'impatto in sede autonomistica di questo provvedimento, se applicato così com'è, in assenza dei costi dei servizi standard che bisogna successivamente determinare. Mi pare che questa sia la preoccupazione.

CORRADO SFORZA FOGLIANI, *Presidente di Confedilizia*. Calcoli non ne abbiamo fatti, anche perché potranno essere concretamente eseguiti solo a seguito dei decreti attuativi. Oggi esiste una legge delega abbastanza ampia, che non credo identifichi ancora esattamente i tributi che potranno essere istituiti e, quindi, l'impatto che la riforma potrà avere anche sulla finanza locale.

PRESIDENTE. Ringrazio il presidente Sforza Fogliani per il contributo dato alla nostra indagine conoscitiva. Sarà poi nostra cura farvi avere i risultati del nostro lavoro a conclusione della stessa. Dichiaro conclusa l'audizione.

Audizione di rappresentanti di Confcommercio.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sull'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, in relazione al nuovo assetto di competenze riconosciute alle regioni ed alle autonomie locali in materia di federalismo fiscale, l'audizione di rappresentanti di Confcommercio.
Sono presenti il dottor Costante Persiani, vicedirettore generale e direttore per le politiche legislative di Confcommercio, la dottoressa Francesca Stifano, responsabile relazioni istituzionali, il dottor Paolo Conti, del settore fiscalità di impresa, il dottor Antonio Castellucci, dell'ufficio stampa, e il signor Giovanni Battista D'Angelo.
Do la parola al direttore generale di Confcommercio, Costante Persiani.

COSTANTE PERSIANI, *Vicedirettore generale di Confcommercio*. Desidero, innanzitutto, ringraziarvi per l'apprezzato invito a partecipare a questa audizione.
Entro subito nel tema premettendo che alla riforma federalista del 2001, al nostro interno, ma anche tra Confcommercio e gli organismi istituzionali, sono seguiti anni di dibattito. Si è trattato di un dibattito costruttivo, dal momento che siamo sempre stati consci dell'assoluta positività, ma anche della irreversibilità del processo costituzionale federalista. In secondo luogo, abbiamo sempre seguito tutti gli aspetti del dibattito, proprio nell'ottica della nostra responsabilità nel valutare l'impatto sulle imprese e sul tessuto economico. Devo dire che la presentazione del disegno di legge governativo S. 1117, che viene esaminato congiuntamente ad altre proposte delle quali si cerca di fondere i significati, ci offre uno spunto adeguato. Soprattutto, il suo collegamento con parte integrante della manovra finanziaria si può valutare come un'occasione di importanza economico-istituzionale, quindi non solamente di materia.
A tale riguardo, vorrei fare una premessa. È sicuramente importante che, insieme a queste norme, venga completato il federalismo istituzionale, vale a dire l'altro pilastro su cui si svolgerà l'applicazione di questa disciplina; questa sostanzialmente deve indicare - e su questo tutte le imprese sono attente -sedi e procedure certe ed efficaci che legittimino le scelte condivise per consentire la partecipazione a tutti i livelli di governo, anche del mondo economico, e per favorire la gestione delle varie leve fiscali che saranno dislocate, come già sono in parte, sul territorio.
Dal punto di vista del dialogo è sicuramente meritevole la volontà di questa Commissione di acquisire i primi elementi informativi su aspetti che possono essere considerati positivi o critici. Ritengo positiva la volontà di un nuovo patto fiscale, nel quale la responsabilità di entrata si salda con le responsabilità di spesa. Questo è il valore pregnante degli obiettivi. È sicuramente altrettanto pregnante l'intenzione di garantire una distribuzione di risorse, anche con la perequazione interregionale, che tenga altresì conto dei princìpi di solidarietà e di coesione sociale.
Un altro principio che voglio sottolineare come rilevante è la rendicontabilità a tutti i livelli di territorio, che mi pare essere un tratto distintivo di un nuovo rapporto di trasparenza e di grande responsabilità tra amministratori da una parte e amministrati dall'altra (tra cui a maggior ragione le imprese). Mi pare che sia un indice di grande civiltà fiscale.
Devo dire che alcuni deterrenti, sempre nell'ottica di questa trasparenza, sono assolutamente positivi. Per fare un esempio pregnante ricordo l'ineleggibilità per quegli amministratori che non abbiano raggiunto gli obiettivi loro assegnati e che, quindi, siano stati responsabili di dissesti di natura economico-amministrativa. Credo che questo sia un obiettivo importante.
Credo che la costruzione del sistema che realizzi l'assetto di autonomia previsto dall'articolo 119 della Costituzione sia di là da venire, ma sicuramente i presupposti già esistono. Certamente cambieranno i rapporti tra i livelli di governo, in quanto quello locale non potrà più essere considerato, come oggi, una finanza derivata da quella che è l'indicazione centrale, ma sarà una finanza autonoma con compiti importanti. Ci saranno sicuramente dei *caveat,* perché sarà un processo assistito. I *caveat* dovranno comunque assicurare la tenuta del sistema, anche nelle fasi transitorie.
Per quanto riguarda i compiti, sicuramente importante è l'autonomia quasi totale delle regioni nelle materie non riservate allo Stato e lo è ancora di più il coordinamento subregionale, affidato alle regioni. Penso che su questa struttura si inseriranno delle politiche tributarie erariali, con lo sviluppo di una nuova architettura. Ci sarà una grande produzione di tributi locali, una volta che saranno predisposti la regolamentazione e l'indirizzo della regione. Sicuramente ci sarà, per quanto attiene ai soggetti della legge n. 142 del 1990, l'autonomia locale costituita dalla città metropolitana. Anche questo è un elemento innovativo, ma bisognerà comunque prima realizzare la parte amministrativa, cioè le città metropolitane e poi avremo anche questo interlocutore sotto il profilo della legislazione tributaria.
La legge statale darà solamente un indirizzo per assicurare una modulazione equa che solo lo Stato può controllare. Si tratterà, comunque, sicuramente di una modulazione leggera. Questo, però, non può non sollevare la nostra preoccupazione, e anche quella di tutte le aziende rappresentate, perché

bisognerà trovare sistemazioni e regolamentazioni che garantiscano il consumatore e il cittadino imprenditore. Pensate solamente a 8.100 comuni, che, una volta avuto l' *imprimatur* della regione, possono produrre norme. Già adesso i comuni tendono a svolgere controlli su qualsiasi aspetto e certamente non vorremmo che facessero esperimenti di fisco creativo. Da questo punto di vista, è un rischio il fatto che ci sia una pluralità di soggetti in grado di produrre norme.
Qualche attenzione, poi, merita anche il sistema di *governance*, visto che saranno numerosi gli enti che produrranno le norme. Ad essi si contrappone tuttora - la legge non prevede diversamente, almeno ad oggi - un unico sistema del contenzioso tributario. Questo fatalmente risentirà di tradizioni ed orientamenti decennali; quindi, a mio avviso, l'amministrazione finanziaria e le varie sedi dell' Agenzia delle entrate dovranno essere integrate da un elemento che possa essere un interprete più fedele della *ratio* delle normative locali. Anche in quel caso, dunque, bisognerà trovare un sistema federalistico, sotto il profilo dei controlli, dell'amministrazione e della gestione del contenzioso.
Non credo né ho mai creduto nelle funzioni surrogatorie centrali in materie demandate al decentramento territoriale. Le potestà impositive devono essere vigilate mediante una sorta di controllo centrale, che sarà quello del Governo, il quale dovrà sicuramente garantire l'equilibrio del sistema tributario in termini di pressione fiscale. Il disegno di legge attualmente al vostro esame garantisce l'equità sostanzialmente con tre princìpi: l'esclusione della doppia imposizione, basata su un unico presupposto; l'esclusione di interventi su basi imponibili o aliquote di competenza di altri livelli di governo; soprattutto, la semplificazione del sistema, con la riduzione degli adempimenti e la maggiore efficienza dell' amministrazione finanziaria. Ci saranno sicuramente riduzioni delle imposte tributarie statali, che devono essere in misura adeguata alla più ampia autonomia locale, in modo da arrivare alla conseguente riduzione delle risorse umane e tecniche impiegate a livello statale.
Credo che sarà decisiva la fase transitoria del passaggio dal criterio di spesa storico a quello dei costi standard e, quindi, anche della quantificazione delle risorse e della perequazione interregionale. Questo è un altro elemento che ci preoccupa: la giusta individuazione di parametri logici reali - quindi non teorici, come a volte si è tentato di fare in tecnica legislativa - per definire un concetto che attualmente, a nostro avviso, non è né chiarito né dato per scontato dall' attuale testo, vale a dire il concetto di capacità fiscale delle regioni. Ai fini della perequazione, come sapete, questo è determinante. Noi vorremmo sapere se questo concetto sarà derivato dal gettito di tutte le imposte nella regione oppure sarà desunto dalle basi imponibili dichiarate, oppure ancora dalle basi imponibili teoriche, che tengano conto anche dell'ipotetica evasione e, quindi, di studi condotti dall' ISTAT su questo punto. Credo che questo problema dovrà essere attentamente valutato, magari anche grazie al nostro contributo dettato dall'esperienza, perché l'adozione di uno o l'altro di questi parametri porterà differenze enormi nei meccanismi perequativi. Altro elemento delicato è il trasferimento al territorio della lotta all' evasione e all' elusione. Ci saranno forme premiali nelle unioni fra i comuni e questo è sicuramente un aspetto positivo. Accanto a questo, però, chiediamo con forza - non ci pare che l' attuale testo sia nemmeno sufficiente - la garanzia del presidio dei diritti dei cittadini e, per quanto ci riguarda, dei «cittadini impresa». Dico questo perché lo spirito di questa norma - che richiede trasparenza e un controllo politico, ma anche della cittadinanza, sui meccanismi - si occupa poco delle tutele. Noi sappiamo che bisognerà rifarsi allo strumento, tuttora valido, dello statuto dei diritti dei contribuenti e ai relativi princìpi di tutela e di garanzia. Questo statuto, secondo noi, è stato dimenticato completamente dal testo, senza tener conto che esso è avallato dalla giurisprudenza di Cassazione e costituzionale e che sicuramente è valido tutt' oggi, non solo in sede centrale, ma anche in sede locale. Esso merita, comunque, di essere inserito, addirittura come criterio direttivo, nella riforma del federalismo, sia a livello locale che a livello nazionale.
Per quanto riguarda la rimodulazione dei tributi, voglio sottolineare come l'introduzione di tributi a livello locale sia da considerare anche come un' occasione che potrà essere utilizzata dalle autonomie funzionali. Voi sapete che le imprese fanno parte già di autonomie importanti come le

camere di commercio, ma sicuramente la rimodulazione potrà essere anche utilizzata per consentire, in questa su ssidiarietà o rizzontale, m iglioramenti de ll'economia, delle inizia tive di accre scimento del valore economico del territorio, con nuovi scenari.
Credo che la partecipazione dei cittadini im prese alle iniziative di sviluppo del territorio possa essere coniugata con la leva fis cale e strategica degli enti locali, con oculate ma mirate esenzioni ed agevolazioni nei periodi in cui queste saranno po ssibili. Naturalm ente ci rendiam o c onto che non tutti i periodi econom ici sono adatti per fare ques to discorso. Tuttavia, stiam o parlando di una riforma che durerà nel tempo e quindi è bene sottolinearlo fin da subito.
Per quanto riguarda la p erequazione, voglio sottolinea re inv ece l'estrema sperequazione che esis te in questo mom ento tra le varie re gioni. Il rapporto del gettito in alcune casi arriva ad essere addirittura d i 1 a 3. Qu esto è uno dei pun ti n on anco ra risolti, sui q uali noi offriam o la no stra collaborazione, m a soprattu tto so ttolineiamo la nos tra preoccupazione, perc hé un equilibrio da questo punto di vista è la chiave del successo dell'iniziativa.
Relativamente alle a ltre misure di imminente attuazione, vog lio sottoporre all'attenzione di questa Commissione alcune reg ole che dev ono essere defi nite in m aniera m olto pr ecisa: i m eccanismi di regionalizzazione dell' IRAP, a partire da gennaio del 2009; g li studi di settore, che dal 2009 dovrebbero essere integrati con la partecipazione anche degli enti locali che collaboreranno (oltre i soliti attori, tra i quali noi); soprattutto bisognerà sviluppare maggiormente gli osservatòri regionali che in alcune regioni funzionano, in alcune m eno, in altre per niente o risultano essere incom pleti. A m io avviso, questo sarà un m eccanismo importa ntissimo, in quanto tale org ano dà prec ise garanzie per contrastare eventu ali tendenze verso la doppia im posizione e la progressività dei meccanismi impositivi. Secondo m e, dovrà ess ere un oss ervatorio a m onitorare la fase transitoria e le necessarie gradualità. Credo ch e gli o sservatòri, inoltr e, sa ranno importanti per coniugare i fabbisogni reali con le eventuali de rive di creatività fiscale che dovesse ro verificarsi in sede locale.
Passo ad un'ultima annotazione che, per noi, è an che sindacalmente di primo livello. A m io avviso, è fondam entale che le nostre orga nizzazioni svolgano una funzione importante n ell'ambito delle sedi di controllo sull' attuazione di questa riform a. Cit o la conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, alla quale sp etterà la verifica e il m onitoraggio dell' intera operazione, m a penso anche alla n ecessità d i creare altri organism i di c onfronto e monitoraggio a livello locale, che non possono esse re solam ente gli osservatòri regionali. Credo che dovranno essere co involte anche le rappres entanze delle pr incipali organizzazioni im prenditoriali con la previsione d i cam ere di com pensazione che con sentano di monitorare innanzitu tto l' efficacia, ma anche la regolarità della nuova imposizione locale.
A tal riguardo, m i permetto di nom inare i consigli delle autonomie locali, già previsti dall' articolo 123 della C ostituzione, che potrebb ero rapp resentare le cam ere di compensazion e di cui so pra. Alcune regioni li hanno già previs ti nei propri statuti; ad esem pio la Lom bardia ha previsto la partecipazione, oltre ch e delle a ssociazioni di impresa, anche dei com uni e delle province. Credo che organismi di questo genere possano dare forza alla riforma affinché la stessa abbia successo.

PRESIDENTE. Do la parola ai co lleghi che inte ndano intervenire per porre quesiti o form ulare osservazioni.

LUCIANO PIZZETTI. Innanzitutto ringrazio il dottor Persiani e i suoi colleghi.
Credo che abbia posto l' esigenza giustissim a di ra pportare l' intervento sul federalismo fiscale al tema della riform a del codice delle autonom ie, ossi a al chi fa che cosa. Altrimenti, è del tutto evidente che siam o in balìa deg li e venti. Pera ltro, questa Comm issione potrà, negli atti che do vrà assumere, sollecitare lo sviluppo congiunto dei due processi; infatt i, diversam ente rischiam o di creare un meccanismo che non funziona bene.
Su un tem a, però, m i sento di racco gliere la vos tra preo ccupazione, m a anche di sottolin eare ch e non credo che andremo nella direzione dei «cento fiori». Mi riferisco al fatto che saranno ben chiari gli organi cui compete la funzione legislativa e quelli cui competono funzioni inerenti al prelievo. Il

massimo che potrà accadere è l'esistenza di tasse di scopo. Tuttavia, da questo punto di vista è tutta la materia che deve essere approfondita, anche con il contributo vostro e delle associazioni varie che dispiegano le proprie attività nel nostro Paese e che svolgono una funzione importante dal lato non solo economico, ma anche della costruzione dei processi. Altrimenti, non si capirebbe bene perché siamo intorno a questo tavolo a ragionare insieme.
Avete posto diversi temi, su cui non intervengo, perché il vostro cruccio è il cruccio di tutti, trattandosi di un processo *in itinere*. Peraltro, sostengo che dovremmo assegnare il premio Nobel a chi saprà ben definire il cosiddetto costo standard. Questo sarà un tema delicatissimo sul quale si svilupperanno non poche questioni.
Un tema che ho colto positivamente nella sua considerazione - sebbene lei, dottor Persiani, lo abbia definito diversamente - è quello della sussidiarietà. Di fatto, lei l'ha posto relativamente non solo allo statuto del consumatore, ma anche alla funzione che le vostre organizzazioni possono svolgere in ambito territoriale. Lei ha chiamato in causa le autonomie funzionali, ambito nel quale si possono sviluppare approfondimenti e iniziative. Penso, infatti, che il tema del federalismo - federalismo fiscale, ma anche in termini generali - non abbia soltanto un carattere di verticalità, riguardi quindi non solo il rapporto tra istituzioni, ma anche fra istituzioni e società. Diversamente, non si capisce bene quale impianto dovremmo individuare. In questo senso ho apprezzato le vostre considerazioni e anche la volontà di mettere l'accento in particolare su alcuni aspetti. Credo che la vostra attenzione dovrà accompagnarci non solo nella fase della definizione della legge delega, ma anche in quella dei decreti attuativi, dove sta il cuore e oserei dire il «pane» di tutta questa riforma verso la quale ci siamo incamminati.

PRESIDENTE. Do la parola al dottor Persiani per la replica.

COSTANTE PERSIANI, *Vicedirettore generale di Confcommercio*. Sono d'accordo con l'onorevole Pizzetti sul fatto che adesso stiamo esaminando presupposti, manifestando - probabilmente anche in anticipo - timori, tuttavia costruttivi e collaborativi. Anche il suo intervento, del resto, va nella direzione di incanalare un discorso che serva al Paese.
Credo che i decreti delegati siano la questione più importante all'interno di questo quadro, quindi sicuramente chiederemo di esserci e faremo in proposito di tutto, nel senso che qualunque pressione legittima di *lobbying* - in senso positivo - dovrà essere esercitata per rendere la legge applicabile ed equa.
A mio avviso, quando esisteranno sistemi equi, il quadro fiscale non potrà che essere per le aziende migliore di quello attuale. Non fatico a pensare che ci sarà meno evasione e, probabilmente, anche meno pressione fiscale. Le due cose vanno di pari passo con un aumento dei contribuenti, nel caso non ve ne siano a sufficienza o qualcuno di loro non versi per quanto dovuto.
Per quanto riguarda il nostro contributo a livello locale, è una delle nostre prime preoccupazioni e del resto noi serviamo a questo. Tutte le organizzazioni strutturate sul territorio possono, con un obiettivo comune, essere utili e dare una mano. Abbiamo le strutture, abbiamo l'esperienza, abbiamo i CAF - tanto per essere chiari - quindi sicuramente chiederemo con forza che le camere di consultazione vengano attivate, proprio perché la materia ci interessa tantissimo.
Peraltro, presidente, se lei ritiene, faremo pervenire un documento che contiene tutte queste nostre considerazioni, in modo che sia messo a disposizione della Commissione.

PRESIDENTE. Restiamo in attesa di tale documento, che poi sarà nostra cura distribuire a tutti i commissari.
Ringrazio i rappresentanti di Confcommercio e dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 15,10.

CAMERA DEI DEPUTATI – XVI LEGISLATURA

Commissione parlamentare per le questioni regionali
Resoconto di giovedì 30 ottobre 2008

Indagine conoscitiva sull'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione in relazione al nuovo assetto di competenze riconosciute alle regioni ed alle autonomie locali in materia di federalismo fiscale.

Audizione di rappresentanti di Confcooperative.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sull'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, in relazione al nuovo assetto di competenze riconosciute alle regioni ed alle autonomie locali in materia di federalismo fiscale, l'audizione di rappresentanti di Confcooperative.

Sono presenti il dottor Maurizio Ottolini, vicepresidente, Fausto Pasqualitti e Maria Ludovica Belluomo, rispettivamente della segreteria generale e del servizio legislativo e legale, che ringrazio per la loro presenza.

Do la parola al dottor Maurizio Ottolini, vicepresidente di Confcooperative.

MAURIZIO OTTOLINI, *Vicepresidente di Confcooperative*. Ringrazio l'onorevole presidente e gli onorevoli componenti della Commissione per l'invito a questa audizione della Commissione per le questioni regionali relativa all'indagine conoscitiva sull'attuazione dell'articolo 119.

Il provvedimento che il Parlamento si appresta a esaminare è per noi molto importante. Le cooperative sono imprese mutualistiche senza scopo di lucro, diffuse e fortemente radicate su tutto il territorio nazionale; per questo motivo, la legge sul federalismo fiscale ci interessa in modo particolare, anche in veste di parte del processo federalista, per l'importanza che la cooperazione ha assunto in alcuni settori che ci stanno particolarmente a cuore come il *welfare*, con le cooperative di solidarietà sociale, e quello delle abitazioni.

Confcooperative rappresenta un sistema di oltre 19 mila imprese, che operano in tutti i settori dell'economia con oltre 480 mila addetti; cifra in crescita, quindi in controtendenza rispetto ad altri settori della nostra economia che hanno segnato il passo in termini di addetti e di fatturato.

Le nostre imprese sviluppano oltre 59 miliardi di euro di fatturato. In particolare, per i suoi legami con il federalismo, il settore della cooperazione sociale conta quasi 5 mila imprese cooperative.

Questo dato è importante perché, come è noto, la cooperazione sociale è nata spontaneamente circa trent'anni fa quando, per diverse ragioni, la famiglia è andata destrutturandosi in seguito all'emancipazione femminile e all'ingresso delle donne, per necessità, nel mondo del lavoro; in conseguenza di ciò, le fasce più deboli, che prima erano accudite all'interno della famiglia, sono rimaste senza protezione.

La risposta della società a questa situazione si è tradotta nelle cooperative sociali, che si sono fatte carico dei bambini, degli anziani, degli ammalati e delle persone diversamente abili. Oggi queste cooperative vivono un momento di difficoltà; la loro stagione di crescita continua ha iniziato a rallentare, le esigenze si stanno concentrando e molti hanno intravisto nell'assistenza sociale non più un servizio ma un *business*, per cui anche la competizione si è fatta serrata.

Questo è il nostro sistema di imprese. Noi crediamo che questo provvedimento debba inquadrarsi nel più generale impegno verso un federalismo effettivo, verso un progetto federalista che risponda alle esigenze dei territori a cui le imprese cooperative sono particolarmente legate. Ribadisco – e non c'è bisogno di dirlo a voi, onorevoli parlamentari – che le cooperative non delocalizzano, bensì nascono

laddove si manifesta un'esigenza, e sono senza scopo di lucro; pertanto, tutto il processo federalista ci riguarda direttamente.

Rispetto a queste riflessioni, vorrei fare molte osservazioni positive, ma vorrei anche esprimere a questa Commissione qualche preoccupazione e qualche riflessione.

Cosa ci attendiamo, noi, dall'attuazione del federalismo fiscale?

Come potrete leggere nella nota che consegniamo all'onorevole presidente per la Commissione – siamo al corrente degli intensi lavori di questi giorni alla Camera e al Senato, quindi non vogliamo portarvi via troppo tempo –, noi ci attendiamo un miglioramento della qualità del funzionamento delle istituzioni; un'amministrazione pubblica più trasparente ed efficiente, che riduca il peso dei costi amministrativi sulle imprese e i cittadini – questo è anche un impegno che abbiamo preso con l'Europa, e che dovremmo cercare di onorare –; un quadro chiaro e condiviso di ripartizione delle risorse finanziarie; infine, un processo di miglioramento di allocazione e di utilizzo delle risorse pubbliche, con conseguente disponibilità in particolare per lo sviluppo delle imprese e, in questo momento, anche per il sostegno alle famiglie.

Purtroppo questa riforma viene proposta e discussa in un momento particolarmente difficile e complesso per la nostra società. Credo che le ultime vicende finanziarie abbiano lasciato tutti un po' più poveri: i ricchi un po' meno ricchi e i poveri più poveri. Infatti è sufficiente pensare al fatto che con un'inflazione ormai stabilmente al di sopra del 4 per cento e con un'inflazione programmata, alla quale si agganciano salari e stipendi, ferma all'1,5 per cento, il *gap* fa sì che, in tre anni, il potere di acquisto di salari e stipendi si ridurrà ulteriormente del 10 per cento. Io credo che questo condizioni sia le vostre scelte, sia il nostro impegno di rappresentanti degli strati sociali più deboli e disagiati.

Questa è una riforma che dovrebbe guardare avanti e travalicare anche le difficoltà e le contingenze del momento; tuttavia, bisogna tenere presente che le fasce di povertà aumentano e che, a quelle già note degli anziani con pensione minima o delle persone senza lavoro, si aggiungono quelle delle famiglie monoreddito e quelle dei precari. Costoro sono i «nuovi poveri», con i quali qualunque legge e qualunque riforma deve fare i conti.

Il nostro è un giudizio complessivamente positivo. Del disegno di legge condividiamo una decisa scelta verso la territorialità e il principio di correlazione tra prelievo fiscale e beneficio. Questo è uno dei passaggi importanti di questa legge: la corresponsabilizzazione degli enti cui viene affidata la gestione delle risorse a qualunque titolo, con i risultati che, da queste risorse, le imprese e la cittadinanza poi si aspettano.

Un altro passaggio cruciale di questa legge è il superamento della spesa storica e la conseguente determinazione della spesa e del fabbisogno sulla base di costi standard – questa è la novità – che siano riconducibili a livelli essenziali di prestazione per i quali, come potrete vedere nella nota, noi raccomandiamo l'utilizzo di dati certi e di obiettivi verificabili anche da parte dei cittadini (sto parlando del principio di perequazione, poiché conosciamo la situazione del nostro Paese e, quindi, tutto va visto anche in relazione alle condizioni di sviluppo più generali).

Per quanto riguarda il modo di procedere, credo non vi sia alternativa. La definizione dei decreti delegati, per i quali il progetto di legge prevede una fittissima consultazione con gli enti locali interessati, ci sembra corretta.

I ventiquattro mesi di tempo previsti dal progetto di legge potrebbero essere considerati «tempi stretti»; tuttavia, crediamo che oggi le esigenze obblighino tutti, sia noi sia il Parlamento, a lavorare con intensità perché, purtroppo, le difficoltà che dovremo affrontare sono grandi.

Ci auguriamo che il federalismo che nascerà sia largamente condiviso non soltanto dalle forze politiche e dal Parlamento, ma anche dal Paese, perché attorno a questo obiettivo potremmo definire le nuove linee di sviluppo dell'Italia.

Non c'è bisogno che vi dica che noi, come rappresentanti di imprese, ma anche di cittadini – perché le cooperative sono imprese di persone –, ci auguriamo che si vada verso una diminuzione progressiva

del carico fiscale, sia nei confronti delle famiglie, sia nei confronti delle imprese; invece, uno dei maggiori timori che si percepiscono oggi è proprio quello che, anziché andare verso una riduzione del carico fiscale, si possa andare, al contrario, verso un suo ulteriore incremento.

Un'altra preoccupazione che invece riguarda la possibile diversificazione delle imposizioni – che sarà inevitabile, proprio per effetto del federalismo – è che questa crei condizioni inique di svantaggio competitivo tra le imprese. In merito a ciò credo che la Conferenza permanente sia quanto mai necessaria e opportuna affinché queste sperequazioni non si traducano in svantaggi competitivi per quelle imprese che sarebbero, così facendo, beffate due volte: caricate di fiscalità aggiuntiva e non sufficientemente pronte a vincere la competizione derivante anche dalla differenziazione dei carichi fiscali.

In questo, noi siamo aiutati dalle previsioni della legge, ossia dall'Osservatorio, nella fase di costruzione dei decreti delegati, e dalla Conferenza, nella fase di gestione della fiscalità definita da questa legge. L'utilizzo dei nuovi strumenti informatici ci consente di avere, in tempo reale, una lettura di tutte le situazioni territoriali.

Auspichiamo che questo provvedimento si inserisca in un contesto di disposizioni che, sia sotto il profilo fiscale-tributario, sia sotto il profilo amministrativo, vadano verso una semplificazione della quale, in questo Paese, le imprese e i cittadini sentono una grande necessità.

Condividiamo pienamente la previsione di coinvolgere gli enti locali nell'accertamento dell'evasione fiscale. Da tempo sosteniamo questa esigenza; pertanto, il fatto che questo provvedimento introduca, oltre alla corresponsabilizzazione nell'accertamento fiscale, anche meccanismi di premialità per gli enti che più si impegnano nell'abbattimento di questa piaga della nostra società – un'evasione che alcuni dicono essere oramai all'inaccettabile livello di un terzo del Prodotto interno lordo –, non può che essere totalmente condiviso.

Ci interessa anche tutta la parte relativa agli incentivi per la creazione di nuove imprese. Noi crediamo che per risollevare l'economia del nostro Paese si debba produrre. Non può esserci alternativa alla produzione vera, quindi va sostenuto lo sviluppo di nuove imprese, meglio se nel settore primario e secondario piuttosto che nel terziario.

Siamo preoccupati dell'introduzione, come tassa di scopo, della possibilità data ai comuni di applicare un tributo per il finanziamento degli oneri derivati dai flussi turistici. Questo ritornello si ripete periodicamente, ma il tentativo di reintrodurre la cosiddetta «tassa di soggiorno» è avversato da tutte le organizzazioni di rappresentanza degli operatori, perché il turismo in Italia vive già una difficoltà legata ad una fiscalità più alta rispetto ad altri Paesi europei. Infatti in Italia l'Iva relativa al turismo è al 10 per cento, rispetto al 5,5 per cento della Francia, al 6 per cento del Belgio e dell'Olanda e al 7 per cento della Spagna, Paese a noi fortemente concorrente per quel che riguarda i flussi turistici internazionali. Pertanto, raccomandiamo di prestare la massima attenzione a questo argomento, anche perché questo potrebbe comportare un aggravamento degli oneri amministrativi per le imprese che operano nel settore turistico e che potrebbero essere coinvolte nella gestione di questo tributo.

Riguardo al «Piano casa» che il Governo si accinge a varare, ricordo brevemente che la questione impatta fortemente, e impatterà anche in futuro, sulle cooperative. In Italia, le imprese cooperative hanno realizzato oltre 500 mila alloggi negli ultimi cinquant'anni: dunque oggi mezzo milione di famiglie italiane hanno una casa di proprietà grazie alla cooperativa, perché altrimenti con i correnti costi di mercato non avrebbero potuto permettersela.

Anche il discorso sull'*housing* sociale e sulle abitazioni, impatta fortemente sulle imprese cooperative. Sappiamo che, per quanto riguarda questa materia, le regioni lamentano l'accentramento dei poteri nello Stato; noi crediamo seriamente che questa materia possa essere affidata, invece, alle regioni, perché la conoscenza della situazione e ma anche l'impatto delle nuove esigenze di immigrazione sono fortemente differenziati sul territorio.

Il costo standard è sicuramente uno dei passaggi chiave del progetto di legge, perché porta al superamento della spesa storica e ad una trasparenza nella formulazione dei costi. Noi riteniamo che si debba, quanto più possibile, rimanere legati a calcoli reali e verificabili anche per dare credibilità all'utilizzo di questo nuovo strumento. Riteniamo che questa sia necessaria anche al fine di dare validità all'intero provvedimento e all'evoluzione verso un federalismo reale, condiviso e partecipato dai cittadini.

Ho già fatto alcune osservazioni in merito alle cooperative sociali. La legge sul federalismo fiscale si intreccia fortemente con l'infrastrutturazione dei servizi locali di *welfare* nella aree rurali e nelle aree urbane.

Non credo di dover ricordare a voi parlamentari quanta preoccupazione desti, oggi, il ripiegamento nello sviluppo di alcune aree rurali e montane nonché quello delle periferie delle grandi città nelle quali, spesso, l'unico momento aggregante sono il circolo cooperativo, la banca di credito cooperativo o l'impresa cooperativa sociale. Sotto questo profilo mi affido alla vostra sensibilità – da noi fortemente condivisa – affinché si tenga conto delle esperienze che, in campo sociale, hanno maturato le imprese sociali e le cooperative sociali, che sono un patrimonio che andrebbe valorizzato.

Per quanto riguarda il discorso dei livelli essenziali delle prestazioni e della sussidiarietà orizzontale, noi chiediamo di essere protagonisti come lo siamo stati in moltissimi altri comparti. I livelli essenziali di assistenza dovrebbero sicuramente essere definiti da indicatori di risultati minimali e di definizione del costo di ogni servizio (nella nota abbiamo esplicitato questo riferimento).

Concordiamo, naturalmente, sull'istituzione del fondo di perequazione a favore degli enti territoriali con minore capacità fiscale: è tra le cose che ho detto in premessa, quindi è evidente che noi non dimentichiamo che la solidarietà è uno dei fondamenti non soltanto – per quel che ci riguarda – dell'impresa cooperativa, ma anche del nostro Paese.

Auspichiamo che, nel periodo di attuazione del federalismo fiscale, si realizzi contemporaneamente una politica di sostegno delle aree meridionali utilizzando in maniera più efficace le risorse finanziarie e riteniamo che questo progetto di federalismo fiscale si inserisca in un complesso di norme sul federalismo.

Credo di dover rammentare, in particolare, il varo del Codice delle autonomie e di alcune riforme istituzionali come il Senato delle autonomie. In una stagione nella quale uno degli obiettivi che ci pone la Comunità europea è la riduzione della spesa pubblica, noi siamo sinceramente preoccupati del proliferare di nuove province. Nel momento in cui si parla di qualità di servizi, siamo preoccupati delle resistenze che i comuni, oggi, mettono in atto contro l'esigenza di accorpamento, e non si può non tener conto del fatto che ci sono troppi piccoli comuni che non saranno mai in grado di offrire una qualità di servizio pubblico efficiente quale dovrebbe essere oggi fornito a tutti i cittadini italiani. Pertanto, laddove non si riesca ad accorpare i comuni – come mi sembra sia già previsto in qualche progetto di legge all'attenzione del Parlamento –, devono essere stimolati e incentivati i consorzi tra comuni per l'erogazione di servizi. In ogni caso, noi crediamo che ci sia una forte esigenza di accorpamento dei comuni, affinché a tutti i cittadini siano date le stesse opportunità e garantiti gli stessi diritti (e i diritti sono garantiti da una partecipazione consapevole a questi progetti). Inoltre, io credo che le esperienze che derivano dalle province recentemente costituite non siano delle più esaltanti: hanno sicuramente incrementato i costi della spesa pubblica senza tuttavia garantire quell'efficienza e quella qualità dei servizi che, invece, qualcuno riteneva potessero essere offerte. Ho già detto che noi condividiamo l'introduzione dei meccanismi di premialità per le fusioni o le incorporazioni dei comuni, previsti dall'articolo 10, comma 1, lettera *f*) del disegno di legge. Avviandomi a concludere questo provvedimento deve essere visto, per le parti che investono le particolarità ora dette, insieme alla riforma del *welfare* - il cosiddetto «Libro verde» del Ministro Sacconi, attualmente all'attenzione del Consiglio -alla semplificazione e all'ammodernamento della pubblica amministrazione, agli interventi di riequilibrio territoriale, alle politiche per l'innovazione, la competitività del sistema imprenditoriale e

ad una politica delle infrastrutture che incominci ad indurre una riflessione, ad esempio, sulla concessione in gestione delle infrastrutture di proprietà pubblica; Tale gestione è oggi riservata a pochi poteri economici, ma potrebbe essere, viceversa, affidata ad imprese senza scopo di lucro, con larga base democratica, per una più capillare distribuzione delle ricchezze. Questo è un aspetto abbastanza innovativo e io credo che, prima o dopo, ci si dovrà porre anche il problema dell'affidamento in gestione delle infrastrutture di proprietà pubblica, che non può essere dato sempre ai soliti noti. Io provengo da una regione che si è recentemente dotata di un proprio statuto e credo che gli statuti delle regioni debbano essere adeguati laddove non si sia tenuto conto del procedere di questo processo federalista e delle disposizioni sulla fiscalità federale. In ogni caso, credo debba essere data una forte spinta alle regioni che ancora non si sono dotate di un proprio statuto affinché, nel definirlo e nell'approvarlo, inseriscano anche quelle disposizioni e quei princìpi che sono parte del provvedimento che, sia pure nelle sue linee generali, abbiamo esaminato, e rispetto al quale credo che questa fase di consultazione debba andare avanti. Sono provvedimenti che, a nostro avviso, assumeranno tanto più valore quanto più saranno partecipati e condivisi non tanto dalle associazioni in quanto tali o dalle organizzazioni di rappresentanza, quanto da tutti i cittadini italiani come portatori di interesse. Desidero segnalare l' aspetto relativo ai crediti che il sistema delle imprese, nel suo complesso, vanta nei confronti della pubblica amministrazione ammontanti ad oggi, approssimativamente, a circa 70 miliardi di euro, con tempi di pagamento che sono sui 300-350 giorni. Tali crediti diventano per le imprese che, a mio avviso, hanno il più alto valore sociale ma una capitalizzazione più debole – come le imprese cooperative e le cooperative sociali – una «palla al piede» per la loro stessa sopravvivenza. Rinnovo il mio ringraziamento alla Commissione, e confermo la nostra piena disponibilità ad essere parte attiva in questo processo che ci condurrà verso un federalismo vero e condiviso.

PRESIDENTE. Ringrazio il vicepresidente Ottolini. Do la parola al vicepresidente Pepe per formulare alcuni quesiti.

MARIO PEPE. Ringraziamo per la presenza il vicepresidente delle Confcooperative. Devo dire che l'ora non ci consente di fare tante domande e di acquisire tutti gli elementi, fortemente propositivi, presentati nella sua relazione.

Non desidero nemmeno porre una domanda di ordine strategico, chiedendo al vicepresidente quanto vi sia di relativo alla cooperazione, alla socialità e all'apertura nei nuovi statuti regionali che sono stati approvati: gli statuti sono infatti rappresentazioni formali di quello che accade nella società italiana. Questa domanda, tuttavia non la possiamo fare.

Conosco l'importanza e il ruolo di Confcooperative, soprattutto della cooperazione sociale, che è fondamentale anche per gli obiettivi che sono stati realizzati. Avevo preparato una domanda riguardo al federalismo fiscale, ma il vicepresidente vi ha già risposto. Volevo chiedere: «Cosa vi aspettate da federalismo fiscale?».

Il vicepresidente di Confcooperative ha dato una risposta non retorica, ma accademica. Ha parlato di miglioramento, trasparenza, minori costi e migliore utilizzo. La domanda che ci dobbiamo porre, e che dobbiamo rivolgere a Confcooperative, è se questo provvedimento, sul piano della socialità e della cooperazione, per i problemi che crea nel sistema delle autonomie territoriali – maggiori e minori, regioni, comuni e province – determinerà fatti positivi o produrrà incertezze che potranno, a maggior

ragione, ritardare quel processo di maggiore sovranità che Confcooperative chiedeva per sé e per le società consimili, essendo la nostra un'economia di carattere sociale.

Le pongo questa domanda, vicepresidente, perché, sino a quando non avremo la misurazione oggettiva dei costi standard nella sintesi che sarà fatta relativamente ai servizi LEP e LEA (livelli essenziali di assistenza e di prestazione) definiti dall'articolo 117, noi non potremo, in maniera semplicistica, appoggiare e sostenere una legge delega.

Non sollevo il problema dell'eccessiva produzione legislativa e dell'eccessivo affidamento alla delegazione, che è un fatto positivo e negativo al tempo stesso; tuttavia è chiaro che se non riusciamo a determinare la misura di questi costi standard rispetto ai costi attuali, che "coprono" sia pure con quelle imperfezioni e quelle incertezze che esistono nei bilanci regionali, ci avviamo verso un percorso accidentato. La produzione, l'organizzazione sociale e le iniziative potrebbero indubbiamente segnare il passo e incontrare grosse difficoltà.

Il vicepresidente ha giustamente citato il Mezzogiorno d'Italia dove, indubbiamente, bisognerebbe incrementare le finalità della confcooperazione, che è ancora in alto mare. Lo dico come cittadino suggeritore di un serbatoio di iniziative e di attività rispetto a due cose che ormai non ci sono più: l'impresa pubblica e i finanziamenti pubblici per grandi progetti. Anche in questo caso sarebbe opportuna una integrazione tra le istituzioni e le associazioni funzionali. Il vicepresidente ha fatto bene, quindi, a richiamare il problema del Mezzogiorno d'Italia; è chiaro che noi guardiamo allo sviluppo integrale del Paese, ma sappiamo che c'è una concezione solidaristica e collaborativa dell'attuale Costituzione e degli attuali statuti regionali. Le chiedo, vicepresidente, se lei ritiene veramente che il federalismo fiscale, qualora non venisse completato dall'arricchimento e dal miglioramento dell'articolo 117 anche in ordine alla cooperazione, al credito cooperativo e ad altre affinità, potrebbe determinare magicamente la soluzione dei problemi e degli aspetti positivi che lei ha individuato. Io sposo la tesi del federalismo perché è un modo per far camminare le società e per non farla cadere nella pigrizia. L'ho definita «una modalità nuova per partecipare alla vita politica». Come sarà riempita questa modalità? Come sarà ricostruito questo aspetto, ancora non lo so; però dobbiamo valutare con cautela gli aspetti economici e finanziari che, in un momento di crisi e di recessione generale, potrebbero indubbiamente indebolire la tenuta e la coesione sociale delle nostre comunità.

MAURIZIO OTTOLINI, *Vicepresidente di Confcooperative*. A noi risulta che gli statuti regionali sino ad ora approvati siano circa tredici. Debbo dire che non in tutti è stata manifestata pari sensibilità rispetto all'impresa cooperativa. In alcuni vi è un riconoscimento anche costituzionale, quindi vi è la riscoperta dell'articolo 45 della Costituzione e la sua traslazione, con qualche aggiornamento; in altri si parla in modo abbastanza superficiale di cooperazione, associandola al concetto di sussidiarietà; in altri ancora, non è proprio citata.

Debbo dire che - io tendo sempre ad attribuire la colpa a me stesso prima che agli altri - non so se questa incompletezza sia dipesa da una insufficiente pressione e sensibilizzazione delle nostre istituzioni regionali. In qualche altro caso – come nella mia regione, la Lombardia – la nostra richiesta è stata pienamente condivisa e la previsione della tutela e dello sviluppo dell'impresa cooperativa è inserita all'articolo 2, tra le questioni che caratterizzano la volontà della regione.

Ne abbiamo avuto una riprova proprio due giorni fa, quando il presidente della regione ha convocato gli stati generali del Patto per lo sviluppo, che hanno visto le associazioni, i sindacati, la giunta regionale produrre insieme, per la prima volta, un documento di tre pagine, che vuole comunque contribuire al superamento di questa crisi terribile che si sta abbattendo sulle famiglie e sulle imprese. Per la prima volta, quindi, recuperando la previsione statutaria, il documento parla di provvedimenti in

favore di imprese cooperative, di fatto riconoscendone il valore sociale, prima ancora che il valore economico.

Non è stato così dappertutto. Lo dico con rammarico, perché il valore sociale dell'impresa cooperativa è un valore generale, diffuso su tutto il territorio nazionale. Ripeto: lo guardo in particolare nelle aree più fragili e più deboli, come le periferie urbane, la montagna, il mondo rurale.

Non so se questo testo di per sé risponda a tutte le aspettative che attorno ad essa si stanno manifestando. Credo, però, che da qualche parte si debba cominciare; altrimenti rischiamo di continuare a girare attorno al palo. Non a caso, nella parte finale di questo mio breve intervento, ho detto che la legge non può andare avanti da sola, ma deve essere inserita in un contesto di norme che portano a una maggiore corresponsabilizzazione degli enti territoriali e anche – aggiungo – delle comunità locali. Non vogliamo considerare i comuni solo come organismi di governo, ma come elementi di governo di una comunità.

Certo, ci sono interventi che devono essere portati avanti insieme, ma esiste l'esigenza di contestualizzazione dei provvedimenti, in un Paese fortemente differenziato, dove abbiamo in parte ancora un contropotere che si fa sentire quotidianamente. Tuttavia, se non si comincia da qualche parte non si fa niente.

Noi abbiamo aderito a questo progetto di legge non tanto e non solo perché corrisponde a una richiesta di gran parte del Paese, ma anche perché rappresenta l'avvio di un processo che deve portare il territorio ad essere più partecipe del proprio sviluppo e più corresponsabile per quello che può fare. Anche noi abbiamo molti timori, ma abbiamo anche davanti un po' di tempo. Non entro nel merito della correttezza dell'impiego della legge delegata perché non mi compete, ma se il Parlamento procede, come sembra partire, insieme (nei primi passaggi del progetto di legge è scritto: «il Governo assicura nella predisposizione dei decreti delegati la piena collaborazione con le regioni e gli enti locali anche al fine di condividere….»), allora credo che la direzione intrapresa sia quella giusta. Se a questo si aggiunge la volontà di consultare e corresponsabilizzare anche le organizzazioni di rappresentanza, tanto meglio: significa allora che tutto il Paese, sia quello che governa sia quello che è governato, sarà coinvolto in un processo federalista del quale oggi si sente una forte necessità.

PRESIDENTE. Ringrazio i rappresentanti di Confcooperative.

Dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle ore 14,30.

Commissioni riunite

1ª (Affari costituzionali),
5ª (Programmazione economica, bilancio) e 6ª (Finanze e tesoro)

Indagine conoscitiva sul disegno di legge "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione"

Testimonianza del Vice Direttore Generale della Banca d'Italia
Ignazio Visco

Senato della Repubblica

18 novembre 2008

Il disegno di legge delega è un passo importante nel processo di decentramento della finanza pubblica italiana. La riforma delle entrate delle Amministrazioni locali può consentire di collegare più strettamente le decisioni di spesa e di prelievo. Il passaggio dal criterio della spesa storica a quello dei costi standard può migliorare l'allocazione dei trasferimenti dallo Stato. Le norme per il coordinamento tra i diversi livelli di governo possono contribuire a conciliare il decentramento con una gestione unitaria della finanza pubblica.

Molti aspetti tecnici verranno definiti con i decreti attuativi. La riforma dell'assetto finanziario degli enti decentrati può determinare una maggiore efficienza nell'utilizzo delle risorse pubbliche se resta orientata all'equilibrio dei conti pubblici. A questo possono contribuire la definizione di regole di bilancio rigorose e l'accrescimento delle informazioni circa la situazione dei conti e l'efficienza dei servizi pubblici.

1. Introduzione

Il disegno di legge delega presentato dal Governo definisce le linee guida per la riforma delle modalità di finanziamento degli enti territoriali, dando attuazione all'articolo 119 del Titolo V della Costituzione modificato con la riforma del 2001.

Tre aspetti fondamentali

Autonomia impositiva, perequazione e coordinamento

Il provvedimento in esame interviene su **tre temi fondamentali** per l'attuazione di un modello di finanza pubblica maggiormente decentrato. In primo luogo, stabilisce **la struttura delle entrate di Regioni, Province e Comuni**. In secondo luogo, definisce **i principi che regoleranno l'assegnazione di risorse perequative** agli enti dotati di minori capacità di autofinanziamento; nella determinazione dei trasferimenti viene previsto l'abbandono del criterio della spesa storica per tutti i livelli di governo. Infine, il provvedimento delinea gli strumenti attraverso cui sarà garantito **il coordinamento fra i diversi livelli di governo in materia di finanza pubblica**.

***

Riguardo a questi tre aspetti si può osservare che:

1. Per rendere possibile un effettivo collegamento al margine tra decisioni di spesa e di prelievo, gli **spazi di autonomia impositiva** che saranno concessi con i decreti attuativi devono essere **sufficientemente ampi**.

2. Il passaggio dal criterio della spesa storica a quello del **costo standard** per le funzioni fondamentali **può accrescere l'efficienza** nell'utilizzo delle risorse; una sua realizzazione in tempi relativamente brevi potrebbe agevolare il contenimento della spesa pubblica nei prossimi anni. Per consentire alle Amministrazioni locali di programmare la propria attività, i **meccanismi di perequazione devono essere stabili nel tempo**.

3. È importante definire **regole di bilancio rigorose** e coerenti con l'autonomia di prelievo e di spesa riconosciuta agli enti territoriali, e **procedure di monitoraggio trasparenti**, fondate su informazioni contabili e statistiche omogenee, complete e tempestive.

Decentramento e contenimento della spesa

Nei prossimi anni, secondo le linee indicate nel *Documento di programmazione economico-finanziaria* dello scorso luglio, la politica di bilancio mirerà al conseguimento del **pareggio del bilancio** e a una **graduale riduzione del peso del debito pubblico**; per

conseguire questi risultati è programmata una forte riduzione dell'incidenza della spesa pubblica sul PIL. **Le modalità di realizzazione del federalismo fiscale saranno cruciali per rendere sostenibile il contenimento della spesa accrescendone l'efficienza e l'efficacia**.

2. La finanza pubblica decentrata in Italia: situazione attuale

Un terzo della spesa pubblica viene erogato a livello decentrato

La **spesa delle Amministrazioni locali** (che includono le Regioni, il cui bilancio comprende le erogazioni per la sanità, le Province e i Comuni) era pari nel 2007 a 230 miliardi, circa una terzo della spesa pubblica complessiva. Gli **addetti** sono circa 1,5 milioni, il 42 per cento del complesso dei dipendenti pubblici. Circa 100 miliardi della spesa riguardano **la sanità**, una **funzione interamente decentrata e di competenza regionale** (tavola 1). Le Amministrazioni locali sono responsabili di tre quarti degli investimenti pubblici (tavole 2 e 3).

Le spese delle Regioni riguardano essenzialmente la sanità; tra le restanti categorie, sono importanti i trasferimenti in conto capitale alle imprese, che comprendono anche i finanziamenti erogati dall'Unione europea. Se si esclude la spesa assorbita dalle funzioni generali di amministrazione (circa il 27 per cento del totale), le erogazioni delle Province sono concentrate nei settori relativi alla gestione del territorio, all'istruzione pubblica, allo sviluppo economico e ai trasporti (tavola 4). I Comuni sono titolari di importanti funzioni in materia di gestione del territorio, viabilità, istruzione primaria e assistenza sociale (tavola 5); l'amministrazione generale incide per il 36 per cento del totale.

Differenze territoriali nella spesa pro capite

La spesa pro capite degli enti decentrati presenta differenze significative tra le aree del Paese (Nord, Centro e Mezzogiorno), così come all'interno di ciascuna area. Gli esborsi nelle **regioni meridionali** sono inferiori a quelli delle altre aree del Paese. Le differenze sono particolarmente ampie per alcune voci di spesa; ad esempio, gli esborsi pro capite per i servizi sociali dei Comuni nel Mezzogiorno sono poco più della metà di quelli erogati al Nord, riflettendo un'offerta più limitata. Nelle **regioni a statuto speciale** (RSS) la spesa decentrata pro capite è in media superiore a quella erogata nelle **regioni a statuto ordinario** (RSO), anche in connessione con le maggiori competenze attribuite agli enti.

Si può stimare che nelle RSO meridionali le Amministrazioni locali – nel loro complesso – eroghino in media una spesa pro capite pari all'89 per cento della media nazionale; il livello è pari al 105 per cento nelle RSO del Nord. Tra le regioni meridionali è la Puglia a presentare la spesa più bassa, pari all'82

per cento della media nazionale, e il Molise quella più alta, pari al 105 per cento. Nel settentrione la spesa è compresa tra l'88 per cento della media nazionale in Veneto e il 115 in Lombardia (tavola 6).

Considerando la sola spesa sanitaria, quella nelle RSO è relativamente omogenea sul territorio: la spesa nelle regioni settentrionali (1.700 euro pro capite nella media del triennio 2004-06) supera quella nelle regioni meridionali di circa il 5 per cento. La spesa sanitaria pro capite nelle RSS del Nord è superiore dell'8 per cento alla media delle RSO della medesima area.

I confronti riportati rappresentano una prima base informativa per esaminare la spesa pro capite delle Amministrazioni locali nelle diverse aree del Paese. Un'analisi più approfondita deve tener conto dell'impatto sulla spesa di vari fattori quali la struttura demografica della popolazione residente, la distribuzione dei Comuni per classi dimensionali e le caratteristiche orografiche del territorio. Le differenze nella spesa pro capite risentono anche della presenza di consorzi tra Comuni, che permettono di sfruttare economie di scala, e del ricorso a società controllate per lo svolgimento di alcune funzioni.

Differenze territoriali nella qualità dei servizi

Gli indicatori disponibili circa la qualità dei servizi pubblici, nazionali e locali, segnalano un significativo divario tra il Mezzogiorno e il resto del Paese. Alcune analisi su questo aspetto sono state richiamate nell'ultima Relazione Annuale della Banca d'Italia.

Entrate proprie e trasferimenti

Il totale delle entrate degli enti territoriali nel 2007 è stato pari a 234 miliardi. Di questi, circa **il 45 per cento è costituito da trasferimenti e il restante 55 per cento da entrate proprie**, di cui il 79 per cento riguarda i tributi propri. L'incidenza di questi ultimi sul totale delle entrate è aumentata fortemente tra il 1990, quando era pari al 15 per cento, e l'inizio di questo decennio, quando ha superato il 43 per cento; da allora è rimasta sostanzialmente stabile. Essa è pari al 30 per cento per i Comuni, al 42 per le Province e al 51 per le Regioni (tavola 7).

I principali tributi propri delle Regioni sono rappresentati dall'IRAP (che fornisce oltre il 50 per cento delle entrate tributarie regionali, comprensive delle devoluzioni agli enti a statuto speciale), dall'addizionale all'Irpef (con un'incidenza vicina all'8 per cento) e dalle tasse automobilistiche (che pesano per un ulteriore 7 per cento; tavola 8). Le Province si finanziano principalmente attraverso l'imposta sulle assicurazioni di responsabilità civile automobilistica e l'imposta di trascrizione (tavola 9). I principali tributi propri dei Comuni sono l'ICI e la tassa di smaltimento per i rifiuti solidi urbani (tavola 10).

Differenze territoriali nei livelli delle entrate proprie

Le entrate proprie delle Amministrazioni locali nelle diverse aree del Paese presentano importi pro capite molto diversi, che riflettono il divario di sviluppo economico tra le diverse regioni; il PIL pro capite in quelle meridionali è pari a circa il

60 per cento di quello delle regioni del Centro Nord. Con riferimento ai principali tributi propri, a un gettito pro capite nelle regioni meridionali stimabile (mancano dati omogenei per le spese e le entrate di ciascuna Regione) in circa 800 euro, fa riscontro un livello pari a circa 1.300 euro per le regioni del Centro Nord. Vi sono divari anche all'interno delle singole aree, sempre in connessione con i diversi livelli di reddito.

Il gettito pro capite delle Amministrazioni locali dell'Abruzzo, la regione con il reddito pro capite più elevato tra quelle meridionali, è stimabile pari all'80 per cento della media nazionale, quelli della Calabria e della Basilicata si collocano intorno al 60 per cento. Tra le regioni del Centro Nord, è la Lombardia ad avere il gettito pro capite più elevato, superiore di quasi il 30 per cento alla media nazionale, mentre l'Umbria ha il gettito più basso, circa l'85 per cento della media nazionale.

3. Le entrate attribuite agli enti dal DDL

Soppressione dei trasferimenti ordinari e individuazione di tre categorie di entrate

Il disegno di legge delega propone **un nuovo sistema di finanziamento per gli enti decentrati**. I trasferimenti ordinari sono soppressi; rimangono solo contributi specifici provenienti dall'Unione europea e dallo Stato, rivolti soprattutto a spese finalizzate allo sviluppo economico. Gran parte delle risorse degli enti deriveranno da **tre categorie di entrate**: i **tributi propri**, la **compartecipazione al gettito** di alcuni tributi erariali, le **quote del fondo perequativo**.

Nell'Appendice 1 sono riportati alcuni prospetti riassuntivi del nuovo sistema di finanziamento.

La prima categoria di entrate è rappresentata dai **tributi propri**, che nel nuovo sistema possono essere istituiti con legge statale (queste entrate nel DDL sono definite tributi propri derivati) oppure introdotti autonomamente dagli enti. Sono inoltre previste "aliquote riservate alle Regioni sulle basi imponibili dei tributi erariali".

I tributi propri derivati

Nella categoria dei **tributi propri derivati** rientrano sostanzialmente tutti i tributi propri attualmente esistenti. Per una parte rilevante di questi tributi il provvedimento prevede che gli amministratori locali possano variare le aliquote entro margini prefissati e introdurre esenzioni, detrazioni, deduzioni, nonché speciali agevolazioni per particolari categorie di contribuenti.

Con riferimento agli anni 2003-05 e ai principali tributi regionali sono state stimate in circa il 6 per cento delle entrate correnti le maggiori risorse che le Regioni avrebbero potuto in media ottenere portando le aliquote al livello massimo consentito; le differenze territoriali sono molto elevate: l'incremento è

intorno al 10 per cento in Lombardia e in Emilia Romagna, al 3 per cento nella media del Mezzogiorno. Tali stime si riferiscono all'utilizzo della leva fiscale residua rispetto a quella che risultava già utilizzata nel 2005.

L'utilizzo della facoltà di modificare le aliquote è stato comunque finora limitato, soprattutto nel caso delle Regioni. L'aliquota ordinaria dell'IRAP è stata innalzata su base volontaria solo dalle Marche; cinque Regioni (Abruzzo, Campania, Lazio, Molise e Sicilia) sono invece state costrette a elevare l'aliquota per finanziare i disavanzi sanitari. Più diffusa è stata la differenziazione delle aliquote per settori economici, con l'introduzione di aliquote ridotte per le società non profit e di aliquote più elevate per il settore bancario. L'utilizzo della leva fiscale da parte dei Comuni è stato più intenso.

Nel regime prospettato dal DDL il peso del gettito dei tributi propri delle Amministrazioni locali dovrebbe aumentare. In particolare, nel caso delle Regioni il meccanismo di perequazione previsto per le spese non fondamentali (cfr. paragrafo 4) dovrebbe determinare un incremento dell'addizionale all'Irpef. Per gli Enti locali si prevede la possibilità che vengano loro attribuiti alcuni tributi che attualmente sono erariali.

I nuovi tributi non potranno gravare su presupposti impositivi già tassati

L'autonomia impositiva degli enti decentrati viene potenziata anche attraverso la **possibilità di istituire nuovi tributi**, che però **non potranno utilizzare presupposti impositivi già gravati da forme di prelievo erariali**. Le Regioni potranno istituire questi tributi anche per i livelli di governo inferiori. Gli Enti locali potranno istituire tributi, che dovranno tuttavia essere rivolti alle finalità menzionate nel DDL, tra cui la realizzazione di infrastrutture.

La seconda categoria di entrate è rappresentata dalle **compartecipazioni ai tributi erariali**. Relativamente alle Regioni, per il finanziamento delle funzioni fondamentali è prevista una compartecipazione all'IVA. Per gli Enti locali è prevista invece una compartecipazione all'Irpef.

Il principio della territorialità per l'assegnazione del gettito

Il gettito dei tributi derivati e delle compartecipazioni ai tributi erariali sarà assegnato alle Regioni sulla base del principio della territorialità.

In particolare, la ripartizione su base regionale del gettito avverrebbe tenendo conto: del luogo di consumo, per i tributi aventi come presupposto i consumi; della localizzazione dei cespiti, per le imposte di tipo patrimoniale; del luogo di prestazione del lavoro, per le imposte sulle attività produttive; della residenza del percettore (o del luogo di produzione del reddito) per le imposte sui redditi.

***

Va accresciuta l'autonomia impositiva degli enti

L'efficiente utilizzo delle risorse pubbliche richiede un assetto della finanza decentrata che assicuri **un collegamento tra decisioni di spesa e di prelievo.** A tale scopo, all'assegnazione di maggiori responsabilità di spesa agli enti territoriali dovrebbe corrispondere un **aumento dei margini di autonomia impositiva.**

È importante che gli enti territoriali siano nella condizione di ridurre le aliquote d'imposta sotto i livelli normali qualora realizzino una migliore gestione dei servizi e di accrescere il prelievo se decidono di fornire servizi di qualità più elevata.

La possibilità di istituire nuovi tributi con un gettito significativo appare limitata

La rilevanza quantitativa della **possibilità di istituire nuovi tributi** è fortemente limitata dal menzionato divieto di utilizzare presupposti impositivi già gravati da forme di prelievo erariali. Occorrerà pertanto operare soprattutto sulle aliquote riguardanti i tributi derivati. I margini per modificare, in aumento o riduzione, queste aliquote sono stati finora relativamente modesti; la riforma può consentire di ampliarli.

La pressione fiscale non deve salire

Va sottolineato che nel disegno di legge si indica che **l'aumento del prelievo degli enti territoriali deve trovare compensazione nella riduzione del carico fiscale erariale.**

4. La perequazione

I divari di sviluppo regionale rendono cruciale la perequazione

La perequazione mira ad attenuare le conseguenze delle differenti capacità di prelievo fiscale degli enti sull'offerta di servizi a cittadini che risiedono in giurisdizioni diverse. Nel confronto internazionale, **l'Italia si caratterizza per una disparità nelle capacità di autofinanziamento degli enti** fra le più elevate; ciò conferisce alla perequazione un rilievo cruciale nell'ambito del progetto di decentramento fiscale.

Due criteri perequativi in base al tipo di servizi pubblici da finanziare

Nel DDL la perequazione è calibrata a seconda delle funzioni svolte dagli enti, distinguendo – come già prevedeva il progetto di riforma presentato dal precedente governo nell'estate del 2007 – fra **due categorie di servizi pubblici. Nella prima rientrano le prestazioni per le quali tutte le Regioni devono garantire livelli essenziali nonché le funzioni fondamentali svolte dagli Enti locali; nella seconda rientrano tutte le altre funzioni svolte in ambito locale**, con l'eccezione di alcuni interventi destinati a finalità specifiche.

L'esigenza di evitare discriminazioni geografiche nei servizi offerti ai cittadini è dominante per il primo tipo di funzioni: la perequazione in questo caso garantisce il **finanziamento integrale del fabbisogno teorico** (calcolato sulla base di parametri

La perequazione garantisce il fabbisogno per le funzioni essenziali; riduce le disparità di capacità fiscale per le altre funzioni

standard) di ciascun ente. Per le funzioni del secondo tipo il DDL lascia spazio a una maggiore differenziazione territoriale dell'offerta di servizi pubblici: in questo caso la perequazione dovrà limitarsi a **ridurre "adeguatamente" le disparità di capacità fiscale fra enti**, anch'essa misurata su aliquote uniformi e senza penalizzare lo sforzo degli enti nel recupero di base imponibile.

Per le Regioni il finanziamento integrale del fabbisogno relativo alle prestazioni essenziali sarebbe assicurato da un fondo perequativo di tipo verticale, alimentato da una quota del gettito dell'IVA. Il fondo coprirebbe per ciascun ente la differenza fra alcune entrate di natura tributaria calcolate ad aliquote e basi imponibili uniformi (in parte derivate dal gettito dell'Irpef e dell'IVA, in parte relative all'IRAP e a tributi regionali individuati secondo il principio della correlazione) e il costo standard delle prestazioni essenziali fissate dalla legge statale. Le aliquote dei tributi e delle compartecipazioni destinate al finanziamento di tali funzioni sarebbero fissate al livello sufficiente a garantire l'equilibrio finanziario in almeno una Regione (quella con la capacità fiscale più elevata), in modo tale che tutte le altre risultino beneficiarie del fondo perequativo.

Riguardo alle funzioni non fondamentali, per le Regioni si prevede la costituzione di un fondo perequativo orizzontale, alimentato da un'addizionale all'Irpef con un'aliquota tale da determinare, nel complesso del Paese, un gettito equivalente ai trasferimenti attualmente destinati a tali funzioni (il gettito dell'attuale addizionale regionale all'Irpef nel 2007 è stato pari a 7,2 miliardi). Le risorse saranno distribuite in favore delle Regioni con una capacità fiscale (espressa in termini di gettito pro capite calcolato con l'applicazione della suddetta aliquota ordinaria alla base imponibile regionale) inferiore alla media nazionale. Il DDL non quantifica il parametro di riduzione delle disparità fiscali regionali. I trasferimenti non dovranno modificare l'ordine in cui le Regioni sono collocate con riferimento alla capacità fiscale.

Istruzione, sanità e assistenza sono prestazioni essenziali

Fra le prestazioni essenziali di competenza delle Regioni il DDL include l'istruzione, la sanità (già di competenza regionale) e l'assistenza (in parte già decentrata ai Comuni). La spesa per il trasporto locale viene in parte assimilata a queste prestazioni: un "livello adeguato" del servizio verrà finanziato al costo standard. Riguardo al finanziamento del fabbisogno degli Enti locali, il DDL stabilisce che, in attesa dell'individuazione delle funzioni fondamentali, debbano ritenersi tali l'80 per cento delle funzioni da essi svolte.

Gli esborsi relativi alle funzioni che il DDL prospetta di decentrare potrebbero presentare una significativa variabilità sul territorio. Nel caso dell'istruzione, la spesa pro capite attribuibile alle regioni

meridionali è attualmente superiore di circa il 30 per cento rispetto a quella delle regioni settentrionali, in parte in ragione della diversa struttura per età della popolazione residente.

Abbandono del criterio della spesa storica

Un elemento importante per l'efficienza nell'uso delle risorse è costituito dai criteri previsti per la determinazione del fabbisogno teorico degli enti. Sotto questo aspetto il DDL indica **l'obiettivo del graduale abbandono, per tutti i livelli di governo, del riferimento alla spesa storica**. Attualmente, in tutti i principali comparti di spesa locale le risorse sono ripartite prevalentemente sulla base del valore delle prestazioni che ciascun ente ha erogato nel periodo precedente a quello di riferimento.

Nell'assetto prefigurato dal DDL i trasferimenti perequativi sarebbero erogati, a regime, con riferimento al **costo standard** delle prestazioni essenziali (o al valore standardizzato della spesa corrente nel caso degli Enti locali); l'adozione di questo criterio non impedisce a ciascun ente di introdurre soluzioni gestionali meno costose: eventuali risparmi consentono riduzioni delle aliquote di prelievo o di disporre di maggiori risorse per altri servizi.

***

L'entità della perequazione rappresenta una **scelta di natura essenzialmente politica** e riflette le specificità istituzionali di ciascun paese. Sotto il profilo tecnico, ai fini dell'equilibrio del bilancio pubblico e dell'efficienza della spesa, gli elementi di maggiore rilievo riguardano i criteri per l'allocazione dei trasferimenti.

Il riferimento al costo standard può incentivare una maggiore efficienza

Il passaggio al criterio del costo standard è un obiettivo ampiamente condivisibile. Il riferimento alla spesa storica ha finora contribuito a irrigidire il bilancio pubblico, immettendo meccanismi inerziali nella dinamica della spesa e incentivando comportamenti opportunistici da parte degli enti; ha determinato sperequazioni e inefficienze nell'allocazione delle risorse. È importante che la transizione al nuovo regime non sia rallentata dalle difficoltà tecniche connesse con la valutazione del costo normale di produzione dei servizi pubblici.

Un'analisi approfondita dei costi relativi ai principali servizi pubblici può collegarsi agli esercizi di revisione della spesa avviati negli scorsi anni. Qualora l'approccio microeconomico, volto a individuare per ciascun servizio pubblico la tipologia e la quantità di prestazioni a esso associate, nonché il relativo costo, richiedesse tempi lunghi e si rivelasse di difficile attuazione per il numero e la complessità dei servizi da considerare, potrebbe essere opportuno adottare soluzioni basate su un costo medio o sui costi rilevati per un insieme di enti di riferimento. Ovviamente, tali soluzioni comportano una maggiore

discrezionalità che potrebbe renderle meno accettabili da parte degli enti. La difficoltà di pervenire a una misura standardizzata dei costi è particolarmente accentuata per Province e Comuni, considerata l'elevata eterogeneità dei servizi che essi offrono. Per tali enti, inoltre, il DDL stabilisce che l'allocazione di trasferimenti perequativi debba tenere conto, ai fini del finanziamento della spesa in conto capitale, di appositi indicatori di fabbisogno di infrastrutture. Anche in questo caso, tuttavia, i problemi di misurazione non sono trascurabili.

Nel medio e lungo termine l'evoluzione di alcune voci di spesa assegnate alle Amministrazioni locali, in primo luogo la sanità, riflette anche fattori di natura strutturale che esulano dal controllo degli enti decentrati. Si tratta per esempio del cambiamento della struttura della popolazione, dell'introduzione di nuove tecnologie, del cambiamento dei prezzi relativi di alcuni servizi. Per tenere conto di questi fattori il DDL prevede la verifica periodica della congruità delle forme di copertura dei fabbisogni standard.

I meccanismi perequativi devono assicurare risorse stabili e prevedibili

Un altro aspetto che merita di essere affrontato nella prospettiva dell'efficienza della finanza decentrata riguarda l'importanza di **assicurare a tutti gli enti territoriali risorse stabili e certe nel loro ammontare**, come indicato nel DDL. Gli enti dovrebbero poter determinare in anticipo l'entità della loro dotazione finanziaria. L'esperienza di alcuni schemi perequativi introdotti nel passato suggerisce inoltre l'opportunità di definire regole perequative il più possibile semplici e trasparenti.

5. Il coordinamento tra i livelli di governo e le regole

Il coordinamento

Il disegno di legge prevede il **concorso di tutte le Amministrazioni pubbliche al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica nazionale** in coerenza con i vincoli posti dall'Unione europea e dai trattati internazionali. A partire dalla fine degli anni novanta, questo obiettivo è stato perseguito *in primis* con il Patto di stabilità interno, che è stato ripetutamente modificato ed è in parte diventato uno strumento di controllo della crescita della spesa degli enti decentrati.

Il DDL prevede, inoltre, che venga istituita una **Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica** a cui parteciperanno rappresentanti dei diversi livelli di governo; essa definirà gli obiettivi di finanza pubblica per ciascun comparto, vigilerà sul loro conseguimento, seguirà la gestione del fondo perequativo.

Il sistema di premi e sanzioni

Infine, il disegno di legge prevede un **sistema premiale e sanzionatorio per gli enti**. Sul versante degli incentivi, sembra evincersi che, a fronte di risultati migliori degli obiettivi assegnati, l'aliquota di un tributo erariale possa essere proporzionalmente

ridotta per i contribuenti residenti nel territorio dell'ente virtuoso. Riguardo alle sanzioni, sono previsti limiti alle assunzioni e alle spese discrezionali degli enti che non conseguono gli obiettivi e non adottano le misure correttive necessarie, incluso l'utilizzo dei margini disponibili di aumento del prelievo. Sono inoltre previsti provvedimenti nei confronti dei loro amministratori, inclusa l'ineleggibilità nel caso si riscontri lo stato di dissesto.

Trasparenza e informazione statistica

Il DDL richiama la necessità di fornire **informazioni sulle capacità fiscali degli enti e sul grado di redistribuzione realizzato mediante i meccanismi perequativi**. Esso individua in un organo temporaneo – la Commissione paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale – e in seguito nella Conferenza permanente le sedi di condivisione delle basi informative necessarie per l'attuazione del decentramento.

***

Le linee di indirizzo e le soluzioni indicate nel DDL dovrebbero rafforzare il coinvolgimento degli enti decentrati nel conseguimento degli obiettivi della politica di bilancio nazionale. È importante superare le difficoltà incontrate dal Patto di stabilità interno nell'ultimo decennio, come l'instabilità della normativa, la limitazione dell'autonomia degli enti derivante dai vincoli posti alla spesa, alcuni effetti negativi sugli investimenti. **Anche a questo fine, la Conferenza permanente deve disporre di efficaci meccanismi decisionali.**

Il pareggio del bilancio al netto degli investimenti

Nella definizione delle regole per gli enti decentrati potrebbe essere opportuno richiedere esplicitamente il **pareggio di bilancio di ciascun ente al netto degli investimenti,** che costituiscono l'unica categoria di spesa delle Amministrazioni locali per la quale l'articolo 119 della Costituzione consente il ricorso all'indebitamento (cosiddetta *golden rule*).

È opportuno che la definizione degli investimenti finanziabili con debito riguardi solo le spese che accrescono la **dotazione di capitale dell'ente per le sue funzioni istituzionali**. Inoltre, si potrebbe valutare la possibilità di fare riferimento agli investimenti al netto degli ammortamenti.

Per assicurare il conseguimento dell'obiettivo indicato per l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche **dovrebbe essere programmato l'ammontare complessivo degli investimenti della finanza decentrata**.

Predefinire le risorse per i servizi essenziali

Per consentire agli enti territoriali di programmare le loro attività, si potrebbe **fissare già nel *Documento di programmazione economico-finanziaria* l'ammontare dei finanziamenti volti alla copertura dei costi standard** per le diverse categorie di enti territoriali nell'anno successivo.

Il DDL prevede che la copertura dei costi standard per la Regione con la più elevata capacità fiscale sia assicurata anche nel caso in cui il gettito dei tributi regionali volti a finanziare i servizi essenziali risulti diverso dalle previsioni iniziali, formulate sulla base delle aliquote ordinarie e, ragionevolmente, di una previsione macroeconomica. Questa soluzione, se estesa anche alle altre Regioni, potrebbe consentire di isolare una parte considerevole del bilancio degli enti territoriali dagli effetti della congiuntura, soprattutto se si utilizzasse ai fini delle previsioni iniziali un tasso di crescita "normale". La congiuntura influenzerebbe tuttavia la quota delle entrate volta a finanziare i servizi non essenziali. In analogia alle soluzioni attuate in altri paesi, agli enti potrebbe essere chiesto di recuperare eventuali disavanzi inattesi nell'arco degli anni immediatamente successivi o di utilizzare fondi di riserva precostituiti.

Le regole sul debito

Le decisioni riguardanti il finanziamento degli investimenti determineranno la crescita del debito degli enti territoriali. La manovra triennale della scorsa estate ha già previsto l'introduzione, a partire dal 2010, di limiti alla dinamica del debito di Comuni e Province; per la prima volta viene definito esplicitamente un **contributo di questi enti al contenimento del rapporto tra il debito e il PIL**. Questa regola si aggiunge ai vincoli vigenti relativi al rapporto tra rate di ammortamento dei prestiti contratti ed entrate proprie, che riguardano anche le Regioni (Appendice 2).

Nell'ultimo decennio il debito delle Amministrazioni locali è salito dal 2,4 al 7,2 per cento del PIL (l'aumento riflette in parte la riclassificazione della Cassa depositi e prestiti nel 2003); alla fine del 2007 era pari al 6,9 per cento del debito totale delle Amministrazioni pubbliche. Circa il 42 per cento del debito delle Amministrazioni locali riguardava i Comuni, il 41 per cento concerneva le Regioni (figura 1).

È opportuno proseguire le azioni volte a limitare l'utilizzo di operazioni finanziarie, come quelle in **strumenti derivati**, che possono spostare oneri a esercizi successivi, allentando nell'immediato il vincolo di bilancio e riducendo la trasparenza dei conti pubblici.

Il sistema degli incentivi è cruciale per responsabilizzare gli amministratori

Il buon funzionamento e la credibilità del sistema di incentivi è cruciale per la responsabilizzazione degli amministratori locali e quindi per il conseguimento dei miglioramenti nell'efficacia e nell'efficienza della spesa pubblica attesi dal decentramento. Il sistema premiale e sanzionatorio va disegnato privilegiandone la semplicità, la trasparenza e **prevedendo meccanismi il più possibile automatici**.

Il sistema informativo è un elemento essenziale e va potenziato

Le evidenze contabili delle autonomie locali sono attualmente basate su criteri disomogenei e non sono sufficientemente tempestive. Per consentire ai cittadini di valutare i risultati conseguiti dagli enti è necessario adottare regole di trasparenza e – soprattutto per le Regioni – **armonizzare i principi contabili**.

La **valutazione dei servizi pubblici in rapporto ai costi** richiede anche la realizzazione sistematica di rilevazioni statistiche concernenti la loro qualità e quantità.

Con riferimento al debito delle Amministrazioni locali, sarebbe utile disporre di valutazioni accurate e tempestive dei **debiti commerciali.** La diffusione del ricorso a **società controllate** da parte degli enti territoriali può avere aspetti positivi in termini di flessibilità nella gestione dei servizi pubblici. La redazione di bilanci che consolidino i dati degli enti territoriali e quelli delle società controllate consentirebbe di rendere evidenti gli oneri complessivi per la finanza pubblica.

Il monitoraggio degli andamenti di bilancio degli enti, anche con cadenza infrannuale, potrà avvalersi dell'infrastruttura realizzata con il **Sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici** (SIOPE). Quest'ultimo garantisce la raccolta in maniera tempestiva di dati di cassa predisposti sulla base di schemi di riferimento omogenei per categorie di enti. Sono in corso interventi volti a migliorare la qualità e la capacità informativa dei dati comunicati al sistema.

6. Conclusioni

Tutti i livelli di governo devono contribuire agli obiettivi nazionali

La riforma delle modalità di finanziamento degli enti territoriali deve contribuire a **coinvolgere tutti i livelli di governo nel raggiungimento dell'obiettivo di medio termine del pareggio del bilancio**. Un importante apporto potrà venire dalla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica.

La dinamica della spesa degli enti decentrati va contenuta

Il contenimento della spesa pubblica rappresenta una delle priorità dell'azione di bilancio nei prossimi anni. Nell'ultimo decennio la spesa primaria corrente delle Amministrazioni locali è cresciuta in media del 5,3 per cento l'anno, escludendo i trasferimenti a enti pubblici. Si tratta di un tasso più elevato di 1,4 punti rispetto a quello del PIL e di circa due punti rispetto alla crescita della spesa delle Amministrazioni centrali (figure 2 e 3). La recente nota di aggiornamento del *Documento di programmazione economico-finanziaria* prevede che nel periodo 2009-2011 la spesa primaria corrente delle Amministrazioni pubbliche resti pressoché invariata in termini reali. Questo obiettivo potrà essere raggiunto solo con il contributo di Regioni, Province e Comuni.

L'efficienza nell'utilizzazione delle risorse pubbliche è cruciale

È importante che il DDL accresca gli **incentivi per un efficiente utilizzo delle risorse** in un comparto che gestisce già oltre un terzo della spesa pubblica. Il DDL prevede incentivi per promuovere unioni e fusioni tra Comuni e rileva la necessità di **evitare duplicazioni di funzioni**. Un contributo al contenimento della spesa potrà venire anche da una **semplificazione dei livelli di governo** volta a sfruttare le economie di scala e a evitare inutili sovrapposizioni. Come previsto dal DDL, è importante che i decreti attuativi assicurino che la riduzione delle spese si traduca in una **diminuzione della pressione fiscale**.

All'introduzione del concetto di fabbisogno standard per l'erogazione dei principali servizi pubblici dovrebbero associarsi interventi volti a rendere più approfonditi e sistematici gli **indicatori riguardanti l'efficienza e la qualità dei servizi**. Le analisi disponibili mostrano che la garanzia a tutti gli enti di risorse finanziarie sufficienti non comporta necessariamente che la qualità dei servizi sia ovunque adeguata. Fornire una maggiore informazione ai cittadini può accrescere gli incentivi degli amministratori a migliorare la gestione delle risorse pubbliche. È importante l'indicazione nel DDL di meccanismi sanzionatori per gli enti che non assicurino i livelli essenziali delle prestazioni o l'esercizio delle funzioni fondamentali.

L'autonomia fiscale deve realizzare al margine un **collegamento diretto fra le spese e la tassazione**. A tal fine è necessario che gli enti dispongano di adeguati margini di manovra sui tributi a loro assegnati.

Il livello dei servizi ai cittadini dipenderà dall'efficienza di ciascun ente

Il fondo perequativo non eviterà una differenziazione delle risorse disponibili nelle varie regioni; l'entità delle differenze dipenderà dai parametri che saranno indicati nei decreti attuativi. **I servizi in concreto forniti ai cittadini dipenderanno in parte dalle risorse finanziarie assegnate e in parte dall'efficienza con cui esse saranno**

utilizzate da ciascun ente. I divari nel livello dei servizi delle varie aree potrebbero essere limitati ove si contenessero le differenze nei loro costi reali.

È necessario che le nuove regole di finanziamento, perequazione e coordinamento si fondino su un **quadro contabile trasparente**.

I decreti attuativi devono essere adottati entro due anni dall'approvazione del DDL. Integrazioni e correzioni potranno essere introdotte nei due anni successivi. È importante che comincino a operare al più presto quei meccanismi, previsti nel DDL, che possono **contenere la crescita della spesa e migliorarne l'efficacia**.

APPENDICE 1

Finanziamento delle spese delle Regioni

Classificazione delle spese		Tributi "destinati" al finanziamento		Fondo perequativo	
Tipologia	**Modalità di determinazione delle spese**	**"Paniere" di tributi**	**Aliquote**	**Alimentazione del Fondo**	**Criterio di distribuzione del Fondo**
Funzioni "fondamentali" (ossia riconducibili a diritti civili e sociali per i quali lo Stato prevede i *Livelli essenziali di prestazioni* (LEP) (1); in esse rientrano sanità, assistenza e istruzione)	Costi standard	Tributi propri (con principio di correlazione), riserva dell'aliquota Irpef o dell'addizionale Irpef, compartecipazione all'IVA e IRAP (finché non viene abolita)	Livello minimo per assicurare il pieno finanziamento del fabbisogno in almeno una Regione	Compartecipazione all'IVA	Finanziamento integrale in base al fabbisogno standard (2)
Trasporto pubblico locale	Livello adeguato e costi standard				
Funzioni "autonome" (residuali rispetto alle precedenti)		Tributi propri e addizionale all'Irpef	Aliquota media (livello sufficiente ad assicurare al complesso delle Regioni il livello dei trasferimenti soppressi per il finanziamento di questo tipo di funzioni)	Addizionale all'Irpef	Riduzione delle differenze interregionali di gettito pro capite (ricevono fondi solo le Regioni con gettito inferiore a quello medio nazionale pro capite)
Spese finanziate con contributi speciali, con finanziamenti della UE e finanziamenti nazionali (3)					
Funzioni amministrative eventualmente trasferite alle Regioni in attuazione dell'art. 118 della Costituzione		Adeguate forme di copertura coerenti con i principi della legge stessa			

(1) Il DDL fa riferimento all'art. 117 della Costituzione che specifica, tra le funzioni sulle quali lo Stato ha competenza legislativa esclusiva, alla lettera m "...determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale". – (2) Il gettito dei tributi "destinati" deve essere calcolato escludendo gli incrementi di aliquote deliberati a livello locale e l'eventuale emersione di base imponibile. – (3) Il DDL fa riferimento al comma 5 dell'art. 119 della Costituzione "Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni".

Finanziamento delle spese delle Province

<table>
<tr><th colspan="2">Classificazione delle spese</th><th colspan="2">Tributi "destinati" al finanziamento</th><th colspan="3">Fondo perequativo nel Bilancio della Regione</th></tr>
<tr><th>Tipologia</th><th>Modalità di determinazione delle spese</th><th>"Paniere" di tributi</th><th>Aliquote</th><th>Alimentazione del Fondo</th><th>Criterio di distribuzione del Fondo</th><th></th></tr>
<tr><td>Funzioni "fondamentali" (in attesa di essere definite, esse rappresentano circa l'80%) (1)</td><td>Costo standard (tenendo conto di variabili demografiche, territoriali, ecc.)</td><td>Tributi propri e compartecipazione all'Irpef</td><td></td><td rowspan="2">Fondi ricevuti dallo Stato pari ai trasferimenti statali soppressi meno le entrate proprie (2)</td><td>Finanziamento integrale in base al fabbisogno standard</td><td rowspan="2">Distinzione tra spese correnti (fabbisogno standard) e spese in conto capitale (fabbisogno di infrastrutture)</td></tr>
<tr><td>Funzioni "autonome"</td><td></td><td>Tributi propri (le Province possono istituire un tributo e le Regioni possono istituirne in loro favore)</td><td></td><td>Finanziamento basato sulla capacità fiscale</td></tr>
<tr><td>Spese finanziate con contributi speciali, con finanziamenti della UE e finanziamenti nazionali (3)</td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr>
<tr><td>Funzioni trasferite alle Regioni in attuazione dell'art. 118 della Costituzione</td><td></td><td>Finanziamento integrale</td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr>
</table>

(1) Il DDL fa riferimento all'art. 117 della Costituzione che specifica, tra le funzioni su cui lo Stato ha competenza legislativa esclusiva, alla lettera p "... legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane". – (2) Il gettito dei tributi "destinati" deve essere calcolato ad aliquote uniformi. – (3) Il DDL fa riferimento al comma 5 dell'art. 119 della Costituzione "Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni".

Finanziamento delle spese dei Comuni

<table>
<tr><th colspan="2">Classificazione delle spese</th><th colspan="2">Tributi "destinati" al finanziamento</th><th colspan="3">Fondo perequativo nel Bilancio della Regione</th></tr>
<tr><th>Tipologia</th><th>Modalità di determinazione delle spese</th><th>"Paniere" di tributi</th><th>Aliquote</th><th>Alimentazione del Fondo</th><th>Criterio di distribuzione del Fondo</th><th></th></tr>
<tr><td>Funzioni "fondamentali" (in attesa di essere definite, esse rappresentano circa l'80%) (1)</td><td>Costo standard (tenendo conto di variabili demografiche, territoriali, ecc.)</td><td>Tributi propri e compartecipazione all'Irpef</td><td></td><td rowspan="2">Fondi ricevuti dallo Stato pari ai trasferimenti statali soppressi meno le entrate proprie (2)</td><td>Finanziamento integrale in base al fabbisogno standard</td><td rowspan="2">Distinzione tra spese correnti (fabbisogno standard) e spese in conto capitale (fabbisogno di infrastrutture)</td></tr>
<tr><td>Funzioni "autonome"</td><td></td><td>Tributi propri (le Province possono istituire un tributo e le Regioni possono istituirne in loro favore)</td><td></td><td>Finanziamento basato sulla capacità fiscale</td></tr>
<tr><td>Spese finanziate con contributi speciali, con finanziamenti della UE e finanziamenti nazionali (3)</td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr>
<tr><td>Funzioni trasferite alle Regioni in attuazione dell'art. 118 della Costituzione</td><td></td><td>Finanziamento integrale</td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr>
</table>

(1) Il DDL fa riferimento all'art. 117 della Costituzione che specifica, tra le funzioni su cui lo Stato ha competenza legislativa esclusiva, alla lettera p "... legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane". – (2) Il gettito dei tributi "destinati" deve essere calcolato ad aliquote uniformi. – (3) Il DDL fa riferimento al comma 5 dell'art. 119 della Costituzione "Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni".

APPENDICE 2

Debito pubblico e decentramento

Alla fine dello scorso mese di settembre, il debito delle Amministrazioni locali calcolato dalla Banca d'Italia sulla base dei criteri contabili europei era pari a circa 109 miliardi; esso rappresentava il 6,6 per cento del debito complessivo delle Amministrazioni pubbliche. Questo aggregato non include i **debiti commerciali** e le **operazioni in derivati**.

Le passività connesse con operazioni di cartolarizzazione di debiti commerciali del settore sanitario sono state incluse nelle statistiche del debito pubblico negli scorsi anni. Le passività emerse erano state contratte per finanziare essenzialmente spese di natura corrente. Le operazioni di cartolarizzazione relative ai debiti commerciali del comparto sanitario hanno avuto un effetto accrescitivo del debito delle Amministrazioni locali pari a circa 0,2 punti percentuali del prodotto sia nel 2006, sia nel 2007.

Per quanto riguarda le operazioni in derivati effettuate da Amministrazioni locali con banche residenti in Italia, i valori intrinseci positivi lordi, che indicano quanto gli enti dovrebbero versare agli intermediari se le operazioni in essere dovessero essere regolate alla data di riferimento, sono cresciuti costantemente negli ultimi anni, risultando pari a circa un miliardo dal 2006.

In rapporto al PIL della rispettiva area geografica, il debito delle Amministrazioni locali alla fine del 2007 era pari al 9,4 per cento nel Centro, al 9,2 per cento nel Mezzogiorno, al 6,0 per cento nel Nord Ovest e al 4,7 per cento nel Nord Est. Le differenze nei livelli di debito si accentuano tenendo conto dei prestiti trentennali concessi dallo Stato per il ripiano dei **debiti della sanità** (9,1 miliardi stanziati dalla legge finanziaria per il 2008), che riguardano soprattutto le regioni del Centro e del Mezzogiorno.

All'interno di ciascuna area geografica si riscontrano **ampie differenze a livello regionale**. Ad esempio, il rapporto tra il debito dell'insieme delle Amministrazioni locali operanti nel territorio e il prodotto regionale passa, con riferimento al Nord, da circa il 15 per cento in Valle d'Aosta a poco più del 4 per cento in Lombardia. Nel Mezzogiorno si va da un'incidenza di circa 12,5 punti in Abruzzo a un valore di poco superiore al 6 per cento in Puglia.

Il quadro normativo di riferimento per il ricorso al debito da parte delle Regioni e degli Enti locali è complesso e interessa diversi livelli gerarchici delle fonti. Il Titolo V della Costituzione stabilisce che gli enti decentrati possono **ricorrere al debito solo per finanziare investimenti** (la cosiddetta "golden rule"); le norme di legge fissano il rapporto massimo tra l'entità degli oneri per il servizio del debito e quella delle entrate degli enti; il ricorso a particolari forme di finanziamento è regolato da specifiche misure.

*La Costituzione, come modificata nel 2001, stabilisce che i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni possono indebitarsi solo per finanziare spese di investimento, escludendo al contempo ogni garanzia (*ex ante*) da parte dello Stato. In alcuni casi tuttavia spese correnti del comparto sanitario sono state finanziate con l'indebitamento. La definizione di indebitamento e quella di spese di investimento sono state fornite dalla legge finanziaria per il 2004 e integrate da quelle successive.*

Per le Regioni a statuto ordinario si prevede la possibilità di contrarre mutui ed emettere obbligazioni a condizione che i futuri oneri di ammortamento trovino copertura nell'ambito del bilancio pluriennale dell'ente. In particolare, si possono contrarre mutui ed emettere obbligazioni purché l'importo complessivo delle annualità di ammortamento per capitale e interesse dei mutui e delle altre forme di indebitamento in estinzione non superi il 25 per cento del totale delle entrate tributarie non vincolate della Regione.

I limiti all'indebitamento delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome sono stabiliti dalle rispettive leggi di contabilità. Le norme in questione quasi sempre delineano vincoli meno stringenti di quelli in vigore per le Regioni a statuto ordinario.

Per gli Enti locali si prevede che l'importo annuale degli interessi relativi ai mutui e ai prestiti obbligazionari emessi, sommato a quello delle fideiussioni concesse – al netto di eventuali contributi statali e regionali in conto interessi – non possa essere superiore al 15 per cento delle entrate correnti derivanti da tributi, trasferimenti correnti da parte degli enti pubblici ed entrate extra-tributarie del rendiconto del penultimo anno precedente quello in cui viene prevista l'accensione del debito.

Dal 2001, alla luce del crescente utilizzo da parte delle Amministrazioni locali di **strumenti di finanza derivata**, si è stabilito che questi strumenti debbano essere utilizzati unicamente per finalità di gestione del rischio. La manovra triennale di finanza pubblica varata nell'agosto del 2008 vieta alle Amministrazioni locali di stipulare nuovi contratti derivati fino al **riordino complessivo della regolamentazione** (e comunque per un anno).

La legge finanziaria per il 2002 ha attribuito al Ministero dell'Economia e delle finanze (MEF) un ruolo di coordinamento all'accesso al mercato dei capitali e ha introdotto nuove norme per il monitoraggio delle operazioni finanziarie poste in essere dagli Enti locali. Nel 2003, un regolamento del MEF ha disciplinato la rendicontazione delle operazioni di indebitamento, comprese quelle di finanza innovativa, e ha definito le norme sulle modalità di ammortamento dei debiti e sull'utilizzo degli strumenti derivati. La legge finanziaria per il 2007 ha ribadito quali debbano essere le finalità delle operazioni con strumenti derivati realizzate dalle Amministrazioni locali e ha imposto l'obbligo di comunicazione preventiva al MEF; la legge finanziaria per il 2008 ha previsto obblighi di trasparenza, anche in bilancio, per questo tipo di operazioni, da precisare con successivi decreti ministeriali.

TAVOLE E GRAFICI

Tav. 1

Incidenza della spesa delle Amministrazioni locali per funzione su quella delle Amministrazioni pubbliche

(valori percentuali)

VOCI	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2006 Spese Amministrazioni locali *(milioni di euro)*
Servizi generali	13,3	11,5	20,5	21,3	23,0	24,0	25,9	26,1	26,3	34.347
Difesa	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0
Ordine pubblico e sicurezza	11,9	10,7	11,4	12,3	12,5	12,4	12,8	12,5	12,8	3.704
Affari economici	38,8	40,8	68,1	48,1	51,0	52,2	57,5	56,0	38,2	35.913
Protezione dell'ambiente	86,7	83,2	85,8	83,4	85,4	84,8	86,3	83,7	84,7	6.459
Abitazioni e assetto del territorio	70,5	78,7	90,3	95,6	380,6	94,9	97,1	96,8	90,8	11.166
Sanità	97,7	95,7	97,6	97,7	98,2	98,1	98,4	98,4	98,5	102.591
Attività ricreative culturali e di culto	70,4	62,6	61,9	65,7	65,8	63,8	68,2	64,7	65,0	7.767
Istruzione	22,8	30,1	24,8	25,0	26,1	25,4	26,8	26,4	27,3	17.932
Protezione sociale	3,8	3,1	3,3	3,6	3,7	3,7	3,8	3,7	3,6	9.808
TOTALE SPESE	26,8	23,5	29,3	29,5	30,7	30,1	31,8	31,8	30,8	229.687

Fonte: Istat, *Spesa delle Amministrazioni pubbliche per funzione*, febbraio 2008. Il totale delle spese corrisponde a quello della versione "tradizionale" del conto economico. I dati "anomali" dell'anno 2000 per la voce *Affari economici* e dell'anno 2002 per la voce *Abitazioni e assetto del territorio* sono dovuti a operazioni di tipo straordinario relative, rispettivamente, alla cessione delle licenze UMTS e alle dismissioni del patrimonio immobiliare effettuate dagli Enti di previdenza, registrate con segno negativo tra le spese.

Tav. 2

Spese delle Amministrazioni locali nel 2007 (1)

(milioni di euro e valori percentuali)

VOCI	Milioni di euro	% del PIL	% della spesa della PA
Redditi da lavoro dipendente	67.060	4,4	40,7
Prestazioni sociali in natura	40.907	2,7	98,0
Consumi intermedi	56.555	3,7	70,9
Altre spese per consumi finali	4.544	0,3	27,1
Spesa per consumi finali	**169.066**	**11,0**	**55,8**
Contributi alla produzione	7.683	0,5	54,1
Prestazioni sociali in denaro	2.580	0,2	1,0
Altre uscite correnti	6.925	0,5	28,0
Spese correnti al netto di interessi	**186.254**	**12,1**	**30,7**
Interessi	4.526	0,3	5,9
TOTALE SPESE CORRENTI	**190.780**	**12,4**	**27,9**
Investimenti	27.927	1,8	77,3
Contributi agli investimenti	10.167	0,7	41,0
Altre uscite in conto capitale	1.235	0,1	46,6
TOTALE SPESE C/CAPITALE	**39.329**	**2,6**	**61,9**
Spese al netto di interessi	**225.583**	**14,7**	**33,6**
TOTALE SPESE	**230.109**	**15,0**	**30,8**

Fonte: elaborazioni su dati Istat.

(1) In linea con quanto stabilito dal Regolamento CE 1500/2000, le spese non includono le seguenti voci: *ammortamenti*, *risultato netto di gestione*, *produzione di servizi vendibili*, *produzione di beni e servizi per uso proprio* e *vendite residuali*. Nella versione "tradizionale" del conto economico delle Amministrazioni locali e di quelle pubbliche, queste voci – con l'eccezione del *risultato netto di gestione* e degli *ammortamenti* – sono contabilizzate con segno negativo tra le erogazioni correnti. Questa correzione rispetto al conto "tradizionale" consente di avvicinare la definizione delle spese a quella rilevabile nei bilanci degli enti. Le spese, inoltre, non includono i *trasferimenti* e i *contributi ad enti pubblici*.

Tav. 3

Spese dei comparti delle Amministrazioni locali nel 2007 (1)

(esclusi i trasferimenti e i contributi a enti pubblici; milioni di euro e valori percentuali)

VOCI	Regioni (esclusi i trasferimenti per la sanità)			Province			Comuni			Enti sanitari locali		
	Milioni di euro	% del PIL	% della spesa della PA	Milioni di euro	% del PIL	% della spesa della	Milioni di euro	% del PIL	% della spesa della PA	Milioni di euro	% del PIL	% della spesa della PA
Redditi da lavoro dipendente	5.445	0,4	3,3	2.148	0,1	1,3	15.615	1,0	9,5	34.338	2,2	20,9
Prestazioni sociali in natura	498	0,0	1,2	0	0,0	0,0	1.761	0,1	4,2	38.582	2,5	92,5
Consumi intermedi	4.326	0,3	5,4	3.628	0,2	4,5	20.353	1,3	25,5	23.385	1,5	29,3
Altre spese per consumi finali	411	0,0	2,5	144	0,0	0,9	987	0,1	5,9	2.420	0,2	14,5
Spesa per consumi finali	**10.680**	**0,7**	**3,5**	**5.920**	**0,4**	**2,0**	**38.716**	**2,5**	**12,8**	**98.725**	**6,4**	**32,6**
Contributi alla produzione	5.682	0,4	40,0	564	0,0	4,0	1.163	0,1	8,2	0	0,0	0,0
Prestazioni sociali in denaro	1.097	0,1	0,4	111	0,0	0,0	914	0,1	0,3	123	0,0	0,0
Altre uscite correnti	2.188	0,1	8,8	507	0,0	2,0	2.188	0,1	8,8	847	0,1	3,4
Spese correnti al netto di interessi	**19.647**	**1,3**	**3,2**	**7.102**	**0,5**	**1,2**	**42.981**	**2,8**	**7,1**	**99.695**	**6,5**	**16,4**
Interessi	1.708	0,1	2,2	321	0,0	0,4	1.981	0,1	2,6	437	0,0	0,6
TOTALE SPESE CORRENTI	**21.355**	**1,4**	**3,1**	**7.423**	**0,5**	**1,1**	**44.962**	**2,9**	**6,6**	**100.132**	**6,5**	**14,6**
Investimenti	4.533	0,3	12,5	2.868	0,2	7,9	15.529	1,0	43,0	2.338	0,2	6,5
Contributi agli investimenti	16.317	1,1	65,9	945	0,1	3,8	1.653	0,1	6,7	0	0,0	0,0
Altre uscite in conto capitale	226	0,0	8,5	59	0,0	2,2	901	0,1	34,0	0	0,0	0,0
TOTALE SPESE C/CAPITALE	**21.076**	**1,4**	**33,2**	**3.872**	**0,3**	**6,1**	**18.083**	**1,2**	**28,5**	**2.338**	**0,2**	**3,7**
Spese al netto di interessi	**40.723**	**2,7**	**6,1**	**10.974**	**0,7**	**1,6**	**61.064**	**4,0**	**9,1**	**102.033**	**6,6**	**15,2**
TOTALE SPESE	**42.431**	**2,8**	**5,7**	**11.295**	**0,7**	**1,5**	**63.045**	**4,1**	**8,4**	**102.470**	**6,7**	**13,7**

Fonte: elaborazioni su dati Istat.

(1) In linea con quanto stabilito dal Regolamento CE 1500/2000, le spese non includono le seguenti voci: *ammortamenti*, *risultato netto di gestione*, *produzione di servizi vendibili*, *produzione di beni e servizi per uso proprio* e *vendite residuali*. Nella versione "tradizionale" del conto economico delle Amministrazioni locali e di quelle pubbliche, queste voci – con l'eccezione del *risultato netto di gestione* e degli *ammortamenti* – sono contabilizzate con segno negativo tra le erogazioni correnti. Questa correzione rispetto al conto "tradizionale" consente di avvicinare la definizione delle spese a quella rilevabile nei bilanci degli enti. Le spese, inoltre, non includono i *trasferimenti* e i *contributi ad enti pubblici*.

Tav. 4

Spesa per le principali funzioni delle Province nel 2006

VOCI	Istruzione pubblica	Trasporti	Gestione del territorio	Sviluppo economico
	euro pro capite			
PROVINCE NELLE REGIONI A STATUTO ORDINARIO				
Piemonte	69,0	21,2	72,8	30,2
Lombardia	43,4	15,1	41,6	12,5
Veneto	36,3	26,1	53,6	9,1
Liguria	43,1	34,0	44,4	10,5
Emilia Romagna	69,8	5,1	58,4	33,4
Toscana	33,0	47,3	59,9	30,2
Umbria	33,2	48,1	60,2	13,4
Marche	46,4	43,4	53,5	19,0
Lazio	43,9	4,3	25,9	12,6
Abruzzo	20,9	0,0	55,6	19,4
Molise	35,8	0,4	73,9	14,0
Campania	33,9	48,4	47,0	77,3
Puglia	28,5	11,8	27,4	21,8
Basilicata	48,3	58,0	167,2	15,1
Calabria	42,8	0,8	110,6	16,2
Media RSO	**43,5**	**22,1**	**51,6**	**25,6**
RSO Nord	*51,1*	*17,9*	*52,6*	*18,5*
RSO Centro	*39,9*	*26,7*	*43,1*	*19,1*
RSO Sud	*33,1*	*25,9*	*56,9*	*43,1*
PROVINCE NELLE REGIONI A STATUTO SPECIALE				
Valle d'Aosta	-	-	-	-
Provincia autonoma di Trento	-	-	-	-
Provincia autonoma di Bolzano	-	-	-	-
Friuli Venezia Giulia	48,7	92,3	50,5	18,1
Sicilia	38,1	0,4	40,2	8,4
Sardegna	16,8	3,2	53,5	13,6
Media RSS	**30,9**	**13,2**	**39,1**	**9,6**
RSS Nord	*48,7*	*92,3*	*50,5*	*18,1*
RSS Sud	*32,8*	*1,1*	*43,5*	*9,7*
ITALIA	**42,3**	**21,2**	**50,7**	**23,6**
	Indicatori di variabilità (valori percentuali in rapporto alla media italiana)			
Coefficiente di variazione	31,3	120,0	62,4	65,3
Valore massimo	164,9	436,1	330,0	327,4
Valore minimo	39,6	0,2	51,1	35,5
Per memoria: **Incidenza sulle spese totali**	**18,1**	**9,0**	**21,6**	**10,1**

Fonte: elaborazioni su dati Istat, *I bilanci consuntivi delle Amministrazioni provinciali.*

Tav. 5

Spesa per le principali funzioni dei Comuni nel 2006

VOCI	Istruzione pubblica	Viabilità e trasporti	Gestione del territorio	Settore sociale
COMUNI NELLE REGIONI A STATUTO ORDINARIO	euro pro capite			
Piemonte	129,7	151,7	203,5	148,1
Lombardia	129,2	159,9	195,2	173,9
Veneto	107,4	165,7	119,4	135,7
Liguria	109,0	206,1	232,2	153,4
Emilia Romagna	146,8	155,6	150,1	204,9
Toscana	128,6	158,2	184,1	152,0
Umbria	101,3	246,5	367,4	132,5
Marche	105,4	144,7	207,1	149,1
Lazio	133,9	368,3	212,8	154,4
Abruzzo	97,5	160,1	256,4	84,3
Molise	121,8	154,3	441,7	98,0
Campania	71,6	174,5	367,2	95,0
Puglia	71,4	128,6	258,7	90,4
Basilicata	107,1	179,3	343,9	91,9
Calabria	69,8	120,4	282,6	52,4
Media RSO	**112,3**	**181,7**	**224,3**	**140,1**
RSO Nord	*126,7*	*161,9*	*176,6*	*165,8*
RSO Centro	*125,9*	*261,6*	*214,7*	*151,2*
RSO Sud	*76,3*	*151,9*	*314,3*	*86,5*
COMUNI NELLE REGIONI A STATUTO SPECIALE				
Valle d'Aosta	-	-	-	-
Provincia autonoma di Trento	197,0	333,1	389,0	240,7
Provincia autonoma di Bolzano	295,8	241,3	450,1	250,3
Friuli Venezia Giulia	125,9	139,4	211,8	261,1
Sicilia	70,2	102,1	231,1	123,7
Sardegna	85,5	157,8	370,9	208,0
Media RSS	**98,7**	**136,3**	**271,6**	**169,3**
RSS Nord	*169,9*	*195,2*	*288,5*	*240,5*
RSS Sud	*74,0*	*115,9*	*265,8*	*144,6*
ITALIA	**110,4**	**175,2**	**232,0**	**144,9**
	Indicatori di variabilità (valori percentuali in rapporto alla media italiana)			
Coefficiente di variazione	45,5	37,6	40,8	39,4
Valore massimo	267,8	210,2	194,0	180,3
Valore minimo	63,2	58,3	51,5	36,2
Per memoria: **Incidenza sulle spese totali**	**8,5**	**13,5**	**17,9**	**11,1**

Fonte: elaborazioni su dati Istat, *I bilanci consuntivi delle Amministrazioni comunali*.

Spesa dell'operatore pubblico a livello decentrato nel 2006 (1)

(Italia = 100)

VOCI	Regioni (solo spesa sanitaria)	Comuni	Province	Totale	Totale (RSO o RSS = 100)
	valori pro capite				
ENTI NELLE REGIONI A STATUTO ORDINARIO					
Piemonte	104,1	96,8	116,3	101,9	101,8
Lombardia	94,0	143,9	100,3	115,3	115,2
Veneto	97,1	75,0	105,7	88,5	88,4
Liguria	111,3	108,4	114,3	110,3	110,2
Emilia Romagna	103,9	90,2	120,9	99,4	99,3
Toscana	101,3	93,8	135,4	100,7	100,6
Umbria	99,7	129,5	113,6	113,2	113,0
Marche	95,0	82,8	118,2	91,6	91,5
Lazio	118,2	105,0	77,2	109,7	109,5
Abruzzo	100,7	78,6	90,3	90,7	90,6
Molise	111,2	96,0	112,2	104,9	104,8
Campania	97,3	84,7	102,9	92,4	92,3
Puglia	90,3	73,4	73,6	82,0	81,9
Basilicata	89,9	89,2	165,8	95,1	95,0
Calabria	87,6	76,5	120,8	85,4	85,3
Media RSO (2)	**99,9**	**99,5**	**104,8**	**100,1**	**100,0**
RSO Nord	*99,3*	*110,5*	*108,7*	*104,7*	*104,5*
RSO Centro	*108,3*	*100,3*	*104,1*	*104,6*	*104,5*
RSO Sud	*94,2*	*80,1*	*98,7*	*88,6*	*88,6*
ENTI NELLE REGIONI A STATUTO SPECIALE					
Valle d'Aosta	111,7	203,4	-	141,9	142,6
Provincia autonoma di Trento	106,3	174,7	-	127,1	127,8
Provincia autonoma di Bolzano	124,3	158,7	-	129,6	130,3
Friuli Venezia Giulia	100,0	111,7	148,7	108,4	109,0
Sicilia	99,5	81,3	70,0	89,8	90,3
Sardegna	95,2	114,2	79,0	102,0	102,6
Media RSS (2)	**100,6**	**102,5**	**84,0**	**99,4**	**100,0**
RSS Nord	*107,0*	*140,0*	*148,7*	*118,7*	*119,3*
RSS Sud	*98,4*	*89,5*	*72,3*	*92,8*	*93,3*
ITALIA	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	
	Indicatori di variabilità (valori percentuali in rapporto alla media italiana)				
Deviazione standard	9,1	34,6	24,9	15,1	
Valore massimo	124,3	203,4	165,8	141,9	
Valore minimo	87,6	73,4	70,0	82,0	

Fonte: elaborazioni su dati Istat e, per la spesa sanitaria, Ministero della salute.
(1) A causa dell'indisponibilità dei bilanci regionali, che peraltro forniscono informazioni disomogenee fra Regioni, il totale è dato dalla somma della spese dei Comuni e delle Province e della spesa sanitaria, che rappresenta la parte prevalente della spesa delle Regioni. – (2) Medie ponderate in base alla popolazione.

Entrate delle Amministrazioni locali e loro composizione percentuale

(milioni di euro e valori percentuali)

VOCI	Amministrazioni locali			*di cui:*								
				Regioni			Province			Comuni		
	Milioni di euro	Composizione percentuale		Milioni di euro	Composizione percentuale		Milioni di euro	Composizione percentuale		Milioni di euro	Composizione percentuale	
	2007	1990	2007	2007	1990	2007	2007	1990	2007	2007	1990	2007
Imposte dirette	27.899	8,6	11,9	24.574	10,1	16,2	0	0,0	0,0	3.325	7,2	5,2
di cui: compartecipazione RSS	*12.981*	*5,1*	*5,5*	*12.981*	*8,7*	*8,5*						
Imposte indirette	74.805	6,3	32,0	53.088	6,3	34,9	4.396	7,2	41,5	16.171	5,0	25,2
di cui: compartecipazione RSS	*8.470*	*2,8*	*3,6*	*8.470*	*4,9*	*5,6*						
Entrate tributarie	**102.704**	**14,8**	**43,9**	**77.662**	**16,4**	**51,0**	**4.396**	**7,2**	**41,5**	**19.496**	**12,1**	**30,4**
Produzione di beni e servizi e vendite residuali	14.881	6,0	6,4	306	0,1	0,2	219	1,1	2,1	8.936	12,8	13,9
Altri trasferimenti da famiglie e imprese	6.720	4,1	2,9	902	0,3	0,6	157	0,3	1,5	5.016	9,8	7,8
Altre entrate correnti (1)	5.530	2,0	2,4	1.017	0,9	0,7	332	1,8	3,1	3.469	2,7	5,4
ENTRATE CORRENTI	**129.835**	**26,9**	**55,5**	**79.887**	**17,7**	**52,5**	**5.104**	**10,5**	**48,2**	**36.917**	**37,5**	**57,6**
Trasferimenti correnti da enti pubblici	79.170	61,4	33,8	57.673	71,4	37,9	3.578	72,3	33,8	18.509	47,0	28,9
Aiuti internazionali	1.352	0,1	0,6	1.196	0,2	0,8	1	0,0	0,0	2	0,0	0,0
Trasferimenti in conto capitale da enti pubblici	4.533	1,0	1,9	0	1,6	0,0	0	0,0	0,0	0	0,0	0,0
Trasferimenti in conto capitale dal resto del mondo	19.141	10,6	8,2	13.374	9,0	8,8	1.904	17,2	18,0	8.690	15,5	13,6
TOTALE TRASFERIMENTI	**104.196**	**73,1**	**44,5**	**72.243**	**82,3**	**47,5**	**5.483**	**89,5**	**51,8**	**27.201**	**62,5**	**42,4**
TOTALE ENTRATE (2)	**234.031**	**100,0**	**100,0**	**152.130**	**100,0**	**100,0**	**10.587**	**100,0**	**100,0**	**64.118**	**100,0**	**100,0**

Fonte: elaborazioni su dati Istat.

(1) La voce *altre entrate correnti* non contiene il *risultato lordo di gestione*. – (2) In linea con quanto stabilito dal Regolamento CE 1500/2000, il totale delle entrate include le voci *produzione di servizi vendibili*, *produzione di beni e servizi per uso proprio* e *vendite residuali* e non include il *risultato lordo di gestione*. Questa correzione rispetto al conto "tradizionale" consente di avvicinare la definizione delle entrate a quella rilevabile nei bilanci degli enti.

Le principali entrate tributarie delle Regioni nel 2006 (1)

VOCI	IRAP	di cui: *IRAP settore privato* (2)	Addizionale all'Irpef	Tasse automobilistiche	Entrate tributarie devolute (3)
	euro pro capite				
REGIONI A STATUTO ORDINARIO					
Piemonte	742,0	573,4	234,6	109,2	61,9
Lombardia	881,0	759,3	130,3	114,6	36,7
Veneto	724,3	580,9	108,9	122,6	38,5
Liguria	490,4	331,6	114,8	79,4	51,8
Emilia Romagna	742,3	590,9	96,1	109,8	37,7
Toscana	706,8	511,1	97,9	103,8	53,0
Umbria	527,7	343,8	86,0	113,1	37,9
Marche	598,0	440,4	86,9	108,6	36,8
Lazio	954,8	663,2	107,0	97,4	57,8
Abruzzo	462,9	296,5	72,2	105,1	41,3
Molise	392,0	200,0	82,0	90,2	29,6
Campania	376,4	197,6	64,4	61,9	30,8
Puglia	407,2	212,9	47,7	70,0	33,6
Basilicata	368,6	180,0	52,9	75,5	27,7
Calabria	325,1	139,4	90,3	68,3	27,7
Media RSO	**669,9**	**496,7**	**108,2**	**98,0**	**41,8**
RSO Nord	*776,0*	*634,5*	*137,8*	*112,0*	*42,7*
RSO Centro	*794,6*	*560,0*	*99,8*	*102,2*	*51,9*
RSO Sud	*386,1*	*202,5*	*63,9*	*70,4*	*32,0*
REGIONI A STATUTO SPECIALE					
Valle d'Aosta	747,2	456,7	102,7	-	5.397,0
Provincia autonoma di Trento	683,6	468,1	88,7	111,2	5.097,8
Provincia autonoma di Bolzano	763,4	514,4	96,7	119,7	5.443,4
Friuli Venezia Giulia	691,8	489,2	78,7	-	1.832,8
Sicilia	350,7	158,8	50,7	-	1.461,5
Sardegna	477,7	247,4	60,0	-	2.759,1
Media RSS	**466,2**	**260,3**	**61,5**	**115,4**	**2.221,7**
RSS Nord	*707,9*	*487,9*	*85,9*	*115,4*	*3.483,4*
RSS Sud	*382,2*	*179,9*	*53,0*	-	*1.783,5*
ITALIA	**638,7**	**460,1**	**101,1**	**98,3**	**375,3**
	Indicatori di variabilità (valori percentuali in rapporto alla media italiana)				
Coefficiente di variazione	28,7	38,9	37,8	19,3	498,7
Valore massimo	149,5	165,0	232,1	124,7	1.450,3
Valore minimo	50,9	30,3	47,2	62,9	7,4
Per memoria: **Incidenza sulle entrate tributarie totali**	**52,2**	**37,6**	**8,3**	**6,9**	**30,7**

Fonte: elaborazioni su dati Istat e Issirfa.
(1) Il gettito dei singoli tributi, di fonte Istat, è stato ripartito a livello regionale sulla base dei dati elaborati dall'Issirfa a partire dai bilanci delle Regioni. – (2) La quota regionale di IRAP del settore privato è stata stimata sulla base degli importi iscritti nelle contabilità speciali presso le Tesorerie provinciali dello Stato nel triennio 2004-06. – (3) Include il gettito dei tributi erariali devoluti alle RSS e quello della compartecipazione delle RSO all'accisa sulla benzina.

Le principali entrate tributarie delle Province nel 2006

VOCI	Imposta sulle assicurazioni RC auto	Imposta provinciale di trascrizione	Addizionale consumo energia elettrica	Tributo ambientale
	euro pro capite			
PROVINCE DELLE REGIONI A STATUTO ORDINARIO				
Piemonte	34,8	25,5	13,8	4,9
Lombardia	40,9	22,8	16,2	3,8
Veneto	36,4	24,4	16,4	4,3
Liguria	39,1	18,8	13,1	6,2
Emilia Romagna	44,4	23,7	18,1	6,1
Toscana	46,2	25,4	15,6	4,3
Umbria	38,5	23,2	15,3	1,0
Marche	41,7	20,8	16,0	3,9
Lazio	44,4	29,9	11,5	4,0
Abruzzo	35,4	19,2	11,4	2,4
Molise	27,7	20,2	9,0	1,8
Campania	32,8	16,2	7,8	2,5
Puglia	30,8	21,8	9,5	2,3
Basilicata	26,1	16,2	9,3	2,4
Calabria	30,2	16,5	6,2	2,1
Media RSO	**38,3**	**22,7**	**13,3**	**3,8**
RSO Nord	*39,4*	*23,5*	*15,9*	*4,7*
RSO Centro	*44,2*	*26,7*	*13,7*	*3,9*
RSO Sud	*31,7*	*18,2*	*8,5*	*2,4*
PROVINCE DELLE REGIONI A STATUTO SPECIALE				
Valle d'Aosta	-	-	-	-
Provincia autonoma di Trento	-	-	-	-
Provincia autonoma di Bolzano	-	-	-	-
Friuli Venezia Giulia	-	21,6	14,7	3,9
Sicilia	28,1	17,4	9,5	2,7
Sardegna	34,2	18,7	13,4	3,0
Media RSS	**22,0**	**16,0**	**9,8**	**2,6**
RSS Nord	-	*11,3*	*7,7*	*2,0*
RSS Sud	*29,6*	*17,7*	*10,5*	*2,8*
ITALIA	**37,3**	**22,6**	**13,3**	**3,8**
	Indicatori di variabilità (valori percentuali in rapporto alla media italiana)			
Coefficiente di variazione	16,2	16,1	25,2	36,4
Valore massimo	123,8	132,2	136,3	162,7
Valore minimo	70,0	71,6	46,9	26,3
Per memoria: **Incidenza sulle entrate tributarie totali** (1)	**46,7**	**28,3**	**16,7**	**4,7**

Fonte: elaborazioni su dati Istat, *I bilanci consuntivi delle Amministrazioni provinciali.*

(1) Le entrate tributarie sono calcolate al netto della compartecipazione all'Irpef.

Le principali entrate tributarie dei Comuni nel 2006

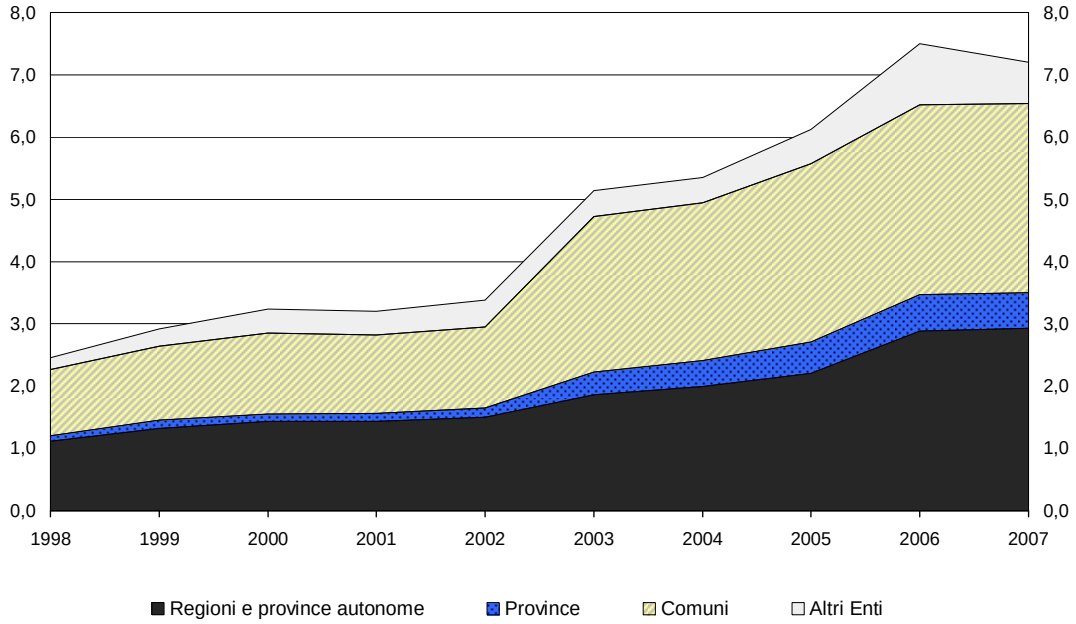
VOCI	ICI	Tassa di smaltimento dei rifiuti solidi urbani	Addizionale all'Irpef	Addizionale consumo energia elettrica
	euro pro capite			
COMUNI NELLE REGIONI A STATUTO ORDINARIO				
Piemonte	221,8	84,5	38,3	9,8
Lombardia	226,3	78,2	25,5	10,9
Veneto	223,3	23,1	34,3	11,6
Liguria	316,4	76,7	40,4	9,6
Emilia Romagna	294,8	46,7	30,8	12,0
Toscana	259,3	52,8	35,9	12,7
Umbria	187,2	60,2	27,8	11,4
Marche	184,8	77,1	39,7	10,3
Lazio	291,8	46,4	29,7	14,2
Abruzzo	188,7	88,3	23,7	10,6
Molise	164,7	68,0	13,7	8,1
Campania	134,4	108,2	21,3	10,5
Puglia	155,2	94,7	24,4	11,4
Basilicata	96,3	80,2	21,6	7,8
Calabria	96,4	75,9	19,0	13,5
Media RSO	**217,1**	**70,2**	**29,0**	**11,4**
RSO Nord	*242,7*	*63,1*	*31,4*	*10,9*
RSO Centro	*258,9*	*53,6*	*32,9*	*13,0*
RSO Sud	*139,1*	*95,7*	*21,9*	*11,0*
COMUNI NELLE REGIONI A STATUTO SPECIALE				
Valle d'Aosta	311,4	104,9	0,3	15,5
Provincia autonoma di Trento	207,3	35,0	0,8	10,7
Provincia autonoma di Bolzano	171,6	1,0	10,0	11,2
Friuli Venezia Giulia	205,8	75,7	18,3	10,3
Sicilia	113,6	70,3	15,9	14,6
Sardegna	147,0	105,8	19,3	19,4
Media RSS	**143,2**	**72,3**	**15,5**	**14,5**
RSS Nord	*204,6*	*52,9*	*11,8*	*10,8*
RSS Sud	*121,9*	*79,1*	*16,8*	*15,8*
ITALIA	**205,8**	**70,5**	**27,0**	**11,9**
	Indicatori di variabilità (valori percentuali in rapporto alla media italiana)			
Coefficiente di variazione	31,7	38,0	41,4	21,5
Valore massimo	153,8	153,5	149,8	162,8
Valore minimo	46,8	1,5	1,2	65,2
Per memoria: **Incidenza sulle entrate tributarie totali** (1)	**58,9**	**20,2**	**7,7**	**3,4**

Fonte: elaborazioni su dati Istat, *I bilanci consuntivi delle Amministrazioni comunali*.
(1) Le entrate tributarie sono calcolate al netto della compartecipazione all'Irpef.

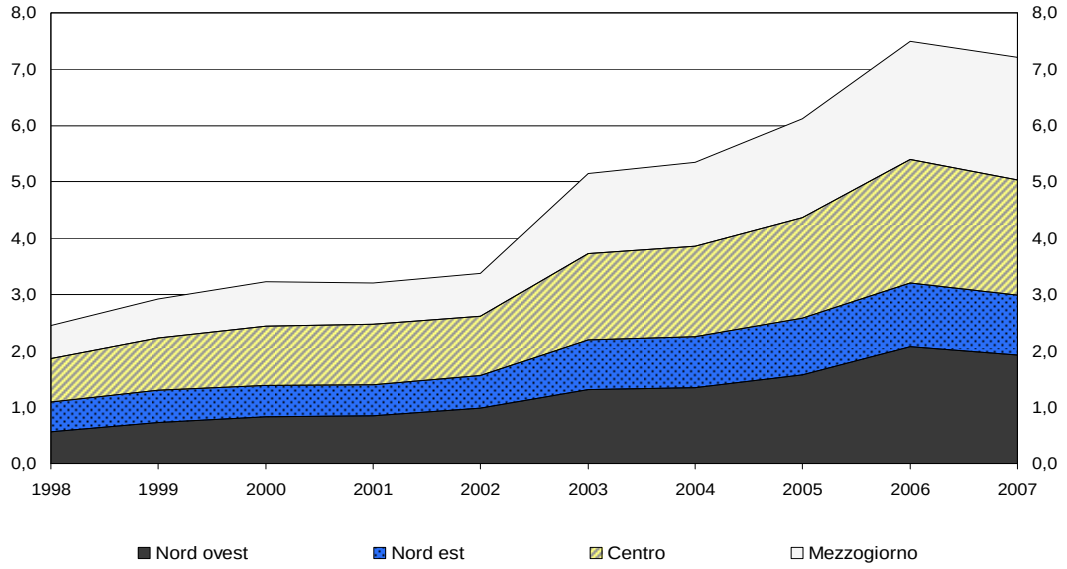
Fig. 1

Debito delle Amministrazioni locali (1)
(in percentuale del PIL)

a) Ripartizione per comparto



b) Ripartizione per area geografica

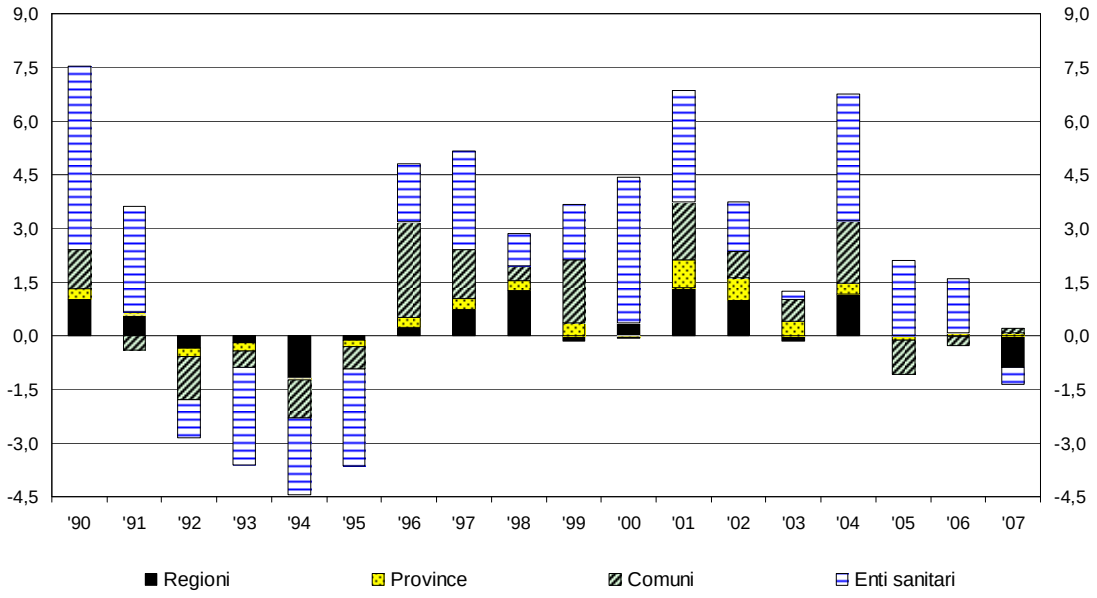


Fonte: Banca d'Italia per il debito, Istat per il PIL.
(1) L'aumento registrato nel 2003 è di natura principalmente contabile ed è connesso con la riclassificazione della Cassa depositi e prestiti al di fuori del settore delle Amministrazioni pubbliche.

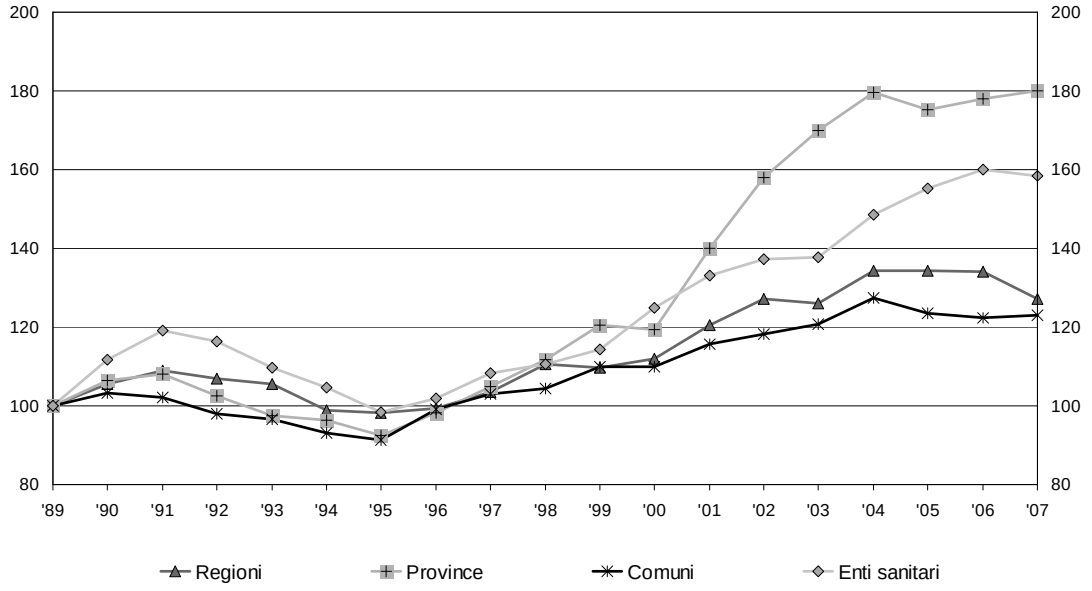
Fig. 2

Dinamica della spesa primaria nei comparti delle Amministrazioni locali (1)
(valori in termini reali)

a) Contributi alla crescita

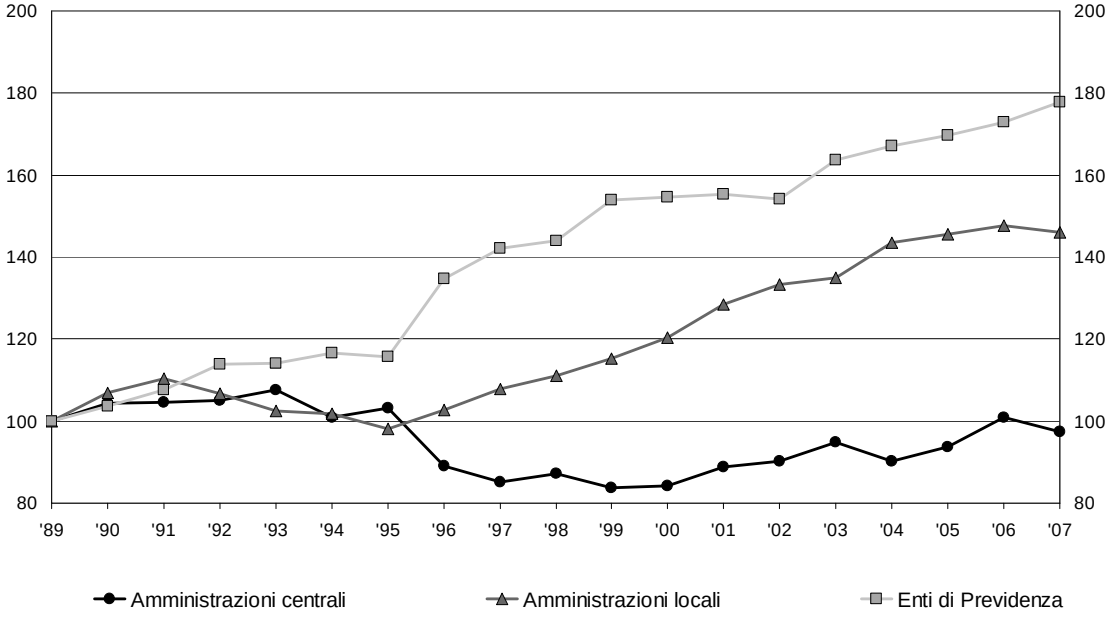


b) Numeri indice 1989 = 100



Fonte: elaborazioni su dati Istat.
(1) Le spese non includono le voci *trasferimenti* e *contributi ad enti pubblici*.

Dinamica della spesa primaria nei sottosettori delle Amministrazioni pubbliche (1)
(valori in termini reali; numeri indice 1989 = 100)



Fonte: elaborazioni su dati Istat.
(1) Le spese non includono le voci *trasferimenti* e *contributi ad enti pubblici*.

CONFINDUSTRIA

Commissioni riunite:
1a (Affari costituzionali), 5a (Programmazione economica, bilancio),
6a (Finanze e tesoro)

Indagine conoscitiva sul disegno di legge: “Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell’articolo 119 della Costituzione”

Audizione della Confindustria

Senato della Repubblica, 27 novembre 2008

Prime valutazioni sul DDL in materia di federalismo fiscale

Il ddl prevede la copertura integrale dei servizi essenziali (sanità, assistenza, istruzione ed in parte trasporti) tramite tributi propri delle regioni, compartecipazioni al gettito erariale e trasferimenti perequativi con riferimento ai "costi standard associati ai livelli essenziali delle prestazioni".

Una valutazione compiuta del ddl non è allo stato possibile in carenza di dati quantitativi sulla redistribuzione delle risorse che sarà determinata dall' attuazione del provvedimento.

Sono certamente condivisibili, come conferma il largo consenso finora registrato sul provvedimento, alcuni principi generali di delega che ispirano la bozza di ddl:

- l' **autonomia** viene coniugata con **responsabilità finanziaria**. In questo modo si affronta finalmente il problema del federalismo "incompiuto" di questi anni che ha portato ad una crescita dei costi dei servizi (e della tassazione) senza un innalzamento della loro qualità. Si affronta così il problema di "regolare" l'autonomia fiscale di Regioni ed Enti locali, individuando forme di prelievio che appaiono, in linea di massima, condivisibili;
- si pone grande attenzione al tema dell **'accountability.** Fattore centrale per declinare concretamente il principio di responsabilità. Nel ddl sono evidenziate soluzioni per avviare gradualmente un percorso riformatore che porti a una seria e concreta misurazione dell'operato degli amministratori locali;
- viene individuato un **equilibrato meccanismo di perequazione verticale** (integrale solo per le spese relative ad alcuni basilari diritti di cittadinanza come salute, istruzione, assistenza) **garantito dallo Stato**. Il tema della solidarietà assume così la rilevanza strategica da più parti invocata e che non sembrava così netta nelle prime versioni del ddl;
- in parallelo alla questione della perequazione verticale delle risorse finanziarie, il ddl correttamente pone il tema della **garanzia del rispetto dei livelli essenziali di assistenza**, **sanità ed istruzione** che, ai sensi della prima parte della Costituzione relativa ai diritti fondamentali del cittadino, vanno assicurati in modo uniforme su tutto il territorio nazionale;
- grande enfasi viene posta sul **superamento del criterio della spesa storica** introducendo il principio che la definizione del fabbisogno da finanziare sia connesso all'individuazione di **costi standard**. E' questo un punto fondamentale per assicurare la necessaria efficienza della spesa pubblica. Finalmente, oltre alla necessaria attenzione ai meccanismi fiscali di copertura delle spese, il ddl ha il grande merito di porre la questione di "cosa sia corretto finanziare e secondo quali costi". Si tratta di un'operazione di grande complessità ma certamente l'aver stabilito tale principio pone basi corrette per l'attuazione dell'intero sistema di federalismo fiscale.

Anche il **metodo del confronto continuo fra Governo, Regioni ed Enti locali** appare un punto di forza del percorso di messa a punto di questa delicata riforma.

E' infatti necessario porre oggi le premesse perché il federalismo fiscale risulti una riforma condivisa e venga in futuro realizzato mediante un percorso attuativo virtuoso e non conflittuale.

E' però opportuno richiamare l'attenzione del Parlamento e delle forze politiche sull'esigenza di assicurare il rispetto di alcuni punti fermi. Si tratta di linee guida che sarà indispensabile applicare nella lunga fase di attuazione del ddl (si prevede infatti un periodo massimo di 24 mesi per l' approvazione definitiva dei decreti delegati).

1. Innanzitutto, va rafforzata **la garanzia di tenuta degli equilibri finanziari e di non superamento degli attuali già elevati livelli di spesa e di pressione fiscale**. Nel ddl viene previsto che l'attuazione del federalismo fiscale " *deve essere compatibile con gli impegni finanziari assunti con il patto europeo di stabilità e crescita*" Tali impegni fanno però riferimento ai **saldi** di finanza pubblica, mentre tale formulazione il linea di principio non esclude che si possa spendere e tassare di più.

   Occorre, invece, tornare ad una formulazione chiaramente vincolante sulla spesa per porre le condizioni affinché – nel medio periodo – si possa ridurre la pressione fiscale.

2. Nel ddl si prevede che la spesa venga tendenzialmente parametrata ai costi standard e sono previsti meccanismi di premialità/sanzionatori per gli enti che non rispettino gli obiettivi (ancorati non solo al rispetto degli obiettivi di equilibrio economico-finanziario ma anche al la mancata garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 117, comma 2, lettera m), della Costituzione).

   Al riguardo sembra opportuno essere fin d'ora consapevoli circa la complessità e l'impegno richiesti dal compito di definire un sistema informativo che generi veri costi standard in senso efficiente. Affidandosi soprattutto a meccanismi sanzionatori ex post - alla lunga di dubbia applicabilità sul piano politico - si corre il rischio di ripetere su scala più vasta l'esperienza in gran parte negativa della finanza decentrata sanitaria.

   Un punto cruciale è costituito infatti dai Livelli Essenziali di Assistenza. L'esperienza in materia di sanità mostra che oggi siamo purtroppo ben lontani da una situazione in cui la definizione dei Lea sia affiancata da un a valorizzazione economica, in senso efficiente, degli stessi. Nell'ambito dei meccanismi di finanza derivata, garantire i Lea significa sostanzialmente individuare un fabbisogno di risorse "contrattato" fra Stato e Regioni al di fuori di valori di riferimento individuati su basi oggettive e di ogni logica di attenzione all'efficienza ed all'efficacia (sanitaria, assistenziale,,,,) degli outcome generati.

Uno dei più importanti risultati del federalismo fiscale dovrebbe invece essere quello di poter valutare l'operato degli amministratori locali rispetto parametri, dati, confronti che rendano oggettive le responsabilità.

Occore pertanto realizzare un effettivo sistema informativo unico di monitoraggio e controllo delle entrate e delle spese, che superi le attuali frammentazioni locali e sia fondato su regole contabili e di bilancio uniformi. Attualmente mancano nel nostro sistema istituzionale meccanismi di valutazione della qualità degli outcome di servizio generati. Non appaiono infatti sufficienti a tali fini i due organismi previsti dal ddl, la Conferenza per il coordinamento della finanza pubblica e la Commissione paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale**.**

Il nuovo assetto istituzionale prevede che i dati finanziari che saranno utilizzati ai fini della predisposizione dei decreti delegati, soprattutto per quel che concerne il meccanismo della perequazione e la definizione dei costi standard, continuino a provenire unicamente dalle Regioni e dagli Enti locali. I rischi principali sono:

- **che il passaggio dal sistema della spesa storica a quello dei costi standard sia solo formale e che, di fatto, si perpetui il sistema attuale *a piè di lista***, centrato sulla copertura assoluta ed integrale della spesa storica;
- che **l'assenza di un governo dei meccanismi economici** soprattutto dei sistemi sanitari di molte Regioni (in particolare del Centrosud) **porti alla crescita della spesa senza l'aumento della qualità**, alla generazione di nuovo disavanzo/tassazione, secondo un trend di "abbandono" di larga parte della popolazione in relazione a diritti primari dei cittadini.

3. Occorre **mantenere l'unità del sistema tributario**, rispettando due principi fondamentali: escludere ogni possibilità di accertamenti concorrenti di diversi enti di governo sulla stessa base imponibile; lasciare allo Stato la definizione e l'accertamento della base imponibile, ogni qualvolta questa travalichi la dimensione strettamente regionale.

Molto opportunamente, con riguardo al sistema di gestione dei tributi e delle compartecipazioni la delega (art. 19) contempla la:

> *a) previsione di adeguate forme di collaborazione delle regioni e degli enti locali con il Ministero dell'economia e delle finanzee con le Agenzie regionali delle entrate in modo da configurare dei centri diservizio regionali per la gestione organica dei tributi erariali, regionali e degli enti locali;*
> *b) definizione con apposita e specifica convenzione tra il Ministero dell'economia e delle finanze, le singole regioni e gli enti locali, delle modalita` gestionali, operative, di ripartizione degli oneri, degli introiti di attivita`di recupero dell'evasione.*

Al riguardo sarebbe opportuno specificare meglio che, come appare implicito nello spirito della norma e dalla preoccupazione a cui vuole rispondere, che i

previsti organismi su base regionale di gestione unificata dell'accertamento e della riscossione unificata dei tributi abbiano competenza su *tutti* i tributi regionali e locali, non solo su quelli compartecipati.

Occorrerebbe inoltre prevedere le forme di coordinamento nella definizione e l'accertamento della base imponibile, ogni qualvolta questa travalichi la dimensione strettamente regionale.

Il sistema delle entrate delle Regioni dovrà comprendere un paniere appropriato di tributi propri e di addizionali sui tributi nazionali controllato e gestito in piena autonomia. Per quanto riguarda la ripartizione tra le Regioni delle entrate dei grandi tributi nazionali, l'Iva appare, per le sue caratteristiche, strumento più adatto a finanziare la perequazione, mentre l'Irpef meglio si presta a rendere più diretto il nesso tra chi paga e riceve le prestazioni pubbliche, ad esempio per la sanità e l'istruzione.

Quanto all'Irap, in attesa del suo superamento come previsto dal ddl stesso, pur mantenendone la natura di tributo ripartito su base regionale, va salvaguardata l'unitarietà della definizione della base imponibile e dell'accertamento, mantenendo allo Stato le relative responsabilità. Le Regioni potrebbero decidere le ali quote e anche l'eventuale esenzione di componenti della base imponibile (per esempio, il costo del lavoro).

4. Alla perequazione devono pienamente partecipare anche le **regioni a statuto speciale**, che attualmente ricevono contributi pro-capite mediamente superiori del 50 per cento a quelli delle Regioni ordinarie, del tutto slegati dalla capacità fiscale. Tale trattamento non appare più giustificato in un sistema di governo compiutamente federale. Il DDL prevede è vero che anche tali Regioni concorrono agli obiettivi di perequazione, ma nei limiti dei rispettivi statuti.

5. Il processo di decentramento deve poi **muovere dal trasferimento delle funzioni, e delle relative spese, non delle fonti di entrata**. Infatti, partendo dalle entrate si rischia di non solo incoraggiare l'aumento della spesa pubblica in quelle regioni la cui capacità fiscale eccede il fabbisogno per le spese, ma anche di compromettere la stabilità delle finanze statali. Non si può dimenticare, al riguardo, che il bilancio dello stato resta in disavanzo e che non vi sono risorse libere da trasferire. Solo legando il trasferimento delle entrate al trasferimento delle funzioni di spesa, si garantisce che ogni azione di decentramento corrisponda alla cancellazione di una voce di spesa a livello centrale. In generale, il federalismo non può indebolire la responsabilità collettiva per il servizio del debito pubblico e la copertura delle spese per i servizi pubblici statali e il sistema previdenziale.

6. L'attuazione del federalismo fiscale dovrebbe andare di pari passo con quella del **federalismo istituzionale**, sia completando e dando piena attuazione al

Titolo V vigente, sia ragionando su una revisione di alcuni punti dello stesso Titolo V. Al riguardo un tema importante appare la trasformazione del Senato in una vera e propria Camera delle Regioni, deputata allo svolgimento di un ruolo di coordinamento e raccordo tra i livelli di governo nel nuovo sistema federale di ripartizione dei poteri. Sarebbe inoltre importante alleggerire la lunga gerarchia di enti di governo territoriale, **abolendo le Province.**

7. Per un buon funzionamento del federalismo fiscale è importante che vi sia **chiarezza su chi fa cosa** tra i vari livelli di governo e che, perciò, non sia troppo estesa l'area delle competenze concorrenti tra più livelli. Quanti più livelli di governo hanno competenza su una stessa materia, tanto più diventa difficile tenere ferme le precise responsabilità di ciascuno. Il tutto naturalmente a danno sia del contenimento della spesa pubblica sia del sistema delle imprese: il rallentamento dei processi decisionali determina, infatti, un conseguente rallentamento dei processi autorizzativi, aumentando così l'incertezza per le imprese che devono operare o fare investimenti.

   Rimane poi sempre aperto il problema che andrebbero riportate al livello nazionale esclusivo la competenza per le reti nazionali di energia, trasporto e comunicazione, l'ordinamento delle professioni, la sicurezza del lavoro e dei prodotti, la regolamentazione dei mercati e la politica di concorrenza. Si tratta di materie che evidentemente non sono di competenza di una legge ordinaria quale quella in questione, e che attengono al federalismo istituzionale, ma che tuttavia rivestono importanza cruciale per la implementazione di un buon federalismo.

8. Con la riforma federalista si deve cogliere l'occasione per **ridare efficienza all'intera Pubblica Amministrazione**. Dovrebbe quindi anche essere l'occasione per ripensare le giurisdizioni degli enti di governo locale in relazione alle competenze e alle dimensioni ottimali necessarie per i compiti loro assegnati. Questo, ad esempio, può significare dover rivedere geografia e compiti dei piccoli e comuni, o organizzare determinati servizi in comune tra più enti. Massima attenzione va dedicata a impedire una proliferazione incontrollata delle leggi e dei provvedimenti amministrativi. I benefici del federalismo derivano dalla differenziazione, ossia dalla possibilità di dare risposte diverse alle esigenze dei vari territori, ma vanno evitate differenziazioni artificiose che sarebbero fonte di confusione e renderebbero più complessa la valutazione comparativa dei risultati. Laddove le esigenze sono le stesse è auspicabile che siano eguali le norme e gli adempimenti amministrativi in capo ai cittadini e alle imprese.

CAMERA DEI DEPUTATI - XVI LEGISLATURA
Commissione parlamentare per le questioni regionali

Resoconto di mercoledì 3 dicembre 2008

Presidenza del presidente Davide CAPARINI.

Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione. S. 1117 Governo.
(Parere alle Commissioni riunite 1ª, 5ª e 6ª del Senato).
(Esame e rinvio).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento in oggetto.

Davide CAPARINI, *presidente e r elatore,* illustrando il provvedim ento, ri ferisce che l' ambito di intervento d ello ste sso attiene all' attuazione de ll'articolo 1 19 della C ostituzione, con sp ecifico riferimento all' autonomia di entrata e di spesa degli enti territoriali ed al rispetto dei principi di solidarietà e coesione sociale, nonché alla graduale sostituzione del criterio della spesa storica per tutti i livelli di governo; il testo pone altresì i pr incipi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica e del sistem a tribu tario, l' istituzione de l fondo perequativo previs to per i territori con minore capacità fiscale per ab itante, la d isciplina degli interventi spec iali in f avore di determ inati territori ed il f inanziamento di Rom a Capitale . Si soffer ma sull' articolo 2 che, nel conferire la delega, prev ede che i relativ i decreti legis lativi s iano adottati entro ventiquattro m esi dalla data di entrata in vigore del testo, previa intesa in sede di Conferenza unificata e successiva sottoposizione degli schem i di provvedim ento alle commissioni com petenti; rilev a che la norm a dispone che il Governo assicuri, nella predisposiz ione dei decre ti legislativi, piena colla borazione con le region i e gli enti lo cali, anche al fine di cond ividere la d efinizione d ei live lli es senziali d i as sistenza, d ei livelli essenziali delle prestazioni e della dete rminazione dei fabbisogni *standard*. Tra i principi e criteri direttivi generali a cu i i decreti legislativi dovranno a ttenersi evidenzia l' autonomia finanziaria di tutti i livelli di governo in relazione alla loro responsabilizzazi one finanziaria; il superamento graduale del sistem a i mperniato sulla spesa storica, attraverso il fabbisogno *standard* per il finanziam ento dei livelli essenziali e delle funzioni fonda mentali e la perequazione delle differenze di capacità fiscale pe r le altre funzioni; l' esclusione della doppia im posizione; l'esclusione di interven ti sulle b asi imponibili e sulle aliquo te dei tribu ti che non siano del prop rio livello di governo; la ' tendenziale' correlazion e fra prelievo fiscale e beneficio connesso alle funzioni esercitate sul territori o, per favorire la corrispondenza fra responsabilità finanziaria e responsabilità amm inistrativa; la po ssibilità di istituire tributi propri regionali e tributi locali ; l'introduzione di strum enti che assicurino l' accreditamento diretto del riscosso agli enti tito lari d el tributo; il p rincipio di p remialità de i comportamenti virtuosi nell'esercizio della pote stà tributaria e nella gestio ne finanziaria ed econo mica e la prev isione di m eccanismi sanzionatori per il m ancato rispetto deg li equ ilibri econom ico-finanziari; il risp etto dei principi di trasparenza ed efficien za delle decisioni di entrata e di spes a; la riduzione dell' imposizione fi scale statale e la definizione di una disc iplina dei trib uti loca li tale d a cons entire an che una p iù piena v alorizzazione della sussidiarietà orizzontale . Rif erisce quindi sull 'istituzione, rispettiva mente, della Comm issione paritetica per l' attuazione del federalism o fiscale, con il compito di ela borare elem enti conoscitivi per l' attuazione della d elega in m ateria di aut onomia finanziaria degli enti territoriali, e della Conferenza perm anente per il coordinam ento della finanza pubblica, compos ta dai rappresentanti dei diversi livelli istituzionali e destinata a fungere da organism o stabile di coordinam ento della finanza pubblica. Illustra l' articolo 5, che de tta i principi e i criteri direttivi cui dovranno conformarsi i de creti le gislativi in m ateria di f iscalità regionale, con la cl assificazione dei tributi regionali in tributi propri derivati, istituiti e disciplinati dalla legge statale e il cui gettito è attribuito

alle regioni; aliquote riservate alle regioni su basi imponibili dei tributi erariali e tributi propri, istituiti dalle regioni. Evidenzia che le modalità di ripartizione dei tributi propri derivati e delle compartecipazioni a quelli erariali avvengano in conformità al principio di territorialità. Osserva che l'articolo 6 classifica le competenze legislative regionali e prevede distinte modalità e quantità di finanziamento di tali competenze, al fine di adeguare le regole di finanziamento alla diversa natura delle funzioni svolte dalle regioni, nonché al principio di autonomia tributaria; in particolare, il governo dovrà classificare le spese in base al tipo di competenza regionale ed in base alla tripartizione delle spese essenziali, spese non essenziali e spese «speciali» o cofinanziate dall'Unione europea; il finanziamento deve essere integrale, in ciascuna Regione, per la sola voce delle spese «essenziali» mentre le spese «non essenziali» non sono valutate ai costi *standard*. In merito al Fondo perequativo a favore delle Regioni con minore capacità fiscale pro-capite, sottolinea che la perequazione è assegnata senza vincolo di destinazione e persegue la riduzione delle differenze, con il limite che non si alteri l'ordine delle differenze territoriali. Richiama quindi i contenuti dell'articolo 8, che concerne il finanziamento delle funzioni trasferite alle Regioni, nelle materie di loro competenza legislativa, e dell'articolo 9, che riguarda la finanza degli enti locali e ne classifica le spese in base ad una tripartizione: spese «fondamentali»; spese «non fondamentali» e spese «speciali» o cofinanziate dall'Unione europea. Rileva che l' articolo 10 disciplina e coordina l'autonomia tributaria degli enti locali, rimettendo alla legge statale l' individuazione dei tributi propri dei Comuni e delle Province, con un contenuto minimo che include la definizione dei presupposti, soggetti passivi, basi imponibili, aliquote di riferimento che, valide per tutto il territorio nazionale, garantiscano una adeguata flessibilità; si prevede che il governo disciplini il c.d. «tributo comunale di scopo». Fa notare che l' articolo 11 disciplina l' entità ed il riparto della perequazione per gli enti locali, istituendo due fondi perequativi all' interno del bilancio delle Regioni, uno a favore dei Comuni, l'altro a favore delle Province, alimentati da un fondo perequativo statale, mentre l' articolo 12 prevede, per il finanziamento delle funzioni delle Città metropolitane, la possibilità di specifici tributi che garantiscano una «più ampia autonomia» di entrata e di spesa in misura corrispondente alla complessità delle medesime funzioni; l' articolo 13 delega invece il Governo a fissare la disciplina relativa al finanziamento e all'attribuzione di un patrimonio alla città di Roma, in considerazione del suo ruolo di capitale della Repubblica. Osserva che, in merito all'articolo 14, si delineano i principi e criteri direttivi a cui dovranno conformarsi i decreti legislativi attuativi dell'articolo 119, quinto comma, della Costituzione: la confluenza dei contributi statali speciali in appositi fondi destinati agli enti locali e alle Regioni; la considerazione, nella quantificazione e allocazione degli interventi, delle specificità territoriali, del *deficit* infrastrutturale, del carattere montano dei territori; l'individuazione di forme di fiscalità di sviluppo; la previsione di apposite intese in sede di Conferenza unificata. Sottolinea che l' articolo 15 prevede che i decreti legislativi debbano uniformarsi, relativamente al coordinamento e alla disciplina fiscale dei vari livelli di governo, ai principi e criteri direttivi della trasparenza delle diverse capacità fiscali e delle risorse complessive per abitante; del rispetto degli obiettivi del conto consuntivo, in modo che ciascuna Regione ed ente locale sia in regola con il Patto di stabilità interno; del rispetto degli obiettivi sui saldi di finanza pubblica da parte delle Regioni; dell' introduzione, a favore degli enti più virtuosi rispetto agli obiettivi di finanza pubblica, di un sistema premiante e, per gli enti meno virtuosi, di un sistema sanzionatorio. Illustra quindi l' articolo 17, che stabilisce i principi e criteri direttivi a cui si devono conformare i decreti legislativi con riguardo alla fissazione di una disciplina transitoria per le Regioni: l' utilizzo dei criteri di calcolo del fondo perequativo in favore delle Regioni avviene a partire dall'effettiva quantificazione delle risorse necessarie a finanziare i livelli essenziali delle prestazioni (LEP) e per operare tale quantificazione si richiede un processo di convergenza dalla spesa storica al fabbisogno standard, in un periodo di tempo sostenibile; per le materie diverse dai livelli essenziali delle prestazioni il sistema di finanziamento deve divergere progressivamente dal criterio della spesa storica a favore delle capacità fiscali in cinque anni. Rileva che l' articolo 18 stabilisce i principi e i criteri direttivi a cui si devono conformare i decreti legislativi recanti le norme transitorie per il finanziamento delle funzioni degli enti locali: in sede di

attuazione dell'articolo 118 della Costituzione, lo Stato e le Regioni devono provvedere a finanziare le ulteriori funzioni amministrative esercitate dagli enti locali nelle materie di competenza legislativa statale o regionale; si impone la definizione di regole, tempi e modalità della fase transitoria, in modo da garantire il superamento del criterio della spesa storica in un periodo di tempo sostenibile per le spese riconducibili all'esercizio delle funzioni fondamentali e, per le altre spese, in un periodo di tempo pari a cinque anni. In merito all'articolo 19, indica i principi e criteri direttivi a cui si devono conformare i decreti legislativi relativamente al sistema di gestione dei tributi e delle compartecipazioni, tra cui l'attuazione di adeguate forme di collaborazione delle Regioni e degli enti locali con il Ministero dell'economia e delle finanze e con le agenzie regionali delle entrate, in modo da configurare dei centri di servizio regionali per la gestione organica dei tributi erariali, regionali e locali. Si soffermа quindi sui contenuti dell'articolo 20, che prevede che le Regioni a statuto speciale e le Province autonome concorrano al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà, e dell'articolo 21, che stabilisce che l'attuazione della legge debba essere compatibile con gli impegni finanziari derivanti dal Patto europeo di stabilità e di crescita. Ravvisa l'esigenza che la Commissione esprima il parere prima che le Commissioni di merito concludano la fase di esame degli emendamenti presentati sul testo in esame. Ritiene opportuno altresì che l'esame del provvedimento in titolo proceda parallelamente all'esame, presso le competenti commissioni, del Codice delle autonomia.

Il deputato Mario PEPE (PD) evidenzia che si sta profilando una stagione ricca di iniziative istituzionali che coinvolgeranno profondamente le Regioni e il sistema delle autonomie territoriali. Il tema del federalismo fiscale suscita interesse anche in quanto induce ad un approfondimento sui governi regionali e sul sistema delle autonomie territoriali, rappresenta quindi l'occasione storica per discutere non solo l'equilibrio economico e finanziario del sistema istituzionale ma per rendere efficiente, efficace, coerente e più trasparente l'azione di governo degli enti territoriali. Richiama la diffusa esigenza di nuova *governance*, di modernizzare le articolazioni istituzionali, di rendere più rigorosi e più stabili i saldi del bilancio dello Stato. Osserva che le finanze dello Stato, con la debitoria pregressa e attuale della pubblica amministrazione, sono fortemente debilitate: non è possibile competere nella politica globale senza un rientro progressivo ma urgente e rigoroso dei conti dello Stato. Sostiene che il federalismo fiscale consente un rapporto diretto con i tributi e con la spesa degli enti territoriali, di programmare investimenti nelle infrastrutture essenziali delle varie Regioni. Per affrontare seriamente l'argomento, rileva, è necessario un cambiamento culturale, uno stile nuovo nella gestione della cosa pubblica, un nuovo ethos civile. Fa notare che con il federalismo fiscale occorre anche affrontare il tema del riordino istituzionale. Richiama la Costituzione, che riconosce il valore fondativo del sistema delle autonome locali all'articolo 5, secondo cui la Repubblica è una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali, attua nei servizi il più ampio decentramento, adegua i principi e i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento. Osserva che il fondamento della vita repubblicana è incardinato nel sistema delle autonomie locali anche se esse hanno subito storicamente due nuovi riordini legislativi: il primo con la legge n. 142 del 1990 e l'altro con il decreto legislativo n. 267 del 2000. Evidenzia che i Comuni, le Province e le Regioni hanno assunto una rilevanza essenziale non solo nella politica dei servizi, ma anche nelle politiche di pianificazione urbanistica e territoriale e nelle politiche di sviluppo. Le Regioni sono consapevoli di questo nuovo ruolo programmatico, hanno esercitato un'azione solidale e collaborativa con gli enti locali. Il tema però che si pone in questo processo di implementazione dei poteri regionali è la disciplina che bisogna assumere nell'amministrazione delle risorse. Evidenzia però il rischio che il patto costituzionale di coesione e solidarietà tra le varie realtà del Paese possa perdere vigore e spezzarsi con la legge in esame. Rileva che il testo prevede tre forme di finanziamento: il finanziamento delle funzioni essenziali: le spese per al sanità, l'assistenza sociale, l'istruzione e i trasporti; il finanziamento di altre funzioni non riconducibili a quelle essenziali; il finanziamento della spesa per lo sviluppo per rimuovere gli squilibri territoriali che caratterizzano alcune Regioni, per realizzare una più armonica e giusta

coesione socio-economica tra le varie comunità. Sottolinea che con l'approvazione della legge delega tutto ciò che attiene alle funzioni dovrà essere finanziato dal costo-*standard* che si ottiene comparando le spese delle varie Regioni e scegliendo come criterio valutativo quello mediato tra le Regioni più virtuose: un modello semplicemente ragionieristico che non tiene effettivamente conto dei costi reali, delle diversità territoriali, delle entrate delle varie comunità regionali. Il passaggio al federalismo fiscale diventa un'azione complessa, con ricadute sul sistema delle Regioni imprevedibile, come messo in evidenza dall'ultimo rapporto Svimez, il quale prospetta l'esigenza di perseguire un federalismo fiscale tecnicamente equo che non stravolga i diritti delle popolazioni meridionali, che assicuri la sostenibilità finanziaria degli enti e che contestualmente persegua l'obiettivo della riduzione degli squilibri economico-territoriali all'interno del Paese. Sostiene che la Costituzione, con l'avvento del federalismo fiscale, non può essere alterata: l'esigenza è quella di riordinare le risorse dello Stato evitando una spesa incontrollabile, espansiva e improduttiva; occorrono azioni di perequazione finanziaria per le Regioni del Sud ed interventi speciali additivi rispetto alle spese correnti e ai fondi della Comunità Europea. Ritiene che la Regione debba essere sempre un'istituzione solidale con il sistema delle autonomie locali e sostenitrice della sussidiarietà che deve caratterizzare le comunità. Rileva che se la riforma non andrà in porto potrebbero sorgere rischi di instabilità politica; in caso contrario inizierà un percorso del tutto nuovo che coinvolgerà responsabilmente le classi dirigenti, soprattutto del Sud, che dovranno vigilare attentamente per salvaguardare la loro autonomia. Richiama quindi i profili critici più significativi: il differenziale del PIL fra il Centro-Nord e il Sud è pari nel 2007 al 73 per cento; le aree ricche potrebbero procedere integralmente o in misura significativa alle nuove spese, in quelle più deboli le risorse proprie dovrebbero essere integrate dal fondo di perequazione; esigenza di una proiezione di dati affidabili per raffrontare i costi-*standard* dei servizi essenziali (LEA) in materia di sanità, di istruzione, di assistenza sociale e di trasporto pubblico locale, nonché in relazione al finanziamento delle funzioni fondamentali ed ulteriori funzioni delegate agli enti locali ove la elaborazione di una informativa comune si presenta oggettivamente complessa; il rischio di costi in ordine alla perequazione e ai fabbisogni *standard*; occorre verificare se il federalismo non produrrà nuovi e maggiori oneri per le casse erariali. Aggiunge che il rispetto dell'articolo 81 della Costituzione richiederebbe una «clausola di invarianza» per il bilancio dello Stato e della finanza pubblica; evidenzia altresì che il governo della perequazione deve essere svolto dallo Stato. Lamenta quindi la difformità e le disarmonie in ordine ai documenti di finanza pubblica regionale e dei bilanci medesimi e la necessità della tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali. Ravvisa l'opportunità di procedere all'integrazione della Commissione per le questioni regionali modificando i Regolamenti della Camera e del Senato affinchè essa possa, con le autonomie locali, esprimere le sue valutazioni su tutto il percorso del disegno di legge e dei decreti legislativi delegati.

Il deputato Luciano PIZZETTI (PD) ritiene opportuno che la Commissione esprima un parere sul provvedimento prima che le Commissioni competenti in sede referente inizino l'esame degli emendamenti al testo medesimo. Reputa necessario che l'esame del disegno di legge in materia di federalismo fiscale proceda parallelamente all'esame del Codice delle autonomie; ravvisa al riguardo l'esigenza che il Governo fornisca chiarimenti in ordine all'orientamento che intenda assumere sul tema della devoluzione delle funzioni e delle competenze alle autonomie territoriali. Preannuncia che il suo gruppo intende presentare al Senato, nella giornata odierna, un disegno di legge sul federalismo fiscale che possa fornire un utile contributo al dibattito in corso nelle Commissioni di merito. Nel sottolineare che gli orientamenti di voto del suo gruppo dipenderanno dai margini di disponibilità della maggioranza nel voler valutare ed accogliere i rilievi e le osservazioni che saranno formulati nel corso della discussione, si riserva di intervenire successivamente sugli specifici contenuti del provvedimento in esame.

La senatrice Mariangela BASTICO (PD) evidenzia che il federalismo fiscale è un tema di grande rilievo per il futuro del Paese. Il suo gruppo ritiene necessaria l'attuazione della riforma del Titolo V della Costituzione, varata nel 2001 dal Governo di centro-sinistra. Sostiene che il Titolo V evidenzia un collegamento diretto tra competenze dei sistemi locali e risorse loro attribuite, ma non incentra nel rapporto tra lo Stato e le Regioni il perno del nuovo assetto federalista; pone invece al centro la valorizzazione delle autonomie locali: Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, configurate secondo un principio di equiordinazione e caratterizzate da proprie specifiche competenze, funzioni e risorse. Rileva che il provvedimento in esame costituisce un positivo passo in avanti rispetto al modello di federalismo contenuto nella proposta di legge della Regione Lombardia, che costruiva un sistema federale basato sul ruolo centrale delle Regioni a cui veniva peraltro affidato il fondamentale compito della perequazione; modello superato a favore di una valorizzazione del sistema delle autonomie locali. Fa notare che il federalismo fiscale deve contribuire a ridurre le disparità tra Regioni del Nord e del Sud e deve collegare la responsabilità del prelievo fiscale con l'autonomia delle scelte di spesa, assicurando trasparenza e controllo da parte dei cittadini. Sottolinea la contraddizione tra gli obiettivi proclamati del federalismo fiscale, tra cui la dichiarata volontà di valorizzare il sistema delle autonomie locali, e la concreta azione del Governo, che riduce le risorse, gli ambiti di autonomia e le competenze degli enti locali. Ricorda al riguardo la deliberazione assunta dal direttivo nazionale dell'ANCI, che invita tutti i Comuni a non approvare i propri bilanci preventivi 2009 per impossibilità di chiuderli senza tagli consistenti ai servizi per i cittadini. Ritiene prioritario ridurre i tagli attuati sulle autonomie locali, anche al fine di rilanciare gli investimenti, come sostegno all'occupazione, alla domanda interna e all'economia. Reputa una scelta non condivisibile aver presentato un disegno di legge sul federalismo fiscale senza la contemporanea presentazione della «Carta delle autonomie locali»: ritiene indispensabile che siano individuate le funzioni fondamentali degli enti locali e, successivamente, le modalità del prelievo e le risorse per attuarle. Sottolinea la presenza nel testo di alcuni elementi di genericità che non consentono di comprendere quale federalismo fiscale si vuole realizzare e quali siano le sue concrete ricadute per i cittadini. Reputa necessario che il Governo precisi il principio della territorialità delle imposte contenuto nel progetto di legge. Rileva quindi ambiguità rilevanti rispetto al tema della perequazione, in quanto il disegno di legge non chiarisce come viene risolto il rapporto tra la competenza dello Stato in materia di perequazione con il principio della territorialità delle imposte. Ravvisa l'esigenza di chiarire come il Governo intenda affrontare il tema dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, in particolare per quanto riguarda i settori fondamentali della sanità, assistenza ed istruzione. Occorre assumere, evidenzia, una concezione dinamica dei livelli essenziali, che superi le attuali grandi differenziazioni esistenti ed individui elementi che delineano anche da un punto di vista qualitativo le caratteristiche dei servizi e delle prestazioni: in relazione agli asili nido, a titolo esemplificativo, sostiene che i livelli essenziali devono finanziare il conseguimento degli *standard* nei vari territori e definire la qualità essenziale del servizi. Paventa che il processo di attuazione del federalismo fiscale, che può rendere più efficace ed efficiente la spesa pubblica, contenga forti elementi di rischio: il Governo, nel definire i livelli essenziali e i costi *standard*, potrebbe delineare una sorta di «Stato minimo» che trasferito, con risorse minime, alle autonomie locali; questa scelta avrebbe effetti assolutamente negativi sui fondamentali sistemi di protezione sociale. Si dichiara assolutamente contraria alla scelta di devolvere alle Regioni le competenze di governo, di organizzazione e funzionamento della scuola, con il conseguente trasferimento di tutte le competenze sul personale e sui rapporti di lavoro. Conclude sottolineando l'esigenza che il Governo presenti dati e proiezioni sui mutamenti determinati dalle innovazioni del federalismo fiscale. Si dichiara favorevole alla costituzione di una Commissione bicamerale che monitori il processo di elaborazione e di valutazione dei decreti attuativi, considerata la grande complessità e rilevanza degli stessi. Auspica altresì l'integrazione della composizione della Commissione parlamentare per le questioni regionali con i rappresentanti delle autonomie territoriali e preannuncia la presentazione al Senato, da parte del suo gruppo, di un disegno di legge in materia di federalismo fiscale, nonché relativo al codice delle autonomie.

Il senatore Gianvittore VACCARI (LNP), pur apprezzando le considerazioni svolte dagli intervenuti sui profili di ordine costituzionale ed istituzionale e sull'esigenza di promuovere riforme di ampio respiro del complessivo assetto dello Stato e dei diversi livelli di governo territoriale, fa notare che lo specifico oggetto del dibattito, in questa sede, è il disegno di legge di delega sul federalismo fiscale. Valuta negativamente la portata del modello federalista propugnato da taluni rappresentanti del gruppo PD, in quanto delinea un assetto fortemente centralista e non in linea con le sollecitazioni e le istanze di cambiamento avanzate da larga parte del Paese. Rileva che le audizioni svolte sul disegno di legge in esame hanno evidenziato l'assoluta mancanza di riserve o pregiudiziali sull' impianto complessivo del provvedimento; è al contrario emersa un' ampia condivisione dell' articolato, salvo prospettare l' opportunità di puntuali modifiche al fine di migliorare taluni profili della disciplina recata dal testo. Fa notare che la Parte seconda della Costituzione definisce una organizzazione dello Stato basata su un equilibrio tra i vari organi istituzionali che rappresenta il frutto di un modello elaborato in un determinato contesto storico-politico che rischia oggi di apparire non più attuale in quanto non rispondente alle richieste del Paese di maggiore efficienza, rapidità e trasparenza nell' attuazione delle politiche pubbliche. Osserva che il federalismo sorge come patto di coesione che non può assumere un carattere centralista; lo Stato pertanto è tenuto a trasferire la titolarità delle funzioni alle autonomie territoriali. Condivide l' esigenza che l' attuazione dell' articolo 119 della Costituzione avvenga a pressione fiscale inalterata e sottolinea che il testo in oggetto non pone in discussione i livelli essenziali delle prestazioni bensì i livelli di spesa, che occorre necessariamente rimodulare. Conclude sostenendo la convinzione che non sia necessaria l' istituzione di una Commissione bicamerale *ad hoc* per l' esame dei decreti legislativi delegati in quanto esistono altre sedi istituzionali che possono efficacemente assolvere tale compito.

Davide CAPARINI, *presidente e relatore,* rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

CAMERA DEI DEPUTATI - XVI LEGISLATURA
Commissione parlamentare per le questioni regionali

Giovedì 11 dicembre 2008

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

PROPOSTA DI PARERE

La Commissione parlamentare per le questioni regionali,
esaminato, per i profili di propria competenza, il disegno di legge S. 1117, recante delega al Governo in materia di federalismo fiscale in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, in corso di esame presso le Commissioni riunite 1ª (Affari Costituzionali), 5ª (Bilancio) e 6ª (Finanze e tesoro) del Senato;
considerato che alla legge statale, in sede di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, è assegnato il compito di coordinare il quadro della finanza pubblica definendo i limiti del perimetro entro cui può esplicarsi la potestà impositiva dello Stato, delle Regioni e degli enti locali, in conformità ai principi enucleati dalla Corte costituzionale a partire dalla sentenza n. 37 del 2004;

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con le seguenti condizioni:
1) all'articolo 2, comma 4, del testo in esame si chiarisca la portata e le modalità di svolgimento della collaborazione tra Governo ed enti territoriali nella fase di predisposizione degli schemi di decreto legislativo;
2) si preveda l'obiettivo di una riduzione della pressione fiscale complessiva;
3) si prevedano nel testo in esame misure tese a perseguire l'armonizzazione dei bilanci pubblici, secondo modalità definite e uniformi, riconducibili ai criteri rilevanti per l'osservanza del patto di stabilità e crescita e si attivino strumenti volti al coordinamento della finanza pubblica, con particolare riferimento alla armonizzazione delle fonti di conoscenza sui dati essenziali e sui flussi finanziari;
4) all'articolo 6, comma 1, lettera *b)*, si definiscano i parametri del costo *standard*, pilastro del sistema del finanziamento in quanto valore che quantifica la spesa per i LEP e l'intervento perequativo statale che, ai sensi della relazione illustrativa al disegno di legge, riflette il fabbisogno reale e non incorpora, come la spesa storica, i livelli di inefficienza; alla lettera *d)* si chiarisca altresì cosa si intende per tributi regionali considerato che se valutati con aliquota e base imponibile uniforme potrebbero apparire incompatibili con i tributi regionali «propri»;
5) si prevedano altresì modalità e strumenti per la fissazione di un più preciso termine temporale per la conclusione della fase transitoria, in modo da unire la gradualità del passaggio dal vecchio al nuovo sistema di federalismo fiscale alla certezza sui tempi, volta a promuovere l'efficienza dei comportamenti amministrativi;

e con le seguenti osservazioni:
a) valutino le Commissioni di merito l'opportunità, all'articolo 2, di ridurre il previsto termine di ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore del testo per l'emanazione dei decreti legislativi attuativi della delega;

b) al fine di procedere ad una pronuncia uniforme ed omogenea in sede di espressione del parere sui menzionati schemi di decreto legislativo si preveda che i medesimi schemi siano sottoposti all'esame della Commissione parlamentare per le questioni regionali;
c) si precisi, all'articolo 2, comma 2, lettera *m)*, che l'accesso diretto alle anagrafi e ad ogni altra banca-dati utile alle attività di gestione tributaria debba assicurare comunque il rispetto della normativa a tutela della riservatezza dei dati personali;
d) si definisca la portata della lettera *n)* prevedendo un sistema di sanzioni efficaci a carico degli enti inadempienti prevedendo l'applicazione di misure automatiche per l'incremento delle entrate tributarie ed extra-tributarie, l'adozione di provvedimenti sostitutivi nonché, nei casi di gravi violazioni, lo scioglimento degli organi inadempienti e l'ineleggibilità dei rappresentanti politici;
e) si preveda inoltre un sistema di incentivi per gli enti che conseguono gli obiettivi programmati;
f) si precisi, all'articolo 2, comma 2, lettera *q)*, il principio della trasparenza del prelievo nei confronti del contribuente; siano altresì precisati i termini delle prescrizioni dell'articolo 2, comma 2, lettera *u),* ove si connette alla più ampia autonomia di entrata degli enti territoriali un'adeguata riduzione della imposizione fiscale statale ed una correlata riduzione delle risorse statali umane e strumentali;
g) si chiarisca il profilo dell'articolo 2, comma 2, lettera *v),* ove si richiede la definizione di una disciplina dei tributi locali tale da consentire anche una piena valorizzazione della sussidiarietà orizzontale, non apparendo immediatamente evidente il collegamento che il legislatore intende prefigurare fra definizione del sistema tributario locale e *favor* per l'iniziativa dei cittadini;
h) si precisi il tenore dell'articolo 5, comma 1, lettera *c),* secondo cui le Regioni possono modificare le aliquote nei limiti massimi di incremento stabiliti dalla legge statale per una parte «rilevante» dei tributi propri derivati e delle aliquote riservate, atteso che il concetto di «rilevanza» appare suscettibile di interpretazioni non univoche;
i) all'articolo 8, comma 1, lettera *d)*, ove si prevede una verifica periodica della congruità dei tributi presi a riferimento per la copertura del fabbisogno *standard* per le spese «essenziali», si precisi in che termini la congruità dei tributi possa essere valutata in correlazione con le funzioni svolte, specie se il tributo non risulti specificamente messo in relazione alle medesime funzioni;
l) si preveda un sistema di tributi propri dei comuni riconducibile in via prioritaria all'imposizione immobiliare;
m) all'articolo 20, comma 2, si precisi la portata del termine 'finanza' elevato a parametro di raffronto tra le Regioni a statuto speciale e l'aggregato finanziario pubblico complessivamente inteso in quanto non appare univoco il riferimento e quindi suscettibile di interpretazioni differenziate a seconda dei diversi parametri utilizzabili;
n) si attivino strumenti di rilevazione e di proiezione dei dati essenziali al fine di poter efficacemente comparare i costi *standard* dei servizi essenziali in materia di sanità, di istruzione, di assistenza sociale e di trasporto pubblico locale, nonché in relazione al finanziamento delle funzioni fondamentali ed ulteriori funzioni delegate agli enti locali;
o) si preveda, nella definizione della fase di transizione, la regolamentazione delle forme di federalismo differenziato previste al terzo comma dell'articolo 116 della Costituzione;
p) siano potenziati gli strumenti di valutazione dei risultati e dei costi delle politiche pubbliche secondo parametri omogenei e comparabili;

q) si accompagni l'approvazione della delega al Governo in materia di federalismo fiscale in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione all'esame della delega per l'individuazione e l'allocazione delle funzioni fondamentali in attuazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera *p)*, della Costituzione, relativamente all'individuazione e all'allocazione delle funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane e della delega per l'adeguamento delle disposizioni in materia di enti locali alla riforma del Titolo V della Costituzione e per l'adozione della «Carta delle autonomie», in quanto appare indispensabile individuare le funzioni fondamentali degli enti locali contestualmente alla definizione delle modalità del prelievo fiscale e dell'allocamento delle risorse;

r) sia meglio definito il principio della territorialità delle imposte, principalmente in relazione alla prevista competenza dello Stato in materia di perequazione, e si delinei altresì una concezione dinamica dei livelli essenziali tale da definire anche da un punto di vista qualitativo le caratteristiche dei servizi e delle prestazioni; sia inoltre affiancato al costo *standard* delle prestazioni erogate il piano di riallineamento definito per obiettivi e risorse certe e si tenga conto di un riconoscimento fiscale ed economico aggiuntivo e permanente in relazione alle specificità insulari;
s) si configuri il fondo di perequazione in analogia al modello europeo basato sul sistema del patto di convergenza affinché non si determinino meccanismi perequativi tali da delinearsi quali strumenti di sanatoria delle amministrazioni locali meno virtuose;
t) si promuovano strumenti di monitoraggio della legge che prevedano collegamenti o raccordi tra i livelli territoriali e intese ed accordi che coinvolgono la Conferenza Stato-Regioni e la Conferenza unificata;
u) si valuti, in sede di approvazione dei decreti legislativi attuativi della delega, l'esigenza di dar vita, in sede parlamentare di puntuale accompagnamento e verifica degli atti del Governo;
v) si valuti, in previsione della riforma volta al superamento del bicameralismo perfetto e dell'istituzione di una Camera rappresentativa delle autonomie locali, che la Commissione parlamentare per le questioni regionali, nella composizione integrata dai rappresentanti delle autonomie territoriali ai sensi dell'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, possa qualificarsi come organo consultivo rappresentativo delle molteplici istanze provenienti dalle autonomie territoriali ove comporre i molteplici e differenziati interessi espressi dai diversi livelli di governo territoriale riconosciuti dalla Costituzione.

Senato della Repubblica

XVI LEGISLATURA

COMMISSIONI 1ª, 5ª e 6ª RIUNITE
1ª (Affari Costituzionali)
5ª (Bilancio)
6ª (Finanze e tesoro)

GIOVEDÌ 20 NOVEMBRE 2008
7ª Seduta

Presidenza del Presidente della 6ª Commissione
BALDASSARRI

Intervengono il ministro per la semplificazione normativa Calderoli, l sottosegretari di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri Brancher e per l'economia e le finanze Molgora.

La seduta inizia alle ore 15,10.

Omissis

IN SEDE REFERENTE

(1117) *Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione*
(316) *CONSIGLIO REGIONALE DELLA LOMBARDIA - Nuove norme per l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione*
(Esame congiunto e rinvio)

Il presidente AZZOLLINI (*PdL*), relatore per il disegno di legge in titolo, rileva che 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, abbisognano di un intervento pubblico adeguato e qualitativamente superiore alle altre aree, indipendentemente dalla capacità di farvi fronte con la propria capacità fiscale. In tal senso, un dato fattuale che appare in sé significativo 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. Sul punto, è da sottolineare che troppo spesso, in passato, l'accento posto sulla mera redistribuzione del reddito e sulla "perequazione" *tout court* dei livelli di spesa pubblica, allo scopo di garantire uniformi livelli di cittadinanza, ha fatto perdere di vista gli effetti perversi che modelli di riequilibrio indotti dall'alto, producevano sull'ordinato svolgimento della vita associata e sul bene delle comunità locali: finendo, talvolta, per incidere sullo stesso decadimento dei livelli di moralità, promuovendo l'incentivo alla formazione di sistemi politico-clientelari, promossi dagli attori che detenevano localmente il potere sulla destinazione delle risorse pubbliche.
Un sistema di finanza derivata, come si è acclarato all'evidenza dei fatti, anche recenti, che operi con ripiani a piè 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 altre parole, un sistema di finanza derivata finisce, cioè, 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 di meno.

In proposito, la sfida del federalismo starebbe pertanto nel contributo che esso dà alla partecipazione democratica e al controllo dei cittadini sulla "cosa pubblica", nonché per la concorrenza emulativa tra comunità e governi locali.

Passando all'esame del testo, preliminarmente, segnala che vanno esaminati alcuni aspetti della proposta che scontano il mancato adeguamento dell'attuale testo costituzionale nell'ottica dell'orientamento più spiccatamente regionalista che caratterizza l'evoluzione normativa dell'ultimo decennio. Si tratta, in particolare, della previsione dell'articolo 4, che affida ad una conferenza permanente alcune funzioni cruciali quali la definizione degli obiettivi di finanza pubblica e la loro verifica, oltre che l'utilizzo del fondo perequativo. E' chiaro che il Senato federale, o delle regioni, ove costituito, sarebbe stata forse la sede più idonea per esaminare tali aspetti. Nel suo complesso, l'intera architettura della delega appare conforme al modello costituzionale seppure le ricadute concrete della sua implementazione saranno apprezzabili solo con i decreti di attuazione. A tale proposito, va però segnalata la previsione di cui alla lettera *aa)* dell'articolo 2 relativa all'autonomia dei diversi livelli di governo nella gestione della contrattazione collettiva: si tratta di un principio di delega in relazione al quale andrebbero meglio esplicitati i relativi criteri direttivi.

Va premesso che il testo, come ogni delega, similmente anche i testi dei precedenti disegni di legge in materia, presenta ovviamente un carattere di generalità ma non di genericità, prefigurando un sistema certamente complesso, ma non indefinito, della finanza locale.

Venendo all'esame del testo, ed in particolare agli aspetti concernenti la coerenza del disegno di legge con l'impianto costituzionale del governo della finanza pubblica, il Capo II si sofferma sui rapporti finanziari Stato-regioni. Sul piano delle fonti di finanziamento, l'articolo 5 del 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 ad imposizione erariale. Va quindi verificato se ciò non comporti un'eccessiva compressione dello spazio di intervento normativo delle regioni. A tale proposito, nell'ottica della coerenza sistematica del nuovo assetto tributario della Repubblica e della massima esplicazione dell'autonomia tributaria delle regioni si potrebbe rivedere il divieto di doppia imposizione, probabilmente da ritenersi non assolutamente necessario in tale contesto. Sempre sul piano degli strumenti della fiscalità, inoltre, lo stesso articolo 5 assicura anche un adeguato livello di flessibilità fiscale nello sviluppo del disegno complessivo di federalismo, attraverso la previsione di un paniere di tributi propri e compartecipazioni attributi alle regioni, specificato nei vari elementi costitutivi, la cui composizione sia rappresentata, in misura rilevante, da tributi manovrabili, in un quadro dove viene però ribadita, a garanzia del cittadino, la necessità della semplificazione, della riduzione degli adempimenti a carico dei contribuenti, dell'efficienza nella amministrazione dei tributi, della razionalità e coerenza dei singoli tributi e del sistema nel suo complesso. Entrando più nello specifico, come segnalato nel corso delle audizioni, si potrebbe approfondire, oltre al divieto di doppia imposizione, anche l'opportunità di circoscrivere l'impiego delle compartecipazioni, atteso che queste ultime, sostanziandosi nella mera riserva di quota-parte del gettito di un dato tributo appartenente ad altro livello di governo, è suscettibile di deresponsabilizzare il livello di governo titolare della compartecipazione stessa, effetto che va evitato in un sistema di federalismo fiscale responsabile. Peraltro, *ad adiuvandum*, rileva che ciò risulterebbe in parziale contrasto anche con il principio generale affermato all'articolo 2, lettera *i)*, ove si esclude la possibilità di interventi sulle basi imponibili ed aliquote non pertinenti al proprio livello di governo, principio semmai da rafforzare, ove possibile. Sul piano del finanziamento, dai citati articoli emerge la rilevanza dellascelta di distinguere all'articolo 6, lettera *a*), n. 1 e n. 2, secondo criteri che dovranno essere resi il più possibile chiari e trasparenti in sede di attuazione della delega, le spese che investono i diritti fondamentali di cittadinanza (n. 1), rispetto a quelle che, invece, per il loro minore significato equitativo, vengono affidate in misura maggiore, al finanziamento con gli strumenti propri della autonomia tributaria(articolo 6, lettera *a)*, n. 2) e, perciò, nel limite della capacità fiscale degli enti decentrati, pur con il sussidio anche in questo caso del fondo perequativo.

Il tema dell'individuazione e della delimitazione dell'ambito delle funzioni riconducibili ai diritti civili e sociali (spese fondamentali) è pertanto ovviamente cruciale. Si tratta in particolare di chiarire se le tre funzioni indicate all'articolo 6, comma 1, (sanità, assistenza e istruzione), si possano ritenere esaustive dell'ambito dei diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, come sancito dalla Carta costituzionale. Aspetto distinto è invece quello delladefinizione, anche questa cruciale, dell'ambito definitorio di tali funzioni essenziali. Proprio in tema di assistenza, poi, un problema ancora ulteriore è costituito dagli effetti di riallocazione della relativa

spesa, in quanto questa funzione è, a legislazione vigente, affidata in buona parte anche ai comuni. Occorre pertanto verificare, in sede di individuazione delle funzioni fondamentali, rispettivamente di regioni e comuni, se l'attribuzione alle regioni della funzione in parola lasci impregiudicate le attuali attribuzioni dei comuni. Un capitolo a sé stante, di evidente rilevantissimo valore è quello della corretta determinazione dei costi *standard* delle spese corrispondenti alle funzioni fondamentali. 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, l'oratore sottolinea che si tratta dell'introduzione di norme di principio certamente condivisibili, tenuto conto in particolare delle esperienze pregresse in tema di spesa sanitaria. Nel complesso, occorre però chiarire se il superamento del criterio della spesa "storica" a favore dei costi *standard* opererà in seguito ad analisi di tipo aziendalistico, in ordine ai processi di produzione dei servizi, ovvero mediante approcci macroeconomici riferiti a dati monetari nazionali, con la previsione di eventuali correttivi territoriali di natura tecnica. Trattandosi, comunque, di un punto di assoluta rilevanza nell'architettura dell'intervento normativo in esame, premesso che l'implementazione concreta di questi principi richiede oltre alla chiarezza sulla nozione di costo *standard*, altresì la presenza di un apparato informativo analitico a supporto di assoluta rilevanza, è sicuramente necessario un supplemento di informazione in ordine alla nozione di costo *standard* e quindi anche sulle modalità del suo computo.

Segnala inoltre che l'articolo 6, lettera *g)*, stabilisce espressamente che la definizione degli strumenti della fiscalità derivata (compartecipazione ai tributi erariali), 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 "almeno" una regione, 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. E' chiaro che, con ogni probabilità, l'unica regione in grado di soddisfare queste istanze di chiarezza, ne 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. Và 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 alla 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". Ora, per come si presenta la norma, lo schema di finanziamento che si prefigura, per i servizi essenziali, non è privo di potenziali aspetti meritevoli di approfondimento in quanto la fissazione dell'aliquota di riferimento dei tributi regionali al livello minimo sufficiente per garantire il finanziamento dei fabbisogni di "almeno" una regione, sembrerebbe significare, di per sé, implicitamente, lasciare risorse anche in eccesso rispetto ai propri fabbisogni, alle regioni che mostrino una relazione più favorevole tra fabbisogni, dotazioni fiscali e tributi, rispetto a quella della regione indicata a parametro per la determinazione della aliquota idonea ad assicurarne l'autosufficienza. In proposito, si può approfondire la previsione di cui all'articolo 6, lettera *g)*, laddove si condiziona la misura della compartecipazione ai tributi, in modo che essa sia di per sé idonea ad assicurare l'autosufficienza, nei livelli essenziali delle prestazioni di cui alla lettera *a)*, n. 1), da parte di una sola regione.

Ulteriore aspetto, efficacemente segnalato anche dall'ISAE, sta poi nei problemi di riequilibrio che potrebbero sorgere in sede di quantificazione delle risorse finanziarie necessarie a garantire i livelli essenziali delle prestazioni (LEP) con criteri uniformi in tutte le regioni. E' noto infatti che a fronte di una sostanziale uniformità territoriale per quanto riguarda la sanità, risulterebbe allo stato esistere uno sbilanciamento della spesa effettiva (rispetto a quella *standard*), sia per l'istruzione che per l'assistenza, a favore delle regioni del Centro-Nord, con conseguente necessità di riallocazione delle risorse verso il Sud (in cui invece la spesa effettiva appare inferiore a quella *standard)*. Si tratta, comunque, di indicazioni a livello "macro" che danno indicazioni di larga massima circa i flussi di riequilibrio. Peraltro, le previsioni circa la dinamica della popolazione articolate territorialmente indicano un progressivo peggioramento delle condizioni per il Mezzogiorno. Le proiezioni demografiche, infatti, mostrano come sia atteso uno squilibrio per le regioni del Sud. Esse dovrebbero sperimentare nei prossimi quaranta anni un invecchiamento della popolazione maggiore nonché un calo assoluto di popolazione, con il duplice effetto di maggiori necessità sanitarie e assistenziali e più contenuta crescita delle basi imponibili. Il problema della garanzia dei LEP va

però affrontato non solo da un punto di vista meramente finanziario, ma anche sotto un profilo sostanziale: occorre infatti verificare se l'impianto proposto, proprio nel momento in cui affida alle regioni la gestione di tali funzioni, possa essere ritenuto un modello in grado di garantire la fruizione effettiva di tali servizisenza che sia necessario prevedere più specifici meccanismi di controllo e sanzione, con il necessario complemento dell'esercizio dei poteri sostitutivi da parte dello Stato centrale, al quale la Costituzione affida la garanzia di tali diritti. In proposito, andrebbe inoltre chiarita la collocazione fatta della spesa per il trasporto pubblico locale in un ambito, per così dire, intermedio tra le funzioni fondamentali, per le quali è garantito il finanziamento integrale e quelle non riconducibili a tale vincolo: occorre chiedersi se, come sembra, tali prestazioni rientrino tra quelle ricomprese nel finanziamento integrale, attesa la rilevanza del diritto alla mobilità nell'ambito dei diritti civili e sociali di cui alla citata lettera *m)*. 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, compatibilmente con una maggiore differenziazione territoriale nella composizione della spesa pubblica locale. Dunque, tale perequazione opera, invece, con modalità sostanzialmente orizzontale, tramite trasferimenti infraregionali. 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 che informano il disegno complessivo, va messo in evidenza, in particolare, quello della territorialità – ritraibile anche dall'articolo 119 della Costituzione – indicato, per le regioni, all'articolo 5, lettera *d)*, 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 alla compartecipazione IVA, va valutato, a fini di trasparenza e di più consapevole condivisione politica, l'opportunità di una più precisa indicazione della metodologia di localizzazione delle basi imponibili e del relativo gettito sul territorio. In proposito, nell'ottica dell'evoluzione temporale del sistema, meriterebbe poi un esame ancora più approfondito il profilo intrinsecamente evolutivo del modello. La quota di fondo perequativo spettante a ciascuna regione è, infatti, ai sensi dell'articolo 7, lettera *c*), punto 1), 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, infatti, il disegno di legge in esame prescrive, all'articolo 8, lettera *d*), solo una periodica verifica di congruità della copertura del fabbisogno relativo alle funzioni in questione. D'altro canto, il successivo articolo 17, comma 1, lett. *a*) e *b*), prevede che i criteri di computo delle quote del fondo perequativo di cui all'articolo 7 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.

Un'altra questione da mettere in evidenza 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, i Capi III e IV si soffermano, rispettivamente, sulla finanza degli enti locali e sulle nuove modalità di finanziamento delle città metropolitane e di Roma capitale. La scelta operata all'articolo 11 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 (articolo 11, comma 1, lettera *f)*. È evidente pertanto che si pone un delicato problema di salvaguardia dell'autonomia finanziaria effettiva degli enti locali, pur tenuto conto delle previsioni di cui alla lettera *g)*, comma 1, dell'articolo 11, dove è previsto il potere sostitutivo

statale. Numerose esperienze recenti hanno infatti dimostrato che, pur in assenza di parametri discrezionali per la ripartizione delle fonti di finanziamento tra i comuni, numerose circostanze contingenti inerenti la finanza regionale possono determinare potenziali effetti negativi per le finanze locali, anche solo sul piano dell'erogazione materiale delle risorse dovute. E' chiaro che la soluzione alternativa consiste nell'assegnazione alle regioni dei fondi perequativi per gli enti locali ma senza specificarne il riparto, affidando quindi alle regioni il riparto, sulla base di criteri approvati eventualmente in sede di consigli delle autonomie locali, ove costituiti. Ulteriore aspetto critico sul tema è costituito dalla prevista rivedibilità da parte delle regioni degli indicatori di fabbisogno finanziario e di infrastrutture dai quali discendono i criteri di riparto del fondo perequativo agli enti locali. Occorre chiedersi se tale previsione, come detto precedentemente, sia compatibile con l'autonomia finanziaria da garantire agli enti locali. Ulteriore approfondimento è necessario in relazione alla formulazione dell'articolo e i conseguenti effetti sulla distribuzione del fondo perequativo tra gli enti locali. Il modello di finanziamento degli enti locali richiede qualche precisazione aggiuntiva nella formulazione dei principi direttivi, poiché la formulazione attuale, qualora non chiarita e sviluppata con maggiore precisione, potrebbe produrre risultati non condivisibili. In primo luogo, la formula che definisce il fondo perequativo fa riferimento alla differenza tra trasferimenti soppressi ed entrate assegnate agli enti locali, in questo non tenendo conto che una parte dell'attuale spesa è già finanziata con entrate proprie. Per ovviare a tale situazione, la formulazione relativa alla definizione del fondo perequativo dovrebbe fare riferimento alla differenza tra trasferimenti soppressi e "nuovi" tributi attribuiti al comparto degli enti locali, ovvero, alla differenza tra spesa complessiva e risorse complessivamente assegnate. In secondo luogo, occorre rendere coerenti i criteri direttivi concernenti il riparto del fondo perequativo, specificati all'articolo 11 con i principi perequativi generali indicati all'articolo 9. L'articolo 11, infatti, non riprende la doppia articolazione della funzione perequativa in base al carattere fondamentale o meno delle funzioni, ma indica che la ripartizione del fondo deve avvenire in base a due indicatori, uno di fabbisogno finanziario e uno di infrastrutture. Sembrerebbe quindi scomparire l'indicatore di capacità fiscale richiamato dall'articolo 9 in relazione alle funzioni diverse da quelle fondamentali. Questo è tanto più rilevante, tenuto conto che - non essendovi parametri cui ancorare la definizione delle aliquote di addizionale/compartecipazione da assegnare agli enti locali - l'entità del fondo perequativo dipende dalla scelta (totalmente discrezionale) operata sulle entrate proprie. I criteri per definire l'entità del fondo garantirebbero, insomma, che il comparto riceva, nel complesso, lo stesso ammontare di risorse che ha nella situazione previgente, ma non è chiaro se tali criteri facciano in modo che la scelta relativa alla composizione del finanziamento sia tale da garantire la compatibilità tra volume di risorse perequative ed esigenze perequative del comparto (che dipendono dalla distribuzione territoriale delle basi imponibili, nonché dal principio di integrale finanziamento delle funzioni fondamentali). In particolare, certe opzioni di finanziamento potrebbero comportare un volume di risorse oggetto di perequazione non adeguato a garantire la perequazione delle funzioni non fondamentali, per le quali lo schema previsto dalla delega fa generico riferimento alle capacità fiscali, potendo questa variare tra un valore poco superiore allo 0 e un valore poco inferiore a 100 (in un intervallo che risulta, quindi, molto ampio).

In relazione al Capo V del disegno di legge in titolo, l'articolo 14, con riferimento all'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, quinto comma, prevede che al finanziamento degli interventi in parola si provveda tramite contributi speciali dal bilancio dello Stato, finanziamento dell'UE e cofinanziamenti nazionali, in base ad alcuni principi e criteri direttivi. In proposito, ritiene che debba essere approfondito l'aspetto della coerenza con il testo costituzionale delle previsioni ivi inserite avuto riguardo, in particolare, allaprevisione, alla lettera *c)*, di poter prendere in considerazione anche le necessità delle zone di confine o delle aree di confine con le regioni a statuto speciale. In altri termini, bisogna stabilire se le esigenze delle aree in questione, sicuramente legittime, corrispondano però agli obiettivi di coesione e solidarietà sociale di cui al comma V in parola. Va apprezzata positivamente invece la previsione degli strumenti della fiscalità di sviluppo, anche alla luce dei più recenti orientamenti estensivi espressi dalla Corte di giustizia delle Comunità europee.

Relativamente al Capo IX, In ordine alle regioni a statuto speciale e alle province autonome, l'articolo 20 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, con modalità che prevedono anche l'assunzione di oneri derivanti dal trasferimento o dalla delega di funzioni statali alle medesime regioni a statuto speciale e Province autonome, ovvero da altre misure finalizzate al conseguimento di risparmi per il bilancio dello Stato. Tale aspetto pone sin d'ora il problema della concreta misura del contributo che le regioni a statuto speciale 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. La questione appare rilevante anche perché direttamente connessa agli obiettivi di perequazione e solidarietà enunciati al comma 1. Si tratta di verificare, in questo caso, anche se e in quale misura l'assunzione di nuove funzioni statali possa contribuire all'attuazione degli asseriti obiettivi di perequazione e solidarietà. Un altro aspetto problematico dell'articolo in esame riguarda la possibilità per le regioni a statuto speciale di procedere in senso derogatorio rispetto a determinati principi di carattere generale che vengono enunciati per le regioni ordinarie in altre parti del disegno di legge. Sul punto sembrano pertanto prefigurarsi una pluralità di principi di coordinamento di finanza pubblica, che opererebbero in maniera differenziata in ciascuna delle regioni a statuto speciale e potenzialmente diversi rispetto a quelli vigenti per le regioni a statuto ordinario. Tale differenziazione, se potrebbe risultare in qualche modo in linea con l'impostazione seguita dalla Corte costituzionale pone il problema della compatibilità tra tali sistemi differenziati di finanza pubblica ed il regime generale dettato in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione.

Relativamente al Capo X, riguardante la questione delle procedure, una separata considerazione merita, infine, il problema dell'attuazione di una riforma di tale portata innovativa, mediante una legge delega, a cui dovranno seguire i relativi decreti legislativi di attuazione. Le questioni sollevate dal 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 politici e tecnici che andranno affrontati, che non sono 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. Sul piano procedurale, può essere opportuna una valutazione in ordine alle modalità di esame da parte del Parlamento degli schemi di decreti legislativi, e ciò al fine di garantire la massima efficacia di tale fase, eventualmente ricorrendo alle procedure già più volte previste in sede di delega. Un altro punto di riflessione si pone sul piano della trasparenza contabile dell'impianto proposto. Appare infatti importante riflettere su una complessiva opera 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 corre è quello di non riuscire nel monitoraggio costante delle grandezze economiche di ogni regione o ente locale e che, conseguentemente, si frappongano 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. A tal proposito, ricorda 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 coerente con una decisione annuale di bilancio più stringente rispetto all'obiettivo del rispetto dei parametri finanziari comunitari, obiettivo peraltro riaffermato all'articolo 21 in parola.

Proprio in relazione a tale articolo 21, che contiene la disciplina di massima del regime finanziario dell'intera riforma, vanno operati poi due ulteriori approfondimenti. In primo luogo, sul piano del rispetto dell'articolo 81 della Costituzione, può essere utile una precisazione in merito all'invarianza degli oneri, anche in termini dinamici, della riforma, atteso anche che tale aspetto è sempre stato disciplinato con sufficiente precisione in occasione dell'approvazione di deleghe di tale rilevanza. L'invarianza in questione va ovviamente apprezzata alla luce dei comparti di spesa "rigida" (interessi sul debito pubblico, prestazioni previdenziali) che rimarranno in carico alla finanza statale. Ciò consente poi di introdurre la seconda considerazione, di importanza per altri versi ancora superiore. L'obiettivo, affermato al comma 2, lettera *a)*, dell'articolo 21, della riduzione della pressione fiscale dei diversi livelli di governo può rendere opportuno valutare l'ipotesi di prevedere la determinazione periodica, eventualmente pluriennale, del limite massimo della pressione fiscale, nonché del suo riparto tra i diversi livelli di governo, ciò anche al fine di dare garanzia ai contribuenti, unici veri destinatari della riforma all'esame.

In conclusione, rileva che sta maturando la consapevolezza che la mancanza di federalismo fiscale è una delle cause che contribuiscono a deprimere la competitività del sistema economico del Paese, sottraendo risorse agli impieghi produttivi e realmente sociali e determinando, per mancanza di un'adeguata responsabilizzazione e *accountability*, il permanere delle condizioni per l'aumento

incontrollato della spesa pubblica. È pertanto necessario che d'ora in poi si affermi la chiara volontà, in tutto il Sud, di dotarsi di modelli di efficienza nel governo delle amministrazioni pubbliche che lo possano mettere in condizione di competere con lo stesso Nord, rivendicando i complementi di *governance* a tal fine necessari, anche a costo di produrre riduzioni nei livelli di spesa pubblica nell'immediato, quando però questi non siano giustificati da benefici concreti e misurabili per il territorio. Non sfuggono infatti a chi vi parla, come a tutti quanti tengono a cuore i destini e il futuro delle nuove generazioni, in specie quelle residenti nelle aree più arretrate del paese, le implicazioni che il federalismo fiscale può avere per il Mezzogiorno, se alla responsabilizzazione nella gestione della cosa pubblica da parte degli enti territoriali, non corrisponderà anche la concreta solidarietà verso le aree a minore capacità fiscale.

Il ministro CALDEROLI fa presente che la Commissione paritetica si è già riunita in numerose sedute: dai suoi lavori emerge l'esigenza di raccogliere dati omogenei. La proposta avanzata dal senatore Morando di una iniziativa legislativa a tal fine appare di difficile fattibilità, se non attraverso una delega che allungherebbe inopinatamente i tempi dell'esame. Il Governo intende proporre un'apposita disposizione in sede di esame del disegno di legge finanziaria per il 2009, tenuto conto anche della generale convergenza presso la Conferenza unificata sull'ipotesi di un modello con caratteristiche omogenee a quelle in uso in ambito europeo che potrebbe essere impiegato per il monitoraggio e gli interventi conseguenti soprattutto nel periodo transitorio.

Si apre il dibattito.

Il senatore VITALI (*PD*) ricorda che, nel corso delle audizioni, i componenti del suo Gruppo hanno già sollecitato i diversi interlocutori su varie questioni, anticipando nei fatti un giudizio sul disegno di legge presentato dal Governo in materia di federalismo fiscale e le linee della proposta del Partito democratico. In apertura della discussione generale, dopo l'intervento del relatore, ritiene utile illustrare a sua volta quella proposta, mettendola a confronto punto per punto con il disegno di legge presentato dal Governo, il che consentirà di apprezzare le profonde differenze esistenti.

Lo spirito della proposta è di contribuire in modo costruttivo a una discussione cruciale non solo per la legislatura, ma per una intera fase della storia della Repubblica aperta dalla riforma del 2001.

Il Partito democratico è per l'attuazione piena e senza riserve dell'articolo 119 della Costituzione relativo all'autonomia finanziaria di entrata e di spesa degli enti territoriali, secondo i princìpi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario che spettano alla legge dello Stato.

La riforma costituzionale del 2001 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 un'ampia modifica della Costituzione comprensiva della cosiddetta *devolution*, con i soli voti del centrodestra, che venne respinta con il *referendum* del giugno 2006. Di questa modifica, peraltro, non faceva parte l'articolo 119, poiché lo schieramento di centrodestra, che non aveva votato la riforma del 2001, lo riteneva meritevole di mantenimento. Da quel momento iniziò una nuova fase di confronto sui temi delle autonomie, volta più all'attuazione dei princìpi costituzionali che a una loro ulteriore modifica.

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 che andrebbero corretti. Le reti di trasporto e l'energia dovrebbero diventare materie sulle quali lo Stato ha la potestà legislativa esclusiva e dovrebbe essere introdotta una clausola di supremazia, trasversale alle materie, per il livello centrale, da attivare previo consenso del Senato federale.

Sull'esigenza di un miglioramento del testo costituzionale prevale l'urgenza della sua attuazione. La mancata attuazione del Titolo V nell'individuazione dei princìpi fondamentali della legislazione concorrente di competenza del Parlamento, ha infatti determinato il forte contenzioso tra lo Stato e le Regioni davanti alla Corte costituzionale. Già nella scorsa legislatura, il Governo Prodi aveva presentato alle Camere, nei primi mesi del 2007, la "carta delle autonomie locali", 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. La questione dunque non è se attuare l'articolo 119 della Costituzione, ma come attuarlo e come realizzare il federalismo fiscale.

La maggioranza opera anche su impulso di una sua componente, la Lega Nord, che del federalismo fiscale ha fatto una bandiera e vede la sua presenza nel Governo come strettamente legata alla realizzazione di questo obiettivo. Né sfuggono le tensioni che questa circostanza provoca nella maggioranza, che in qualche sua componente farebbe volentieri a meno della continua riproposizione della questione. Il rischio di un tale modo di procedere è evidente. Il federalismo fiscale caro a una parte del Governo, in particolare al ministro Umberto Bossi e al ministro Roberto

Calderoli, è completamente avulso da una politica complessiva che possa far avvertire al Paese una nuova direzione di marcia verso una corresponsabilizzazione effettiva delle autonomie territoriali nel determinare gli indirizzi generali per l'azione di governo.

Il 6 agosto scorso, ad esempio, è stata approvata una manovra economica triennale per decreto che ha saltato tutte le tappe della concertazione con i livelli territoriali di Governo, regioni e comuni in primo luogo, con un'impronta chiaramente centralista e di notevole compressione dell'autonomia finanziaria di quegli enti. Uno dei primi provvedimenti del Governo attuale, inoltre, è stato quello della completa abolizione dell'ICI sull'abitazione principale, oltre a quanto era stato già disposto dal precedente Governo, con la legge finanziaria per il 2008. Come è stato constatato in sede di esame del decreto-legge approvato dal Consiglio dei ministri unitamente al disegno di legge sul federalismo fiscale il 3 ottobre scorso, e come l'ANCI ha denunciato con il documento approvato all'unanimità nel proprio comitato direttivo il 14 novembre scorso, vi è l'impossibilità per i comuni di chiudere i bilanci per il venir meno della compensazione finanziaria da parte dello Stato.

Tra l'altro, con questa misura, si è ridotta in modo consistente l'autonomia finanziaria dei comuni, poiché il gettito dell'imposta sull'abitazione principale è pari a circa il 25 per cento del gettito complessivo dell'ICI. Inoltre le Regioni, nella Conferenza unificata del 13 novembre scorso, hanno espresso parere negativo sulla legge finanziaria per il 2009. Tra le varie motivazioni spicca quella relativa alla "vanificazione del lavoro comune svolto sul disegno di legge relativo al federalismo fiscale", per le agevolazioni sui tributi di competenza delle Regioni stesse, che riduce il gettito e di conseguenza le risorse a loro disposizione. Per quanto riguarda la scuola, ricorda che il decreto Gelmini, al fine di reintrodurre il maestro unico, è intervenuto su una materia di competenza residuale esclusiva delle Regioni. Critica, a riguardo, i tagli disposti che porteranno il sistema scolastico al dissesto fin dal prossimo anno. Cita anche la sanità, rilevando come gli effetti positivi ai fini del rientro dal *deficit* del Patto per la Salute stipulato tra il Governo e le Regioni nel 2006 rischiano di essere annullati da comportamenti invasivi e contradditori.

Soprattutto, vista la gravità della situazione economica internazionale che ha fatto seguito alla crisi dei mercati finanziari, il Governo dovrebbe sentire l'esigenza di aggiornare i propri indirizzi di politica economica, coinvolgendo a pieno titolo Regioni ed enti locali, che, oltre a essere titolari delle competenze in materia di *welfare,* sono determinanti anche per la politica degli investimenti pubblici. Ma di tutto questo non vi è traccia e si continua a perseguire una politica in rotta di collisione con le autonomie territoriali.

Ciò che accade nella legislazione ordinaria è solo uno degli aspetti poco confortanti dello scenario nel quale si colloca la volontà della maggioranza di attuare il federalismo fiscale. Manca, infatti, una politica complessiva di attuazione del Titolo V della Costituzione: lo testimonia il fatto che non è stato presentato alcun testo in materia di autonomie locali e di attuazione, insieme all'articolo 119, degli articoli 117 e 118. Non si tratta solo di una stretta connessione tra la definizione delle funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane e le modalità del loro finanziamento. Vi è anche il tema della semplificazione istituzionale, nel senso che, per esempio, per esercitare determinate funzioni i comuni di piccola dimensione dovrebbero obbligatoriamente associarsi, e quello della sussidiarietà, e cioè l'attribuzione di tutte le funzioni amministrative ai comuni salvo il caso in cui, per assicurarne l'esercizio unitario, debbano essere attribuite al livello istituzionale superiore. Vi è poi la questione dello storico dualismo italiano, con l'attribuzione di nuove funzioni alle autonomie territoriali e il mantenimento delle strutture periferiche dei ministeri, con inutili duplicazioni e notevoli aggravi 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. Occorre affrontare, inoltre, il tema delle città metropolitane, che nelle rispettive aree devono sostituire le province, nonché il tema di Roma capitale.

Tali contenuti caratterizzano il disegno di legge di cui è prima firmataria la senatrice Bastico e che il Gruppo del Partito Democratico ha formalmente depositato in Senato.

Suscitano preoccupazione non solo l'assenza di una proposta del Governo su tale materia e l'annuncio di volerla frazionare in più provvedimenti, ma anche ciò che tale assenza testimonia, ovvero l'idea che il federalismo fiscale sia un fine a sé stante e non il mezzo per avvicinare ai cittadini le decisioni di entrata e di spesa delle istituzioni titolari dei servizi essenziali che li riguardano più da vicino, il mezzo per responsabilizzare maggiormente gli amministratori degli enti territoriali di fronte ai cittadini, con sanzioni fino alla non rieleggibilità per chi porta le proprie amministrazioni al dissesto. Si tratta dei princìpi contenuti nel manifesto approvato a conclusione dell'incontro promosso in Senato, l'11 novembre scorso, dall'Associazione parlamentare amici dei comuni, di cui è presidente il senatore Enzo Bianco. Si tratta di avere uno Stato e una pubblica amministrazione più efficienti, meno burocratici, meno costosi, e quindi maggiormente in grado di sostenere la crescita e ridurre le grandi disuguaglianze tra Nord e Sud del Paese. Del resto, la

tendenza europea è verso un maggior decentramento, indipendentemente dalla forma dei singoli stati; e normalmente gli Stati più decentrati sono più efficienti e più capaci di accompagnare la crescita dei rispettivi paesi.

Occorre collegare l'attuazione del federalismo fiscale alla carta delle autonomie locali, che comprende la riorganizzazione di tutte le funzioni amministrative pubbliche in base al principio di sussidiarietà. Il processo che si apre dovrà avere il suo naturale compimento nella riforma del Parlamento, con il superamento del bicameralismo perfetto e la trasformazione del Senato in senso federale. La cosiddetta "bozza Violante", approvata, nella scorsa legislatura, dalla Commissione affari costituzionali della Camera, può essere un'utile base di partenza, sapendo che, per non ripetere gli errori del passato, la riforma di norme attualmente previste dalla Costituzione deve necessariamente avvenire con un ampio consenso parlamentare.

Il disegno di legge dell'attuale Governo, a differenza del precedente disegno di legge proposto dal Governo precedente, ha ricevuto il parere positivo della Conferenza unificata. Occorre riconoscere che il ministro Calderoli è riuscito a coinvolgere Regioni e autonomie locali in una discussione che ha modificato l'originale proposta del Governo, anche a seguito del recepimento di molte delle loro osservazioni. Il Governo ha abbandonato il proposito, contenuto nel programma elettorale del Partito del Popolo delle Libertà, di partire dal disegno di legge presentato dalla regione Lombardia, che avrebbe comportato forti squilibri tra le Regioni italiane, mentre la proposta attuale si avvicina molto al disegno di legge presentato dal precedente Governo.

Nel documento della Conferenza delle regioni e delle province autonome allegato al verbale della Conferenza unificata del 2 ottobre scorso si legge: "la condivisione di tali princìpi è condizione indispensabile, ma non sufficiente per esprimere un parere compiuto sull'intero processo. Occorrono garanzie puntuali da parte del Governo, oltre a quelle già recepite, per esempio, attraverso emendamenti proposti dalle regioni. Occorre che la fase attuativa del provvedimento e la stesura dei decreti legislativi, con particolare riferimento alla dotazione di risorse, alla definizione dei LEA e dei LEP, alla determinazione dei fabbisogni *standard*, avvenga attraverso un percorso condiviso da Governo, regioni e autonomie locali. Dunque, non può esservi delega in bianco". Inoltre, nel documento di ANCI e UPI allegato al medesimo parere è scritto: "Restano aperte ancora importanti questioni che devono necessariamente essere affrontate e la cui mancata risoluzione delineerebbe un assetto istituzionale basato su un ruolo centrale delle Regioni che penalizzerebbe il ruolo e le funzioni dei comuni, delle città metropolitane e delle province. Preoccupa allo stesso modo la mancanza di una definizione delle quantità oggetto del trasferimento che lascia del tutto indefinito il montante delle risorse. Sembra addirittura penalizzante la norma contenuta nell'articolo 18 che esclude, dal *quantum* oggetto di trasferimento a regime, i finanziamenti delle Regioni e dell'Unione Europea". Infine, l'UNCEM ha posto la questione dei tagli alle comunità montane e del dissesto finanziario.

Sono dunque numerose le questioni che le Regioni e le associazioni delle autonomie locali hanno posto come condizione del proprio parere favorevole. Ora che comincia l'esame parlamentare del provvedimento, anche a queste questioni, così come all'insieme delle norme che lo compongono, dovrà essere prestata la massima attenzione.

Sottolinea due temi preliminari di grande rilevanza. Il primo riguarda la natura del provvedimento, un disegno di legge delega, che ha il suo fondamento nell'articolo 76 della Costituzione. I princìpi e criteri direttivi della delega sono sufficienti a definire "l'oggetto" della delega per un "tempo limitato", come prescrive l'articolo 76? Oppure è un provvedimento, così come è formulato, che può incorrere nell'obiezione di genericità dei principi e criteri direttivi, e quindi di eccesso di delega? Per la salvaguardia delle prerogative del Parlamento, a garanzia di tutti e non di una sola parte politica, questa è, a suo avviso, una questione davvero essenziale. Anche il tentativo del precedente Governo avveniva attraverso un disegno di legge delega. D'altra parte, in considerazione della complessità della materia, appare difficile sostenere che se ne possa fare a meno. Tuttavia, l'esame parlamentare deve essere particolarmente scrupoloso a questo riguardo: tutte le volte in cui verranno in considerazione norme generiche, occorrerà specificarle e trasformarle in princìpi e criteri direttivi puntuali e precisi. Una volta approvata la legge delega, il Parlamento avrà compiuto il passo fondamentale. Non gli resterà che esprimere il parere sui decreti legislativi delegati. Quindi è in questa fase che deve svolgere fino in fondo il proprio ruolo a garanzia dell'efficacia del procedimento che verrà avviato. Circa il "tempo limitato", i ventiquattro mesi previsti al comma 1 dell'articolo 2 appaiono eccessivi, come rileva anche il documento della Conferenza delle Regioni. Appare pure indefinito, come del resto era anche nel disegno di legge del precedente Governo, il periodo di superamento del criterio della spesa storica, sia per i livelli essenziali delle prestazioni che per le funzioni fondamentali degli enti locali, stabilito in "un periodo di tempo sostenibile" (articolo 17 comma 1 lettera *b)* e articolo 18 comma 1 lettera *b)*), laddove, per le altre tipologie di spesa, è fissato in cinque anni.

In ogni caso, sembra chiaro l'intento di dare vita ad un percorso troppo lungo e basato su indicazioni spesso troppo generiche, probabilmente per evitare di affrontare ora nodi importanti che vengono rinviati alla fase successiva, ma anche per evitare che esplodano le contraddizioni all'interno della stessa maggioranza. Ciò non può essere consentito. Le questioni di fondo vanno affrontate ora, e non rinviate a un tempo successivo. E se ci sono differenze, nella maggioranza così come nella opposizione, è importante che emergano e che si confrontino alla luce del sole.

Il secondo tema riguarda, come dice il documento di ANCI e UPI, le "quantità" oggetto del trasferimento e l'effettivo ammontare delle risorse e del grado di autonomia tributaria che viene assegnato ai diversi livelli delle autonomie territoriali.

Trattandosi di princìpi fondamentali relativi al coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, la questione delle quantità non è per nulla trascurabile. E non è trascurabile la base informativa che viene fornita al Parlamento nel momento in cui sta per compiere un passo così significativo come la delega al Governo in una materia così ampia e importante.

Osserva che in Italia esistono forti differenziazioni economiche e strutturali tra i territori, in particolare tra le Regioni del Centro-Nord e quelle del 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. Poiché la distribuzione territoriale delle entrate procapite dipende essenzialmente dal reddito (e dal livello di accertamento delle imposte), essa è fortemente sperequata. Il reddito procapite 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). 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 procapite 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. Con le riforme degli anni '90 (ICI istituita nel 1992, addizionale comunale all'IRPEF nel 1998), tassa automobilistica e contributi sanitari alle Regioni nel 1992, compartecipazione all'accisa sulla benzina alle Regioni nel 1995, istituzione dell'IRAP e addizionale regionale all'IRPEF del 1998) il gap fiscale verticale, cioè la differenza tra spese ed entrate proprie delle autonomie territoriali, è stato riportato a livelli fisiologici. 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 raccolta dalle autonomie territoriali nel 2002, è ancora basso (la Spagna è al 26,6 per cento, la Germania al 28,7 per cento), ma superiore a Francia (10 per cento) e Gran Bretagna (4,5 per cento). È invece sufficientemente elevato il grado di autonomia tributaria, cioè la quota dei tributi propri più le compartecipazioni sul complesso delle entrate delle autonomie territoriali. (dati tratti da Zanardi 2008). Secondo stime attendibili (Bordignon, Cerniglia), la spesa da decentrare in base all'articolo 119 della Costituzione, tenendo conto delle funzioni stabilite negli articolo 117 e 118, in base ai dati del 2003, era complessivamente pari a 261.242 milioni di euro. Tenendo conto che la spesa già decentrata è di 192.189 milioni di euro, il complesso della spesa che dipende dall'ulteriore attuazione costituzionale è pari a 69.053 milioni di euro.

Ciò che non si sa, almeno in base a stime ufficiali, sono gli effetti quantitativi che il disegno di legge Calderoli produce nella distribuzione della spesa pubblica tra le varie Regioni e nelle fonti per il suo finanziamento. Occorrono stime attendibili innanzitutto sui notevoli cambiamenti nei flussi di risorse che si determinano tra lo Stato e le Regioni, sostituendo gli attuali trasferimenti con le quote del fondo perequativo delle capacità fiscali per abitante. Secondo calcoli di Arachi-Zanardi su www.lavoce.info del 19 agosto 2008, sette Regioni a statuto ordinario su quindici riceverebbero di più di quanto non ricevono ora, ma le rimanenti otto Regioni riceverebbero di meno, e alcune di esse molto di meno rispetto a ora. La SVIMEZ ritiene che il meccanismo previsto nel disegno di legge del Governo penalizzi particolarmente le Regioni del Mezzogiorno, in particolare per le spese che non corrispondono ai livelli essenziali delle prestazioni (sanità, istruzione, assistenza sociale e in parte trasporto pubblico locale), le quali corrispondono a circa il 25 per cento delle attuali spese correnti delle Regioni e si riferiscono a importanti funzioni come turismo, economia, artigianato e agricoltura. Occorrono stime analoghe sugli effetti del nuovo sistema di perequazione sugli enti locali e, al fine di pervenire ad un giudizio complessivo, occorre mettere questi dati in relazione sia con le previsioni relative al passaggio dal criterio della spesa storica a quello dei costi *standard*, sia con il complesso delle altre fonti di finanziamento disponibili per le autonomie territoriali in termini di compartecipazione ai tributi erariali e di tributi propri. Solo in questo modo, il Parlamento viene reso pienamente consapevole degli effetti prodotti dal provvedimento al suo esame, poiché è dalla

legge delega che derivano i meccanismi fondamentali che i decreti delegati avranno il compito di precisare senza poterne minimamente alterare il funzionamento. Appare opportuno chiedere al Servizio di documentazione del Senato e agli Istituti di analisi economica che sono stati auditi, a partire dall'ISAE, che si è reso disponibile, di effettuare le simulazioni sugli effetti che è possibile prevedere, prodotti dal disegno di legge presentato dal Governo. È una richiesta che occorre avanzare con forza e convinzione, poiché è indispensabile per le Commissioni e per lo stesso Governo. Si tratta di un atto dovuto nei confronti delle Commissioni, per poter procedere con serenità e in piena consapevolezza all'esame del provvedimento.

Passando all'illustrazione della proposta del Partito democratico, si sofferma sul tema della territorialità delle imposte, richiamato in ben due punti del disegno di legge del Governo (articolo 2, comma 2, lettera *b)* e lettera *z)*), con un'estensione impropria di quanto prevede il comma 2 dell'articolo 119 della Costituzione, secondo il quale Regioni ed enti locali "dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio". Osserva che un conto è il gettito dei tributi oggetto di compartecipazioni, altro sono le imposte nel loro insieme. La proposta si richiama al dettato costituzionale e non parla di territorialità delle imposte. Il disegno di legge del Governo, invece, introduce un concetto del tutto estraneo alla Costituzione e potenzialmente gravido di rischi.

Un principio del genere comporta che le risorse riscosse dallo Stato nel territorio di una collettività regionale spettano ad essa. Quest'ultima ha il titolo per trattenerle o per destinarle in parte ad altre collettività regionali più bisognose. Ciò appare in palese contrasto con il principio di uguaglianza stabilito dall'articolo 3 della Costituzione e ribadito nell'articolo 117, secondo comma, lettera *m)*, poiché, a parità di reddito e di imposta erariale pagata, i cittadini che risiedono in territori a minor capacità fiscale per abitante hanno minori diritti di quelli che risiedono nei territori più ricchi. Per il Partito democratico non vi sono venti sistemi tributari diversi. Ce n'è solo uno, perché la Repubblica è una, articolata in modo da assicurare ai territori regionali "autonomia di entrata e di spesa", come prevede l'articolo della Costituzione cui il Parlamento vuole dare attuazione.

In secondo luogo, occorre sapere cosa si intende per livelli essenziali delle prestazioni civili e sociali che devono essere garantite su tutto il territorio nazionale (articolo 117, secondo comma, lettera *m)*). Il disegno di legge del Governo adotta una interpretazione restrittiva dei principi costituzionali che sono invece del tutto chiari. I primi quattro commi dell'articolo 119 stabiliscono inequivocabilmente che, con i tributi e le entrate proprie, le compartecipazioni al gettito dei tributi erariali, le quote del fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale per abitante, le Regioni e gli enti locali devono poter "finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite". È la logica conseguenza del principio di uguaglianza richiamato in precedenza, poiché la Costituzione assegna alla Repubblica nel suo insieme, costituita, in base all'articolo 114 della Costituzione, da comuni, province, città metropolitane, regioni e Stato, il compito di assicurare a tutti "i livelli essenziali" delle prestazioni necessarie a inverare i diritti di cittadinanza.

D'altra parte, nell'affermare questo principio, la Costituzione non si addentra nella indicazione puntuale della soglia dei livelli essenziali, lasciando al legislatore il compito di farlo. E come ha detto nella sua audizione il Vice Direttore Generale della Banca d'Italia, Ignazio Visco "è importante che gli enti territoriali siano nelle condizioni di ridurre le aliquote d'imposta sotto i livelli normali, qualora realizzino una migliore gestione dei servizi e di accrescere il prelievo se decidono di fornire servizi di qualità più elevata".

Ma perché possa esercitarsi davvero questa autonomia tributaria, che è il cuore stesso del federalismo fiscale, occorre che con le aliquote d'imposta ai livelli normali, con le compartecipazioni e le quote del fondo perequativo, gli enti territoriali possano finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite con lo stesso grado di efficienza in ogni parte del territorio nazionale. Altrimenti succederà quello che è accaduto, ad esempio, per i comuni, dopo l'istituzione dell'ICI e dell'addizionale all'IRPEF, quando, a causa della scarsa dinamicità delle fonti di entrata, dei tagli ai trasferimenti e dei diversi vincoli alla spesa, essi sono stati costretti a rincorre impropriamente l'aumento dei costi con l'aumento delle aliquote delle loro imposte. Il rischio, cioè, è sempre lo stesso di tutte le operazioni di decentramento di competenze attuate nel Paese, in questo caso, però, in misura molto maggiore, considerata l'entità dei volumi di spesa trasferiti: il rischio è quello di decentrare le responsabilità senza le risorse adeguate per farvi fronte.

Per questo la proposta del Partito democratico, come faceva il disegno di legge del precedente Governo, fa esplicito riferimento al quarto comma dell'articolo 119 della Costituzione, e cioè al "finanziamento integrale delle funzioni pubbliche" attribuite alle autonomie territoriali. Il disegno di legge dell'attuale Governo non cita mai, e non è un caso, quella disposizione costituzionale. Fa invece più volte riferimento al finanziamento integrale dei livelli essenziali delle prestazioni civili e sociali e delle funzioni fondamentali degli enti locali (ad esempio articolo 6, comma 1, lettera *d)* e articolo 9, comma 1, lettera *b)*). È chiaro che, tra "tutte le funzioni pubbliche attribuite" e la somma

dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali degli enti locali, c'è differenza. Pertanto, nel disegno di legge del Governo, il rischio che non vengano trasferite risorse e fonti tributarie autonome sufficienti per finanziare le nuove competenze attribuite appare reale.

Occorre per di più considerare che la perequazione delle capacità fiscali non è integrale, ma è tale "da ridurre adeguatamente le differenze tra territori". Pertanto i margini di manovra tributaria nei territori con minore capacità fiscale saranno esigui. Questa, del resto, era la soluzione del disegno di legge del precedente Governo ripresa da quello dell'attuale Esecutivo.

In terzo luogo, il Patto per la convergenza tra i diversi territori, nell'offerta dei servizi essenziali, è la caratteristica fondamentale della proposta del suo Gruppo.

Il disegno di legge governativo, così come faceva il disegno di legge del Governo Prodi, introduce il concetto dei fabbisogni di servizio fondati sui costi *standard* in sostituzione del criterio della spesa storica (articolo 7, comma 1, lettere *c)* e *d)* e articolo 9, comma 1 , lettera *b)*). Questa esigenza, peraltro, è stata sempre sollecitata in tutte le discussioni sui sistemi perequativi di finanza regionale e locale ed ora, al termine di una fase di transizione definita, può essere finalmente attuata. Ma il risultato finale sarà, come nella proposta del Governo, di fotografare una situazione di forte squilibrio territoriale nell'offerta dei servizi fondamentali, se non si introduce un altro concetto che caratterizza invece la proposta della sua parte politica, cioè quello della convergenza progressiva tra il livello dei servizi essenziali esistenti nelle varie parti del Paese. L'esempio dei nidi d'infanzia è quello più illuminante. Il grado di copertura del servizio a livello nazionale è del 9 per cento sui bambini in classe di età, mentre l'obiettivo europeo è il 30 per cento. Ma c'è una grande differenza tra le diverse aree territoriali con l'11,5 per cento nel Nord-Ovest, il 13,7 per cento nel Nord-Est, il 12 per cento nel Centro, il 6,4 per cento nelle Isole e appena il 2,5 per cento nel Sud continentale. La proposta prevede innanzitutto di riprendere l'idea del disegno di legge del precedente Governo di una legge annuale di coordinamento dinamico della finanza pubblica da approvare prima della finanziaria, tema a cui ha accennato anche il relatore. Inoltre, prevede l'armonizzazione di tutta la contabilità pubblica, richiesta da anni da ISTAT, Corte dei conti, Banca d'Italia. Essa è indispensabile per leggere in modo univoco tutti i bilanci.

Secondo la proposta, la legge deve prevedere, con il metodo della programmazione triennale a scorrimento annuale, i parametri sia del Patto di stabilità e crescita interno che del Patto di convergenza. Cioè deve stabilire gli obiettivi quantitativi e qualitativi dei servizi essenziali che devono essere perseguiti dal sistema delle autonomie territoriali, con riferimento ai loro costi *standard* unitari, al fine di determinare un percorso dinamico di convergenza verso *standard* di servizio ottimali nelle varie parti del Paese.

Si può configurare, in sostanza, una doppia convergenza: quella che prevede il disegno di legge del Governo verso servizi resi in tutti i territori alle condizioni di costo delle Regioni più efficienti e quella che distingue la proposta del suo Gruppo rispetto a quella del Governo, cioè la convergenza verso livelli di servizio progressivamente omogenei nella varie parti del Paese. Per ottenerla, occorre destinare parte delle risorse ricavate dalla riduzione di costi, derivante dall'applicazione dei medesimi criteri di efficienza in tutto il Paese, all'estensione dell'offerta di servizi essenziali nelle Regioni meno dotate.

Si pone in questo modo il tema ineludibile del risultato finale che si vuole ottenere dall'applicazione dell'articolo 119 della Costituzione in termini di volume complessivo di spesa pubblica e di relativa pressione fiscale. Non bisogna confondere piani diversi, come il decentramento di spesa e di fonti di finanziamento e le decisioni di politica economica relative al livello complessivo della spesa da finanziare e della conseguente pressione fiscale. Nella proposta del suo Gruppo, come nel disegno di legge del precedente Governo, è previsto che il DPEF stabilisca, su base almeno triennale e per ciascun livello di governo territoriale, "il livello programmato della pressione fiscale complessiva, anche tenendo conto dei nuovi spazi di autonomia tributaria assegnati alle regioni, alle città metropolitane, alle province e ai comuni". Quella è la sede propria per stabilire, in base agli andamenti della finanza pubblica e agli obiettivi macroeconomici per il triennio, sia il livello di finanziamento "integrale" della spesa decentrata in relazione ai costi unitari dei servizi e agli obiettivi di convergenza relativi all'offerta, sia lo spazio per l'esercizio dell'autonomia tributaria regionale e locale che può essere ricavato solo riducendo la pressione fiscale dello Stato.

In quarto luogo, il federalismo fiscale deve essere considerato come un processo caratterizzato da fasi di attuazione ben definite. Nella proposta del Partito democratico è individuata una fase di transizione dall'attuale sistema a quello a regime della durata di cinque anni. Durante questa fase, si cominciano ad applicare gradualmente i nuovi criteri e si effettua una verifica, da parte dello Stato, dell'esistenza di capacità amministrative adeguate da parte delle Regioni per l'attribuzione di nuove competenze e risorse rispetto a quelle attuali. E l'indeterminatezza dei tempi di attuazione

del disegno di legge governativo viene sostituita dal meccanismo della legge annuale di coordinamento della finanza pubblica.

Si pone a questo punto la questione cruciale del governo della fase di attuazione, che non sarà comunque breve, del federalismo fiscale disegnato nell'articolo 119 della Costituzione. Sembra indispensabile la creazione di un organismo tecnico indipendente, come ha detto nella sua audizione il presidente dell'ISTAT, Luigi Biggeri, che abbia il compito di fornire ed elaborare tutte le informazioni necessarie a controllare l'andamento del processo e ad assumere le ulteriori decisioni politiche. Il disegno di legge governativo prevede una commissione tecnica paritetica presso il Ministero dell'economia e delle finanze (articolo 3). Sembra preferibile collocare un organismo simile in una posizione terza, tra Governo e autonomie territoriali, che, quando sarà istituito il Senato federale, potrebbe essere il nuovo e più forte Servizio del bilancio unificato tra i due rami del Parlamento. Inoltre, si propone un rafforzamento del ruolo del Parlamento nell'espressione del parere sui decreti legislativi delegati. Sia per la delega fiscale della metà degli anni '90, che per il trasferimento di competenze a Costituzione invariata della fine degli anni '90, il Parlamento si è dotato di una specifica Commissione parlamentare composta da un numero limitato di rappresentanti della Camera e del Senato. Nel primo caso la Commissione è stata presieduta dall'onorevole Salvatore Biasco, nel secondo caso dal senatore Vincenzo Cerulli Irelli. Proponiamo che si segua la stessa procedura, poiché lo spezzettamento del parere in tante Commissioni, come prevede il disegno di legge del Governo (articolo 2, comma 3), non permetterebbe una sua lettura univoca. In considerazione della materia oggetto della delega, che riguarda molto da vicino il sistema delle autonomie territoriali, la Commissione dovrà operare con procedure rigorose per la consultazione sistematica della rappresentanza delle Regioni e delle associazioni delle autonomie locali. Opportuna appare anche l'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali con i rappresentanti delle Regioni e delle autonomie locali, secondo quanto stabilito dall'articolo 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3. Ma tale Commissione deve esprimersi su tutti i disegni di legge ordinari, e non sarebbe nelle condizioni di unificare il parere sui decreti legislativi delegati, anche se può sicuramente svolgere una funzione importante.

In quinto luogo, decisivo appare il sistema di perequazione. Il disegno di legge governativo prevede un doppio sistema di perequazione, uno per le Regioni e uno per gli enti locali. La spesa delle Regioni è suddivisa in due componenti: la prima, relativa ai livelli essenziali delle prestazioni, comprendente sanità, assistenza, istruzione e in parte trasporto pubblico locale, è perequata in modo verticale attraverso un fondo alimentato da una compartecipazione al gettito IVA (articolo 7, comma 1, lettera *a)*). La seconda, relativa alle altre spese, è perequata in modo orizzontale con un fondo alimentato dall'aliquota media di equilibrio dell'addizionale regionale all'IRPEF (articolo 6, comma 1, lettera *h)*). Anche la spesa degli enti locali è suddivisa in due componenti, la prima relativa alle funzioni fondamentali e la seconda alle altre spese. Lo Stato alimenta due fondi istituiti nel bilancio delle Regioni, uno a favore dei comuni e l'altro a favore delle province, con criteri di assegnazione predeterminati che possono essere modificati a livello regionale solo con un'intesa con gli enti locali (articolo 9, comma 1, lettera *a)* e articolo 11). La proposta del suo Gruppo, come quella del disegno di legge Padoa Schioppa, prevede invece una perequazione sempre verticale verso le autonomie territoriali con un fondo alimentato dalla fiscalità generale. È allo Stato, infatti, come prevede l'articolo 117, secondo comma, lettera *e)*, della Costituzione, che spetta la perequazione delle risorse finanziarie.

Ritiene che occorra anche fare un deciso passo in avanti sul tema del sistema perequativo rivolto agli enti locali, che finora ha visto contrapporsi la tesi "regionalista" e la tesi "autonomista". La soluzione del disegno di legge governativo, che attribuisce alle Regioni un semplice ruolo di enti erogatori, non risolve due problemi. Il primo è la preoccupazione dei comuni che le regioni indebitate per la sanità non eroghino per cassa le risorse dovute ai comuni, come è avvenuto, ad esempio, negli anni scorsi nei rapporti tra Regione Lazio e comune di Roma. Il secondo è la separazione tra poteri legislativi regionali, sia concorrenti che esclusivi, e la decisione circa le risorse da attribuire ai livelli che eserciteranno le relative funzioni amministrative in base all'articolo 118 della Costituzione. Anche in questo caso, il rischio evidente è di deresponsabilizzare le Regioni, nel momento in cui legiferano in grande parte attribuendo funzioni ai comuni, sulla provvista finanziaria necessaria a coprire le relative spese.

A titolo personale, perché non è ancora diventata una proposta del Partito democratico, avanza l'idea di pensare a un sistema nuovo rispetto a quelli di cui si è discusso in questi anni e a cui si è riferito il professor Alberto Zanardi nella sua audizione. Lo Stato potrebbe suddividere le risorse di un unico fondo perequativo nazionale non alle categorie di enti ma a ciascun territorio regionale. A livello di ciascuna Regione si potrebbe poi procedere alla suddivisione della quota assegnata tra gli enti che ne fanno parte (regione, province e comuni), in base a precisi criteri stabiliti nazionalmente, come ad esempio il finanziamento del fabbisogno integrale dei servizi di loro

competenza. Qualora una regione non dovesse ottemperare, scatterebbe il meccanismo previsto dall'articolo 120 della Costituzione, cioè l'attivazione dei poteri sostitutivi da parte dello Stato, e il possibile ricorso, sempre da parte dello Stato, alla Corte costituzionale avverso la relativa legge regionale. Il vantaggio di un sistema del genere sarebbe di concepire gli enti territoriali come un sistema coordinato a livello regionale senza subordinazioni gerarchiche e nel pieno rispetto della pari dignità istituzionale garantita dall'articolo 114 della Costituzione.

Sesto e ultimo punto, ma non per importanza, è quello delle risorse aggiuntive e gli interventi speciali volti principalmente ad obiettivi di coesione tra il Centro-Nord e il Sud del Paese. A suo avviso, il superamento dell'intervento straordinario per il Mezzogiorno ha collocato la riduzione degli squilibri sociali ed economici esistenti tra le diverse aree territoriali nell'ambito delle politiche di coesione dell'intero Paese. L'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, che prevede esplicitamente il tema delle risorse aggiuntive e degli interventi speciali volti soprattutto a questo fine, deve costituire l'occasione per individuare modalità più efficaci, per perseguire un obbiettivo cruciale per tutte le Regioni, anche per quelle del Centro-Nord, che invece di avvicinarsi si è ulteriormente allontanato in questi anni. La maggior responsabilizzazione dei livelli territoriali sui costi *standard* e sugli obiettivi di servizio può consentire un rovesciamento positivo dell'approccio più consolidato ai problemi del Mezzogiorno, che ha visto i suoi destini legati a flussi incontrollati di spesa pubblica, con risultati negativi. Per questo è importante assicurare le risorse necessarie in termini di perequazione, affinché anche nel Mezzogiorno, come in tutto il Paese, possa attivarsi un circuito virtuoso tra responsabilità nelle decisioni sull'entrata ed efficacia della spesa erogata.

Tutto ciò però non è sufficiente. Occorre una programmazione pluriennale del FAS, e non decisioni annuali, come prevede l'articolo 14, comma 1, lettera *e)*, del disegno di legge del Governo. Va reintrodotto il criterio di ripartizione territoriale della spesa pubblica in conto capitale, assente nel DPEF 2009-2013 e va escluso che le risorse cui fa riferimento questo comma dell'articolo 119 della Costituzione, cioè quelle destinate a finalità speciali, possano essere dirottate verso interventi diversi da quelli collegati alle politiche di sviluppo.

Per quanto riguarda l'ipotesi di alimentare forme non selettive di fiscalità di vantaggio (articolo 14, coma 1, lettera *d)*), le quali sono peraltro di dubbia compatibilità con le regole comunitarie, sembra preferibile il ripristino del credito d'imposta per gli investimenti, a cui peraltro l'Unione europea ha già dato il suo assenso e che, però, è stato eliminato dall'attuale Governo.

Anche l'assetto finanziario delle Regioni a statuto speciale, deve essere ricondotto, nei limiti consentiti dai rispettivi statuti speciali, a una relazione coerente tra funzioni attribuite e risorse assegnate, misurando i fabbisogni anche di queste regioni attraverso i costi standard e gli obiettivi di servizio. Alle città metropolitane, per la cui istituzione è necessaria l'approvazione della "carta delle autonomie locali", è giusto assegnare una più ampia autonomia di entrata e di spesa, come prevede l'articolo 12, comma 1, del disegno di legge del Governo. Ma il comma 2 del medesimo articolo, attribuendo tale maggiore autonomia ai comuni capoluogo fino all'istituzione delle città metropolitane, è un evidente ostacolo a raggiungere il traguardo successivo e va quindi abrogato.

Infine, accenna alla questione di Roma capitale, di cui si è già discusso in sede di conversione del decreto-legge n. 154 che assegna al comune di Roma 500 milioni di euro a partire dal 2010 per il finanziamento delle funzioni della capitale della Repubblica. Nella proposta del Partito democratico relativo alla carta delle autonomie locali, è prevista l'attuazione della disposizione costituzionale su Roma capitale, con l'individuazione delle relative funzioni. Tali funzioni sembrano riguardare un territorio più vasto dell'attuale comune di Roma. Pertanto, anche attraverso l'intesa con la provincia e la regione Lazio, andranno trovate le soluzioni istituzionali più efficaci.

Conclusa l'esposizione dei punti principali della proposta della sua parte politica, assicura la partecipazione con spirito costruttivo alla discussione, che ritiene fondamentale per la vita della Repubblica. Si aspetta attenzione verso le proposte della sua parte, sia da parte della maggioranza che da parte del Governo; esse non hanno alcun carattere strumentale e in relazione all'accoglienza che avranno, a nome del suo Gruppo, si riserva di assumere determinazione conseguenti.

Nel giudicare condivisibili taluni spunti di riflessione contenuti nell'intervento del senatore Vitali, il ministro CALDEROLI dichiara la piena disponibilità del Governo a valutare in maniera costruttiva e non aprioristica le proposte che saranno formulate per il perfezionamento del disegno di legge di iniziativa governativa assunto come testo base, nella consapevolezza che l'equilibrio delle relazioni finanziarie tra lo Stato e le autonomie territoriali appare quanto mai complesso, considerato anche che una coerente attuazione del modello del federalismo fiscale postula un atteggiamento di leale collaborazione tra i vari livelli istituzionali e politici coinvolti.

Il presidente BALDASSARRI rende noto che l'audizione delle parti sociali, richiesta dal senatore Bianco in Ufficio di Presidenza, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sui disegni di legge in titolo, sarà programmata per la giornata di giovedì prossimo, 27 novembre, alle ore 18, compatibilmente con i lavori dell'Assemblea.

Il seguito dell'esame congiunto è pertanto rinviato.

La seduta termina alle ore 18,50.

COMMISSIONI 1ª, 5ª e 6ª RIUNITE
1ª (Affari Costituzionali)
5ª (Bilancio)
6ª (Finanze e tesoro)

MERCOLEDÌ 26 NOVEMBRE 2008
8ª Seduta

Presidenza del Presidente della 6ª Commissione
BALDASSARRI

Intervengono il ministro per le riforme per il federalismo Bossi, il ministro per la semplificazione normativa Calderoli e il sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri Brancher

La seduta inizia alle ore 9,20.

IN SEDE REFERENTE

(1117) ***Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione***
(316) ***CONSIGLIO REGIONALE DELLA LOMBARDIA - Nuove norme per l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione***
(Seguito dell'esame congiunto e rinvio)

Si riprende l'esame congiunto sospeso nella seduta del 20 novembre scorso.

Dopo aver ricordato che nella precedente seduta il relatore Azzollini ha illustrato i disegni di legge in titolo e ha preso l'avvio la discussione generale con l'intervento del senatore Vitali, il presidente BALDASSARRI comunica l'organizzazione dei lavori della discussione generale sulla scorta delle numerose richieste di intervento. Alla luce di tale situazione non esclude una ridefinizione del calendario per consentire la conclusione di tale fase procedurale nei tempi stabiliti.

Intervenendo sull'ordine dei lavori, il senatore MORANDO (*PD*) rinnova la sollecitazione, da lui già avanzata nell'ambito dell'indagine conoscitiva sul federalismo fiscale, in sede di audizione dell'ISAE e della Banca d'Italia, affinché la Presidenza si attivi perché siano trasmessi alle Commissioni riunite dati concernenti l'articolazione territoriale della spesa delle regioni e degli enti locali nonché la simulazione attraverso modelli statistico-matematici degli effetti dell'attuazione del federalismo fiscale sulla finanza pubblica. Rileva altresì che per il secondo profilo appare utile un'apposita analisi anche dei servizi del Bilancio di Camera e Senato.

In conclusione, sottolinea la necessità e l'urgenza di acquisire i predetti dati prima della conclusione della discussione generale, al fine di poter svolgere un intervento articolato e supportato da un'adeguata base informativa.

Nell'associarsi a tale richiesta, il senatore FLERES (*PdL*) chiede che siano trasmessi alle Commissioni riunite anche i dati concernenti le infrastrutture materiali esistenti nelle regioni, ripartiti per il numero di abitanti e le dimensioni territoriali.

La senatrice BASTICO (*PD*) dichiara di condividere l'indifferibilità dell'attuazione della riforma del Titolo V della Costituzione, varata dal governo di centro-sinistra nel 2001 e confermata dal successivo *referendum* costituzionale. Sottolinea l'esistenza di un nesso strettissimo tra l'attuazione dell'ordinamento delle autonomie territoriali, prospettato dall'articolo 114 della Costituzione, e l'attuazione dell'autonomia finanziaria di entrata e di spesa di tali enti disciplinata dall'articolo 119.

Tuttavia, ella prosegue, l'attuazione del federalismo fiscale deve tener conto di fondamentali obiettivi politici e istituzionali da perseguire. Rilevato che, nell'impostazione del Titolo V della Costituzione, il rapporto tra lo Stato centrale e le autonomie territoriali si ispira a un

principio di parità e di equiordinazione, osserva che sul punto il disegno di legge del Governo ha compiuto un apprezzabile passo in avanti rispetto al modello di federalismo contenuto nella proposta della Regione Lombardia, inizialmente richiamato nel centro-destra nella campagna elettorale e in seguito superato in favore di una visione paritetica delle relazioni interistituzionali.

Il primo obiettivo da perseguire nell'attuazione del Titolo V consiste nel non avvantaggiare talune parti del territorio della Repubblica a scapito di altre, operando sul fronte dell'ordinamento finanziario al fine di lasciare invariato il livello di pressione fiscale generale - auspicandone anzi, per quanto possibile, una riduzione complessiva - pur nella consapevolezza che con il federalismo fiscale si assisterà a una moltiplicazione dei centri di prelievo e di spesa. Sul fronte delle iniziative positive, occorre inoltre ridurre progressivamente il divario economico e sociale tra il Nord e il Sud come sottolineato dalla Svimez nell'audizione dinanzi alle Commissioni riunite, avvicinando il più possibile il livello dei servizi pubblici erogati.

In secondo luogo, nel sottolineare il principio di corrispondenza tra responsabilità finanziaria e autonomia di entrata e di spesa cui dovrebbe ispirarsi il federalismo fiscale, reputa necessario assicurare la trasparenza e il controllo del rapporto tra il prelievo fiscale e i benefici economici alle comunità territoriali, in coerenza con le esigenze di tutela dei cittadini e di democraticità del sistema di finanziamento pubblico, abbandonando un modello di finanza derivata che, al decentramento delle funzioni e dei servizi, non accompagna però anche la devoluzione delle risorse necessarie.

Richiamando l'esempio della Regione Emilia Romagna, ribadisce l'importanza dell'operato degli enti territoriali nello sviluppo delle economie locali, obiettivo questo non sempre efficacemente perseguito con un modello di centralismo amministrativo e finanziario.

Nell'apprezzare gli sforzi compiuti dal ministro Calderoli per individuare una base condivisa dai rappresentanti delle autonomie territoriali nella definizione dei contenuti del federalismo fiscale, rileva l'esigenza di un confronto altrettanto costruttivo e aperto tra le varie forze politiche presenti in Parlamento. In proposito, rimarca criticamente la contraddizione insita nell'azione politica del Governo, che proclama, da un lato, l'intenzione di valorizzare le autonomie locali e, dall'altro, ne riduce però gravemente i margini di operatività con le misure normative concretamente proposte. In tal senso, appare emblematica l'abolizione dell'ICI sulla prima casa e il mancato rimborso delle minori entrate, richiamando la dichiarazione dell'ANCI sul rischio di un esercizio finanziario provvisorio da parte dei comuni, stanti le difficoltà nel chiudere i bilanci annuali anche a causa delle riduzioni di spesa previste dalla manovra di finanza pubblica in particolare nei comparti dell'istruzione e della sanità.

Nella consapevolezza della gravità della crisi finanziaria globale, risulta viceversa necessario rilanciare gli investimenti in opere pubbliche, utilizzando, in particolare, il consistente ammontare dei residui attivi, attualmente vincolati dal patto di stabilità interno.

In termini generali, ritiene grave che l'attuazione del federalismo fiscale non sia stata associata alla piena operatività della carta delle autonomie locali, il che impedisce di individuare *ex ante* le funzioni fondamentali degli enti locali, relegando quindi nell'incertezza i contorni dell'assetto istituzionale di tali organismi. Inoltre, nell'ambito di una riforma costituzionale diretta al superamento del bicameralismo perfetto, è necessario individuare una camera in grado di rappresentare le istanze delle autonomie territoriali in modo unitario e salvaguardando altresì l'interesse nazionale.

Passando a talune considerazioni sul contenuto del disegno di legge del Governo, l'oratrice ne mette in luce una serie di ambiguità, che non consentono una chiara comprensione del modello istituzionale di Stato che si intende realizzare.

Un primo profilo meritevole di approfondimento concerne il significato del principio di territorialità dell'imposta, che, nell'accezione che sembrerebbe accolta nella proposta del Governo, implicherebbe un'interpretazione estensiva della formula adoperata dall'articolo 119 della Costituzione al secondo comma. Occorre infatti delineare più approfonditamente la correlazione tra il gettito tributario emerso e il territorio al quale esso è riferibile.

In secondo luogo, il Governo sembra aver adottato, nella propria iniziativa legislativa, una visione ibrida quanto alla definizione della natura della perequazione a favore delle regioni con minore capacità fiscale per abitante. Il modello prospettato reca infatti in sé, per taluni profili, le caratteristiche proprie tanto della perequazione in senso verticale, a carico dello Stato centrale, quanto di quella in senso orizzontale. Risulta quindi necessario, per una chiara presa di posizione sul punto, comprendere quali sono le grandezze economiche di riferimento e, soprattutto, i complessivi effetti finanziari della riforma.

Passando alla problematica della definizione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, in particolare per quanto riguarda la sanità, l'istruzione e

l'assistenza sociale, rileva l'esigenza di garantirne un innalzamento della qualità e della quantità sull'intero territorio nazionale, assicurandone quindi l'omogeneità delle caratteristiche, come nel caso della distribuzione territoriale degli asili nido. Il federalismo fiscale deve quindi essere un processo di garanzia dei diritti fondamentali dei cittadini, superando le sperequazioni esistenti.

Nel condividere l'abbandono del criterio della spesa storica in favore del fabbisogno finanziario valutato a costi *standard*, l'oratrice evidenzia tuttavia come vada evitato il rischio di conseguire, attraverso tale meccanismo, consistenti risparmi di spesa pubblica nell'erogazione dei servizi fondamentali, a danno dei cittadini, come sta purtroppo accadendo per l'ordinamento scolastico, che risulta uno di quelli maggiormente colpiti dalle riduzioni di spesa operate dal Governo.

Motiva poi la propria netta contrarietà alla scelta, di carattere squisitamente politico, di un'indiscriminata devoluzione alle Regioni dei compiti di organizzazione e funzionamento della scuola pubblica, con il conseguente trasferimento di tutte le competenze in merito alla costituzione e alla gestione dei rapporti di lavoro con il personale docente e quello tecnico-amministrativo. Tale linea di intervento, che emerge dalle modalità di finanziamento delle funzioni essenziali delle Regioni, contrasta anche con la più recente giurisprudenza costituzionale sul Titolo V, in relazione ai rapporti tra Stato e Regioni per quanto riguarda le competenze in materia di istruzione pubblica.

Conclude il proprio intervento rilevando, in termini generali, la necessità di affidare a un organo tecnico la verifica del processo di attuazione del federalismo fiscale, garantendo, nella sua composizione, un'adeguata partecipazione dei rappresentanti del Parlamento e delle Assemblee legislative regionali, contrariamente a quanto ora previsto dall'articolo 4 del disegno di legge n. 117 sulla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica.

Il senatore COSTA (*PdL*) sottolinea le difficoltà che si incontrano nel tentativo di ridurre la pressione fiscale a causa dell'inefficienza della spesa: si tratta di un fattore assai rilevante in vista dell'attuazione del federalismo fiscale. Ricorda, quindi, il parere favorevole che il sistema delle autonomie ha espresso sulla proposta del Governo: vengono meno, dunque, le preoccupazioni manifestate, soprattutto nel Mezzogiorno, per il rischio di una disarticolazione dello Stato. In particolare, non dovrebbe spaventare l'ipotesi di una imposizione diretta dei comuni: essa non sarà motivo di contestazione da parte dei cittadini, come testimonia, per esempio, l'applicazione delle tariffe per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani, tuttora a livelli piuttosto elevati.

Nell'esprimere apprezzamento sul testo in esame, sottolinea l'esigenza di evitare che il federalismo determini un nuovo centralismo regionale: è essenziale un effettivo trasferimento delle funzioni amministrative agli enti locali, demandando alla Regione il compito proprio di ente legislatore.

Il senatore STRADIOTTO (*PD*) sottolinea il significato del federalismo fiscale, non solo in funzione di una redistribuzione delle risorse, ma soprattutto come strumento per un rilancio del ruolo delle amministrazioni locali, sulla base di uno stretto legame fra autonomia e responsabilità.

Ricorda la diversa condizione delle amministrazioni locali determinata da divergenze nello sviluppo ma anche da trasferimenti basati sul criterio della spesa storica. Occorre disporre di una base statistica esaustiva per individuare le soluzioni migliori per una graduale e progressiva omogeneizzazione, tenendo conto che nel breve periodo l'attuazione del federalismo fiscale potrebbe implicare l'impiego di maggiori risorse finanziarie. In proposito, osserva che sarebbe stato meglio provvedere all'attuazione del federalismo fiscale immediatamente dopo la riforma del Titolo V, nel 2001, quando il bilancio dello Stato disponeva di maggiori risorse rispetto alla fase attuale.

L'obiettivo di restituire equità ed equilibrio al sistema delle autonomie deve essere perseguito, a suo avviso, attivando una certa quota di tributi autonomi, in modo da enfatizzare la responsabilità degli amministratori verso i cittadini. Inoltre, il Governo dovrebbe assumere decisioni coerenti: appaiono immotivati, ad esempio, i contributi recentemente concessi (per esempio, al comune di Catania) per il ripiano di situazioni debitorie. Così come è criticabile la soppressione dell'ICI sulla prima casa: si tratta, è vero, di una tassa iniqua, visto il disordine che persiste nelle rendite catastali, ma a suo avviso doveva essere sostituita, e non semplicemente soppressa, con una diversa tassa sui cespiti immobiliari, in modo da assicurare ai comuni le entrate necessarie per finanziare i servizi ai cittadini.

Quanto al trasferimento delle funzioni, sottolinea la necessità di separare i compiti di gestione da quelli di programmazione, che invece attualmente sono esercitati congiuntamente dalle regioni e dai comuni; inoltre, occorre chiarire il ruolo delle province e, più in generale, accompagnare l'attuazione del federalismo fiscale con una semplificazione nel riparto delle competenze amministrative.

Il senatore SARO (*PdL*), nel condividere i contenuti del disegno di legge presentato dal Governo, frutto di una mediazione attenta tra diversi interessi territoriali ed economici, paventa che, soprattutto in fase di elaborazione dei decreti legislativi delegati, possano presentarsi non poche difficoltà quanto alla individuazione delle spese necessarie per garantire i livelli essenziali delle prestazioni, nonché in riferimento alla individuazione dei costi *standard,* variabili in rapporto all'articolazione territoriale del Paese.

Nel richiamare gli effetti del disegno di legge sulle modalità di gestione finanziaria degli enti locali, ricorda che molte scelte contenute nel provvedimento sono state anticipate, fin dagli anni novanta, dalle Regioni ad autonomia speciale, ove il processo di responsabilizzazione degli amministratori è già in atto da tempo, grazie alla previsione di forme di compartecipazione degli enti locali ad alcuni tributi di rilievo nazionale come l'IRPEF e l'IVA. Ciò ha prodotto una razionalizzazione della spesa in settori particolarmente significativi, come quello sanitario e quello dei trasporti. In ambedue i casi si è infatti innescato un meccanismo virtuoso che ha indotto processi di risparmio e di allocazione efficiente delle risorse.

Egli rileva quindi che l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, determinando, sul piano fiscale, una progressiva decentralizzazione dei poteri, necessita di una coerente riforma costituzionale che assicuri adeguati contrappesi all'autonomia locale, al fine di porre lo Stato in condizione di affrontare le crisi finanziarie, tramite adeguati strumenti di manovra fiscale volti al contenimento della spesa.

Dopo aver ribadito il ruolo svolto dalle Regioni a statuto speciale nel concorrere a una coerente realizzazione di forme di decentramento fiscale, apprezza la presenza, nel disegno di legge presentato dal Governo, del principio della fiscalità di sviluppo, soprattutto per gli effetti positivi a vantaggio delle Regioni di confine. In proposito, osservando che le Regioni che confinano con Stati dove la pressione fiscale è più bassa rischiano di subire il trasferimento all'estero di molte aziende, rileva che una flessibilità fiscale adeguata può invece trattenere le imprese all'interno del territorio nazionale.

Dopo aver espresso alcune considerazioni circa le numerose resistenze che l'attuazione del federalismo fiscale determinerà in alcune zone del Paese, paventa il rischio che si producano logiche di difesa territoriale che potrebbero determinare processi di disgregazione del sistema politico e istituzionale.

Il senatore MORANDO (*PD*) ricostruisce in primo luogo le ragioni del ritardo nella attuazione dell'articolo 119 della Costituzione e le connesse responsabilità politiche. Ricorda al riguardo che, al termine della XIII legislatura, fu approvata, dal centro-sinistra, una riforma del Titolo V della Costituzione che in molte parti - tra cui l'articolo 119 - rappresentava il frutto di un lavoro condiviso dalle diverse forze politiche che avevano partecipato alla Commissione bicamerale per le riforme istituzionali, presieduta dall'onorevole D'Alema. La riforma approvata dal centro-sinistra nel 2001, anche se non trovò il consenso dell'allora opposizione di centro-destra, riproduceva sostanzialmente le norme frutto dell'intenso dibattito sviluppatosi in quella sede. Ritiene quindi difficile capire perché, per tutto il corso della quattordicesima legislatura, la maggioranza di centro-destra non attuò l'articolo 119 della Costituzione. Peraltro, la riforma costituzionale approvata allora dal centro-destra, pur intervenendo anche sul Titolo V della Costituzione, lasciava inalterato proprio l'articolo 119, che quindi ben avrebbe potuto essere attuato. Ricorda inoltre che, mentre il Governo Berlusconi non riuscì neanche a presentare in Consiglio dei ministri un disegno di legge di attuazione del federalismo fiscale, il Governo Prodi, nel corso della quindicesima legislatura, pur tra le molte difficoltà politiche in cui versava la sua maggioranza, riuscì ad approvare, in Consiglio dei ministri, un disegno di legge di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione.

Avendo quindi rivendicato al centro-sinistra il merito di aver con più convinzione operato per la realizzazione del federalismo fiscale, egli manifesta l'esigenza che i contenuti del disegno di legge di delega siano ben definiti, evitando formule generiche e astratte solo per evitare possibili contrasti politici che, in ogni caso, riaffiorerebbero nella fase di elaborazione dei decreti delegati. Occorre, a suo avviso, acquisire gli elementi necessari che consentano di apprezzare *ex ante* le conseguenze delle scelte che si intende assumere per poter precisare i contenuti della delega. Ritiene infatti che un'eccessiva approssimazione nella definizione dei princìpi e dei criteri direttivi possa determinare vizi di eccesso di delega.

Si sofferma quindi sull'esigenza di individuare strumenti adeguati, che consentano al Parlamento un controllo pieno sugli schemi dei decreti. Ritiene inopportuno affidare alle singole Commissioni parlamentari l'espressione dei pareri, ritenendo invece più adeguata, come accaduto in altri importanti delegazioni legislative, l'istituzione di una Commissione bicamerale *ad hoc* allo scopo

esclusivo di esaminare, con le opportune competenze anche tecniche, i decreti legislativi adottati dal Governo.

Si sofferma quindi sulle sedi di analisi tecnica che dovrebbero essere istituite. In un sistema costituzionale riformato, in cui vi sia una Camera federale, la sede di valutazione tecnica potrebbe essere rappresentata da un Servizio del bilancio del Parlamento, dotato della competenze necessarie e della terzietà richiesta per affrontare adeguatamente la complessità delle questioni e per poter gestire con imparzialità la composizione dei molteplici interessi in gioco. Nell'attuale fase, a Costituzione invariata, le funzioni di controllo potrebbero essere svolte dai Servizi del bilancio di Camera e Senato, supportati dagli organi tecnici delle altre istituzioni coinvolte nell'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione.

Osserva con soddisfazione, quindi, la scelta del Governo di presentare un disegno di legge ispirato a una logica diversa da quella del disegno di legge, di analogo oggetto, presentato dalla Regione Lombardia. Mentre quest'ultimo, infatti, individua prima le risorse e, conseguentemente, definisce le funzioni che con esse potranno essere realizzate, seguendo uno schema tradizionale già realizzato nelle autonomie speciali, il disegno di legge del Governo individua in primo luogo le funzioni fondamentali, i livelli essenziali delle prestazioni e dei servizi e, solo successivamente, procede alla determinazione delle risorse necessarie per farvi fronte. La soluzione è a suo avviso coerente con l'impianto costituzionale vigente, ispirandosi a una logica più solidaristica rispetto alla soluzione, accentuatamente autonomistica, progettata dalla Regione Lombardia.

Quanto ai contenuti del disegno di legge, egli ritiene che occorra evitare la tentazione di ridurre al minimo il ruolo dello Stato. A suo avviso, occorre che i servizi e le funzioni siano definite anche nella ricerca di elevati *standard* qualitativi, che assicurino, a vantaggio a tutti i cittadini, l'esercizio uniforme dei diritti sociali fondamentali. Osserva, peraltro, che la diversa quantità e qualità nei servizi fra le differenti aree del Paese non è conseguenza del federalismo, ma è già oggi rilevabile, a volte in misura drammatica, anche in un assetto fiscale sostanzialmente centralistico. Semmai il federalismo, proprio realizzando il principio di responsabilità degli amministratori locali, può colmare tali differenze, con un processo di convergenza in termini qualitativi e quantitativi. Occorrerà pertanto, fin dall'approvazione del disegno di legge di delega, individuare obiettivi ottimali di servizi e prestazioni, affidando poi alla legge di coordinamento della finanza pubblica le soluzioni compatibili con i dati macroeconomici reali.

Altro tema su cui si misurerà il confronto fra centro-destra e centro-sinistra è quello della perequazione. Al riguardo osserva che il disegno di legge presentato dal Governo afferma il principio di territorialità delle imposte e sembra privilegiare il rapporto diretto fra lo Stato e i Comuni. Nell'esprimere le sue critiche a tale su soluzione, egli propone una soluzione intermedia, che preveda, in ogni caso, un coinvolgimento delle Regioni.

Osserva, infine, che il disegno di legge n. 1117 appare troppo ispirato alla logica della compartecipazione degli enti locali ai tributi nazionali. Ciò, a suo avviso, non è coerente con un sano federalismo fiscale, che deve invece basarsi essenzialmente sui tributi propri.

Il senatore BODEGA (*LNP*), nell'evidenziare il carattere estremamente innovativo dei contenuti del disegno di legge del Governo, rivendica l'impegno della Lega Nord nella realizzazione di un federalismo fiscale che, abbandonando il centralismo istituzionale e finanziario, determini una maggiore responsabilizzazione delle amministrazioni locali e una più efficiente allocazione delle risorse a vantaggio dei cittadini. Ricordando il lento processo di superamento del modello centralista, evidenzia i ritardi con cui si è data attuazione al principio autonomistico affermato nell'articolo 5 della Costituzione. Rammenta al riguardo come solo nel 1970 siano state istituite le Regioni e che, fino a non molti anni fa, le norme in materia di enti locali erano quelle contenute nel Testo unico del 1935.

L'autonomia amministrativa realizzata con la riforma del Titolo V deve, a suo avviso, trovare coerente attuazione con una altrettanto intensa autonomia fiscale, che responsabilizzi gli amministratori locali e nello stesso tempo consenta loro di realizzare gli obiettivi programmati. Occorre, a suo avviso, attuare un federalismo cooperativo e solidale che, senza chiusure egoistiche, restituisca ai territori le risorse che essi producono e premi le aree del Paese più virtuose. Osserva al riguardo che un sistema così concepito può garantire una progressiva riduzione dei più scandalosi fenomeni di malcostume, che hanno determinato negli ultimi anni una crescita esponenziale del debito pubblico. Nel ribadire che l'attuazione del federalismo fiscale può restituire la fiducia dei cittadini nelle istituzioni, coniugando autonomia e responsabilità, ritiene che esso costituisca l'unico strumento per poter consentire al Paese di recuperare il livello di competitività che ha perduto negli ultimi anni.

Quanto alle critiche relative all'abolizione dell'ICI, egli ritiene che tale scelta, oltre a venire incontro alle esigenze delle famiglie italiane, appare coerente con l'impianto federalista, perché si muove nel proposito di eliminare imposte inique volte a recuperare il mancato trasferimento di risorse dal centro alla periferia.

In conclusione, nel rilevare che il disegno di legge contiene anche adeguati strumenti di perequazione in favore dei territori più svantaggiati, osserva che l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione consentirà anche allo Stato di recuperare il suo ruolo e le sue funzioni fondamentali.

Il seguito dell’esame congiunto è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 11,15.

COMMISSIONI 1ª, 5ª e 6ª RIUNITE
1ª (Affari Costituzionali)
5ª (Bilancio)
6ª (Finanze e tesoro)

GIOVEDÌ 27 NOVEMBRE 2008
9ª Seduta (antimeridiana)

Presidenza del Presidente della 6ª Commissione
BALDASSARRI
indi del Presidente della 1ª Commissione
VIZZINI

Intervengono il ministro per le riforme per il federalismo Bossi, il ministro per la semplificazione normativa Calderoli, il sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri Brancher e il sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze Molgora.

La seduta inizia alle ore 9,15.
Omissis

IN SEDE REFERENTE

(1117) ***Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione***
(316) ***CONSIGLIO REGIONALE DELLA LOMBARDIA - Nuove norme per l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione***
(Seguito dell'esame congiunto e rinvio)

Si riprende l'esame congiunto sospeso nella seduta di ieri.

Il senatore D'UBALDO (*PD*) ricorda il principio contenuto nell'articolo 3 del testo unico sugli enti locali, in base al quale le comunità locali, ordinate in comuni e province, sono autonome. Tale affermazione descrive chiaramente come l'autonomia appartenga alle comunità e non agli enti, che rappresentano piuttosto uno strumento di protezione aggiuntiva. Richiama anche il principio, affermato dalla cultura autonomista e recepito dall'articolo 114 della Costituzione, di equiordinazione degli enti contrapposto alla visione piramidale, secondo cui lo Stato è posto al vertice dell'ordinamento.

Ne discende il potere di coordinamento che l'articolo 119 e altre norme costituzionali attribuiscono allo Stato, che lo esercita tra l'altro con l'istituzione di un fondo perequativo. Tuttavia la proposta di delega in esame, a suo avviso, aggira una simile impostazione: con l'istituzione di due fondi, uno a favore dei comuni e l'altro a favore delle province, la funzione perequativa viene sostanzialmente demandata all'ente regionale.

Egli intravede anche un'altra carenza nella definizione dei princìpi e criteri direttivi della delega, a proposito dell'istituzione dei tributi: si prevede, infatti, che sia i comuni, sia le province, sia le comunità montane e anche Roma capitale possano istituire tributi autonomi, ma non si specifica il tipo di imposizione né si spiega come si concilierebbero le diverse imposte locali.

Sottolinea l'esigenza di riconoscere una funzione centrale al Parlamento, in particolare al Senato, di cui si prospetta la trasformazione in camera rappresentativa delle autonomie, sollecitando la disponibilità di informazioni statistiche dettagliate, che consentano di valutare gli effetti di una riforma di valore costituzionale. Inoltre, ritiene che si dovrebbe abbandonare una terminologia ormai anacronistica, con riguardo all'introduzione di nuovi criteri per la definizione dei trasferimenti agli enti locali. Infatti, la finanza comunale è stata oggetto di progetti di riforma assai incisivi e già dal 1992 è stata reintrodotta l'autonomia impositiva, con l'istituzione dell'ICI, correggendo così il meccanismo della spesa storica che aveva caratterizzato la fase precedente, dal 1976.

Infine, osserva che la compartecipazione ai tributi erariali implica procedure assai complesse, con uno sforzo di concertazione sistematica e articolata anno per anno: è il modello in uso presso il

sistema federale tedesco, su cui si è aperto un dibattito proprio in considerazione della complessità e dei costi, sia in termini di procedure burocratiche sia sotto il profilo della dispersione delle risorse.

Conclude, confermando la proposizione di un testo da parte del suo Gruppo e auspicando che il dibattito non sia condizionato dall'esigenza di alcune forze politiche di utilizzare strumentalmente il tema del federalismo.

Il presidente BALDASSARRI ricorda incidentalmente che nel periodo indicato dal senatore D'Ubaldo, cioè dal 1976 al 1992, il rapporto tra debito pubblico e PIL ha raggiunto limiti estremi in senso negativo.

Il senatore Paolo FRANCO (*LNP*) contesta l'affermazione del senatore Vitali secondo cui la territorialità delle imposte sarebbe estranea alla Costituzione e sarebbe gravido di rischi il principio che le risorse riscosse dallo Stato nel territorio di una comunità regionale spettano a quest'ultima. Dopo aver ricordato che altri autorevoli esponenti del Partito Democratico si sono pronunciati in senso opposto, riaffermando il binomio territorio-tributo per avvalorare la tesi dei diritti di proprietà sull'imposta, richiama la sentenza della Corte costituzionale n. 102 del 2008: essa, fra l'altro, ha confermato il principio di territorialità, dichiarando non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate dallo Stato. Il principio, inoltre, risulta chiaramente espresso dall'articolo 119 della Costituzione.

Si sofferma, quindi, sul criterio dei costi *standard*: il passaggio sia pure graduale dalla spesa storica al nuovo metodo, a suo avviso, rappresenta l'elemento determinante da cui deriveranno i risultati in termini di risparmi di spesa, di riequilibrio della finanza locale e di efficienza della pubblica amministrazione. Si chiede, allora, se le obiezioni dei Gruppi dell'opposizione significano che si dovrebbe mantenere immutata la situazione attuale e se ciò sarebbe coerente con l'articolo 119. Si chiede, inoltre, se si intenda difendere ancora l'inefficienza e lo sperpero delle risorse, giustificando gli attuali livelli insopportabili di pressione fiscale.

La soppressione dei trasferimenti statali agli enti locali è un altro principio fondamentale della proposta di delega: in tal modo si intende contrastare l'irresponsabilità degli amministratori, strumento di consenso formidabile ma deleterio. L'ipotesi avanzata dal senatore Vitali, di una doppia convergenza in base alla quale si dovrebbero definire i servizi essenziali con riferimento ai costi *standard* unitari e destinare parte delle risorse ricavate dalla riduzione dei costi in tutto il Paese all'estensione dell'offerta di servizi nelle Regioni meno dotate darebbe luogo, a suo giudizio, a un sistema di assistenzialismo fiscale che non produrrebbe progressi rispetto alla situazione attuale di finanza derivata.

Il senatore PARDI (*IdV*) osserva che il progetto di attuazione della riforma del Titolo V sembra dare per scontato che non vi è bisogno di ulteriori revisioni e che si deve dare priorità all'aspetto finanziario e fiscale.

Ricorda che il federalismo si è imposto sulla scena politica per iniziativa della Lega Nord, anche se progressi concreti sono stati compiuti soprattutto dal centrosinistra. Si chiede se la questione del federalismo non si limiti a rendere l'amministrazione più efficiente e responsabile, per consentire ai privati di sviluppare attività imprenditoriali e competere nel mercato globale. In tale direzione, ad esempio, si muovono l'abbandono del criterio della spesa storica e l'affermazione dei princìpi di responsabilità e trasparenza (tuttavia carenti di strumenti applicativi). Ricorda che quello federale è un assetto diretto a tenere unite società divise, con identità religiose distinte, con tradizioni culturali ed etniche separate: non sembra questo il caso dell'Italia, per cui quella del federalismo sembra piuttosto una formula che descrive un processo di decentramento.

Il disegno di legge di attuazione del federalismo fiscale a suo avviso è sfasato: infatti, si calcola il fabbisogno delle Regioni e degli enti locali senza che siano state determinate le funzioni dei diversi livelli di governo e siano stati chiariti i rapporti tra le Regioni e gli enti locali. Il mancato rispetto dell'ordine logico di attuazione del Titolo V determina alcune ambiguità di fondo della delega in esame. Anzitutto, la genericità, soprattutto per quanto riguarda il passaggio dalla spesa storica ai costi *standard*; un'operazione complessa che implica non solo l'individuazione dei costi efficienti, ma anche l'omogeneizzazione della quantità di servizi e delle dotazioni infrastrutturali. Si tratta di un tema che inopinatamente sfugge al Parlamento ed è rimesso esclusivamente al Governo con la predisposizione dei decreti delegati.

In secondo luogo, non vi è trasparenza sui dati finanziari, che del resto è difficile senza una riforma della contabilità di Stato e di quella regionale. Anche in questo caso le informazioni sono esclusivamente in mano al Governo e invece dovrebbero essere fornite anche al Parlamento, che altrimenti potrà esprimere solo un parere sugli schemi di decreto.

Infine, vi è incertezza sui tempi di attuazione: il disegno di legge del Governo sembra anticipare lo scioglimento di una serie di questioni ancora dubbie, ma fissa un termine di ben 24 mesi per l'adozione dei decreti delegati; inoltre le norme transitorie indicano fasi propedeutiche senza indicare la data di entrata a regime del nuovo sistema. Anche i fabbisogni degli enti locali sono individuati solo con quote forfetarie, con riferimento ai servizi fondamentali e non fondamentali.

La genericità della delega e la scarsa chiarezza del complessivo processo di attuazione prospettano il rischio di una emarginazione del ruolo del Parlamento e delle assemblee elettive locali in sede di predisposizione dei decreti di attuazione del federalismo fiscale, anche con una eccessiva frammentazione dell'analisi dei contenuti normativi da parte delle competenti Commissioni parlamentari. Rispetto all'impianto proposto dal Governo occorre al contrario favorire la massima partecipazione dei rappresentati del Parlamento e delle assemblee elettive regionali e locali al processo di attuazione del federalismo fiscale, valutando anche una eventuale revisione della procedura per l'espressione del parere della conferenza unificata sugli schemi di decreto, che giungono all'esame delle Commissioni in sede consultiva, senza la sostanziale possibilità di apportare modificazioni e correttivi. Ciò posto, ritiene opportuno coinvolgere la Commissione bicamerale per le questioni regionali, nella composizione integrata prevista dall'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, per restituire alle assemblee elettive il loro ruolo necessario nell'assunzione delle scelte politiche fondamentali per il futuro del Paese ovvero prevedere una sola Commissione competente a valutare i decreti delegati.

In conclusione, ribadisce l'esigenza che, nell'attuazione dell'ordinamento complessivo delle autonomie territoriali, si proceda in via prioritaria alla definizione del loro assetto istituzionale, come condizione essenziale per operare successivamente la realizzazione anche della loro autonomia finanziaria. Preannuncia pertanto che la proposta legislativa che la propria parte politica intende presentare sulla materia si ispira ai principi precedentemente illustrati.

Il senatore FLERES (*PdL*) concentra l'attenzione sul principio di sussidiarietà e sulle forme con le quali si dovrebbe procedere alla realizzazione di una autonomia amministrativa e finanziaria sempre più sviluppata, tenendo presente il criterio della maggiore vicinanza possibile tra le istituzioni e le comunità locali interessate. Richiamando l'esperienza dei Paesi Baschi, ne mette in luce i caratteri qualificanti, consistenti nell'attribuzione all'ente provinciale del potere di riscossione in via esclusiva dei tributi localmente previsti. Pur non disconoscendo il carattere profondamente diverso dell'assetto istituzionale di quell'ordinamento, sottolinea comunque che esso può rappresentare un valido modello di riferimento anche per l'esperienza italiana.

Nel condividere l'impianto generale del disegno di legge presentato dal Governo, osserva che la piena realizzazione del meccanismo di controllo della spesa degli Enti locali mediante la preventiva definizione dei livelli essenziali dei servizi da finanziare e dei costi *standard* relativi alla loro produzione richiede un'accurata valutazione degli strumenti da adottare per raggiungere tale obiettivo.

Ritiene infatti che il modello del fabbisogno *standard* presenti un indubbio valore dal punto di vista teorico, ma vada anche attentamente analizzato ai fini della sua pratica attuazione. La questione centrale è quindi costituita dalla creazione di condizioni di sviluppo quanto più omogenee e uniformi nelle varie realtà territoriali, superando le attuali sperequazioni economiche e sociali prodotte dall'evoluzione storica dei vari contesti locali.

Emerge dunque il problema fondamentale della promozione dello sviluppo infrastrutturale delle comunità territoriali, la cui armonizzazione costituisce il presupposto per operare anche una perequazione finanziaria e amministrativa.

Indubbiamente, prosegue l'oratore, la disciplina dei fondi perequativi proposta dal Governo appare ben calibrata nel suo impianto di fondo, nel senso di favorire le Regioni e gli Enti locali con una minore capacità fiscale adottando il criterio uniforme del fabbisogno *standard* per la copertura delle spese necessarie. Eppure, egli ribadisce, l'adozione di tale meccanismo potrebbe essere ostacolata dalla presenza di condizioni socio-economiche profondamente differenziate da Regione a Regione. Il legislatore deve dunque insistere nella realizzazione dell'eguaglianza nello sviluppo delle infrastrutture materiali, quale presupposto per un esercizio uniforme anche delle funzioni amministrative demandate agli enti territoriali. In tal senso appare pienamente giustificata la richiesta da lui avanzata nella seduta di ieri, di sottoporre alle Commissioni riunite dati concernenti il livello medio su scala nazionale delle infrastrutture esistenti, ripartite per dimensioni e numero di abitanti. Tale elemento potrebbe costituire un criterio fondamentale nella prospettiva di pervenire all'obiettivo che il Governo intende realizzare con la propria proposta di federalismo fiscale, attraverso un processo graduale di armonizzazione del livello delle infrastrutture necessarie.

Tale tematica, osserva l'oratore, presenta un nesso strettissimo con la problematica dell'utilizzazione del fondo per le aree sottoutilizzate, il cui impiego non è riuscito a promuovere l'auspicato sviluppo delle infrastrutture. Ritiene dunque necessario, a tal fine, prevedere una forma di finanziamento selettivo e adeguato in vista della successiva perequazione finanziaria e amministrativa.

Il senatore GIARETTA (*PD*) sottolinea che il federalismo fiscale presenta diversificati profili applicativi per quanto riguarda lo sviluppo economico delle comunità locali. In primo luogo, evidenzia la problematica della restituzione al territorio delle risorse prodotte e confluite nel gettito tributario, segnalando anche la questione della pressione burocratica e della diffusa sensazione di una inefficiente allocazione delle risorse negli altri territori relativamente alla qualità dei servizi erogati. Si pone infatti una questione relativa alla destinazione dei trasferimenti erariali, alla luce di un criterio di efficienza nell'allocazione della spesa. Reputa senz'altro interessante la proposta avanzata da alcuni amministratori locali della regione Veneto in merito ad una maggiore devoluzione agli enti locali del gettito Irpef, anche se appare prematuro discuterne in tale sede.

Ribadisce che il problema dell'ottimale utilizzazione delle risorse pubbliche investe in primo luogo le istituzioni rappresentative, e non soltanto i singoli schieramenti politici. L'attuazione del federalismo fiscale rappresenta pertanto un importante terreno di confronto tra le varie forze politiche, da condurre con una dialettica costruttiva e leale. Infatti, l'iniziativa del Governo sul fronte dell'autonomia finanziaria delle Regioni e degli Enti locali è stata resa possibile dalla riforma costituzionale a suo tempo operata dal centro-sinistra, all'esito di un articolato dibattito istituzionale.

L'obiettivo di realizzare il federalismo fiscale rende però urgente affrontare il problema dell'inefficienza nell'erogazione dei servizi a livello substatale, analizzando pertanto le cause delle elevate differenze dei costi di produzione. Tale situazione è riconducibile all'avviso dell'oratore al fatto che né il modello di centralismo statale né quello regionale sono riusciti a promuovere reali condizioni di efficienza ed eguaglianza, nei servizi pubblici essenziali, come dimostrato dai settori della scuola e della sanità. Nel richiamare le indagini svolte su tale materia, segnala la consistente sperequazione territoriale nell'organizzazione e gestione del servizio scolastico (di competenza statale), che penalizza in particolar modo le regioni meridionali. Tale problema si ripropone anche per le prestazioni di carattere sanitario, che rientrano invece nella competenza delle Regioni.

Sottolineando la necessità di valorizzare il principio di responsabilità e di territorialità, l'oratore ritiene indifferibile valutare una revisione del complessivo sistema di redistribuzione delle risorse a livello nazionale, attualmente fondato sulla destinazione del *surplus* fiscale prodotto nelle Regioni più sviluppate a favore dei contesti territoriali maggiormente svantaggiati. Ribadisce infatti che tale sistema non ha prodotto risultati apprezzabili: nel Settentrione si assiste infatti ad un consistente aumento della pressione competitiva per le imprese, con una maggiore domanda di realizzazione di infrastrutture, mentre, per quanto riguarda le comunità locali, emerge un'accentuata richiesta di prestazioni sociali e sanitarie anche a causa del progressivo invecchiamento della popolazione. Viceversa nelle Regioni meridionali non si è prodotto un adeguato livello di infrastrutturazione, ponendo dunque un problema, più che di quantità, di qualità della spesa. Esiste la percezione di un progressivo arretramento delle condizioni economiche del Paese, per contrastare il quale non appare convincente affidare all'attuazione del federalismo fiscale proposto dal Governo un ruolo risolutivo.

Alla luce di dati sui costi sostenuti dalle Regioni, che evidenziano le notevoli differenze in riferimento al numero dei dipendenti e alle spese per gli stipendi, conviene con quanti hanno sostenuto l'esigenza di contenere e riequilibrare i costi tra le diverse Regioni, non potendo trovare giustificazione una divaricazione così sproporzionata.

Ritenendo opportuno che, sulle valutazioni di natura politica e ideologica, prevalgano le esigenze di una riforma coerente, condivide quanto sostenuto dal senatore Morando circa la necessità che la delega non sia generica e che i principi e i criteri direttivi siano individuati in modo puntuale, al fine di assicurare un coerente sviluppo della dinamiche federaliste. Osserva peraltro che, per assicurare un'attuazione effettiva dell'articolo 119 della Costituzione, occorre, in ogni caso, intervenire sull'organizzazione costituzionale, in particolare con l'istituzione di una Camera rappresentativa degli interessi locali.

Rileva inoltre che il disegno di legge di delega deve comunque individuare, quanto meno negli aspetti essenziali, la tipologia di tributi per ogni livello di governo.

Si sofferma quindi sul tema della individuazione dei costi *standard*, evidenziando in primo luogo che, in una iniziale fase transitoria, sarà necessario prevedere un processo graduale di realizzazione, partendo da grandi aggregazioni per poi arrivare a ripartizioni più dettagliate. In

secondo luogo, pur convenendo sulla necessità di individuare un livello *standard* dei costi, anche al fine di responsabilizzare le Regioni su un uso più oculato del denaro pubblico, osserva come sia necessario assicurare un adeguato livellodi servizi, garantito in tutto il territorio nazionale, affinché tutti i cittadini possano concretamente godere dei diritti sociali fondamentali.

Dopo aver svolto alcune riflessioni circa la necessità di specificare meglio le funzioni comunali, considerando che il Comune può rappresentare l'istituzione più importante del federalismo, si sofferma su alcuni aspetti della procedura che caratterizzerà la fase successiva all'approvazione del disegno di legge di delega. In proposito, evidenzia l'esigenza che, per l'espressione del parere parlamentare sui decreti delegati, venga istituita una commissione *ad hoc*, dotata degli strumenti tecnici necessari per svolgere un compito così complesso e articolato.

Dopo aver rilevato l'esigenza di individuare modalità attraverso cui le Regioni a statuto speciale possano partecipare, pur nel rispetto delle loro peculiarità, al modello che sarà realizzato con il federalismo fiscale, auspica che le Regioni ordinarie si attivino per ottenere, ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia.

Ritiene inoltre necessario prevedere fondi speciali per il finanziamento delle aree confinanti con le Regioni a statuto speciale.

Nel ricordare quanto affermato dal senatore Leopoldo Elia nel 2001 circa gli effetti, in materia fiscale e tributaria, prodotti dalla riforma del Titolo V della Costituzione, dopo aver ribadito l'impegno del Centrosinistra nella realizzazione di un federalismo fiscale solidale, auspica che si tenga conto delle esigenze di coerenza e di organicità di una riforma di così vasta portata.

Il senatore Alberto FILIPPI (*LNP*) rileva in primo luogo che il disegno di legge di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione ha lo scopo ambizioso di trasformare radicalmente il sistema fiscale italiano, orientandolo verso principi di efficienza, di trasparenza e di economicità. Ritiene necessario, al riguardo, ridurre gli sprechi, non essendo più tollerabile che Regioni italiane di analoghe dimensioni e con un numero simile di abitanti abbiano bilanci così ingiustificatamente diversi. Le esigenze di giustizia sottese al disegno di legge n. 1117 sono state confermate anche dall'accoglimento positivo registrato in molte Regioni, che si è tradotto in un parere favorevole espresso dalla Conferenza Stato-Regioni.

Egli richiama i principi fondamentali cui si ispira il disegno di legge, soffermandosi in particolare sulla valorizzazione dei criteri di meritocrazia amministrativa, sull'introduzione del divieto di doppia imposizione, sulla trasparenza e intelligibilità delle scelte di gestione della cosa pubblica operate dagli amministratori locali e, soprattutto, su un'adeguata razionalizzazione delle spese che assicuri, da una parte, maggiori risparmi e, dall'altra, una più corretta allocazione delle risorse. Nell'osservare che tali valori, condivisi da molte culture politiche del Paese, dovranno rappresentare l'essenza del nuovo sistema fiscale federale, egli ritiene che tale soluzione sia anche in grado di rispondere alla crisi economica, accelerando i processi più virtuosi di incremento dell'efficienza delle amministrazioni e di miglioramento dei servizi. A suo avviso, infatti, una riduzione delle spese e una più razionale utilizzazione delle risorse possono assicurare, nel medio periodo, una riduzione della pressione fiscale. Inoltre, la progressiva trasformazione della spesa corrente in spesa in conto capitale, innescando processi di crescita economica, potrà garantire un rapido incremento della competitività delle amministrazioni locali.

Conclude, augurandosi che il Parlamento possa, in tempi rapidi, approvare la legge di delega e ringrazia il Governo per l'impegno profuso.

Il senatore VACCARI (*LNP*) osserva, in primo luogo, che la *ratio* ispiratrice del disegno di legge risponde a esigenze profondamente avvertite nell'opinione pubblica e rileva che le critiche espresse rischiano spesso di essere dettate da motivazioni esclusivamente ideologiche.

Dopo aver ringraziato il ministro Calderoli per aver contribuito in misura decisiva alla predisposizione di un testo equilibrato, che tiene conto di molteplici e talvolta contrapposte esigenze, ricorda le numerose audizioni svolte in materia presso la Commissione parlamentare per le questioni regionali, durante le quali i rappresentanti delle amministrazioni locali hanno manifestato consenso al progetto di riforma che, ridefinendo i rapporti politici e istituzionali tra centro e periferia, può anche restituire fiducia nei confronti delle istituzioni.

Osserva che il disegno di legge n. 1117 contiene istituti e strumenti in grado di garantire una progressiva e non traumatica ridefinizione del sistema impositivo e fiscale, avvicinando l'Italia alle altre democrazie avanzate, che si caratterizzano per un accentuato federalismo istituzionale e fiscale. Ritiene inoltre che, in un sistema così caratterizzato, sarà possibile assicurare alle imprese,

attraverso una progressiva riduzione del carico fiscale, maggiori possibilità di crescita, evitando il rischio di trasferimenti in altri paesi.

Dopo aver osservato l'opportunità di superare il modello tradizionale, fondato sui trasferimenti derivati, a vantaggio di un sistema basato essenzialmente sui tributi propri, auspica che tale processo di decentramento fiscale non sia concepito come un intervento a danno delle regioni meno sviluppate del Paese. Al contrario, l'individuazione di strumenti volti a garantire più efficienza e maggiore attenzione nella gestione del denaro pubblico, consentirà, proprio alle realtà meno sviluppate e meno dinamiche del Paese, di recuperare il divario competitivo con le Regioni più sviluppate.

Si sofferma quindi sul tema dei costi *standard*, condividendo la scelta del Governo in quanto essenziale ad assicurare effettività al principio di uguaglianza, responsabilizzando soprattutto quegli enti locali che, nel corso del tempo, hanno beneficiato di risorse statali senza garantire però una loro corretta destinazione.

In conclusione, auspica che l'approvazione del disegno di legge di delega e l'adozione dei decreti legislativi delegati avvengano in tempi rapidi, affinché la riforma federale, auspicata da più parti e profondamente condivisa dalle forze produttive del Paese, diventi realtà.

Il seguito dell’esame congiunto è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 10,55.

COMMISSIONI 1ª, 5ª e 6ª RIUNITE
1ª (Affari Costituzionali)
5ª (Bilancio)
6ª (Finanze e tesoro)

VENERDÌ 28 NOVEMBRE 2008
11ª Seduta

Presidenza del Presidente della 6ª Commissione
BALDASSARRI
indi del Presidente della 1ª Commissione
VIZZINI

Intervengono il ministro per le riforme per il federalismo Bossi, il ministro per la semplificazione normativa Calderoli e il sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri Brancher.

La seduta inizia alle ore 9,10.

IN SEDE REFERENTE

(1117) *Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione*
(316) *CONSIGLIO REGIONALE DELLA LOMBARDIA - Nuove norme per l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione*
(Seguito dell'esame congiunto e rinvio)

Si riprende l'esame congiunto sospeso nella seduta antimeridiana di ieri.

La senatrice INCOSTANTE (*PD*) sottolinea che, affinché l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione sia effettiva e coerente con i principi della Carta fondamentale è necessario che il Governo e la maggioranza rifuggano da atteggiamenti di aprioristica chiusura e di rifiuto del confronto con le altre parti politiche. Occorre infatti assicurare che l'impianto del federalismo che verrà definito sia solidale, nella prospettiva di tutelare le autonomie territoriali, e si ispiri ai principi di responsabilità, sussidiarietà ed equiordinazione dei livelli di governo.

In secondo luogo, la proposta di federalismo del Governo non sembra rispettare il necessario ordine logico nella realizzazione dell'ordinamento delle autonomie territoriali, poiché fa precedere alla definizione dell'assetto istituzionale di tali enti – attraverso l'auspicata elaborazione della carta delle autonomie e delle funzioni amministrative ad essi demandate - la determinazione dei profili finanziari.

Dopo aver respinto i rilievi riguardo al fatto che la propria parte politica intenderebbe contrastare aprioristicamente la realizzazione del federalismo, sottolinea che tale processo deve tener conto del persistere di una forte sperequazione, sociale ed economica, tra i territori settentrionali e quelli meridionali, che neanche l'impiego di strumenti innovativi, come il fondo per le aree sottoutilizzate, peraltro progressivamente depauperato dal Governo attuale, è riuscito ad affrontare in modo incisivo. Esprime il convincimento che l'aggravarsi di tale divario sia stato uno dei maggiori fattori di dilatazione della spesa pubblica, e che quindi esso dovrebbe indurre a inserire l'attuazione del federalismo nell'ambito di un processo che tenga conto delle esigenze prima citate e che affronti con equilibrio le legittime istanze autonomiste delle regioni e degli enti locali. La realizzazione del decentramento fiscale e finanziario postula però non soltanto la definizione degli strumenti tecnici ritenuti adeguati per raggiungerlo ma soprattutto la valutazione, da parte delle autorità politiche, delle modalità attraverso cui orientare tale riforma per ottenere una maggiore trasparenza nelle relazioni finanziarie tra il centro e la periferia, il miglioramento della qualità dei servizi fondamentali e la razionalizzazione dell'apparato pubblico centrale e locale per evitare sprechi e dispersioni di risorse.

L'indagine conoscitiva sui disegni di legge si è giovata di importanti contributi, tra i quali si annovera certamente la ricerca della SVIMEZ, che hanno sottoposto al Parlamento la questione dello sviluppo delle regioni con minore capacità fiscale, attraverso strumenti più ampi della semplice

assegnazione di risorse attraverso il fondo perequativo. In particolare, l'ISTAT ha evidenziato il rischio che le regioni con minor reddito possano necessitare, secondo lo schema proposto dal Governo, di una maggiore massa di spesa in rapporto alle loro caratteristiche dimensionali e demografiche e tenendo conto delle minori basi imponibili.

Per tali ragioni la decisione sull'impianto del federalismo richiede, necessariamente, come già segnalato dai senatori Morando e Vitali, la disponibilità di dettagliate informazioni statistiche per pervenire alla definizione di un livello uniforme nell'erogazione dei servizi in tutto il territorio della Repubblica.

L'oratrice evidenzia che la proposta politica del Partito democratico si mostra pienamente consapevole di tali profili problematici, introducendo un meccanismo di doppia convergenza in base al quale i risparmi di spesa conseguenti alla valutazione a costo *standard* delle singole unità di servizi essenziali dovrebbero essere destinati a implementare la qualità di tali prestazioni nelle regioni meno sviluppate, in un'ottica di solidarietà nazionale e di coesione sociale. Al contrario, il federalismo immaginato dal Governo non delinea con chiarezza i caratteri del sistema tributario che si intenderebbe realizzare e propone al contempo una ripartizione del fondo perequativo che, almeno nella fase transitoria, non sembra in grado di tutelare i territori con minori ricchezze. Infatti, se si può convenire sul fatto che, a regime, il sistema perequativo proposto, potrebbe effettivamente comportare una riduzione e riqualificazione della spesa a livello substatale, è però anche vero che nella fase iniziale il processo di allineamento ai livelli *standard* dei servizi dovrebbe viceversa implicare un aggravio della spesa.

Rilevato in generale che il Governo e la maggioranza dovrebbero riservare un'attenta valutazione al disegno di legge della propria parte politica, ribadisce l'esigenza che il federalismo non sia utilizzato come una leva di rottura della solidarietà sociale e economica tra le varie parti del Paese e che vi sia un confronto reale tra le forze politiche per favorire l'unità e la solidarietà a livello nazionale, con la consapevolezza di dover contrastare i fattori che ostacolano lo sviluppo produttivo delle regioni meridionali, primo fra tutti l'inefficienza dell'apparato burocratico pubblico. La salvaguardia del ruolo del Parlamento in tale processo comporta che la discussione delle varie proposte non sia frettolosa e limitata e conduca altresì all'individuazione di una soluzione condivisa, nell'interesse generale e in coerenza con i principi costituzionali.

La senatrice LEDDI (*PD*) rivendica il merito delle assemblee legislative regionali di aver predisposto, già all'inizio degli anni Novanta, un progetto di riforma della Costituzione, sostenuto da un ampio consenso, volto a rafforzare le autonomie regionali, dando prova di una compiuta consapevolezza della questione, che a livello politico veniva sollevata dalla Lega, del superamento degli squilibri economici esistenti tra i vari territori della Repubblica. Tuttavia, in quel contesto, il ricorso a forme federaliste nell'organizzazione dello Stato veniva accuratamente evitato proprio per il timore di introdurre una traumatica rottura a livello politico e istituzionale.

La progressiva affermazione, negli ultimi anni, della necessità di ripensare in senso federale la struttura dello Stato ha rappresentato una fondamentale innovazione nel lessico e nella cultura politica, gettando le basi per un articolato confronto che ha condotto a una serie di riforme e all'elaborazione della proposta di federalismo del Governo all'esame del Parlamento.

Tale positiva dialettica va dunque preservata anche nella fase attuale, coinvolgendo non soltanto le forze politiche, ma anche le istituzioni e le parti sociali ed evitando il rischio di espropriare il Parlamento della sua funzione politica nell'attuazione del federalismo. Occorre infatti consentire l'accoglimento di eventuali proposte dirette a migliorare l'impianto della riforma sulla cui indifferibilità tutte le parti politiche convergono.

In tal senso, l'oratrice osserva che le Commissioni riunite possono giovarsi dei suggerimenti avanzati dagli auditi nell'ambito dell'indagine conoscitiva sui disegni di legge in titolo, facendo presente che la richiesta avanzata dalla propria parte politica di poter procedere a un'ampia consultazione anche delle parti sociali non mirava affatto a dilatare inopinatamente i tempi di discussione dei disegni di legge, ma a raccogliere, al contrario, una serie di proposte volte a correggere e integrare il testo in esame. Ribadisce l'esigenza che si eviti un atteggiamento di chiusura al dialogo da parte del Governo e della maggioranza, posto che sono emerse, a livello di opinione pubblica, forti aspettative per una trasformazione dell'ordinamento della Repubblica in un senso maggiormente autonomista. Di conseguenza, il decisore politico ha l'obbligo di condurre un esame accurato e scrupolo delle varie proposte messe in campo.

Osserva, inoltre, che la proposta di federalismo del Governo sembra mancare del necessario orizzonte istituzionale per essere in grado di governare il processo evolutivo in corso: in proposito, avrebbe preferito la definizione di un quadro organico, a livello organizzativo e amministrativo, entro il quale inserire la realizzazione dell'autonomia finanziaria delle regioni e degli

enti locali. Per tale motivo, rileva che la riforma in discussione potrebbe risultare parziale, risolvendosi nella assegnazione di risorse finanziarie aggiuntive ai territori maggiormente sviluppati del Paese.

In secondo luogo, la genericità dei principi di delega, per esempio in materia di definizione delle funzioni amministrative attribuite agli enti territoriali, lascia eccessivi margini in sede di attuazione e non consente un giudizio politico pienamente positivo, pur nell'astratta condivisione del loro tenore, come accade, ad esempio, per il principio di territorialità dell'imposta e l'obiettivo di ridurre la pressione fiscale, la cui natura e modalità applicative non appaiono assolutamente precisate. La discussione tra le forze politiche deve pertanto condurre a una maggiore definizione dei contenuti della delega, soprattutto per coniugare la devoluzione delle funzioni con l'attribuzione delle risorse necessarie al loro esercizio. Ciò anche al fine di garantire un effettivo risparmio di spesa attraverso il decentramento fiscale, posto che, secondo la confederazione generale italiana del lavoro, l'attuazione del federalismo dovrebbe comportare lo spostamento di risorse dal centro alla periferia per un ammontare di 43 miliardi di euro, con una dilatazione del 37 per cento delle spese delle regioni ordinarie.

Conclude il proprio intervento sollecitando la maggioranza a individuare concordemente una soluzione in merito all'ipotesi di sottoporre la delega che verrà licenziata dal Parlamento a una consultazione referendaria.

Il presidente BALDASSARRI rileva il carattere strutturale e di lungo periodo della riforma strutturale del disegno di legge in materia di federalismo, che risponde ad una esigenza non più prorogabile del Paese e segna un passaggio epocale nella storia repubblicana. Richiamando gli assetti di bilancio che hanno caratterizzato il Paese a partire dall'unità di'Italia fino al 1971, evidenzia che per tale arco temporale, ad eccezione dei periodi bellici, si è sempre registrato un pareggio di parte corrente, a volte con realizzazione di risparmi, ed un livello di debito pubblico entro il 35 per cento del PIL e in tale contesto la realizzazione di investimenti avveniva utilizzando in parte il risparmio pubblico. Occorre inoltre riflettere sulle ragioni del peggioramento di tale quadro, da individuare nella contestuale istituzione delle Regioni negli anni 70, il decentramento in materia di responsabilità della spesa a livello locale e la riforma tributaria che ha realizzato un accentramento della gestione delle entrate erariali. E' necessario ovviare a tale quadro realizzando un effettivo parallelismo tra la responsabilità di spesa e la responsabilità di imposizione delle entrate fiscali, che costituisce l'obiettivo centrale del disegno federalista. Il tema del federalismo si lega agli assetti di politica istituzionale oltre che ai profili economici e finanziari ed è volto a garantire una maggiore coesione sociale. Richiama al riguardo l'importanza dei dati relativi all'assetto economico e finanziario del paese, sottolineando i valori della trasparenza e della certificazione dei dati di finanza pubblica, a tutti i livelli di governo, evidenziando tuttavia che l'analisi organica e complessiva di tali dati deve comportare una approfondita disamina degli effettivi standard di vita nei diversi territori del Paese, rispetto ai quali il federalismo si pone come strumento di maggiore coesione. Dal 1971 in poi si è registrato un incremento dei divari tra le diverse aree del paese e l'Italia risulta complessivamente arretrata sul piano strutturale, posto che la mancata realizzazione di infrastrutture nel sud del paese non si è accompagnata ad un incremento delle medesime in altre aree. Il federalismo costituisce quindi anche uno strumento di politica economica, al fine di rendere più efficienti le pubbliche amministrazioni nei diversi livelli di governo, e garantire così una maggiore qualità dei servizi, con minori costi a carico degli utenti. L'obiettivo primario è dunque una riduzione dell'incidenza della spesa corrente e la definizione di un programma di riduzione della pressione fiscale totale, a cui si accompagna una responsabilizzazione dei soggetti pubblici, posto che il cittadino conoscerà il destinatario e l'utilizzazione dei tributi versati. Con il federalismo si intende inoltre applicare il principio di sussidiarietà verticale, in relazione al quale occorre delineare un rapporto tra Stato e Regioni in materia di competenza e coordinamento nella gestione delle risorse finanziarie, ma è necessario realizzare un rapporto diretto tra lo Stato ed i Comuni almeno in ordine ai profili di cassa. Occorre, poi, definire l'assetto delle funzioni, ricordando a tale riguardo la scarsa chiarezza del testo di riforma del Titolo V della Costituzione, sottolineando l'importanza della definizione del codice delle autonomie nonché il tema della riforma istituzionale, nel cui ambito potrebbero essere studiati anche vincoli di tipo costituzionale alla pressione fiscale complessiva. Al riguardo osserva che un livello di pressione fiscale, superiore al 40 per cento ha effetti penalizzanti per il tessuto produttivo ostacolando la crescita economica. Sempre in tema di funzioni decentrate ricorda poi l'importanza della questione delle grandi infrastrutture, tra cui sottolinea quella dell'energia, che presenta aspetti inerenti sia la ricchezza del paese sia i profili della difesa. In materia di sanità, scuola e assistenza è necessario definire i livelli essenziali da garantire su tutto il territorio nazionale, atteso che attualmente si registra una situazione di forte disomogeneità nel paese; i settori della scuola e della sanità

richiedono riforme di tipo istituzionale, occorrendo un progetto di gestione che sappia superare un'ottica meramente emergenziale; in tali materie appare opportuno adottare delle linee guida di riforma da attribuire necessariamente al livello centrale.

Il disegno di legge in materia di federalismo definisce il fondo perequativo sia negli aspetti di afflusso delle risorse sia di assegnazione delle medesime, ma devono altresì considerarsi i fondi addizionali che dovrebbero perequare i profili dello stato patrimoniale. Un cambiamento sostanziale dovrà realizzarsi soprattutto nelle regioni meridionali: occorrerà abbandonare l'ottica di chiedere risorse aggiuntive per concentrarsi sulla doverosa verifica della realizzazione effettiva di progetti pubblici e di infrastrutture; al riguardo l'oratore formula osservazioni critiche sulle politiche di sostegno al Meridione basate sull'attribuzione indiscriminata alle imprese di contributi a fondo perduto fruiti unicamente per l'assegnazione anticipata e senza una valutazione successiva della bontà degli investimenti agevolati. Maggiormente proficue appaiono invece misure di fiscalità in termini di agevolazioni automatiche e che agiscono *ex post* e favoriscono lo sviluppo.

Dopo un intervento del senatore MORANDO (*PD*), volto a sottolineare al riguardo che sarebbe stato opportuno mantenere i crediti di imposta automatici, invece cancellati dall'attuale Governo, il presidente BALDASSARRI sottolinea il carattere trasversale delle questioni poste che assumono rilievo generale al di là delle diverse posizioni delle parti politiche. Prosegue soffermandosi sull'abolizione dell'ICI per la prima casa, per realizzare la quale avrebbe preferito la detrazione di tale tributo dall'IRPEF, senza dover prevedere trasferimenti compensativi ai Comuni. Il disegno di legge in esame contiene in larga parte gli elementi idonei a consentire il perseguimento degli obiettivi richiamati, fatti salvi possibili miglioramenti in relazione ai temi emersi nel corso della discussione, anche alla luce dei contenuti delle audizioni. Per il conseguimento di risultati si renderà necessario comunque un arco temporale di circa quattro anni; a tal fine occorrerà quindi parallelamente operare sul piano degli assetti istituzionali, al fine di garantire la strutturalità dei risultati raggiunti con l'attuazione del federalismo, in termini di riduzione della spesa, di miglioramento della qualità dei servizi e di riduzione della pressione fiscale totale, monitorando quindi gli effetti di politica economica.

Il senatore Massimo GARAVAGLIA (*LNP*), nel condividere le osservazioni del senatore Baldassarri rileva in primo luogo la necessità di chiarire gli obiettivi di politica economica che si intendono realizzare con l'attuazione del federalismo fiscale. Essi, a suo avviso, possono essere ricondotti alle esigenze di equità, di responsabilizzazione, di efficienza e di contrasto alla evasione fiscale. Evidenzia al riguardo la profonda iniquità del sistema attuale, soprattutto considerando il carico che grava sulle Regioni più virtuose, che sono chiamate ad alimentare il fondo perequativo per sostenere quelle meno efficienti.

Rileva inoltre la necessità che il modello federale abbia un carattere competitivo, perché solo così concepito esso potrà assicurare una migliore allocazione delle risorse e una più corretta finalizzazione delle spese.

Ritiene opportuno, inoltre, che il Gruppo del Partito Democratico presenti appena possibile il proprio disegno di legge, al fine di poter confrontare adeguatamente le proposte per un dibattito più specifico nel merito.

Si sofferma poi sul tema dei costi *standard*, rilevando l'opportunità che la loro individuazione si basi su macromodelli, eventualmente operando le opportune correzioni in un momento successivo, alla luce di dati strutturali reali che riguardino singole e più disagiate zone del Paese. Ritiene, infatti, che la predisposizione di modelli econometrici dettagliati rischia, al momento, di rivelarsi uno strumento poco agile per individuare livelli uniformi di costi.

Per quanto concerne le procedure di attuazione della legge di delega, osserva che le sedi naturali per l'espressione dei pareri sugli schemi dei decreti legislativi delegati siano le Commissioni bilancio e finanze della Camera e del Senato, sia perché, insieme alla Commissione affari costituzionali, hanno esaminato in sede referente il disegno di legge di delega, sia perché l'esame dei decreti avrà come oggetto, essenzialmente, questioni afferenti alla programmazione economica, al bilancio e alla definizione del sistema tributario per i diversi livelli di governo. Il coinvolgimento delle autonomie locali potrà eventualmente aver luogo nella sede propria della Commissione bicamerale per le questioni regionali.

Si sofferma quindi sull'esigenza che, nella fase transitoria precedente all'emanazione dei decreti legislativi, siano adottati adeguati strumenti per preparare e anticipare alcuni effetti della riforma, anche individuando obiettivi di riduzione di spesa che le Regioni saranno obbligate a perseguire. Al riguardo, osserva che l'eventuale risparmio di costi nei settori ove maggiori sono gli sprechi potrebbe alimentare, eventualmente, fondi finalizzati per realizzare infrastrutture.

Per quanto concerne l'individuazione dei tributi per i diversi livelli di governo, egli ritiene possibile mantenere, per il livello regionale, l'IRPEF per finanziare le funzioni essenziali, anche se ritiene preferibile il cosiddetto modello svedese, fondato sulle aliquote di base. Per il livello comunale ribadisce le perplessità della Lega Nord in ordine all'abolizione totale dell'ICI, ritenendo in ogni caso necessaria, eventualmente all'interno di un sistema che preveda limiti massimi di pressione fiscale, un'imposta comunale anche non patrimoniale, legata alla residenza, per finanziare i servizi di cui il cittadino usufruisce. Sempre con l'obiettivo di realizzare un federalismo fiscale competitivo, egli ritiene necessario introdurre meccanismi sanzionatori a carico degli enti decentrati per evitare un'incontrollata crescita delle spese. Ricorda al riguardo che proprio la forza deterrente delle sanzioni introdotte per fronteggiare l'aumento delle spese ha consentito di risolvere la vicenda dei *deficit* sanitari di cui si è resa protagonista la Regione Lazio.

In conclusione, ribadendo la portata straordinaria della riforma, auspica che il Parlamento in tempi rapidi approvi il disegno di legge di delega e che il Governo proceda con altrettanta celerità all'emanazione dei decreti legislativi delegati, al fine di corrispondere a esigenze assai sentite nel Paese.

Il senatore Nicola ROSSI (*PD*) si sofferma in primo luogo sulla necessità ineludibile di disporre di indicazioni precise e adeguatamente quantificate circa l'entità dei trasferimenti di spesa e delle entrate. Solo con informazioni puntuali e attendibili su tali aspetti è infatti possibile, a suo avviso, individuare e prevedere gli effetti che l'attuazione del federalismo fiscale potrà avere sull'ordinamento, trattandosi di un disegno di legge che inciderà nel lungo periodo sull'assetto istituzionale del Paese.

Svolge quindi alcune considerazioni sulla questione della autonomia impositiva, criticando l'assenza di una precisa definizione della tipologia dei nuovi tributi per i diversi livelli di governo. Ciò trova conferma nella previsione dell'articolo 5, che in primo luogo sembra basare le entrate regionali sulla compartecipazione al gettito dei tributi erariali, in particolare l'IRPEF, con il rischio di non assicurare l'auspicata semplificazione del sistema. Viceversa è previsto che, per una parte rilevante dei tributi, le Regioni possano non solo modificare le aliquote entro determinati limiti, ma anche disporre di esenzioni, detrazioni, deduzioni e introdurre agevolazioni speciali.

Ritiene inoltre che un sistema di federalismo fiscale caratterizzato da un alto grado di competitività, come auspicato da molti, necessiti in ogni caso di strumenti fiscali adeguati che agiscano con finalità propulsive e indirettamente perequative. In proposito osserva che l'articolo 14 del disegno di legge solo apparentemente costituisce una risposta adeguata al problema. La previsione, infatti, di forme di "fiscalità di sviluppo", con particolare riguardo alla creazione di nuove attività di impresa, solo apparentemente può, a suo avviso, costituire una forma di fiscalità di vantaggio. Quest'ultima, infatti, si basa su agevolazioni non discriminatorie ed estese all'intero territorio di riferimento. Inoltre, sarebbe necessario chiarire che le risorse saranno attinte sostanzialmente da fondi europei e che l'accesso ai benefici sarà interrotto o meno in corrispondenza di un limite predeterminato di spesa. In realtà, se non adeguatamente coordinato con il sistema fiscale vigente, il modello così concepito rischia di creare forme di disparità strutturali: viceversa, per il Mezzogiorno, sarebbe preferibile ritornare al meccanismo del credito di imposta automaticamente fruibile per i nuovi investimenti, eventualmente prevedendone un'efficacia retroattiva dall'anno in cui è stato introdotto (2000) per evitare le disfunzioni temporali e le disparità di trattamento avvenute in questi anni.

Esprime quindi alcuni rilievi critici circa le diverse sedi di coordinamento, paventando il rischio che la nuova Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, istituita all'interno della Conferenza unificata e di cui faranno parte i rappresentanti dei diversi livelli istituzionali di governo, non sia lo strumento appropriato per realizzare un compito che incontrerà sempre possibili motivi di conflittualità. In proposito ritiene più opportuno affidare compiti di analisi dei dati al Dipartimento Politiche e Sviluppo.

Dopo aver svolto altre brevi considerazioni sulle modalità di perequazione, si dichiara favorevole al passaggio da un modello fondato sulla spesa storica a un modello basato sull'individuazione di livelli di spesa *standard*, ma esprime alcune riserve circa le modalità con cui tale passaggio sembra essere prefigurato dal disegno di legge delega. A suo avviso, infatti, la definizione del perimetro delle materie corrispondenti ai bisogni da finanziare con i fondi perequativi è ancorata al modello di protezione sociale tradizionale, con alcune, strutturate tipologie di domande di servizi, caratteristiche dei decenni trascorsi. Ad esempio, sarebbe necessario, in proposito, valutare *a priori* se alcuni oneri normalmente qualificati come interventi di previdenza non siano invece di assistenza, così come considerare con attenzione il rapporto tra spese sanitarie e spese assistenziali, sia tra le diverse aree del Paese, sia nelle stesse aree ma in riferimento a ciascuna

forma di sostegno e di servizio sociale. Ritiene quindi essenziale, nella definizione dei costi *standard*, tenere conto della realtà e dei nuovi bisogni, considerando che il disegno di legge ha l'ambizione di ridefinire radicalmente, con una proiezione nel futuro, l'assetto fiscale del Paese e con esso l'ordinamento istituzionale prossimo alla manifestazione di quei bisogni sociali.

Il seguito dell'esame congiunto è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 10,55.

Senato della Repubblica

XVI LEGISLATURA

COMMISSIONI 1ª, 5ª e 6ª RIUNITE
1ª (Affari Costituzionali)
5ª (Bilancio)
6ª (Finanze e tesoro)

MARTEDÌ 2 DICEMBRE 2008
12ª Seduta

Presidenza del Presidente della 6ª Commissione
BALDASSARRI
indi del Presidente della 1ª Commissione
VIZZINI

Intervengono il ministro per le riforme per il federalismo Bossi, il ministro per la semplificazione normativa Calderoli e il sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri Brancher.

La seduta inizia alle ore 9,15.

IN SEDE REFERENTE

(1117) *Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione*
(316) *CONSIGLIO REGIONALE DELLA LOMBARDIA - Nuove norme per l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione*
(Seguito dell'esame congiunto e rinvio)

Si riprende l'esame congiunto sospeso nella seduta del 28 novembre scorso.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Il seguito dell'esame congiunto è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 11,50.

Senato della Repubblica

XVI LEGISLATURA

COMMISSIONI 1ª, 5ª e 6ª RIUNITE
1ª (Affari Costituzionali)
5ª (Bilancio)
6ª (Finanze e tesoro)

MERCOLEDÌ 3 DICEMBRE 2008
13ª Seduta

Presidenza del Presidente della 6ª Commissione
BALDASSARRI

Intervengono il ministro per le riforme per il federalismo Bossi, il ministro per la semplificazione normativa Calderoli, il sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri Brancher e il sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze Molgora.

La seduta inizia alle ore 9,15.

IN SEDE REFERENTE

(1117) *Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione*
(316) *CONSIGLIO REGIONALE DELLA LOMBARDIA - Nuove norme per l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione*
(Seguito dell'esame congiunto e rinvio)

Si riprende l'esame congiunto sospeso nella seduta di ieri.

Continua la discussione generale.

Il senatore DE TONI (*IdV*) osserva che l'attuazione del federalismo fiscale costituisce un progresso nel percorso riformatore avviato con la riforma del Titolo V e prelude a una nuova fase nei rapporti fra i cittadini e le diverse istituzioni di governo. Il federalismo, peraltro, non dovrebbe essere concepito come una forma di riscatto di alcuni territori rispetto ad altri, la rivincita di una parte politica ovvero l'affermazione di un "egoismo dei forti"; al contrario, esso dovrebbe rappresentare l'occasione per costruire uno Stato capace di confrontarsi competitivamente nel contesto europeo, in un equilibrio delle differenze che per certi aspetti esprime una delle ricchezze del Paese.

Auspica che il confronto parlamentare assicuri un ampio consenso, tenuto conto del carattere sostanzialmente costituzionale del provvedimento: la fase attuativa, con la definizione delle dotazioni finanziarie e dei livelli essenziali di assistenza e delle prestazioni, deve essere realizzata attraverso un metodo condiviso fra Governo, Regioni e autonomie locali e Parlamento, prevedendo se possibile anche l'espressione di pareri vincolanti delle Commissioni parlamentari competenti sugli schemi di decreti delegati.

Il passaggio dal sistema della spesa storica a quello dei costi *standard*, un parametro per misurare l'efficienza della pubblica amministrazione, dovrebbe rispettare i princìpi di solidarietà e di coesione, garantendo autonomia di entrate e responsabilità nella spesa, ma anche effettività e trasparenza del controllo democratico. Merita particolare attenzione il fondo perequativo: esso dovrebbe compensare gli enti che non riescono a fare fronte ai loro compiti con i tributi propri e con il gettito derivante dalla compartecipazione. In proposito, ricorda che si tratta di una materia di

competenza legislativa esclusiva dello Stato e condivide la tesi secondo cui una minore disponibilità di risorse delle Regioni con minore capacità fiscale non indurrebbe automaticamente a valorizzare le potenzialità inespresse. La competizione fra territori, a suo avviso, è concepibile solo se vi fossero in partenza uguali condizioni e possibilità per i competitori.

Pertanto, nell'individuare i costi *standard* occorre considerare anche le differenze di natura geografica, economica e sociale, tenuto conto che la spesa pubblica, una volta depurata dagli sprechi e dalle inefficienze, non può essere ulteriormente compressa.

Auspica che l'attuazione del federalismo fiscale sia accompagnata da altre iniziative di riforma, ad esempio quella del bicameralismo perfetto, con l'istituzione di una Camera delle autonomie territoriali, che determinerebbe anche una riduzione dei costi della politica e un più efficace sistema parlamentare.

Conclude, assicurando la disponibilità della sua parte politica per un federalismo solidale e responsabile, una riforma che dovrà tenere conto del rilevante debito pubblico, che rimane interamente a carico dello Stato.

Il senatore ASTORE (*IdV*) lamenta la sovrapposizione di impegni parlamentari, in particolare la manovra finanziaria per il 2009 e il disegno di legge sul federalismo fiscale, che impedisce di dedicare la dovuta attenzione ad argomenti di grande rilievo.

Sottolinea l'interesse del suo Gruppo, avvertito da tutta la comunità nazionale e dalle forze politiche, per un progetto di riforma che costituisce un obiettivo culturale di rilievo storico e che finalmente richiama gli amministratori alle loro responsabilità. Vi è tuttavia l'esigenza di procedere parallelamente ad altre riforme di rilievo costituzionale, con la definizione delle funzioni delle Regioni e degli enti locali, la "Carta delle autonomie", la revisione del regime delle Regioni a statuto speciale in modo più equilibrato con le altre, e un'opportuna semplificazione dei livelli di governo territoriale, in particolare le Province e le comunità montane.

La convergenza delle forze politiche sulle linee fondamentali del federalismo fiscale si fonda sullo spirito riformatore che ha sostenuto il centro-sinistra fin dall'approvazione della riforma del Titolo V. L'attuazione del federalismo fiscale, però, deve essere intesa come un'occasione per colmare le differenze fra il Nord e il Mezzogiorno e per affermare una maggiore trasparenza nelle procedure di spesa: una sfida che deve essere colta dalle popolazioni meridionali, nel quadro di un federalismo solidale e responsabile.

Esprime quindi la sua perplessità per alcune decisioni del Governo, che sembrano contraddire le dichiarazioni a favore di una maggiore autonomia degli enti locali: segnatamente la soppressione dell'ICI sulla prima casa. Inoltre, è opportuno indicare princìpi e criteri direttivi più dettagliati: la perequazione e la definizione dei costi *standard* devono tenere conto di ulteriori parametri, come la densità abitativa, l'altitudine dei Comuni, il tasso di invecchiamento della popolazione e il reddito *pro capite*. Infine, va contrastato il rischio di un neocentralismo regionale, ripristinando la piena dignità di tutti i livelli istituzionali.

Conclude, sottolineando l'esigenza di assicurare una più efficace partecipazione del Parlamento alla fase attuativa, con il coinvolgimento della Commissione parlamentare per le questioni regionali, eventualmente integrata, nella sua composizione, con i rappresentanti delle autonomie.

Il senatore PROCACCI (*PD*) ribadisce la volontà del centro-sinistra di contribuire a una coerente attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, apprezza la presenza costante del ministro Calderoli ai lavori delle Commissioni riunite, segno di correttezza istituzionale e di cordialità politica, ma critica l'assenza del Ministro per i rapporti con le Regioni che, per il rilievo che la riforma avrà sul sistema regionale, avrebbe dovuto seguire il dibattito.

Dopo aver espresso valutazioni positive sul recupero, in capo alle amministrazioni locali, di un equilibrato rapporto tra responsabilità di spesa e responsabilità di entrata, anche al fine di assicurare maggiore trasparenza nel rapporto fra cittadini e governanti, si sofferma sui rapporti fra il disegno di legge governativo e le norme costituzionali coinvolte.

Nel ricordare che il federalismo italiano si caratterizza, a differenza di altri modelli europei, per la molteplicità dei livelli istituzionali di governo, non riconducibili al dualismo Regioni-Stato, osserva che, con l'attuazione del federalismo fiscale, sembrano configurarsi due categorie di funzioni: da una parte quelle collegate ai livelli essenziali delle prestazioni, dall'altra tutte le altre funzioni. Per le prime, superando il principio della spesa storica, si fa riferimento al fabbisogno *standard*, con l'auspicato obiettivo di ridurre i fenomeni più deteriori di assistenzialismo. Per tutte le altre funzioni invece, il riferimento non è ai costi *standard*, ma alla perequazione della capacità fiscale. Egli rileva, al riguardo, che mentre l'articolo 119, quarto comma, della Costituzione si

riferisce, senza distinzioni, alle funzioni pubbliche, l'articolo 117, secondo comma, lettera *p*), fa riferimento alle funzioni fondamentali. Pertanto occorre, a suo avviso, chiarire preventivamente, già nella legge di delega, quali siano le diverse funzioni. Tale rilevante definizione, a suo avviso, non può essere affidata ai decreti delegati, sui quali il Parlamento ha scarse possibilità di incidere. Ritiene, d'altra parte, che alcune materie, come la protezione civile, i trasporti, la tutela dell'ambiente, coinvolgano anch'esse i diritti civili e sociali dei cittadini, per i quali quindi occorre garantire livelli essenziali e uniformi di prestazioni. Nel ricordare che già la Corte costituzionale si è indirettamente pronunciata in tal senso, ribadisce pertanto che il Parlamento non potrebbe approvare una delega dai contorni così generici su aspetti che coinvolgono diritti costituzionalmente garantiti dei cittadini.

Esprime poi alcuni rilievi critici circa il modesto coinvolgimento degli enti locali nelle scelte concernenti la destinazione del fondo perequativo istituito a favore delle Regioni con minore capacità fiscale. Dal momento che il finanziamento risulta già sostanzialmente vincolato, configurandosi come un mero trasferimento dalla Regione all'ente locale, quest'ultimo, nell'ipotesi in cui non condivida la scelta della Regione, potrebbe esclusivamente invocare l'attivazione, da parte dello Stato, del potere sostitutivo, di cui all'articolo 120 della Costituzione, provocando così un conflitto con la Regione.

Critica inoltre la previsione, contenuta all'articolo 10, di tributi propri comunali e provinciali in riferimento a particolari scopi. Ritiene infatti che, qualora i tributi propri - come sembra - fossero computati nella capacità fiscale degli enti locali, si potrebbe determinare una riduzione dei trasferimenti attesi. Pertanto sarebbe disincentivata, inevitabilmente, l'attivazione di tale strumento fiscale, che potrebbe determinare la perdita di quote rilevanti di trasferimenti.

Ritiene opportuno, inoltre, definire un limite massimo di imposizione fiscale, ripartito tra Regione e Stato, per evitare che il possibile sovrapporsi di tributi statali, regionali e locali possa danneggiare il contribuente e, in ogni caso, determinare eccessive disparità di trattamento fra un cittadino e l'altro, in ragione del diverso livello di imposizione fiscale collegato ai territori nei quali essi vivono.

Si sofferma in conclusione sulla disciplina fiscale prevista per le città metropolitane, per le quali è disposta l'erogazione di fondi aggiuntivi. Critica in particolare la norma transitoria che dispone l'attribuzione dei fondi aggiuntivi ai soli capoluoghi, mentre invece del fondo aggiuntivo dovrebbe beneficiare, a regime, l'intero territorio della città metropolitana. Ciò, a suo avviso, può disincentivare la costituzione delle città metropolitane, dal momento che il regime transitorio così configurato assicura ai capoluoghi vantaggi maggiori.

Il presidente BALDASSARRI, in riferimento all'intervento del senatore Astore, precisa che il gettito complessivo dell'ICI ammonta a 13 miliardi di euro e che l'abolizione dell'ICI sulla prima casa comporta minori entrate per i Comuni per 3,6 miliardi di euro, le quali peraltro potrebbero essere integralmente recuperate prevedendo forme di detrazione dell'ICI dall'IRPEF.

Il senatore PETERLINI (*UDC-SVP-Aut*), nel condividere la scelta di dare finalmente attuazione all'articolo 119 della Costituzione, auspica che il Governo, diversamente da quanto accaduto con la riforma costituzionale approvata dalle Camere, ma non dagli elettori, tra il 2005 e il 2006, non ceda alle pressioni centralistiche interne alla sua maggioranza, ma attui con coerenza i princìpi sanciti nel disegno di legge di delega.

Nel ricordare che il principio federalistico deve essere coniugato con quello della responsabilità finanziaria di tutte le istituzioni di governo, condivide la scelta di abbandonare il criterio della spesa storica, assicurando, nello stesso tempo, una corrispondenza tra responsabilità di entrata e responsabilità di uscita.

Ricostruisce, quindi, l'evoluzione storica del regionalismo italiano, ricordando che la Costituzione del 1948, pur presentando elementi di notevole modernità, soprattutto nella sua prima parte, si caratterizzava, quanto all'organizzazione statale, per un marcato centralismo, accompagnato da un timido regionalismo, che peraltro non trovò attuazione fino al 1970, quando furono istituite le Regioni. Dopo aver ripercorso i tentativi di riforma in senso federale dell'ordinamento, ricordando le Commissioni bicamerali istituite negli anni '80 e negli anni '90, richiama i princìpi fondamentali della riforma del Titolo V della Costituzione, realizzata nel 2001, la quale prevede, come elemento di straordinaria novità, il principio dell'autonomia finanziaria dei vari livelli di governo. Ritiene quindi essenziale, per completare quel processo riformatore, attuare l'articolo 119 della Costituzione, cercando di coniugare sapientemente il principio autonomistico con quello solidaristico, così come espressamente richiede la stessa norma costituzionale. Ciò a suo avviso impone di realizzare un buon equilibrio tra federalismo competitivo e federalismo

cooperativo. Il primo è in grado, infatti, di assicurare politiche fiscali più virtuose, capaci di produrre, da una parte, una riduzione della pressione fiscale e, dall'altra, un incremento della qualità dei servizi. Il federalismo cooperativo, ispirato a princìpi solidaristici, non trascura l'obiettivo di rendere quanto più possibile omogenee le prestazioni essenziali e di garantire l'esercizio uniforme, su tutto il territorio nazionale, dei diritti sociali fondamentali.

Nel ribadire l'auspicio che si possa trovare un equilibrio tra i due modelli di federalismo, ritiene necessario che la legge di delega quantifichi anche la capacità fiscale per i diversi livello di governo, al fine di comprendere meglio il grado di autonomia che si intende assicurare a ciascuno di essi.

Auspica, quindi, che il processo di attuazione del federalismo fiscale avvenga in modo graduale, ricordando che le Regioni ad autonomia speciale, avendo già in parte anticipato alcune delle scelte contenute nel disegno di legge governativo, possono quindi costituire un punto di riferimento per le altre. Al riguardo sarebbe bene che le Regioni ordinarie ricorrano alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione.

Quanto al rischio che l'attuazione del principio di territorialità dei tributi possa ingenerare un innalzamento del livello della pressione fiscale, ritiene che il pericolo potrà essere scongiurato se lo Stato sarà capace di ridurre corrispondentemente il livello di tributi, anche attraverso un adeguato ridimensionamento degli apparati burocratici.

Nell'auspicare che il processo federalista raggiunga gli obiettivi sperati, ritiene essenziale che l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione sia rapidamente accompagnata da un'organica riforma costituzionale, che intervenga sull'organizzazione dei poteri dello Stato e che preveda la trasformazione di una delle due Camere in organo rappresentativo delle istanze regionali.

A giudizio del senatore FERRARA (*PdL*) la valutazione del disegno di legge governativo non può che partire dai dati relativi alla ricchezza delle singole realtà territoriali: a tal riguardo pone l'accento sul fatto che il volume complessivo dei residui fiscali che si registrano nelle regioni Lombardia ed Emilia Romagna risulta superiore anche a quello di altre Regioni molto progredite dell'Europa, come la Catalogna e il Brandeburgo, e connotate altresì da un elevato livello di autonomia amministrativa e finanziaria. Così come occorre tener presente l'accentuarsi del divario socioeconomico tra Nord e Sud, tra l'altro confermato dal differenziale esistente tra il gettito tributario complessivo della regione Lombardia e quello della regione Sicilia, in rapporto alla popolazione residente e al valore complessivo di tale indicatore su scala nazionale.

Nel ripercorrere le vicende storiche che hanno condotto all'unità nazionale dell'Italia, sottolinea il ruolo non trascurabile svolto dalla ricerca, da parte degli Stati nazionali, di ulteriori sbocchi di mercato che potessero assorbire, a livello territoriale, il *surplus* di produzione dei beni connesso alle innovazioni conferite dall'industrializzazione ai processi produttivi. Tali osservazioni, egli prosegue, dimostrano il carattere complesso di fenomeni quali le unificazioni nazionali e l'espansione coloniale, da leggere non soltanto in chiave politica ma anche economica.

Esprime la propria condivisione per le finalità del disegno di legge presentato dal Governo, che intende soddisfare, in modo equilibrato e rispettoso dei diversi interessi coinvolti, l'esigenza di una profonda revisione della struttura dell'ordinamento repubblicano; tale esigenza, di cui i partiti con forte radicamento territoriale come la Lega Nord Padania si sono fatti opportunamente promotori attivi, è infatti posta all'attenzione generale della politica dal tema dei residui fiscali precedentemente richiamato.

La riforma proposta dal Governo con norma di legge ordinaria presenta un assetto istituzionale che segna il superamento di un modello organizzativo ispirato al centralismo statale. Tuttavia, nella concreta realizzazione di tale disegno occorre prevenire alcuni rischi, primo fra tutti quello di un accentuato grado di egoismo tra i diversi livelli di governo. In secondo luogo, considerati i risultati negativi dell'attuale sistema dei trasferimenti statali alle Regioni e agli enti locali, occorre pur sempre ricondurre a una mediazione dello Stato centrale la definizione delle entità e del riparto delle quote del fondo perequativo, per prevenire il possibile insorgere di logiche di tipo conflittuale nell'assegnazione delle risorse.

Un ulteriore problema è correlato all'obiettivo di promuovere l'autonomia finanziaria degli enti decentrati, superando il modello della finanza derivata, e riguarda in particolare le Regioni a statuto speciale, alle quali spettano compiti di accertamento in materia tributaria. Posto che al momento non è ancora possibile definire con precisione i caratteri del sistema tributario che si intende realizzare, l'oratore esprime il dubbio che la possibilità di affidare alle Regioni speciali il compito di definire, in sostanza, il livello e l'entità del prelievo nei loro territori di riferimento, possa profilare il rischio che si determinino ulteriori distorsioni nella complessiva distribuzione delle risorse del fondo perequativo a favore delle Regioni con minore capacità fiscale.

Inoltre, prosegue l'oratore, occorre porre particolare attenzione alla definizione dei criteri di riparto del fondo tenendo conto delle profonde diversità esistenti nel livello di benessere, da non identificare con il livello di ricchezza espresso dal PIL, delle singole parti del territorio nazionale.

Conclude il proprio intervento esprimendo l'auspicio che il rafforzamento dell'autonomia finanziaria degli enti decentrati, che la proposta del Governo intende giustamente promuovere, possa tradursi in una maggiore assunzione di responsabilità da parte degli amministratori locali e regionali.

Il senatore LUSI (*PD*), rilevato come sia difficoltoso dar conto in un unico intervento dei numerosi profili del federalismo fiscale (quelli costituzionali, amministrativi, di politica economica e di rispetto dei vincoli di bilancio), concentra la propria attenzione sugli aspetti maggiormente problematici del disegno di legge presentato dal Governo. Si tratta degli effetti della riforma proposta sulla finanza pubblica e sul volume complessivo della pressione fiscale.

Dopo aver richiamato le dichiarazioni programmatiche del ministro dell'economia e delle finanze Giulio Tremonti sul fatto che nel prossimo triennio finanziario la pressione fiscale è destinata a rimanere invariata, l'oratore sottolinea che l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione deve rappresentare uno strumento per utilizzare in modo ottimale le risorse pubbliche, attraverso il criterio dei costi *standard* e il principio della sussidiarietà.

Dopo aver rilevato che l'obiettivo del federalismo non deve essere la frammentazione dell'unità nazionale in una miriade di interessi particolari, bensì la ricerca di una maggiore solidarietà e fiducia nelle istituzioni pubbliche, ritiene necessario che tale processo si realizzi in modo adeguato, paventando al contrario il rischio di una dilatazione della spesa pubblica e della pressione fiscale.

In tal senso, smentendo quanti affermano che l'istituzione di una Commissione bicamerale *ad hoc* rappresenterebbe soltanto uno spreco di risorse, evidenzia al contrario che tale organismo costituirebbe la sede più idonea per garantire i diritti delle minoranze a collaborare con il Governo per perfezionare le decisioni che verranno assunte sugli assetti istituzionali della Repubblica.

Nel commentare il contenuto dell'articolo 1 del disegno di legge del Governo, osserva criticamente che la delega proposta si limita a stabilire i principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, demandando completamente al Governo l'attuazione di tali principi e la sostanziale attuazione dell'articolo 119 della Costituzione.

Tale circostanza rafforza il timore che il Parlamento sia espropriato del proprio ruolo nel processo di attuazione della delega, che vede la partecipazione dei rappresentanti dei soli organi esecutivi a livello nazionale e locale. Ribadisce dunque la validità della proposta di istituire un organismo bicamerale con uno statuto a garanzia delle minoranze, in coerenza con un principio di democrazia partecipativa.

L'oratore esprime poi preoccupazione per le modalità attraverso cui si intende il principio di territorialità delle imposte, il quale implica che le entrate riferibili a un determinato territorio siano di esclusiva pertinenza dell'amministrazione locale. Mediante tale sistema, egli prosegue, il fondo perequativo sembra alimentato dalle risorse delle stesse Regioni e non dalla fiscalità generale. Emerge dunque una certa contraddittorietà tra la territorialità delle imposte e il principio costituzionale, affermato dallo stesso disegno di legge del Governo, della competenza esclusiva dello Stato nella perequazione.

Occorre inoltre contrastare anche il senso comune che vede nell'Italia meridionale un sistema di dispersione delle risorse e di inefficienze amministrative anziché un importante opportunità di sviluppo per l'intero Paese: la proposta di sottrarre la gestione del fondo perequativo allo Stato, conferendogli un carattere spiccatamente orizzontale, determinerà una perdita netta di risorse per le Regioni meridionali.

L'oratore rileva poi criticamente la mancanza di strumenti di controllo della spesa pubblica nella prospettiva di porre fine alle pratiche clientelari e collusive che spesso si instaurano a livello locale, a causa di una forte intermediazione politica e burocratica. Il disegno di legge del Governo non si preoccupa infatti di definire, accanto ai costi *standard*, anche i criteri relativi ai servizi essenziali. Occorrerebbe al contrario, come ricordato dalla Corte dei conti in audizione, individuare strumenti per una maggiore responsabilizzazione degli amministratori degli enti decentrati.

Passando a esaminare l'articolo 2, comma 2 del disegno di legge n. 1117, sottolinea che occorre chiarirne la portata dal momento che non appaiono definite le modalità attraverso le quali l'obiettivo di ridurre la pressione fiscale deve conciliarsi con l'attribuzione di una maggiore autonomia tributaria agli enti substatali.

Per quanto riguarda il sistema dell'imposizione sui redditi, osserva che il federalismo proposto dal Governo determinerà una significativa riallocazione delle quote di gettito riferibili

all'IRPEF dal centro alla periferia, profilando una serie di rischi, segnalati dalla Corte dei conti in audizione. Primo fra tutti emerge il pericolo di un aumento della pressione tributaria mentre con riferimento alle basi imponibili del tributo, si potrebbero attenuare o compromettere le finalità redistributive dell'imposta in questione.

La proposta del Governo accresce inoltre anche il ruolo delle addizionali all'IRPEF, con la previsione di un'aliquota riservata e della possibilità per le Regioni di intervenire sulla struttura del tributo, modificandone l'aliquota e l'imponibile: tale situazione potrebbe tradursi in una vanificazione del ruolo dell'imposta nella modulazione del carico fiscale complessivo.

Dopo aver richiamato l'attenzione sul rischio che l'accentuarsi dell'autonomia tributaria degli enti decentrati possa provocare lo spostamento delle ricchezze verso sistemi fiscali meno penalizzanti, richiama le osservazioni della Corte dei conti sia per il rischio di un aumento della pressione fiscale, sia in merito alla necessità di evitare incoerenze e complicazioni nella costruzione del nuovo ordinamento tributario.

L'oratore rinviene un ulteriore profilo critico nella conformità della delega ai parametri previsti dall'articolo 81 della Costituzione, il cui rispetto avrebbe richiesto l'inserimento nel testo in esame di una clausola di invarianza finanziaria per il bilancio dello Stato.

Conclude il proprio intervento ravvisando l'esigenza di una maggiore precisazione delle funzioni essenziali demandate alle Regioni, soprattutto in relazione alla definizione dei costi *standard* che rappresentano uno dei punti qualificanti della proposta presentata dal Governo. In tal senso, ribadisce la disponibilità della propria parte politica a collaborare all'individuazione dei criteri che definiscono i costi di produzione per unità di servizio nelle varie Regioni.

Il presidente BALDASSARRI ricorda che l'Ufficio di Presidenza delle Commissioni riunite, integrato dai rappresentanti dei Gruppi, si riunirà al termine dell'odierna seduta pomeridiana dell'Assemblea, per definire il programma dei lavori delle Commissioni riunite per il seguito dell'esame congiunto del disegni di legge.

Il seguito dell'esame congiunto è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 11.

Senato della Repubblica

XVI LEGISLATURA

COMMISSIONI 1ª, 5ª e 6ª RIUNITE
1ª (Affari Costituzionali)
5ª (Bilancio)
6ª (Finanze e tesoro)

GIOVEDÌ 4 DICEMBRE 2008
14ª Seduta

Presidenza del Presidente della 1ª Commissione
VIZZINI

Intervengono il ministro per le riforme per il federalismo Bossi, il ministro per la semplificazione normativa Calderoli, il sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri Brancher e il sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze Molgora.

La seduta inizia alle ore 9,15.

IN SEDE REFERENTE

(1117) *Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione*
(316) *CONSIGLIO REGIONALE DELLA LOMBARDIA - Nuove norme per l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione*
(Seguito dell'esame congiunto e rinvio)

Si riprende l'esame congiunto sospeso nella seduta di ieri.

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

Le Commissioni prendono atto.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Ribadita dunque la necessità che l'autonomia tributaria degli enti decentrati sia effettiva, l'oratore ritiene tuttavia necessario che essa si coniughi con l'esigenza di rendere trasparente il rapporto tra il prelievo e il beneficio economico della prestazione del servizio, affinché i contribuenti siano posti in condizione di giudicare i risultati della gestione finanziaria degli amministratori locali.

Dopo aver osservato che i tributi locali su presupposti già oggetto di tributi erariali non devono differenziarsi in misura eccessiva nella loro struttura, ritiene essenziale riservare, nel finanziamento delle spese degli enti locali, particolare importanza alla tassazione del patrimonio immobiliare situato nel loro territorio di riferimento, assicurando sempre che vi sia una corrispondenza tra il volume del prelievo e il livello dei servizi.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Sottolinea, infine, l'opportunità di perseguire una progressiva uniformità nelle strutture del bilancio dello Stato e dei bilanci degli enti territoriali e di rivedere il modello della spesa, introducendo meccanismi di *spending review.*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 12,30.

Senato della Repubblica

XVI LEGISLATURA

COMMISSIONI 1ª, 5ª e 6ª RIUNITE
1ª (Affari Costituzionali)
5ª (Bilancio)
6ª (Finanze e tesoro)

MARTEDÌ 9 DICEMBRE 2008
15ª Seduta

Presidenza del Presidente della 6ª Commissione
BALDASSARRI

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

La seduta inizia alle ore 14,15.

IN SEDE REFERENTE

(1117) *Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione*
(316) *CONSIGLIO REGIONALE DELLA LOMBARDIA - Nuove norme per l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione*
(1253) *FINOCCHIARO e VITALI. - Delega al Governo in materia di federalismo fiscale*
(Seguito dell'esame congiunto dei disegni di legge nn. 1117 e 316, congiunzione con l'esame del disegno di legge n. 1253 e rinvio. Esame del disegno di legge n. 1253, congiunzione con il seguito dell'esame congiunto dei disegni di legge nn. 1117 e 316 e rinvio)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Il seguito dell'esame congiunto è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 15,55.

Senato della Repubblica

XVI LEGISLATURA

COMMISSIONI 1ª, 5ª e 6ª RIUNITE
1ª (Affari costituzionali)
5ª (Bilancio)
6ª (Finanze e tesoro)

GIOVEDÌ 11 DICEMBRE 2008
16ª Seduta (pomeridiana)

Presidenza del Presidente della 1ª Commissione
VIZZINI

Intervengono i ministri per le riforme per il federalismo Bossi e per la semplificazione normativa Calderoli e il sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri Brancher.

La seduta inizia alle ore 14,45.

IN SEDE REFERENTE

(1117) ***Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione***
(316) ***CONSIGLIO REGIONALE DELLA LOMBARDIA - Nuove norme per l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione***
(1253) ***FINOCCHIARO ed altri. - Delega al Governo in materia di federalismo fiscale***
(Rinvio del seguito dell'esame congiunto)

Il presidente VIZZINI avverte che sono stati acquisiti gli emendamenti al disegno di legge n. 1117, assunto come testo base e che, a partire dalla seduta in corso, come previsto, si potrebbe procedere all'illustrazione delle proposte di modifica.

Intervenendo sull'ordine dei lavori, il senatore BARBOLINI (*PD*) avanza la richiesta, a nome della propria parte politica, di procedere immediatamente a una riunione dell'Ufficio di presidenza delle Commissioni riunite, integrato dai rappresentanti dei Gruppi, per definire l'organizzazione dei lavori per l'esame degli emendamenti e la determinazione dei tempi entro i quali si riterrà possibile concludere l'*iter* dei disegni di legge in Commissione.

Nel sottolineare come tale richiesta appaia doverosa, dopo aver richiamato il clima di collaborazione che si è instaurato in seno alle Commissioni riunite quale presupposto positivo per svolgere il più ampio confronto sulle diverse proposte presentate, manifesta tuttavia il disagio del proprio Gruppo rispetto alle notizie riferite recentemente dalle agenzie di informazione circa un mutamento delle priorità politiche dell'Esecutivo e circa la indisponibilità a cercare un dialogo costruttivo con la minoranza parlamentare. È pertanto necessario che i rappresentanti del Governo forniscano gli opportuni chiarimenti in merito alla reale volontà della compagine governativa.

La senatrice INCOSTANTE (*PD*) manifesta, anche a nome del senatore Bianco quale rappresentante del Gruppo in 1ª Commissione, le riserve del Partito Democratico per la condotta contraddittoria del Governo e si associa alla richiesta di riunire immediatamente gli Uffici di Presidenza, anche in relazione alla concreta possibilità che le Commissioni riunite convengano, nell'interesse di un buon risultato legislativo, sulla costituzione di un Comitato ristretto per l'elaborazione di un testo possibilmente condiviso; dà atto, quindi, della disponibilità dimostrata dal

ministro Calderoli verso un confronto reale sin dall'avvio dell'esame dei disegni di legge sul federalismo fiscale.

Il presidente VIZZINI afferma che il principale compito dei Gruppi parlamentari risiede nell'elaborare testi legislativi che rispondano il più possibile all'interesse generale del Paese, senza eccessivi condizionamenti determinati da contingenze di carattere politico. L'esigenza, da lui ampiamente condivisa, di svolgere il più ampio confronto sulle proposte di modifica presentate dall'opposizione deve però conciliarsi con l'obiettivo di completare l'*iter* in Commissione tenuto conto del numero di emendamenti presentati.

Ritiene pertanto possibile convocare un'immediata riunione degli Uffici di Presidenza, a condizione che vi sia la disponibilità dell'opposizione a proseguire in un confronto costruttivo.

La senatrice INCOSTANTE (*PD*) dichiara il proprio dissenso dalla considerazione secondo cui le forze politiche presenti in Parlamento non dovrebbero lasciarsi condizionare dai possibili mutamenti di indirizzo intervenuti nello schieramento di Governo e ribadisce la richiesta avanzata dalla propria parte politica, che non ha assolutamente carattere dilatorio o strumentale, ma intende sottoporre al Governo e alla maggioranza la necessità di una scrupolosa riflessione in comune sui contenuti e sui tempi di approvazione parlamentare della riforma.

Il senatore LEGNINI (*PD*) ribadisce, ai rappresentanti del Governo, la piena disponibilità del Gruppo del Partito Democratico a collaborare alla stesura di un testo di riforma condiviso dalle forze politiche e rispondente ai bisogni del Paese, come confermato dal tenore degli emendamenti presentati, che non perseguono affatto una finalità ostruzionistica.

Tuttavia, le condizioni politiche nelle quali deve essere svolto il dibattito sul federalismo fiscale devono tener conto delle dichiarazioni del Presidente del Consiglio dei ministri, in merito al fatto che l'attuazione di una riforma del sistema della giustizia rappresenta un obiettivo prioritario del Governo, da affrontare immediatamente nelle sedi parlamentari. Ritiene pertanto essenziale che il Governo indichi al Parlamento le priorità della sua agenda politica nelle prossime settimane: se si intende proseguire nell'esame dei disegni di legge in tema di federalismo fiscale, ribadisce la disponibilità del proprio Gruppo a concorrere, con le proprie proposte, alla realizzazione di tale obiettivo; viceversa, se il Governo e la maggioranza dovessero decidere, nell'esercizio di una loro legittima facoltà, di modificare gli obiettivi programmatici da raggiungere e le relative priorità, tale circostanza, di cui il Partito Democratico non potrebbe che prendere atto, renderebbe necessario ridefinire i tempi e le modalità d'esame dei progetti di legge sul federalismo fiscale. In proposito, non condivide il richiamo del presidente Vizzini a una sorta di predisposizione meccanica e tecnica di testi di riforma, posto che il Parlamento rappresenta al contrario la sede principale in cui si assumono decisioni di carattere politico.

In conclusione, ritiene ragionevole e non strumentale che si proceda a un'immediata riunione degli Uffici di Presidenza.

Il ministro CALDEROLI conferma che l'attuazione del federalismo fiscale è un obiettivo prioritario del programma di governo del centrodestra, sottolineando inoltre come vi siano tutti i presupposti per individuare un disegno di riforma largamente condiviso.

Il presidente VIZZINI, preso atto di un conforme orientamento nelle Commissioni riunite, dispone una sospensione della seduta e convoca immediatamente una riunione degli Uffici di Presidenza integrati dai rappresentanti dei Gruppi parlamentari, per definire le modalità attraverso cui proseguire l'esame dei disegni di legge in titolo.

La seduta, sospesa alle ore 14,55, riprende alle ore 15,30.

Il presidente VIZZINI, in esito alla riunione appena svolta degli Uffici di Presidenza integrati dai rappresentanti dei Gruppi parlamentari, comunica che l'esame congiunto dei disegni di legge 1117 e connessi (federalismo fiscale) proseguirà nella seduta già convocata per le ore 21.

Le Commissioni riunite prendono atto.

La seduta termina alle ore 15,35.

COMMISSIONI 1ª, 5ª e 6ª RIUNITE
1ª (Affari Costituzionali)
5ª (Bilancio)
6ª (Finanze e tesoro)

GIOVEDÌ 11 DICEMBRE 2008
17ª Seduta (notturna)

Presidenza del Presidente della 6ª Commissione
BALDASSARRI

Intervengono il ministro per la semplificazione normativa Calderoli e il sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri Brancher.

La seduta inizia alle ore 21,10.

IN SEDE REFERENTE

(1117) ***Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione***
(316) ***CONSIGLIO REGIONALE DELLA LOMBARDIA - Nuove norme per l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione***
(1253) ***FINOCCHIARO ed altri. - Delega al Governo in materia di federalismo fiscale***
(Rinvio del seguito dell'esame congiunto)

Il sottosegretario BRANCHER riferisce alcune dichiarazioni rese nel pomeriggio dal Presidente del Consiglio dei ministri, nelle quali si sottolinea la disponibilità a un confronto in Parlamento sul tema della giustizia, in vista di una proposta di riforma il cui esame potrà procedere parallelamente a quello del federalismo fiscale. Infatti, si tratta di specifici punti del programma di Governo che pertanto hanno carattere prioritario nell'agenda della maggioranza e del Governo. A tale fine, il Presidente del Consiglio, con il quale egli ha avuto un colloquio telefonico, confida che i Gruppi di maggioranza si adopereranno per assicurare un clima costruttivo che favorisca la realizzazione di riforme assai importanti auspicate dalla grande maggioranza degli italiani.

Incidentalmente, rileva che sempre nel pomeriggio l'onorevole Di Pietro ha ribadito l'indisponibilità a confrontarsi con il presidente del Consiglio Berlusconi, definendolo ancora una volta con appellativi offensivi.

Il senatore BARBOLINI (*PD*) ritiene che le dichiarazioni del Presidente del Consiglio sotto un certo profilo aggravano la questione politica che il suo Gruppo intende porre al Governo: infatti, premesso che la dialettica parlamentare si svolge a prescindere dall'opinione del Presidente del Consiglio, si tratta di capire in quale modo la maggioranza e il Governo intendono affrontare le riforme, facendo valere la forza dei numeri in Parlamento ovvero in un clima di corretto confronto, confermando la posizione manifestata durante la discussione in corso dai ministri Calderoli e Bossi. Si domanda, fra l'altro, se l'attacco con dichiarazioni dai toni eccessivi rivolto al Partito Democratico da parte del presidente Berlusconi stia a indicare piuttosto che l'attuazione del federalismo fiscale sta a cuore ad alcune forze politiche ma non a tutta la maggioranza.

La sottolineatura da parte del Presidente del Consiglio dell'intenzione di non essere coinvolto nel confronto con l'opposizione testimonia che non si è data risposta alle preoccupazioni della sua parte politica. Confermando la disponibilità a discutere sin d'ora gli emendamenti presentati, tuttavia ritiene opportuno valutare la situazione, per orientarsi sul comportamento da tenere nel seguito della procedura.

Il senatore BIANCO (*PD*) conferma l'intenzione di sottoporre a una riunione del Gruppo la valutazione delle modalità per proseguire l'esame dei disegni di legge in titolo.

Il ministro CALDEROLI ricorda di aver costantemente seguito i lavori delle Commissioni rappresentando sempre, insieme ad altri esponenti del Governo, la volontà di allargare il consenso su una riforma particolarmente importante come è il federalismo fiscale.

Propone di sospendere brevemente la seduta per consentire al Governo e alla maggioranza di concordare una risposta comune sulla richiesta di rinvio dell'esame avanzata dai senatori Barbolini e Bianco.

Il presidente BALDASSARRI, accogliendo la richiesta del ministro Calderoli, dispone una breve sospensione della seduta.

La seduta, sospesa alle ore 21,25, riprende alle ore 21,30.

Il presidente BALDASSARRI annuncia che la maggioranza e il Governo accolgono la richiesta avanzata dai rappresentanti del Gruppo del Partito Democratico di rinviare il seguito dell'esame per consentire una pausa di riflessione. Auspica che la riserva sul seguito dell'esame sia sciolta e si possa quindi procedere con spirito costruttivo all'esame degli emendamenti.

Il senatore BARBOLINI (*PD*) apprezza l'accoglimento della richiesta di rinvio dell'esame. Pur rilevando con soddisfazione l'assiduità dei ministri Calderoli e Bossi e le loro dichiarazioni in direzione di un allargamento del consenso per realizzare una riforma condivisa, non può non registrare che, d'altra parte, vengono affermazioni in senso opposto dal Presidente del Consiglio. Auspica, allora, che una riflessione chiarificatrice sia compiuta anche dalla maggioranza.

Il ministro CALDEROLI, precisato che l'orientamento del Governo nell'esame dei progetti di legge è quello manifestato nella sede propria, ossia in Parlamento, auspica che nel seguito dell'esame dei disegni di legge per l'attuazione del federalismo fiscale prevalga l'interesse generale e che maggioranza e opposizione, pur nel rispetto dei rispettivi ruoli, riescano ad assicurare un esito condiviso.

Il presidente BALDASSARRI, infine, propone di rinviare il seguito dell'esame congiunto.

Le Commissioni riunite convengono.

Il seguito dell’esame congiunto è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 21,40.

SENATO DELLA REPUBBLICA - CAMERA DEI DEPUTATI

XVI LEGISLATURA

COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LE QUESTIONI REGIONALI

Martedì 16 dicembre 2008

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

PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE

La Commissione parlamentare per le questioni regionali,

esaminato, per i profili di propria competenza, il disegno di legge S. 1117, recante delega al Governo in materia di federalismo fiscale in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, in corso di esame presso le Commissioni riunite 1ª (Affari costituzionali), 5ª (Bilancio) e 6ª (Finanze e tesoro) del Senato;

considerato che alla legge statale, in sede di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, è assegnato il compito di coordinare il quadro della finanza pubblica definendo i limiti del perimetro entro cui può esplicarsi la potestà impositiva dello Stato, delle Regioni e degli enti locali, in conformità ai principi enucleati dalla Corte costituzionale a partire dalla sentenza n. 37 del 2004,

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con le seguenti condizioni:

1) valutino le Commissioni di merito la necessità, all'articolo 2, di ridurre il previsto termine di ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore del testo per l'emanazione dei decreti legislativi attuativi della delega;

2) all'articolo 2, comma 4, si chiarisca la portata e le modalità di svolgimento della collaborazione tra Governo ed enti territoriali nella fase di predisposizione degli schemi di decreto legislativo;

3) si preveda l'obiettivo di una riduzione della pressione fiscale complessiva;

4) si persegua l'armonizzazione dei bilanci pubblici, secondo modalità definite e uniformi, riconducibili ai criteri rilevanti per l'osservanza del patto di stabilità e crescita e si attivino strumenti volti al coordinamento della finanza pubblica, con particolare riferimento alla armonizzazione delle fonti di conoscenza sui dati essenziali e sui flussi finanziari;

5) all'articolo 6, comma 1, lettera *b)*, si definiscano i parametri del costo *standard*, pilastro del sistema del finanziamento in quanto valore che quantifica la spesa per i livelli essenziali delle prestazioni (LEP) e l'intervento perequativo statale che, ai sensi della relazione illustrativa al disegno di legge, riflette il fabbisogno reale e non incorpora, come la spesa storica, i livelli di inefficienza; alla lettera *d)* si chiarisca altresì cosa si intende per tributi regionali considerato che se

valutati con aliquota e base imponibile uniforme potrebbero apparire incompatibili con i tributi regionali «propri»;

6) si prevedano modalità e strumenti per la fissazione di un più preciso termine temporale per la conclusione della fase transitoria, in modo da unire la gradualità del passaggio dal vecchio al nuovo sistema di federalismo fiscale alla certezza sui tempi, volta a promuovere l'efficienza dei comportamenti amministrativi;

7) si accompagni l'approvazione della delega al Governo in materia di federalismo fiscale in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione all'esame della delega per l'individuazione e l'allocazione delle funzioni fondamentali in attuazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera *p)*, della Costituzione, relativamente all'individuazione e all'allocazione delle funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane e della delega per l'adeguamento delle disposizioni in materia di enti locali alla riforma del Titolo V della Costituzione e per l'adozione della «Carta delle autonomie», in quanto appare indispensabile individuare le funzioni fondamentali degli enti locali contestualmente alla definizione delle modalità del prelievo fiscale e dell'allocamento delle risorse;

8) sia inoltre affiancato al costo *standard* delle prestazioni erogate il piano di riallineamento definito per obiettivi e risorse certe e si tenga conto di un riconoscimento fiscale ed economico aggiuntivo, compensativo e permanente in relazione alle specificità insulari e montane particolarmente svantaggiate;

e con le seguenti osservazioni:a) al fine di procedere ad una pronuncia uniforme ed omogenea in sede di espressione del parere sui menzionati schemi di decreto legislativo si preveda che i medesimi schemi siano sottoposti all'esame della Commissione parlamentare per le questioni regionali;
b) si precisi, all'articolo 2, comma 2, lettera *m)*, che l'accesso diretto alle anagrafi e ad ogni altra banca-dati utile alle attività di gestione tributaria debba assicurare comunque il rispetto della normativa a tutela della riservatezza dei dati personali; *c)* si definisca la portata della lettera *n)* prevedendo un sistema di sanzioni efficaci a carico degli enti inadempienti e l'applicazione di misure automatiche per l'incremento delle entrate tributarie ed *extra*-tributarie, l'adozione di provvedimenti sostitutivi nonché, nei casi di gravi violazioni, lo scioglimento degli organi inadempienti e l'ineleggibilità dei rappresentanti politici; *d)* si preveda un sistema di incentivi per gli enti che conseguono gli obiettivi programmati, in particolare rispetto alla lotta all'evasione fiscale; *e)* si precisi, all'articolo 2, comma 2, lettera *q)*, il principio della trasparenza del prelievo nei confronti del contribuente; siano altresì precisati i termini delle prescrizioni dell'articolo 2, comma 2, lettera *u),* ove si connette alla più ampia autonomia di entrata degli enti territoriali un'adeguata riduzione della imposizione fiscale statale ed una correlata riduzione delle risorse statali umane e strumentali; *f)* si chiarisca il profilo dell'articolo 2, comma 2, lettera *v),* ove si richiede la definizione di una disciplina dei tributi locali tale da consentire anche una piena valorizzazione della sussidiarietà orizzontale, non apparendo immediatamente evidente il collegamento che il legislatore intende prefigurare fra definizione del sistema tributario locale e *favor* per l'iniziativa dei cittadini; *g)* si precisi il tenore dell'articolo 5, comma 1, lettera *c),* secondo cui le Regioni possono modificare le aliquote nei limiti massimi di incremento stabiliti dalla legge statale per una parte «rilevante» dei tributi propri derivati e delle aliquote riservate, atteso che il concetto di «rilevanza» appare suscettibile di interpretazioni non univoche; *h)* all'articolo 8, comma 1, lettera *d)*, ove si prevede una verifica periodica della congruità dei tributi presi a riferimento per la copertura del fabbisogno *standard* per le spese «essenziali», si precisi in che termini la congruità dei tributi possa essere valutata in correlazione con le funzioni svolte, specie se il tributo non risulti specificamente messo in relazione alle medesime funzioni; *i)* si preveda un sistema di tributi propri dei comuni

riconducibile in via prioritaria all'imposizione immobiliare; *l)* all'articolo 20, comma 2, si precisi la portata del termine «finanza» elevato a parametro di raffronto tra le Regioni a statuto speciale e l'aggregato finanziario pubblico complessivamente inteso, in quanto non appare univoco il riferimento e quindi suscettibile di interpretazioni differenziate a seconda dei diversi parametri utilizzabili; *m)* si attivino strumenti di rilevazione e di proiezione dei dati essenziali al fine di poter efficacemente comparare i costi *standard* dei servizi essenziali in materia di sanità, di istruzione, di assistenza sociale e di trasporto pubblico locale, nonché in relazione al finanziamento delle funzioni fondamentali ed ulteriori funzioni delegate agli enti locali; *n)* si preveda nella definizione della fase di transizione la regolamentazione delle forme di federalismo differenziato previste al comma 3 dell'articolo 116 della Costituzione; *o)* siano potenziati gli strumenti di valutazione dei risultati e dei costi delle politiche pubbliche secondo parametri omogenei e comparabili; *)* sia meglio definito il principio della territorialità delle imposte, principalmente in relazione alla prevista competenza dello Stato in materia di perequazione, e si delinei altresì una concezione dinamica dei livelli essenziali tale da definire anche da un punto di vista qualitativo le caratteristiche dei servizi e delle prestazioni; *q)* si configuri il fondo di perequazione in analogia al modello europeo basato sul sistema del patto di convergenza affinché non si determinino meccanismi perequativi tali da delinearsi quali strumenti di sanatoria delle amministrazioni locali meno virtuose; *r)* si promuovano strumenti di monitoraggio della legge che prevedano collegamenti o raccordi tra i livelli territoriali e intese ed accordi che coinvolgono la Conferenza Stato-Regioni e la Conferenza unificata; *s)* si valuti, in sede di approvazione dei decreti legislativi attuativi della delega, l'esigenza di dar vita, ad un organo in sede parlamentare di puntuale accompagnamento e verifica degli atti del Governo; *t)* nell'ambito della riforma del bicameralismo perfetto e dell'istituzione di una Camera rappresentativa delle regioni e delle autonomie locali, si valuti che la Commissione parlamentare per le questioni regionali, nella composizione integrata dai rappresentanti delle autonomie territoriali ai sensi dell'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, possa qualificarsi come organo consultivo rappresentativo delle molteplici istanze provenienti dalle autonomie territoriali ove comporre i molteplici e differenziati interessi espressi dai diversi livelli di governo territoriale riconosciuti dalla Costituzione.

legautonomie
associazione autonomie locali

PROPOSTE DI EMENDAMENTI DI LEGAUTONOMIE AL DDL AS 1117:

Delega al governo in materia di federalismo fiscale
in attuazione dell'art.119 della Costituzione

All'art.2 comma 1

sostituire " ventiquattro mesi " con "dodici mesi dall'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali" in attuazione dell'art 11 comma 1 della l. Cost. n° 3 del 2001

All'art . 2 comma 2

dopo la lettera c) inserire la seguente lettera:

c) bis

1 i fabbisogni *standard* ottimali sono stimati sulla base della descrizione qualitativa dei servizi di cui al punto 1 della lettera c*)*, di stime di bisogni della popolazione, della valutazione del costo unitario efficiente per la loro erogazione e dell'obiettivo quantitativo di copertura del servizio stabilito dalle normative di settore, ovvero da quelle emanate ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera *m)*, della Costituzione;
2 i fabbisogni *standard* effettivi sono individuati, nell'ambito della legge di coordinamento dinamico della finanza pubblica, con il metodo della programmazione triennale a scorrimento annuale, attraverso la definizione degli obiettivi che regioni, città metropolitane, province e comuni devono perseguire con riferimento ai costi unitari e ai livelli qualitativi e quantitativi dei servizi essenziali da erogare di cui al punto 1 della lettera c*)*;
3 i fabbisogni *standard* effettivi individuati con le modalità di cui al punto 2 devono essere compatibili con gli obiettivi aggregati di finanza pubblica derivanti dai vincoli europei, nonché con un percorso dinamico di convergenza ai fabbisogni *standard* ottimali di cui al punto 1 denominato «patto per la convergenza»

Dopo l'art.2 aggiungere il seguente art. 2 bis:

" entro tre mesi dalla data di pubblicazione della presente legge nella Gazzetta Ufficiale, la Commissione parlamentare per le questioni regionali" viene integrata dai rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali in attuazione dell'art 11 della l. Cost. n° 3 del 2001, La Commissione:
a) esprime i pareri previsti dalla presente legge;
b) verifica lo stato di attuazione di quanto previsto dalla presente legge e ne riferisce ogni sei mesi alle Camere. A tal fine può richiedere tutte le informazioni necessarie alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica di cui all'articolo 6.
Gli schemi dei decreti legislativi previsti dalla presente legge sono trasmessi alla Commissione per l'acquisizione del parere che viene espresso entro sessanta giorni dalla data di trasmissione degli schemi dei decreti.

c) Qualora il Governo non intenda conformarsi ai pareri parlamentari di cui al presente articolo, ritrasmette con le sue osservazioni e con eventuali modificazioni i testi alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica. Decorsi trenta giorni dalla data di ritrasmissione, i decreti sono emanati anche in mancanza di nuovo parere.
d) La Commissione può chiedere una sola volta ai Presidenti delle Camere una proroga di venti giorni per l'adozione del parere, qualora ciò si renda necessario per la complessità della materia o per il numero di schemi trasmessi nello stesso periodo all'esame della Commissione.
e) Qualora sia richiesta, ai sensi del comma 7, la proroga per l'adozione del parere, e limitatamente alle materie per cui essa sia concessa, i termini per l'esercizio della delega sono prorogati di venti giorni. Trascorso il termine di cui al comma 7 ovvero quello prorogato ai sensi del presente comma, il parere si intende espresso favorevolmente. Nel computo dei predetti termini non viene considerato il periodo di sospensione estiva dei lavori parlamentari.

All'art. 3 comma 1

Sostituire "il Ministero dell'Economia e delle finanze" con "la Conferenza unificata di cui all'art.8 del decreto legislativo 28 agosto 1997 n° 281 e successive modificazioni"

All'art.3

Sopprimere il comma 4

All'art.5 comma 1 dopo la lettera b aggiungere la lettera seguente lettera

b bis:

"previsione che i tributi di cui alla lettera b del presente comma facciano riferimento prioritariamente alle seguenti basi imponibili: attività produttive e consumi

All'art. 8 aggiungere il seguente

comma 1 bis:

previsione che la devoluzione di maggiori risorse e più incisive competenze alle regioni, rispetto a quelle svolte, ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, sia condizionata alla verifica da parte dello Stato di capacità amministrative e finanziarie adeguate da parte delle regioni richiedenti sulla base dei fabbisogni standard definiti da un accordo tra lo Stato e la regione richiedente. L'accordo stabilisce le modalità di monitoraggio e di valutazione del raggiungimento degli obiettivi fissati nonché le relative metodologie.

1)In caso di mancato raggiungimento degli obiettivi concordati, lo Stato attiva, d'intesa con la Conferenza unificata, un procedimento, denominato «piano per il conseguimento degli obiettivi di convergenza», volto ad accertare le cause degli scostamenti e a stabilire le azioni correttive da intraprendere.
2) qualora gli scostamenti abbiano caratteristiche permanenti e sistematiche e non ci siano le condizioni per attuare il procedimento di cui al punto 1 lo Stato può esercitare i poteri sostitutivi di cui all'articolo 120 della Costituzione definendo i relativi meccanismi sanzionatori, i quali prevedono sanzioni commisurate all'entità dello scostamento tra gli obiettivi concordati e i risultati conseguiti.

All'art.10 comma 1

Dopo la lettera e) aggiungere la seguente lettera

e bis) : previsione che i tributi facciano riferimento prioritariamente alle seguenti basi imponibili:
-parco veicolare, viabilità e strade per le province
-mobilità della popolazione e flussi demografici per le città metropolitane e i comuni
-patrimonio immobiliare per i comuni

All'art.13 comma 4

Sostituire la parola "previa " con "con" e sostituire le parole "adottata nell'ambito delle risorse disponibili " con " previa adeguata specificazione dei fabbisogni di servizio e di investimento associati all'esercizio delle funzioni di capitale della Repubblica, nell'ambito delle risorse disponibili".

All'art.15 comma 1 lett. d)

dopo "obiettivi di finanza pubblica" aggiungere " e agli obiettivi quali-quantitativi nell'erogazione dei servizi connessi ai livelli essenziali"

Aggiungere infine il seguente periodo:

Qualora i provvedimenti adottati non siano idonei al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica e agli obiettivi quali-quantitativi nell'erogazione dei servizi connessi ai livelli essenziali, lo Stato può esercitare i poteri sostitutivi di cui all'articolo 120 della Costituzione definendo i relativi meccanismi sanzionatori.

All'art 17 comma 1 lett b) sostituire "tempo sostenibile" con "cinque anni a decorrere dall'approvazione dell'ultimo decreto legislativo di cui all'art.2"

All'art.18 comma 1 lett. b) sostituire "tempo sostenibile" con "cinque anni a decorrere dall'approvazione dell'ultimo decreto legislativo di cui all'art.2"

10 dicembre 2008

APPROFONDIMENTI

assonime

Associazione fra le società
italiane per azioni

Elementi di riflessione sull'attuazione del federalismo fiscale

Dicembre 2008

Executive summary

Il sistema di finanziamento degli enti territoriali in Italia lascia poco spazio all'autonomia finanziaria, non responsabilizza le amministrazioni e pregiudica gli equilibri di finanza pubblica. L'attuazione del federalismo fiscale fornisce l'occasione per superare queste carenze; ma vi è il rischio di un peggioramento dei saldi di finanza pubblica se i compromessi politici prevarranno sulla chiarezza del disegno. Occorre quindi seguire i principi di un federalismo responsabile e disciplinato. In particolare:

a) è fondamentale istituire un più stretto collegamento tra le decisioni sulla spesa e quelle sulle entrate: ciò richiede non solo il severo rispetto del vincolo di bilancio da parte di tutte le amministrazioni decentrate, ma anche che una parte significativa delle spese delle amministrazioni locali sia finanziata con tributi propri (inclusi quelli "derivati") manovrabili, così che le scelte sull'offerta di servizi e la loro copertura siano chiaramente imputabili alle amministrazioni;
b) il nuovo sistema dovrà garantire adeguati trasferimenti perequativi, ma allo stesso tempo salvaguardare gli incentivi all'efficienza e al pieno sfruttamento della capacità fiscale di ciascun territorio; coinvolgere le regioni a statuto speciale nel finanziamento della perequazione offre l'occasione per riequilibrare le ingiustificate asimmetrie nei trasferimenti dello Stato che favoriscono in maniera iniqua alcune regioni;
c) occorre garantire con norme di immediata applicazione che la transizione al nuovo sistema non comprometta gli equilibri complessivi di finanza pubblica, in tutte le fasi del trasferimento delle funzioni di entrata e di spesa.

Il disegno di legge delega sul federalismo fiscale (AS 1117) fissa una serie di principi e criteri direttivi sulla base dei quali dovranno essere adottati, entro due anni, uno o più decreti legislativi per dare attuazione all'articolo 119 della Costituzione. Esso prevede un percorso graduale di superamento del criterio della spesa storica per tutti i livelli di governo; per i servizi essenziali sarà garantita la copertura del fabbisogno a costi standard, in modo da coniugare il

principio costituzionale di solidarietà con quello di buona amministrazione. Sono dettati principi e criteri direttivi per l'individuazione dei panieri di tributi e compartecipazioni con cui finanziare le spese delle regioni e degli enti locali e sono indicate le caratteristiche degli interventi di perequazione. Inoltre, sono previste norme di coordinamento tra i diversi livelli di governo volte ad assicurare l'efficienza e gli equilibri complessivi di finanza pubblica.

Il quadro complessivo delineato dal disegno di legge è ben costruito, ma restano aperte alcune questioni centrali per l'esito complessivo della riforma.

Costituisce motivo di preoccupazione il fatto che molte delle variabili da cui dipenderanno gli equilibri finanziari e distributivi del federalismo (livelli essenziali delle prestazioni, costi standard, funzioni fondamentali degli enti locali) non siano ancora chiaramente identificate, né appaiono sufficientemente definiti i criteri direttivi in base ai quali il legislatore delegato prenderà le sue decisioni. Vi è il rischio che le scelte fondamentali siano attuate attraverso negoziati politici su singoli aspetti, compromettendo l'equilibrio generale del sistema per ottenere il consenso delle diverse parti in causa.

Sulle fonti di finanziamento degli enti territoriali, il sistema delineato dal disegno di legge appare confuso e indifferenziato: l'Irpef finanzia, con le sue addizionali e le compartecipazioni, ogni livello di governo; i tributi propri assegnati dalla legge dello Stato al finanziamento delle province e dei comuni non sono identificati. Per evitare una delega in bianco, occorre perlomeno identificare i presupposti impositivi dei tributi da assegnare a ogni livello di governo, rispettando i principi di ottimalità indicati dalla scienza delle finanze.

Bisogna in particolare recuperare il principio della correlazione tra prelievo fiscale e funzioni svolte dall'amministrazione. Per i comuni, applicare questo principio implica incentrare una parte importante dei tributi propri sull'imposizione fiscale immobiliare, come avviene in prevalenza negli altri paesi con sistemi fiscali federali. Analogamente, è ragionevole attribuire alle province le imposte connesse alla circolazione.

Per preservare l'integrità del sistema tributario, occorre mantenere una fisionomia unitaria dei tributi sul reddito. Va rigorosamente evitata ogni deroga al divieto di intervenire a livello regionale o locale sulla base imponibile. Per

l'imposizione sulle persone fisiche non si può permettere che emergano sistemi di progressività differenziati a livello regionale: si dovrebbe quindi includere tra i principi fondamentali di coordinamento del sistema tributario fissati nel disegno di legge la riserva allo Stato del compito di assicurare la progressività del sistema.

Appare inoltre necessario evitare duplicazioni di controlli e di accertamenti sul singolo contribuente, che comporterebbero il rischio di esiti contraddittori e grave danno per la certezza del diritto.

Come ha osservato la Corte dei conti, l'attuazione del disegno di legge può comportare un aumento della spesa pubblica e del prelievo fiscale complessivo, soprattutto nel periodo di transizione verso l'assetto definitivo. Difficilmente la legge di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione potrebbe contenere un generale divieto all'aumento del prelievo, in quanto ciò contrasterebbe con le prerogative di autonomia finanziaria dei livelli di governo.

Tuttavia, andrebbe almeno evitato che l'aumento delle imposte discenda come risultato non voluto del trasferimento delle funzioni, ad esempio per l'incapacità di assicurare il pieno trasferimento del personale dal centro alla periferia o per la concessione di benefici e privilegi a particolari enti o categorie di enti locali al fine di ottenere il loro sostegno al provvedimento. E' essenziale, più in generale, che l'impegno politico al contenimento della pressione fiscale venga assunto, in maniera coordinata tra tutti i livelli di governo, in sede di programmazione dei conti pubblici.

Quanto ai nuovi assetti istituzionali, il disegno di legge affida ampie responsabilità di indirizzo e controllo alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, che opererà nell'ambito della Conferenza unificata. La Conferenza permanente può effettivamente svolgere un ruolo centrale nel monitoraggio dell'efficienza della spesa ai diversi livelli di governo e, in generale, nella vigilanza sul funzionamento del federalismo fiscale. Ma sembra inappropriato affidarle funzioni più strettamente politiche che appartengono alle assemblee elettive, prima tra tutte il Parlamento, come la fissazione degli obiettivi di finanza pubblica o la proposta di modifiche del sistema. Tali funzioni dovrebbero rientrare tra i compiti del costituendo Senato federale.

In prospettiva, il buon funzionamento del federalismo richiede anche il riordino della ripartizione delle competenze legislative tra Stato e regioni. Il sistema delineato dall'articolo 117 della Costituzione, confuso e mal coordinato, alimenta i conflitti tra livelli di governo e può compromettere gli equilibri di finanza pubblica. Pertanto, andrebbe ripreso il disegno di legge di riforma costituzionale del 2005, che opportunamente riconduceva alla competenza legislativa esclusiva statale alcune materie che richiedono una disciplina unitaria su tutto il territorio nazionale.

ELEMENTI DI RIFLESSIONE SULL'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE

"Tutti ormai vogliono la riforma. Tutti deprecano gli inconvenienti dell'attuale legislazione, ma pochi sono disposti ad accettare uno schema che non consenta i privilegi di cui godono attualmente"
(Cesare Cosciani, 1967)

1. L'attuale sistema della finanza locale*

Da quarant'anni è in atto in Italia un processo di decentramento della spesa pubblica. La creazione, all'inizio degli anni Settanta, delle quindici regioni a statuto ordinario è stata seguita, nel 1978, dalla devoluzione alle regioni della spesa sanitaria, che già all'epoca costituiva da sola più di un decimo della spesa totale. Negli anni Novanta nuove riforme hanno condotto a un più ampio decentramento delle funzioni amministrative[1]. Con la modifica del Titolo V della Costituzione nel 2001 sono aumentate le competenze legislative delle regioni (articolo 117) ed è stato sancito il principio del massimo decentramento delle funzioni amministrative (articolo 118).

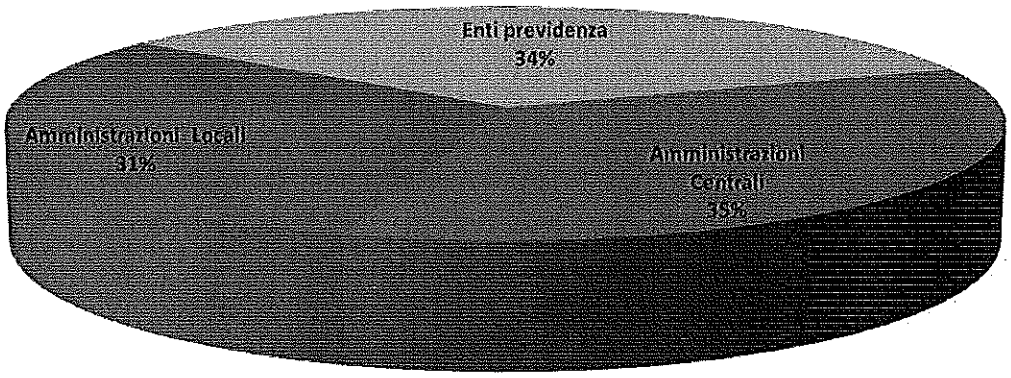
La quota di spesa pubblica gestita dalle autonomie locali nel 2006 era pari al 31 per cento della spesa pubblica complessiva (230 miliardi di euro su un totale di 746 miliardi; cfr. FIGURA 1).

---

* Questo documento è stato elaborato nell'ambito di un gruppo di lavoro Assonime, coordinato da Stefano Micossi e composto da Marco Boccaccio, Ginevra Bruzzone, Demetrio Buono, Loredana Carpentieri, Miriam Cassella, Paola Parascandolo e Fabrizia Peirce. Le idee e i suggerimenti dei professori Piero Giarda e Massimo Bordignon sono stati preziosi per l'elaborazione di questo studio. La responsabilità per eventuali imprecisioni ed errori è esclusivamente del gruppo di lavoro.

[1] La legge delega 15 marzo 1997, n. 59, ha disposto il conferimento alle regioni e agli enti locali di tutte le funzioni e i compiti amministrativi, ad esclusione di quelli individuati in un apposito elenco. Il quadro dei compiti attribuiti ai diversi livelli di governo è stato definito con il decreto legislativo 31 marzo 1998 n. 112 e una serie di leggi regionali. Successivi decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri hanno trasferito le risorse umane, strumentali e monetarie dallo Stato agli enti decentrati.

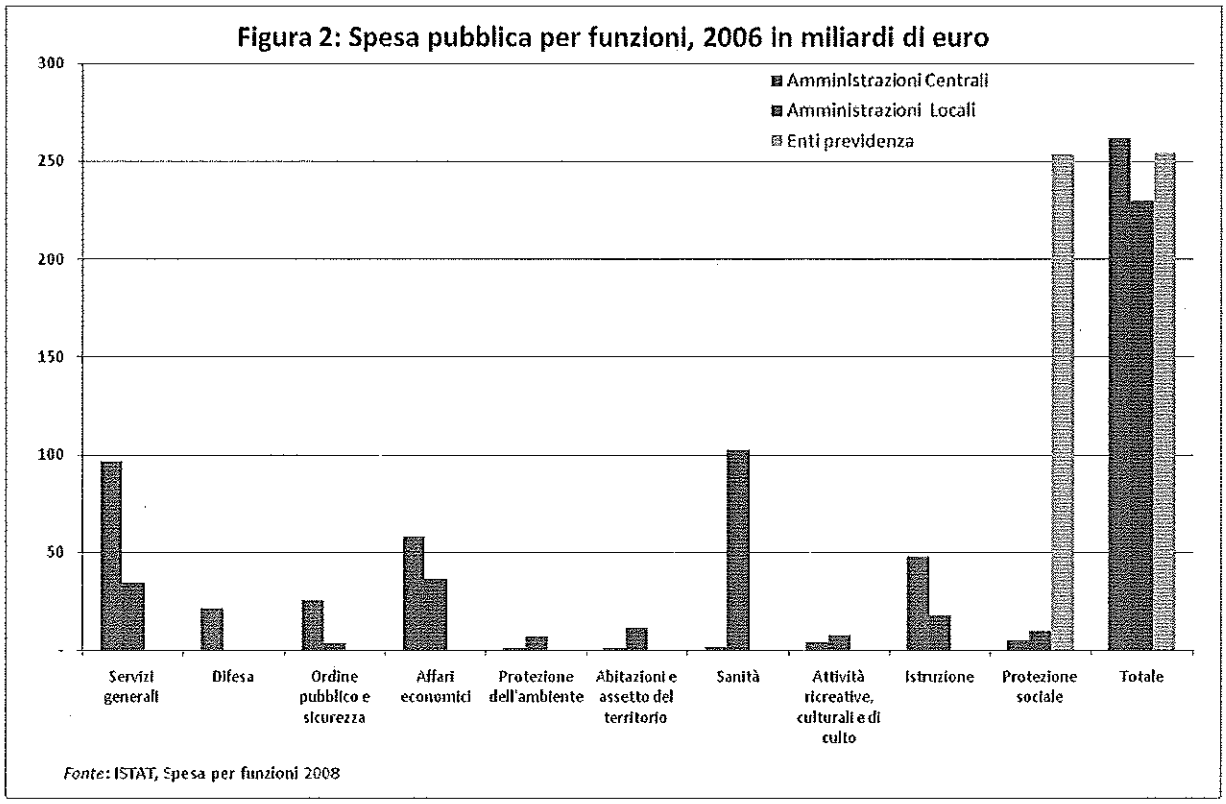
Figura 1: Spesa pubblica per ente erogatore, 2006 (in %)



Fonte: ISTAT, Spesa per funzioni 2008

Le spese pubbliche per la sanità (oltre 100 miliardi di euro nel 2006), per le abitazioni e l'assetto del territorio (11 miliardi) e per la protezione dell'ambiente (6,5 miliardi) sono quasi interamente amministrate a livello decentrato[2]. La spesa pubblica per gli affari economici e a sostegno dello sviluppo economico dipende dalle amministrazioni locali per il 40 per cento (36 miliardi), quella per l'istruzione per il 30 per cento (18 miliardi) (FIGURA 2).

[2] La quota della spesa gestita dalle amministrazioni locali sulla spesa pubblica totale per ciascuna di queste funzioni è pari, rispettivamente, al 98, al 91 e all'85 per cento.



Con la compiuta attuazione della riforma del 2001 -- che prevede l'integrale devoluzione dell'istruzione e degli interventi per lo sviluppo economico -- la quota della spesa delle autonomie locali sulla spesa pubblica totale supererebbe il 40 per cento[3].

Il decentramento delle decisioni di spesa non è stato accompagnato da un analogo decentramento delle decisioni di entrata[4]. Con la riforma tributaria degli anni Settanta sono state eliminate le principali forme di prelievo a livello locale e si è passati a un sistema basato su tributi erariali e trasferimenti statali. Negli anni Novanta vi sono stati tentativi di accrescere l'autonomia finanziaria degli enti territoriali, riducendo il ruolo dei trasferimenti e assegnando a regioni

[3] Isae, *Rapporto sull'attuazione del federalismo*, febbraio 2005.

[4] Per l'analisi delle diverse fasi di decentramento e accentramento nelle relazioni finanziarie tra Stato e enti locali in Italia, cfr. Gianni Marongiu, *Storia dei tributi degli enti locali (1861-2000)*, Padova, Cedam, 2001 e Piero Giarda, *Decentralization and Intergovernmental Fiscal Relations in Italy: a Review of Past and Recent Trends*, Rivista di Diritto Finanziario e Scienza delle Finanze, 2004, n. 4, 527-561.

ed enti locali alcuni tributi istituiti dalla legge dello Stato, con qualche margine di manovra (Ici, Irap, addizionali Irpef). Ciononostante, il sistema di finanziamento della spesa decentrata è rimasto un sistema di finanza derivata, dipendente dal bilancio statale e con scarsa autonomia finanziaria[5]. Nel 2007 il 45 per cento delle entrate delle autonomie locali era ancora costituito da trasferimenti[6].

Inoltre, dalla metà degli anni Settanta il finanziamento degli enti territoriali ha seguito una logica di copertura della spesa storica e di contrattazione opaca tra centro e periferia[7]. Quando si trattava di ottenere risorse, chi aveva speso di più otteneva di più; dunque il sistema incitava gli amministratori locali ad accrescere la spesa. Nella sanità il finanziamento a piè di lista dei disavanzi è stato la regola; lo Stato non ha potuto evitare di intervenire sia per la presenza di vincoli costituzionali all'erogazione di determinati servizi su tutto il territorio nazionale, sia per l'incapacità di legare i trasferimenti erariali a validi indicatori di fabbisogno.

E' dunque emerso un modello di finanziamento nei fatti privo del vincolo di bilancio per le amministrazioni regionali e locali. I disavanzi sono stati sistematici e ingenti. Gli amministratori hanno tratto i vantaggi politici derivanti dall'espansione della spesa facendo ricadere l'onere della sua copertura sullo Stato o sulle amministrazioni successive, nella certezza che

---

[5] Cfr. Corte costituzionale, sentenze n. 37, n. 320 e n. 423 del 2004.

[6] Fonte Istat. Cfr. anche Banca d'Italia, audizione nell'ambito dell'Indagine conoscitiva sul disegno di legge in materia di federalismo fiscale presso le Commissioni riunite 1ª, 5ª e 6ª del Senato, 18 novembre 2008. Il dato sui trasferimenti include la compartecipazione all'Iva delle regioni a statuto ordinario. Per queste ultime, secondo i bilanci di competenza relativi al 2006 pubblicati da Issirfa, le entrate sono costituite per il 54 per cento dalla devoluzione di tributi erariali (principalmente compartecipazione Iva) e da trasferimenti, per il 30 per cento da tributi locali istituiti con legge dello Stato (principalmente Irap e addizionali Irpef), per 13 per cento da mutui ed obbligazioni e per il 3 per cento da entrate patrimoniali.

[7] Il criterio della copertura della spesa storica fu introdotto dai decreti Stammati (decreto legge 17 gennaio 1977, n. 2, convertito dalla legge 17 marzo 1977, n. 62, e decreto legge 29 dicembre 1977, n. 946, convertito dalla legge 27 febbraio 1978) in un contesto in cui gli enti locali avevano fatto un ampio ricorso all'indebitamento. Lo Stato si fece carico del debito accumulato, eliminò la possibilità per gli enti locali di ricorrere al credito bancario per il finanziamento della spesa corrente e si impegnò a finanziare la differenza tra le entrate di ciascun ente e la spesa dell'anno precedente, aumentata di una quota fissa. Il metodo per il calcolo dei trasferimenti venne rivisto a metà degli anni Ottanta, ma la logica della copertura della spesa storica è rimasta radicata nel sistema.

prima o poi un ripiano sarebbe stato inevitabile - basti pensare ai recenti casi della regione Lazio e dei comuni di Catania e di Roma.

Gli sfondamenti nei bilanci sono stati più frequenti per le regioni rispetto a province e comuni, principalmente a causa della spesa sanitaria, la quale rappresenta circa il 60 per cento della spesa totale delle regioni a statuto ordinario e circa il 75 per cento di quella corrente. Peraltro, le situazioni delle regioni sono molto diverse: secondo la Relazione generale sulla situazione economica del paese, nel 2007 sette regioni e la provincia autonoma di Bolzano registravano un avanzo nel comparto della sanità, mentre dodici regioni -- incluse tutte quelle del Mezzogiorno -- e la provincia autonoma di Trento presentavano un disavanzo. L'85 per cento del deficit del Servizio sanitario nazionale è imputabile a tre sole regioni - il Lazio, la Campania e la Sicilia. In alcuni casi si è avuta anche un'ingente accumulazione di disavanzi fuori bilancio; le continue revisioni dei conti della spesa sanitaria regionale ne forniscono testimonianza.

Vi sono notevoli differenze tra regioni anche per quanto concerne la qualità della spesa. Nel settore sanitario, ad esempio, la spesa pubblica pro-capite è all'incirca uguale su tutto il territorio nazionale, ma il diverso livello qualitativo dei servizi induce i residenti delle regioni meridionali a ricorrere frequentemente alle strutture sanitarie del Nord Italia[8]. I dati indicano chiaramente che in molti ambiti si spende troppo perché si spende male; lo sviluppo della sanità privata ha condotto a un aumento dei costi, ma spesso non della qualità dei servizi, in assenza di adeguati controlli sugli standard di prestazione.

Questi risultati hanno generato risentimenti sia nelle aree che ritengono di essere state ingiustamente private di risorse per finanziare una spesa

---

[8] OCSE, *Making Federalism Work in Italy*, Economics Department Working Paper no. 590, 20 dicembre 2007, punto 16. I divari regionali nella qualità dei servizi erogati dalle amministrazioni sono documentati anche dall'indice generale di buon governo elaborato dal Formez. Cfr. *Le misure di cambiamento nella PA: indicatori di performance*, Quaderni Formez, Roma, 2006; *Innovazione amministrativa e crescita del paese: rapporto con raccomandazioni*, Quaderni Formez, Roma, 2008. Cfr., inoltre, i risultati di indagini della Banca d'Italia relative all'esistenza di divari quantitativi e qualitativi nelle aree della giustizia civile, dell'istruzione, della sanità e dei servizi pubblici locali, descritti in Luigi Cannari, Marco Magnani, Guido Pellegrini, *Quali politiche nazionali per il Sud?*, luglio 2008, in corso di pubblicazione.

inefficiente in altri territori, sia in quelle che ritengono di non avere ricevuto risorse adeguate[9].

La necessità di superare il modello della finanza derivata per arrivare a un sistema caratterizzato da una maggiore responsabilizzazione delle amministrazioni, sia per le entrate che per la spesa, è ormai diffusamente riconosciuta. L'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, oggi all'esame del Parlamento, fornisce l'occasione per migliorare il funzionamento delle amministrazioni, la qualità della spesa e gli equilibri di finanza pubblica. Ma vi sono rischi ingenti di mancare tutti e tre gli obiettivi, se il disegno istituzionale non rispetterà precisi criteri e risponderà prevalentemente alle esigenze di compromesso politico tra le molte parti in causa - amministrazioni centrali e amministrazioni locali, regioni a statuto ordinario e regioni a statuto speciale, province, comuni, partiti a base elettorale nel nord e partiti a base elettorale nel sud.

La revisione del sistema di finanziamento degli enti decentrati di governo richiede, in via preliminare, di decidere in quale misura si è disposti ad accettare che differenti capacità fiscali dei territori si traducano in differenti capacità di spesa delle amministrazioni regionali e locali. La questione è centrale e, inevitabilmente, molto controversa, dato che la distribuzione territoriale dei redditi e delle capacità fiscali oggi diverge sostanzialmente dalla distribuzione della spesa pubblica pro-capite.

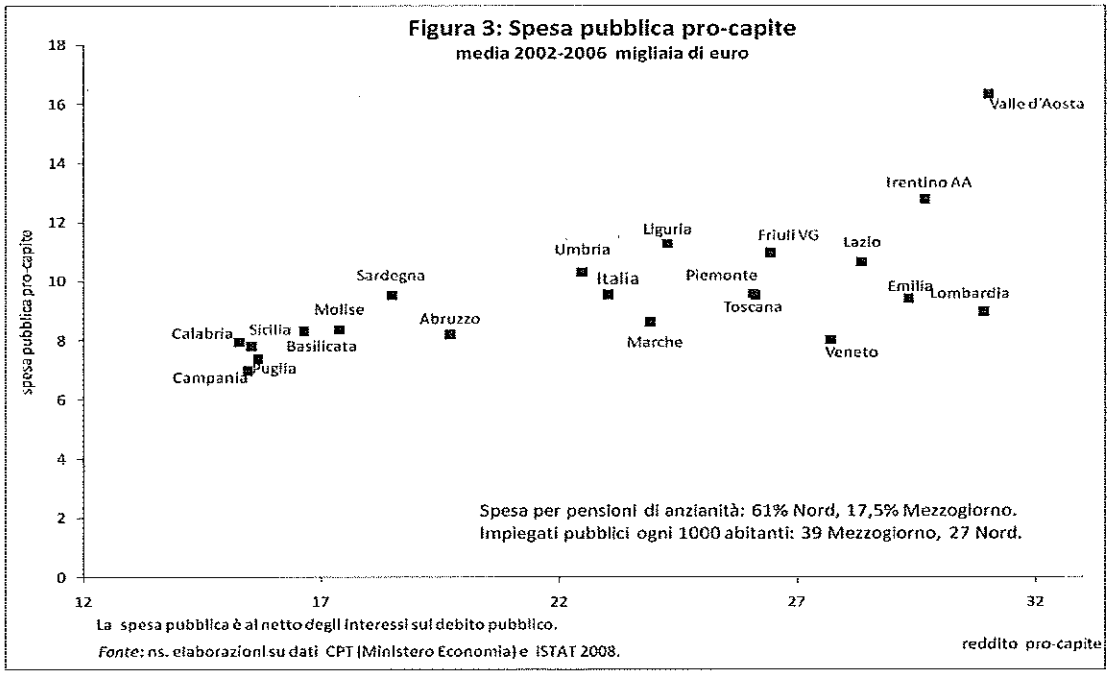
Infatti, la spesa pubblica complessiva pro-capite è distribuita in modo relativamente uniforme tra le regioni[10] (FIGURA 3), mentre la capacità fiscale --

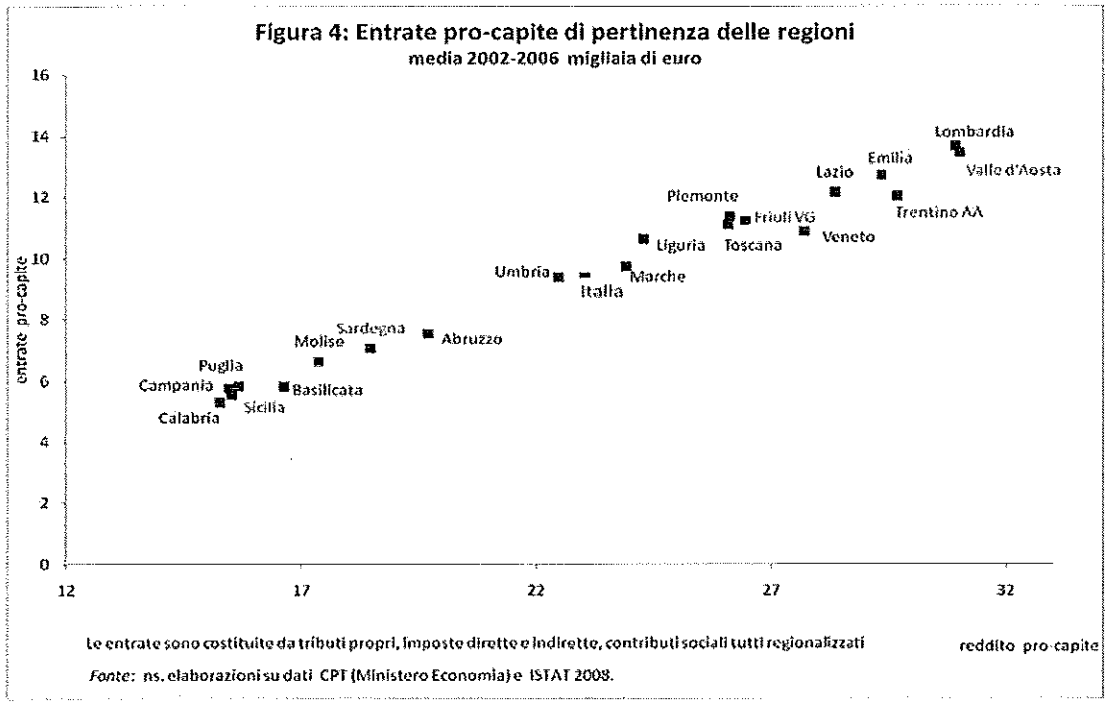
---

[9] Cfr., al riguardo, l'intervento dell'Assessore alle finanze della Regione Lombardia all'Indagine conoscitiva sull'attuazione dell'articolo 119 presso la Commissione parlamentare per le questioni regionali (8 ottobre 2008): "A un certo punto, lo Stato "fotografò" i debiti del sistema delle autonomie, ripianandoli. Tuttavia questa fu la conseguenza meno seria di quell'intervento; più grave fu il fatto che quella fotografia costituì la base per lo sviluppo dei finanziamenti successivi. In altri termini, chi aveva speso di più (a debito, tra l'altro) si trovò con un *plafond* di partenza molto superiore a chi aveva gestito in modo oculato. All'interno di questo scenario, tutte le regioni erano consapevoli del fatto che il sistema presentava oggettive ingiustizie".

[10] Dati Conti pubblici territoriali (CPT), media 2002-06. La composizione della spesa varia invece tra macro-aree geografiche. Al Nord prevale la componente costituita dalla spesa previdenziale (in particolare, la spesa per le pensioni di anzianità è pari al 61 per cento del totale al Nord rispetto al 17,5 per cento nel Mezzogiorno); nel Mezzogiorno incide soprattutto l'elevato numero di dipendenti pubblici (39 per 1000 abitanti, contro una media di 27 per 1000 abitanti nelle regioni settentrionali). Cfr. anche l'audizione di Banca d'Italia del 18 novembre 2008, cit.

misurata sommando i tributi propri (Irap, addizionale Irpef, ecc.) alla quota regionalizzata dei tributi erariali e dei contributi sociali -- è sostanzialmente proporzionale al reddito pro-capite (FIGURA 4).

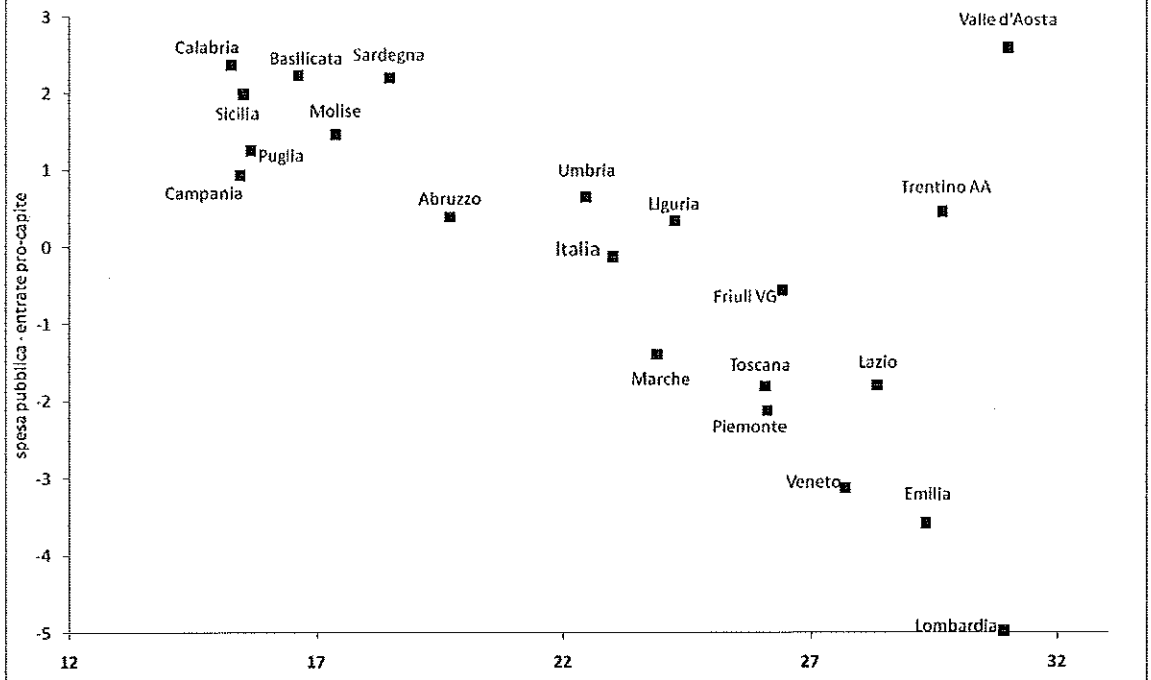




Nel periodo 2002-2006, le entrate pro-capite più elevate si registrano in Lombardia e sono pari a quasi 14 mila euro per abitante, le più basse sono quelle della Calabria e ammontano a 5300 euro pro-capite[11].

Pertanto, in alcune regioni, soprattutto quelle del Mezzogiorno, la spesa pubblica pro-capite è ben superiore alle entrate pro-capite di pertinenza[12] mentre, all'opposto, alcune regioni del nord presentano sensibili avanzi e appaiono come finanziatori netti del sistema. I casi più evidenti sono quelli della Lombardia (con un avanzo di oltre 5000 euro pro-capite), dell'Emilia e del Veneto (con un avanzo di oltre 3000 euro pro-capite) (FIGURA 5)[13].

Figura 5: Saldi pro-capite: spese - entrate
(media 2002-2006, migliaia di €)



Fonte: ns. elaborazioni su dati CPT (Ministero Economia) e ISTAT 2008.

[11] Dati CPT, media 2002-2006.
[12] Due regioni a statuto speciale ad alto reddito pro-capite (Valle d'Aosta e Trentino Alto Adige) hanno spesa pubblica pro-capite nettamente superiore alle entrate fiscali pro-capite. Esse peraltro svolgono un maggior numero di funzioni rispetto alle regioni a statuto ordinario.
[13] Dati CPT, media 2002-2006.

Questi dati sottolineano la questione centrale: dove fissare il punto di equilibrio tra le esigenze di responsabilizzazione degli amministratori e quelle di solidarietà tra i cittadini, mantenendo la perequazione a un livello sufficiente ad assicurare l'offerta efficiente dei servizi essenziali.

In questo contesto, merita una riflessione la posizione delle regioni a statuto speciale. Gli statuti, con valore di legge costituzionale, assegnano alle regioni a statuto speciale funzioni ulteriori rispetto a quelle previste per le regioni a statuto ordinario, sia pure in modo non omogeneo, e una diversa attribuzione di fonti di entrata[14].

Si rileva, in particolare un maggior peso della devoluzione di gettito di tributi erariali (56 per cento delle entrate rispetto al 35 per cento delle regioni a statuto ordinario) e dei trasferimenti (20 per cento delle entrate rispetto al 12 per cento nelle regioni a statuto ordinario)[15]. Quanto ai saldi tra le spese e le entrate, solo il Friuli Venezia Giulia risulta "finanziatore netto" del sistema. Le spese sono superiori alle entrate di pertinenza del territorio sia in regioni a basso reddito pro-capite, quali la Sicilia e la Sardegna, sia in regioni a reddito elevato quali il Trentino Alto Adige e la Valle d'Aosta[16]. Anche tenendo conto delle maggiori funzioni svolte rispetto ad altre regioni, dati i livelli di reddito di questi ultimi territori si tratta di un privilegio iniquo e indifendibile.

La revisione delle regole di finanziamento degli enti territoriali in Italia non può quindi escludere le regioni a statuto speciale dalla riforma. In alcuni casi, i tributi assegnati al finanziamento della regione e persino la percentuale di compartecipazione al gettito dei tributi erariali sono fissati negli statuti, e quindi la loro modifica richiederebbe una legge costituzionale. Vi sono comunque spazi per rivedere il contributo delle regioni a statuto speciale al sistema senza dover ricorrere a leggi costituzionali. Per alcune regioni (Sardegna, Friuli Venezia Giulia e Trentino Alto Adige) le disposizioni degli statuti in materia di autonomia finanziaria possono essere modificate con legge

---

[14] Sul tema, cfr. ad esempio Alberto Zanardi, *Per lo sviluppo. Un federalismo fiscale responsabile e solidale*, Bologna, Il Mulino, 2006, cap. 6.
[15] Dati Issirfa su bilanci regionali, 2006.
[16] Dati Cpt. Sul tema, cfr. Maria Flavia Ambrosanio, Massimo Bordignon, Floriana Cerniglia, *Constitutional reforms, fiscal decentralization and regional fiscal flows in Italy*, novembre 2008.

ordinaria dello Stato, previo accordo con la regione interessata[17]. Inoltre, gran parte dei presenti squilibri può essere corretta tramite il disegno della perequazione, tenendo conto non solo dei livelli della spesa pubblica, ma anche dei pagamenti alle diverse regioni per le pensioni di anzianità - che sono in senso proprio un sussidio a carico del bilancio dello stato.

Nella generale revisione delle regole di finanziamento degli enti territoriali richiesta per dare attuazione all'articolo 119 della Costituzione, si impongono tre principi direttivi:

a) occorre istituire un più stretto collegamento tra le decisioni di entrata e di spesa: a tal fine, una parte preponderante delle spese deve essere coperta con tributi almeno in parte manovrabili da parte degli enti di governo decentrati, così che la responsabilità degli amministratori per la qualità dei servizi e le risorse prelevate sia resa più evidente agli occhi dei contribuenti;

b) occorre che i trasferimenti perequativi, pur assicurando in tutte le regioni risorse adeguate per garantire il livello necessario dei servizi essenziali, non compromettano gli incentivi all'efficienza e all'aumento della capacità fiscale di ciascun territorio;

c) occorre non solo assicurare in ogni fase il rispetto degli equilibri complessivi di finanza pubblica, tenuto conto degli obblighi europei relativi al Patto di stabilità e crescita, ma anche evitare un aumento della pressione fiscale complessiva, che già risulta tra le più elevate, a fronte di servizi pubblici assai scadenti.

2. Il Titolo V della Costituzione

Il Titolo V della Costituzione si articola in tre pilastri: la ripartizione della competenza legislativa tra Stato e regioni (articolo 117); la disciplina delle competenze amministrative (articolo 118) e la cornice di finanza pubblica (articolo 119).

---

[17] Cfr. Giuseppe Lauricella, *Le autonomie speciali nel federalismo fiscale,* relazione al seminario di studio su "Il federalismo fiscale. Modelli a confronto", Camera dei Deputati, 4 luglio 2008.

L'articolo 117 individua le materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato e quelle di competenza legislativa concorrente, in cui lo Stato fissa i principi fondamentali e le regioni determinano la disciplina di dettaglio. Per le materie non espressamente indicate, la competenza legislativa è attribuita in via residuale alle regioni.

L'articolo 118 affida le competenze amministrative ai comuni, facendo salva la possibilità di conferirle a un livello di governo superiore (provincia, città metropolitana, regione o Stato) al fine di assicurarne l'esercizio unitario, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza[18]. Il richiamo ai principi di sussidiarietà e adeguatezza condiziona la competenza a svolgere determinate funzioni amministrative al raggiungimento di una dimensione adeguata da parte dell'ente locale, individualmente o in unione con altri. Si tratta di un'esigenza importante in ragione dell'estrema frammentazione del sistema degli enti locali in Italia: solo il 28 per cento degli oltre ottomila comuni ha una popolazione superiore a 5000 abitanti[19].

L'articolo 119 sancisce il principio dell'autonomia finanziaria di entrata e di spesa di regioni, comuni, province e città metropolitane; delinea le fonti da cui essi trarranno le risorse necessarie per finanziare le funzioni pubbliche loro attribuite; prevede un fondo perequativo senza vincoli di destinazione per i territori con minore capacità fiscale per abitante; consente allo Stato di destinare risorse aggiuntive per speciali finalità; riconosce a regioni e enti locali un proprio patrimonio; limita il ricorso all'indebitamento delle regioni e degli enti locali alle sole esigenze di finanziamento delle spese di investimento, escludendo ogni garanzia dello Stato.

2.1 *La competenza legislativa per l'attuazione del federalismo fiscale*

Sono affidati in via esclusiva alla legge statale il sistema tributario e contabile dello Stato e la perequazione delle risorse finanziarie (articolo 117, comma 2, lettera e), la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i

---

[18] E' stato così superato il principio del parallelismo tra funzioni legislative e funzioni amministrative delle regioni. Sul tema, cfr. Astrid, *Semplificare l'Italia. Stato, regioni, Enti locali*, Firenze, Passigli, 2008.

[19] Sulle forme di esercizio associato delle funzioni amministrative, cfr. l'audizione dei rappresentanti dell'Unione nazionale comuni, comunità, enti montani (UNCEM) nell'ambito dell'Indagine conoscitiva sull'attuazione dell'articolo 119 presso la Commissione parlamentare per le questioni regionali, 1° ottobre 2008.

diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (articolo 117, comma 2, lettera m), la fissazione delle funzioni fondamentali degli enti locali (articolo 117, comma 2, lettera p), nonché il coordinamento dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale (articolo 117, comma 2, lettera r).

I livelli essenziali delle prestazioni e le funzioni fondamentali degli enti locali sono richiamati nel secondo comma dell'articolo 117 con diverse finalità. La lettera m) richiede alla legge dello Stato di garantire i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, che sono diritti dell'individuo, su tutto il territorio nazionale, prevedendo implicitamente che sia lo Stato ad assicurarne residualmente il finanziamento.

Invece, la fissazione da parte della legge statale delle funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane, di cui alla lettera p), ha un obiettivo diverso: si tratta di "tutelare le aree di intervento di tali enti da eventuali invasioni di campo reciproche o da parte delle regioni, individuando funzioni amministrative a loro distintamente riservate"[20]. Anche se in taluni ambiti (ad esempio in materia di assistenza e di istruzione) le funzioni fondamentali di cui sopra possono riguardare l'offerta al cittadino di livelli essenziali di prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, non vi è una necessaria coincidenza tra le due categorie, ma solo un'eventuale e parziale sovrapposizione.

Il comma 3 dell'articolo 117 include il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario tra le materie di competenza legislativa concorrente di Stato e regioni. Quindi, spetta allo Stato determinare i principi fondamentali della disciplina. Secondo la giurisprudenza costituzionale, costituiscono principi fondamentali di coordinamento del sistema tributario la ripartizione tra livelli di governo dei presupposti d'imposta o l'eventuale fissazione di un determinato rapporto percentuale in termini di base imponibile o di gettito tra tributi statali e tributi regionali o locali[21].

---

[20] Cfr. su questo tema Alberto Zanardi, *Ma regioni e Comuni non sono la stessa cosa*, www.lavoce.info, 6 novembre 2008.

[21] Corte costituzionale, sentenza n. 102 del 2008.

Rientra invece nella competenza legislativa esclusiva delle regioni la materia tributaria "non espressamente riservata" alla legislazione dello Stato, con riguardo ai presupposti d'imposta collegati al territorio di ciascuna Regione[22].

2.2 *L'articolo 119 alla luce della giurisprudenza costituzionale e comunitaria*

Le prescrizioni dell'articolo 119 riguardo al sistema della finanza pubblica e ai rapporti tra i diversi livelli di governo vanno lette nel loro insieme e alla luce della giurisprudenza costituzionale degli ultimi anni[23].

Un prima questione riguarda i confini dell'autonomia finanziaria di entrata e di spesa che il primo comma dell'articolo 119 sancisce per comuni, province, città metropolitane e regioni, senza distinzioni "gerarchiche" tra enti decentrati. La riserva di legge, prevista dall'articolo 23 della Costituzione per ogni prestazione personale o patrimoniale, subordina l'introduzione di qualsiasi tributo a un intervento legislativo. Pertanto, sul fronte delle entrate le regioni potranno esercitare la loro autonomia anche tramite la competenza legislativa, mentre gli enti locali, che non dispongono di proprie competenze legislative, potranno farlo solo entro i confini stabiliti dalla legge statale o regionale - ad esempio, modificando le aliquote all'interno di un intervallo altrove fissato[24].

Quanto alle spese, la Corte costituzionale ha riconosciuto la possibilità per la legge dello Stato di porre limiti all'autonomia degli enti decentrati per "esigenze complessive di finanza pubblica", ad esempio, con riferimento al Patto di stabilità interno. Anche nelle materie di competenza delle regioni, il legislatore statale può fissare principi di coordinamento di finanza pubblica che impongano "agli enti autonomi, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti". Trattandosi di principi di coordinamento, la legge statale può stabilire solo un "limite

---

[22] Corte costituzionale, sentenza n. 102 del 2008.

[23] Per una dettagliata ricognizione della giurisprudenza costituzionale, cfr. Servizio studi del Senato e Servizio studi della Camera, *Aspetti di rilievo costituzionale del federalismo fiscale*, Temi del federalismo fiscale, ottobre 2008.

[24] Cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 37/2004.

complessivo, che lascia agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa"[25].

Anche il diritto comunitario pone alcuni limiti all'autonomia finanziaria degli enti territoriali: ad esempio, eventuali misure per la fiscalità di sviluppo a livello regionale o locale devono rispettare la disciplina comunitaria degli aiuti di stato. La Corte di giustizia europea ha precisato, a questo riguardo, che le misure di fiscalità di vantaggio non costituiscono aiuti di stato a condizione che (a) esse siano adottate da un'autorità regionale o locale autonoma dal governo centrale; (b) non sia possibile un intervento di quest'ultimo in relazione al contenuto della misura; e, (c) le conseguenze economiche dell'agevolazione non siano compensate dal contributo di altre regioni o del governo centrale. Queste tre condizioni possono essere soddisfatte anche in presenza di trasferimenti perequativi da parte dello Stato, purché non si tratti di una compensazione specifica[26]. Il diritto comunitario vieta anche alle regioni di istituire tributi con effetti equivalenti a un dazio, essendo la competenza in materia di tariffazione doganale e politica commerciale riservata all'Unione europea[27].

Nel delineare le fonti di entrata delle autonomie locali, il secondo comma dell'articolo 119 della Costituzione prevede che tutti gli enti decentrati, a ogni livello (comuni, province, città metropolitane e regioni) hanno risorse autonome, stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri in armonia con la Costituzione e con i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, e dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio.

La Corte costituzionale ha chiarito che non sono tributi propri, ai sensi del secondo comma dell'articolo 119, i tributi istituiti con legge dello Stato, anche qualora il gettito sia attribuito alla regione o al comune unitamente a competenze attuative della legge statale, all'attività amministrativa connessa alla riscossione del tributo e a un limitato potere di variazione dell'importo del

---

[25] Cfr. tra le altre le sentenze n. 36/2004, n. 417/2005 e n. 449/2005.

[26] Cfr. Corte di Giustizia, sentenza 11 settembre 2008, cause riunite da C-428/06 a C-434/06, *Union General de Trabajadores de La Rioja (UGT-Rioja)*, e la giurisprudenza ivi citata.

[27] Corte di giustizia, sentenza 21 giugno 2007, causa C-173/05, *Commissione c. Repubblica italiana*, su una tassa ambientale introdotta dalla Regione Sicilia. Sulla preclusione per le regioni di adottare norme che si traducono in un dazio o in un ostacolo alla libera circolazione delle persone e delle cose, cfr. anche Corte costituzionale, sentenza n. 102/2008.

tributo stesso o dell'aliquota applicabile. In tale modo è stata esclusa la natura di tributo proprio dell'Irap, dell'addizionale regionale Irpef, dell'Ici e della tassa automobilistica.

Da questa lettura discende che ogni tributo istituito con legge statale rientra nella competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tributi erariali: pertanto, le regioni non possono intervenire con propria legge su tali tributi[28] e i loro margini di autonomia si esplicano solo nei limiti previsti dalla legge statale[29].

In tema di perequazione, il comma 3 dell'articolo 119 prevede l'istituzione di un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante[30]. La preclusione del vincolo di destinazione è volta a superare il sistema dei trasferimenti statali con destinazione vincolata, tipico di un sistema di finanza locale derivata, ma antitetico a un sistema di vera autonomia finanziaria[31]. La norma costituzionale non richiede la perequazione completa, dunque consente di mantenere gli incentivi al rafforzamento della capacità fiscale nei singoli territori[32].

La Costituzione lascia al legislatore statale due compiti: l'individuazione dei territori con minore capacità fiscale che saranno beneficiari del fondo e la determinazione della misura della perequazione.

---

[28] Tra le altre, cfr. sentenze n. 296 e 297 del 2003 e n. 451 del 2007. Nella sentenza n. 297/2003 la Corte ha riconosciuto la natura di tributo proprio alla tassa di concessione per la ricerca dei tartufi, istituita con legge regionale in base ad autorizzazione contenuta nella legge statale. In questo caso la regione, nell'esercizio della propria competenza legislativa, aveva infatti la facoltà di non applicare il tributo.

[29] Questi tributi sono comunemente denominati "tributi propri derivati", per distinguerli dai tributi propri in senso stretto istituiti con legge regionale.

[30] La capacità fiscale di un territorio va valutata, secondo la Corte costituzionale, in relazione ai rapporti tributari che hanno in quel territorio "il loro radicamento, vuoi in ragione della residenza fiscale del soggetto produttore del reddito ... vuoi in ragione della collocazione nell'ambito territoriale ... del fatto cui si collega il sorgere dell'obbligazione tributaria" (ad esempio, per l'Irap la realizzazione del territorio regionale del valore della produzione netta). Cfr. sentenza n. 138/1999.

[31] Nel nuovo contesto costituzionale, la Corte ha escluso la legittimità di leggi dello Stato che destinavano fondi a finalità specifiche in ambiti rientranti in materia di competenza legislativa residuale o anche concorrente delle regioni. Cfr. ad esempio la sentenza n. 105/2007.

[32] Sul tema, cfr. Piero Giarda, *L'esperienza italiana di federalismo fiscale*, Bologna, Il Mulino, 2005.

A questo riguardo, assumono rilievo altre due disposizioni del Titolo V. La prima è contenuta nel citato articolo 117, comma 2, lettera m) e prescrive che lo Stato debba in ogni caso assicurare il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, se necessario anche tramite interventi perequativi. La seconda, contenuta nel quarto comma dell'articolo 119, prescrive che l'insieme delle risorse derivanti dalle entrate degli enti locali, compresa la perequazione, deve essere sufficiente a consentire agli enti territoriali "di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite".

Quest'ultima previsione viene talora letta nel senso di garantire integralmente il finanziamento della spesa storica degli enti decentrati. Una tale lettura sarebbe in contrasto con l'obiettivo di un federalismo fiscale responsabile, fondato sull'autonomia finanziaria e sulla responsabilizzazione. Secondo una diversa lettura, che a noi pare condivisibile, il quarto comma dell'articolo 119 va letto più strettamente come una clausola di salvaguardia volta a evitare che lo Stato, in sede di attuazione del Titolo V, disegni un sistema in cui le fonti di finanziamento delle funzioni attribuite alle autonomie locali nel loro complesso risultino strutturalmente insufficienti[33].

La giurisprudenza costituzionale sembra concordare con questa seconda lettura: nel senso che il quarto comma dell'articolo 119 vada applicato considerando complessivamente le risorse destinate a ciascun livello di governo e verificando che non vi sia un "grave squilibrio" rispetto a quanto necessario per l'adempimento dei compiti istituzionali. La mera circostanza della riduzione dei trasferimenti e degli stanziamenti da parte dello Stato, in un

---

[33] "This sentence can be read as a safeguard clause against the temptation for the national government to take advantage of devolution and reduce spending in the functions assigned to regional competence. Under this reading, the clause should apply in the transition process and be of temporary effect; it would apply to the overall expenditure figures for each function or activity transferred from national to regional governments competence. Many commentators, however, take it to be a permanent feature of the financing model and to apply individually to each Region rather than to the regional system. Under this interpretation, the pattern of regional spending (and of existing interregional differences) will be permanently frozen on the levels prevailing in the last year before decentralization is implemented. A situation that would present the paradox of a "quasi federal system", crystallized on the spending pattern existing under the pre-reform, unitary, Constitution". Cfr. Piero Giarda, *Decentralization and Intergovernmental Fiscal Relations in Italy: a Review of Past and Recent Trends*, Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze, n. 4/2004, 550.

contesto di recupero di efficienza, non è stata ritenuta sufficiente a integrare una violazione del disposto costituzionale[34].

Il quinto comma dell'articolo 119 delimita gli ambiti in cui lo Stato può destinare risorse aggiuntive ed effettuare interventi speciali in favore di determinati enti territoriali al fine di promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, rimuovere gli squilibri economici e sociali, favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona o provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni degli enti territoriali. La Corte costituzionale ha chiarito che questo canale di finanziamento è utilizzabile solo per interventi riferibili a finalità enunciate dalla norma costituzionale che siano estranei alle materie di competenza legislativa regionale, aggiuntivi rispetto al finanziamento integrale delle funzioni degli enti territoriali e indirizzati a determinati enti territoriali o categorie di enti territoriali[35]. Viene quindi esclusa la possibilità che questa disposizione possa applicarsi al finanziamento ordinario delle autonomie locali.

3. Il superamento del criterio della spesa storica

Il disegno di legge delega in materia di federalismo fiscale presentato dal Governo al Parlamento (AS 1117) fissa una serie di principi e criteri direttivi in base ai quali dovranno essere adottati, nei due anni successivi all'approvazione da parte del Parlamento, uno o più decreti legislativi per dare attuazione all'articolo 119. La relazione di accompagnamento al disegno di legge sottolinea che si tratta di principi di coordinamento e di soluzioni in tema di perequazione che hanno ottenuto un'ampia e comune condivisione nell'ambito degli approfondimenti sull'attuazione dell'articolo 119 successivi alla riforma costituzionale[36].

---

[34] Cfr. le sentenze n. 17/2004, n. 29/2004, n. 431/2004, n. 155/2006, n. 256/2007 e n. 145/2008.

[35] Sentenze n. 16/2004, n. 451/2006 e n. 105/2007.

[36] Il disegno di legge richiama, oltre alla giurisprudenza costituzionale, i lavori dell'Alta commissione di studio per la definizione dei meccanismi strutturali del federalismo fiscale (2003-2006), il disegno di legge governativo elaborato nella XV legislatura (AC 3100), il documento della Conferenza permanente Stato-Regioni sui principi di applicazione dell'articolo 119 e i contributi delle associazioni degli enti locali. Per un'analisi del disegno di legge, cfr., tra gli altri, Luca Antonini, *Il federalismo fiscale ad una svolta: il nuovo disegno di legge*, in

Tra i principi caratterizzanti dell'intero progetto vi è quello del superamento del criterio della spesa storica, che dovrà essere sostituito o da un criterio di spesa efficiente determinato in base ai costi standard di prestazione (fabbisogno standard) o dal riferimento alla capacità fiscale.

Il criterio dei costi standard non è univocamente definito; esso viene in generale inteso come un riferimento ai costi del prestatore più efficiente, oppure a una media di prestatori efficienti del servizio. I costi standard sono a loro volta riferiti a livelli quantitativi e qualitativi di servizio tali da soddisfare le prescrizioni costituzionali in materia di servizi essenziali.

Il criterio dei costi standard si applicherà a tutti quei servizi che rientrano nella categoria dei servizi essenziali il cui finanziamento deve essere garantito su tutto il territorio nazionale (articolo 117, comma 2, lettera m), e inoltre al finanziamento del trasporto pubblico a livello regionale e delle funzioni fondamentali degli enti locali (articolo 117, comma 2, lettera p). Per queste spese, laddove la capacità fiscale non è sufficiente a coprire il fabbisogno standard, interverrà la perequazione.

Per le funzioni diverse da quelle sopra indicate, il disegno di legge non prevede garanzie di finanziamento: ciascun livello di governo dovrà pertanto provvedere con la propria capacità fiscale. Tuttavia, per le regioni con minore capacità fiscale -- identificate come le regioni con gettito per abitante di una specifica addizionale Irpef inferiore alla media nazionale -- sarà assicurata una perequazione volta a "ridurre adeguatamente" le differenze tra i territori. Si tratta, cioè, di una perequazione parziale; il disegno di legge richiede che essa non alteri l'ordine tra i territori in termini di capacità fiscali e non ne impedisca la modifica nel tempo conseguente all'evoluzione del quadro economico territoriale. Anche per province e comuni è previsto un intervento perequativo per il finanziamento delle spese non riconducibili alle funzioni fondamentali (cfr. il successivo paragrafo 4.2).

L'abbandono del criterio della spesa storica avverrà in modo graduale. Per i servizi essenziali e assimilati il disegno di legge prevede che il passaggio

---

www.federalismi.it, 2008. Le disposizioni sul finanziamento delle città metropolitane e di Roma capitale e sul patrimonio degli enti territoriali non saranno oggetto di approfondimento in questa sede.

avvenga "in un periodo di tempo sostenibile", non meglio definito. Per gli altri servizi, il passaggio al sistema basato sulla capacità fiscale dovrebbe avvenire in cinque anni.

Il disegno di legge contiene alcune indicazioni sulla categoria dei servizi cui si applicherà il principio dei costi standard, che tuttavia non sono sufficienti a delimitarne con precisione i confini.

Per le regioni, è specificato che tra le spese riconducibili al vincolo di cui all'articolo 117, comma 2, lettera m) rientrano quelle per la sanità, l'assistenza e l'istruzione. Esse rappresenteranno, quando l'istruzione sarà integralmente devoluta, circa il 90 per cento delle spese delle regioni.

L'individuazione delle funzioni fondamentali di cui all'articolo 117, comma 2, lettera p), è rimandata a un ulteriore intervento legislativo. Il disegno di legge prevede che in sede di prima applicazione il legislatore delegato quantifichi il fabbisogno connesso alle funzioni fondamentali in modo forfettario in misura pari all'80 per cento del fabbisogno complessivo relativo all'insieme delle funzioni svolte. Tale specificazione almeno esclude, implicitamente, che le funzioni fondamentali coincidano con l'insieme delle funzioni storicamente svolte dalle amministrazioni.

La definizione dei livelli di servizio e dei criteri per individuare i relativi costi standard per i servizi essenziali e per quelli assimilati, oltre che per le funzioni fondamentali degli enti locali, viene affidata ai decreti legislativi del governo[37].

E' già chiaro, comunque, che le spese di cui non sarà garantito il finanziamento dei costi standard sono una parte minore del totale - meno del 10 per cento. Emerge qui la resistenza ad accettare una effettiva differenziazione nella prestazione dei servizi pubblici in funzione dei livelli di reddito, che genera una pressione all'estensione indefinita della categoria dei servizi essenziali e assimilati. Pertanto, l'attuazione del principio di responsabilità sarà affidata soprattutto al miglioramento della qualità e dell'efficienza della spesa implicito nel passaggio dalla spesa storica ai costi standard.

---

[37] Sui metodi per identificare i livelli essenziali delle prestazioni, cfr. l'audizione dell'Isae all'indagine conoscitiva sul disegno di legge n. 1117, 13 novembre 2008. Sul tema dei costi standard, cfr. in particolare l'allegato n. 1 della relazione sull'attività svolta dall'Alta Commissione per la definizione dei meccanismi strutturali del federalismo fiscale.

4. Le fonti di finanziamento

Nel disegno di legge all'esame del Parlamento il finanziamento delle regioni, delle province, dei comuni è affidato, come nel sistema attuale, a un paniere di tributi e compartecipazioni[38]. Per la definizione di tale paniere sono fissati alcuni principi generali e alcune indicazioni specifiche per ogni livello di governo.

L'attribuzione di risorse autonome alle regioni e agli enti locali dovrà avvenire secondo il principio di territorialità (articolo 2, comma 2, lettera b). La composizione del paniere deve assicurare "un'adeguata flessibilità fiscale, articolata su più tributi con una base imponibile stabile e distribuita in modo tendenzialmente uniforme sul territorio nazionale" tale da consentire anche agli enti territoriali con minore capacità fiscale di finanziare, attivando le proprie potenzialità, le spese non riconducibili ai livelli essenziali delle prestazioni e alle funzioni fondamentali degli enti locali (*ibidem*, lettera p). Per coniugare autonomia e responsabilità, la composizione del paniere deve essere rappresentata in misura rilevante da tributi manovrabili (lettera o). Inoltre, è richiesta una "tendenziale correlazione tra prelievo fiscale e beneficio connesso alle funzioni esercitate sul territorio", in modo da favorire la corrispondenza tra responsabilità finanziaria e amministrativa (lettera f).

Viene esplicitamente esclusa ogni doppia imposizione "sul medesimo presupposto, salvo le addizionali previste dalla legge statale" (lettera e) e sono parimenti vietati gli interventi sulle base imponibili e le aliquote dei tributi che non siano del proprio livello di governo (lettera i).

4.1 Finanziamento delle regioni

Le regioni potranno contare su tributi propri in senso stretto; tributi propri derivati, istituiti e regolati da leggi statali; aliquote riservate su basi imponibili dei tributi erariali; compartecipazioni al gettito di tributi erariali. Tutti i trasferimenti statali dovranno essere soppressi.

Gli strumenti di finanziamento delle spese regionali sono individuati distinguendo tra le spese riconducibili al vincolo dell'articolo 117, comma 2,

---

[38] Come anticipato, questa nota non si occupa del finanziamento delle città metropolitane.

lettera m) e le altre spese. Le spese per i livelli essenziali delle prestazioni potranno essere finanziate con il gettito di tributi regionali "individuati in base al principio di correlazione"; riserve di aliquota sull'Irpef o addizionale regionale all'Irpef[39]; la compartecipazione regionale all'Iva; l'Irap, "fino alla data della sua sostituzione con altri tributi", che peraltro per ora non è facile intravvedere. A queste risorse si aggiungeranno, laddove previsto, quelle provenienti dal fondo perequativo, alimentato a questo fine da una compartecipazione al gettito dell'Iva.

Le aliquote dei tributi e delle compartecipazioni destinati al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni devono essere determinate dal legislatore delegato al livello minimo sufficiente ad assicurare il pieno finanziamento del fabbisogno corrispondente ai livelli essenziali delle prestazioni, valutato ai costi standard, in almeno una regione. Nelle regioni in cui il gettito derivante da tali tributi[40] è insufficiente a finanziare i livelli essenziali delle prestazioni, concorrerà il fondo perequativo. Il disegno di legge non specifica il numero delle regioni a cui riferirsi per determinare le aliquote di equilibrio: queste ultime, infatti, devono essere sufficienti ad assicurare la copertura della spesa in "almeno una regione". Sarebbe preferibile che la legge delega facesse riferimento a una sola regione: considerando più regioni, infatti, alcune di esse (le più ricche) si troverebbero con risorse superiori a quanto necessario a finanziare il fabbisogno e potrebbero avere la tentazione di aumentare la spesa.

Le spese delle regioni non riconducibili al vincolo di cui all'articolo 117, comma 2, lettera m, devono essere finanziate con il gettito dei tributi propri delle regioni e con quote del fondo perequativo.

L'importo complessivo dei trasferimenti statali già dedicati a finanziare tali spese è sostituito dal gettito derivante dall'aliquota media di equilibrio dell'addizionale regionale all'Irpef, calcolata in modo da assicurare al

---

[39] Con il termine "addizionale" nel disegno di legge ci si riferisce, come nella prassi recente, a tributi che applicano un'aliquota alla stessa base imponibile di un'altra imposta (cfr. anche l'articolo 2, comma 2, lettera e, che esclude la doppia imposizione sul medesimo presupposto "salvo le addizionali"). Secondo le tradizionali categorie elaborate dalla scienza delle finanze si dovrebbe parlare, più propriamente, di sovraimposte; le addizionali, infatti, sono computate applicando un'aliquota al gettito di un'altra imposta.

[40] Determinato ad aliquota standard, con l'esclusione delle variazioni di gettito prodotte dall'esercizio dell'autonomia tributaria nonché dall'emersione della base imponibile riferibile al concorso regionale nell'attività di recupero fiscale (articolo 7, comma 1, lettera c.1).

complesso delle regioni un ammontare di risorse esattamente pari all'importo complessivo dei trasferimenti soppressi (articolo 6, lettera h). Una quota di questa addizionale regionale all'Irpef andrà ad alimentare il fondo perequativo, contribuendo alla perequazione della capacità fiscale in relazione a tale tipologia di spesa[41].

Il ruolo assegnato all'Iva nel finanziamento delle regioni merita qualche breve considerazione. Questo tributo ha un gettito molto elevato e più stabile di quello delle imposte sul reddito, nonché una base imponibile distribuita in modo omogeneo sul territorio nazionale; ben si presta, quindi, al finanziamento della spesa degli enti territoriali. Negli ordinamenti extra europei a struttura federale si osserva una tendenza a utilizzare le imposte sul consumo come tributi manovrabili da parte dei livelli di governo decentrati[42]. Nei paesi dell'Unione europea questo scenario è precluso dalla direttiva 2006/112/CE, che non consente la manovra dell'Iva a livello locale. Le caratteristiche dell'imposta, infatti, sono definite a livello europeo e l'introduzione di addizionali o altre imposte sulla stessa base imponibile non è consentita. In questo contesto, l'Iva può essere solo utilizzata, come prevede il disegno di legge, in forma di compartecipazione e per finanziare la perequazione[43].

---

[41] Anche se il finanziamento del fondo perequativo avviene con canali distinti in relazione alle diverse tipologie di spesa da finanziare, la quota spettante a ogni regione sarà assegnata senza vincolo di destinazione, per rispettare il dettato costituzionale.

[42] Tali ordinamenti includono gli Stati Uniti, il Canada e l'India. Cfr. Ocse (2007), *Making Federalism Work in Italy*, cit. Sul tema, cfr. anche Michael Keen *(2000), VIVAT, CVAT and All That: New Forms of Value-Added Tax for Federal Systems*, IMF Working Paper WP/00/83.

[43] Il vincolo europeo potrebbe in futuro allentarsi. Sta infatti emergendo l'idea di mantenere l'armonizzazione comunitaria solo per l'Iva pre-dettaglio (per le vendite a individui o soggetti con partita Iva), mentre le vendite al consumo finale sarebbero assoggettate a un regime di tassazione autonoma da parte degli Stati membri. Se si concretizzasse questa evoluzione, potrebbero emergere spazi di manovra delle aliquote a livello regionale. Invece, le accise potrebbero già ora essere utilizzate come tributi propri derivati. Esse sono riconducibili al territorio attraverso i consumi e garantiscono un'elevata stabilità del gettito. L'addizionale sul consumo di gas metano costituisce già oggi un'importante fonte di entrata per le regioni e potrebbe essere potenziata, anche riducendo l'aliquota erariale. Tra le accise, potrebbero essere trasferite a livello regionale, come tributi propri derivati, anche l'imposta sul consumo dei tabacchi, le accise sugli alcolici, l'accisa sulla benzina e l'imposta sul consumo di energia elettrica. Anche la tassa di proprietà dei veicoli consente un ampio margine di manovra, pur caratterizzandosi per una forte disomogeneità del gettito tra regioni. Il prelievo sul lotto e le lotterie potrebbe a sua volta diventare una forma di prelievo regionale autonomo. La tassa speciale per il deposito di rifiuti e la tassa regionale per il diritto allo studio, che oggi producono

Il disegno di legge richiede che per l'attribuzione alle regioni del gettito delle compartecipazioni a tributi erariali si tenga conto del luogo di consumo, trattandosi di tributi aventi appunto i consumi come presupposto. Per le regioni a statuto ordinario la ripartizione del gettito Iva oggi avviene con un metodo presuntivo, invece che in base ai dati effettivi[44], e trascura i consumi non riconducibili alle famiglie, ad esempio quelli degli enti e delle pubbliche amministrazioni. La legge delega potrebbe opportunamente correggere questo aspetto disponendo che i consumi considerati ai fini del riparto dell'imposta siano quelli reali, già disponibili nelle dichiarazioni Iva.

Per le regioni a statuto speciale attualmente la compartecipazione al gettito dell'Iva viene calcolata con riferimento al luogo della riscossione, identificato con quello in cui si trova l'ufficio delle entrate di appartenenza del contribuente[45]; ciò fa affluire alle casse di quelle regioni risorse che in effetti sono semplicemente in transito e si riferiscono a consumi che verranno effettuati in altre regioni, alle quali pertanto quelle entrate dovrebbero affluire. L'applicazione anche alle regioni a statuto speciale del criterio generale basato sul luogo di consumo appare razionale ed equa, ma non è facilmente praticabile: infatti, ciò richiederebbe una modifica degli statuti regionali, che hanno valore di legge costituzionale. Se si decidesse di non seguire questa strada, un rimedio alternativo potrebbe consistere nel correggere le maggiori entrate ingiustamente ottenute dalle regioni a statuto speciale, per effetto dell'arbitrario criterio di attribuzione del gettito Iva, nel quadro della partecipazione di tali regioni alla perequazione.

4.2 *Finanziamento degli enti locali*

Come già detto, gli enti locali non possono istituire tributi, in quanto non hanno potestà legislativa. Pertanto la legge statale dovrà individuare i tributi propri dei comuni e delle province, definendone i presupposti, i soggetti passivi e le basi imponibili e stabilendo le aliquote di riferimento valide per tutto il

---

un gettito poco rilevante, potrebbero in prospettiva assumere un maggiore peso nel finanziamento delle regioni.

[44] Il decreto legislativo 18 febbraio 2000, n. 56, fa riferimento alla media dei consumi finali delle famiglie rilevati dall'Istat a livello regionale negli ultimi tre anni disponibili.

[45] Cfr. ad esempio la legge 26 novembre 1981, n. 690, concernente l'ordinamento finanziario della Valle d'Aosta, la quale prevede l'attribuzione alle regione dei nove decimi dell'Iva riscossa nel territorio regionale, compresa quella relativa alle importazioni, al netto dei rimborsi effettuati.

territorio nazionale. Nell'ambito dei propri poteri legislativi in materia tributaria, le regioni possono istituire nuovi tributi degli enti locali nel proprio territorio, specificando gli ambiti di autonomia riconosciuti agli enti e rispettando i principi generali di coordinamento con i tributi istituiti dallo Stato.

Come per le regioni, anche per gli enti locali è prevista la soppressione dei preesistenti trasferimenti statali; le fonti di finanziamento sono individuate distinguendo tra le spese delle quali il disegno di legge prevede il finanziamento integrale del fabbisogno standard (funzioni fondamentali di cui all'articolo 117, comma 2, lettera p) e le altre spese.

E' previsto che le spese relative alle funzioni fondamentali siano finanziate dai tributi propri, dalla compartecipazione al gettito di tributi erariali e regionali, da addizionali a tali tributi, nonché dal fondo perequativo. Per quanto riguarda in particolare i tributi erariali, il disegno di legge specifica che il finanziamento proverrà dal gettito della compartecipazione all'Irpef e dell'addizionale all'Irpef (quest'ultima solo per i comuni). La manovrabilità dell'addizionale all'Irpef sarà stabilita dal legislatore delegato tenendo conto della dimensione demografica dei comuni, per fasce.

Le spese diverse da quelle per l'esercizio delle funzioni fondamentali saranno finanziate con il gettito dei tributi propri e con il fondo perequativo.

Infine, il disegno di legge prevede la possibilità per gli enti locali di introdurre un tributo proprio "di scopo". Nel caso dei comuni, l'applicabilità è ricondotta a "particolari scopi quali la realizzazione di opere pubbliche ovvero il finanziamento degli oneri derivanti da eventi particolari quali flussi turistici e mobilità urbana". Per le province, il tributo sarà applicabile "in riferimento a particolari scopi istituzionali", non meglio definiti.

Gli enti locali potranno quindi esplicare la propria autonomia tributaria entro i limiti previsti dalla legge statale o regionale, modificando le aliquote entro i margini consentiti e introducendo agevolazioni. L'autonomia degli enti locali si esplica anche nella fissazione delle tariffe per prestazioni o servizi offerti.

Sono previste forme premiali per favorire unioni e fusioni tra comuni, anche attraverso l'incremento della loro autonomia impositiva. Si tratta di una

disposizione importante, che può aiutare a superare le inefficienze derivanti dall'attuale frammentazione degli enti locali.

Il disegno di legge prevede l'istituzione nei bilanci delle regioni di due fondi perequativi, finanziati con fondi statali, uno a favore dei comuni e l'altro delle province. L'ammontare dei fondi inizialmente è calcolato in misura pari alla differenza tra i trasferimenti dello Stato destinati al finanziamento di comuni e province, ora soppressi, e le entrate attribuite con l'attuazione dell'articolo 119 a ciascuno dei due livelli di governo.

La ripartizione di ciascun fondo perequativo tra i singoli enti avverrà in base a indicatori da un lato del fabbisogno finanziario[46], dall'altro del fabbisogno di infrastrutture, fissato in coerenza con la programmazione regionale. Il disegno di legge non distingue, in questo contesto, tra spese connesse alle funzioni fondamentali, delle quali deve essere assicurato il finanziamento integrale del fabbisogno standard, e altre spese. Non risulta quindi definito in che modo, per queste ultime, i meccanismi di perequazione saranno utilizzati per ridurre le differenze tra i territori con diverse capacità fiscali per abitante.

E' disposto che i fondi ricevuti dalle regioni a titolo di fondo perequativo per i comuni e le province del territorio siano trasferiti dalla regione all'ente di competenza entro venti giorni dal loro ricevimento. Il disegno di legge lascia aperta la possibilità di un ruolo più attivo delle regioni nella ripartizione delle risorse dei due fondi: le regioni possono infatti impostare la ripartizione dei fondi su una propria valutazione della spesa standardizzata e delle entrate standardizzate, nonché su valutazioni autonome dei fabbisogni di infrastrutture, sulla base di criteri stabiliti in sede di Conferenza unificata e previa intesa con gli enti locali del proprio territorio.

---

[46] Differenza tra il valore standardizzato della spesa corrente e valore standardizzato del gettito di tributi propri (valutati ad aliquota standard) e di entrate proprie di applicazione generale.

4.3 *Il ruolo dell'Irpef*

Nel sistema che si viene a delineare l'Irpef viene destinata, in varie forme, al finanziamento di tutti i livelli di governo[47].

La base imponibile dell'Irpef è però distribuita in modo disomogeneo sul territorio nazionale. Il gettito pro-capite Irpef delle più ricche regioni del Nord è più che doppio rispetto a quello delle più povere regioni del Sud; la differenza è più accentuata, rispetto al divario di reddito pro-capite, a causa della progressività del tributo. Pertanto, basarsi sull'Irpef come importante fonte di finanziamento della spesa degli enti territoriali accentua la necessità di ricorrere alla perequazione[48].

Vi sono alcuni rischi che vanno evitati. Anzitutto, la differenziazione della tassazione del reddito a livello territoriale potrebbe tradursi in forme di concorrenza fiscale inefficienti in quanto non basate sulla diversa quantità e qualità dei servizi offerti. Ne deriverebbero dannose distorsioni nell'allocazione delle risorse. Vi è inoltre la possibilità che si diffondano forme di trasferimento fittizio della residenza a fini fiscali.

Soprattutto, per preservare l'integrità del sistema tributario, occorre mantenere una fisionomia unitaria dei tributi sul reddito. Va rigorosamente evitata ogni deroga al divieto di intervenire a livello regionale o locale sulla base imponibile[49].

Inoltre, per l'imposizione sulle persone fisiche non si può permettere che emergano sistemi di progressività differenziati a livello regionale. La giurisprudenza costituzionale non esclude, in linea di principio, la possibilità che "le regioni, nell'esercizio del loro autonomo potere di imposizione,

---

[47] Per le regioni è prevista un'addizionale all'Irpef (che in parte finanzia il fondo perequativo) e la possibilità di una riserva di aliquota sull'Irpef; per i comuni sono previste sia un'addizionale che una compartecipazione all'Irpef; per le province, è prevista una compartecipazione all'Irpef.

[48] Cfr., in senso conforme, Corte dei conti, audizione sul disegno di legge in materia di federalismo fiscale, davanti alle Commissioni riunite 1ª, 5ª e 6ª del Senato, 17 novembre 2008.

[49] L'esigenza di evitare manipolazioni della base imponibile si pone anche per l'Irap di cui, come si è visto, è prevista l'attribuzione del gettito alle regioni. Il problema non si pone attualmente per l'Ires: il disegno di legge infatti non prevede che l'imposta sul reddito delle società venga utilizzata per il finanziamento delle autonomie locali. Questa scelta appare condivisibile, non solo per preservare l'unità del sistema dell'imposizione sul reddito, ma anche perché l'Ires ha un gettito distribuito in modo diseguale tra regioni e molto variabile nel tempo.

improntino il prelievo a criteri di progressività in funzione delle politiche economiche e fiscali da esse perseguite"[50]. La teoria del federalismo fiscale insegna, tuttavia, che il compito di assicurare la progressività del sistema tipicamente dovrebbe essere affidato al livello centrale[51]. Per evitare discutibili soluzioni di progressività differenziata tra territori, sarebbe auspicabile che tra i principi fondamentali di coordinamento del sistema tributario fissati nel disegno di legge venisse inserita anche la riserva allo Stato del compito di assicurare la progressività del sistema.

4.4 *Adempimenti amministrativi e sistema dei controlli*

Il disegno di legge contiene alcune indicazioni per semplificare gli adempimenti e accrescere l'efficacia dell'azione amministrativa. A tal fine, sono previsti: la riduzione degli oneri amministrativi a carico dei contribuenti; strumenti e meccanismi di accertamento e riscossione che assicurino modalità di accreditamento diretto del riscosso agli enti titolari del tributo; la definizione di modalità che assicurino a ciascun soggetto titolare del tributo l'accesso diretto alle anagrafi e a ogni altra banca dati utile alle attività di gestione tributaria; una maggiore efficienza nell'amministrazione dei tributi; il coinvolgimento dei diversi livelli istituzionali nell'attività di contrasto all'evasione e all'elusione fiscale.

Per quest'ultimo profilo, è fondamentale prevenire nel disegno del sistema le duplicazioni di controlli e accertamenti sul singolo contribuente. Particolarmente dannosa sarebbe una crescita esponenziale di procedimenti, atti, notificazioni, termini e controlli che differenzino per regioni, province e perfino di comune in comune le modalità di applicazione dei medesimi tributi, con moltiplicazione dei centri di intervento e grave danno per la certezza del diritto. In questo campo, la salvaguardia dell'integrità del sistema tributario richiede che il compito di valutare il corretto adempimento degli obblighi in materia tributaria da parte del contribuente venga attribuito a un solo livello amministrativo - prevedendo semmai un concorso di altri livelli amministrativi in funzione subordinata di miglior raccolta delle informazioni. Interventi

---

[50] Corte costituzionale, sentenza n. 2/2006.

[51] Robert A. Musgrave, *Fiscal Federalism*, in James M. Buchanan e Robert A. Musgrave, a cura di, *Public Finance and Public Choice: Two Contrasting Visions of the State*, Cambridge, Mit Press, 1999, 155-175.

concorrenti nell'accertamento del reddito imponibile, con il rischio di esiti contraddittori, vanno tassativamente evitati.

Le modalità di accesso alle banche dati delle Agenzie fiscali da parte delle amministrazioni locali dovranno essere attentamente disciplinate per assicurarne la conformità ai principi della normativa sulla protezione dei dati personali.

4.5 Gli *interventi speciali ai sensi dell'articolo 119, comma 5*

Il disegno di legge definisce anche principi e criteri per l'attuazione del quinto comma dell'articolo 119 che, come si è visto, consente allo Stato di destinare risorse aggiuntive ed effettuare interventi speciali in favore di determinati comuni, province, città metropolitane e regioni per "promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni".

Questi interventi saranno finanziati con contributi speciali dal bilancio dello Stato e con i finanziamenti dell'Unione europea e connessi co-finanziamenti nazionali. E' previsto che, pur mantenendo le proprie finalizzazioni, i contributi speciali dal bilancio dello Stato confluiscano in appositi fondi destinati ai diversi livelli di governo. La disciplina di questi interventi, la cui definizione è affidata ai decreti legislativi, dovrà tenere conto delle situazioni territoriali "con particolare riguardo alla realtà socio-economica, al deficit infrastrutturale, ai diritti della persona, alla collocazione geografica degli enti, alla loro prossimità al confine con altri Stati o con regioni a statuto speciale, ai territori montani". Gli obiettivi e i criteri di utilizzazione dei fondi e l'entità delle risorse stanziate dallo Stato saranno oggetto di intesa in sede di Conferenza unificata e verranno disciplinati con i provvedimenti annuali della legge finanziaria.

E' espressamente prevista in questo contesto l'individuazione di forme di fiscalità di sviluppo in conformità al diritto comunitario. Come è noto, quando tali forme di fiscalità sono configurate in modo da costituire aiuti di Stato, esse

devono rispettare specifiche condizioni di compatibilità imposte dal diritto comunitario[52].

5. Le regioni a statuto speciale

Il disegno di legge evita di affrontare la questione degli squilibri presenti nel sistema a causa dei trasferimenti troppo generosi dal bilancio dello Stato alle regioni a statuto speciale.

Tuttavia, il disegno di legge prevede che le regioni a statuto speciale e le province autonome, nei limiti consentiti dai rispettivi statuti, "concorrono al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà ed all'esercizio dei diritti e doveri da essi derivanti, nonché all'assolvimento degli obblighi posti dall'ordinamento comunitario". Vi è qui un'apertura importante, che può consentire quel fondamentale riequilibrio dei trasferimenti dello Stato alle regioni che non è più differibile, essendo da tempo venute meno le ragioni che avevano giustificato differenze di trattamento.

Le modalità della partecipazione alla perequazione di queste regioni saranno stabilite da norme di attuazione degli statuti, da adottare entro il termine per l'emanazione dei decreti legislativi ma dovranno evidentemente essere concordate nell'ambito del disegno generale dei nuovi equilibri di finanza pubblica. E' previsto, in tale contesto, che si tenga conto sia della dimensione della finanza della regione rispetto alla finanza pubblica complessiva, sia delle funzioni effettivamente esercitate e dei relativi oneri, anche in relazione a eventuali svantaggi strutturali permanenti e ai livelli di reddito pro-capite dei territori. Il contributo delle regioni a statuto speciale agli obiettivi di perequazione e solidarietà e al rispetto degli obblighi comunitari potrà avvenire anche con "l'assunzione di oneri derivanti dal trasferimento o dalla delega" di funzioni statali, ovvero attraverso "misure finalizzate al conseguimento di risparmi per il bilancio dello Stato".

---

[52] Sulla qualificazione delle misure come aiuto di Stato, cfr. la giurisprudenza comunitaria citata nel paragrafo 2.2. Sui requisiti per la compatibilità degli aiuti a carattere regionale, cfr. ad esempio la circolare Assonime n. 24/2008.

Le norme di attuazione degli statuti fisseranno anche le modalità attraverso le quali lo Stato perequerà le regioni a statuto speciale con livelli di reddito pro-capite inferiori alla media nazionale.

6. Il coordinamento della finanza pubblica

Il disegno di legge indica alcuni principi di coordinamento volti ad assicurare l'efficienza e l'equilibrio complessivo della finanza pubblica. Rilevano, a questo fine, sia il principio della lealtà istituzionale tra tutti i livelli di governo, sia quello del concorso di tutte le amministrazioni pubbliche al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica nazionale, anche in coerenza con i vincoli posti dall'Unione europea e dai trattati internazionali.

L'articolo 21 del disegno di legge fissa a questo riguardo tre vincoli puntuali al processo di attuazione dell'articolo 119. Anzitutto, il contenuto dei decreti legislativi deve essere compatibile con gli impegni finanziari assunti con il patto europeo di stabilità e crescita. In secondo luogo, qualora a seguito del superamento del criterio della spesa storica si determini una riduzione delle spese, è stabilito che l'avanzo di risorse finanziarie debba essere utilizzato per ridurre la pressione fiscale dei diversi livelli di governo.

Infine, vi è l'impegno ("vincolo assoluto") a far corrispondere al trasferimento delle funzioni il completo trasferimento del personale addetto, in modo da evitare ogni duplicazione di funzioni e di spese tra i livelli di governo. Il disegno di legge contiene anche una disciplina specifica dei profili finanziari connessi al trasferimento di nuove funzioni alle regioni, prevedendo la contestuale cancellazione delle corrispondenti spese dello Stato e la riduzione delle aliquote dei tributi erariali a fronte dell'aumento dei tributi e delle compartecipazioni destinati alle regioni[53].

---

[53] Nel caso di assegnazione di ulteriori nuove funzioni alle regioni a statuto ordinario (ai sensi dell'articolo 116 della Costituzione) o alle regioni a statuto speciale, il disegno di legge prevede che il finanziamento dovrà essere assicurato attraverso "forme di compartecipazione a tributi erariali e alle accise" (articolo 20, comma 4; la disposizione in una prima versione riguardava solo le regioni a statuto speciale e prevedeva l'assegnazione delle "accise sugli olii minerali in proporzione ai volumi raffinati sul loro territorio").

L'importanza di queste disposizioni è massima, come dimostra l'esperienza di decentramento delle funzioni amministrative degli anni Novanta: allora, infatti, l'assegnazione di funzioni agli enti territoriali non si accompagnò a una corrispondente riduzione dei relativi costi a livello centrale, con il risultato di far lievitare sia la spesa pubblica complessiva, sia i carichi d'imposta.

Infine, il disegno di legge opportunamente prevede vincoli stringenti sui saldi di finanza pubblica, imponendo il rispetto degli obiettivi del conto consuntivo in termini sia di competenza che di cassa per ciascuna regione e ciascun ente locale[54].

Sono introdotti anche meccanismi di premialità dei comportamenti virtuosi ed efficienti nell'esercizio della potestà tributaria e nella gestione finanziaria ed economica, in particolare prevedendo la modificazione dell'aliquota di un tributo erariale a vantaggio dell'ente virtuoso. Simmetricamente, sono previsti meccanismi sanzionatori per gli enti che non rispettano gli equilibri economico-finanziari o non assicurano i livelli essenziali delle prestazioni o l'esercizio delle funzioni fondamentali[55].

Nella fase dell'adozione dei decreti legislativi è prevista l'istituzione di una Commissione paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale, composta da un numero uguale di rappresentanti tecnici per ciascun livello di governo, la quale svolgerà un ruolo consultivo nella preparazione dei decreti delegati.

Con l'entrata a regime del federalismo fiscale, sarà poi istituita una Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, nell'ambito della Conferenza unificata, come "organismo stabile di coordinamento della finanza pubblica".

La Conferenza "concorrerà" all'individuazione degli obiettivi di finanza pubblica per comparto, anche in relazione ai livelli di pressione fiscale e di indebitamento; contribuirà alla definizione delle procedure per accertare eventuali scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica e dovrà promuovere l'attivazione degli eventuali interventi correttivi; vigilerà sull'applicazione dei

---

[54] Articolo 15.

[55] Articolo 2, comma 2, lettera n) e articolo 15. L'articolo 15 prevede anche meccanismi di trasparenza della capacità fiscale e delle risorse complessive per abitante prima e dopo la perequazione.

meccanismi sanzionatori e di premialità, proponendone eventuali modifiche; proporrà criteri per il corretto utilizzo del fondo perequativo secondo principi di efficacia, efficienza e trasparenza e ne verificherà l'applicazione.

Alla Conferenza si intende affidare anche compiti di verifica del funzionamento complessivo del nuovo ordinamento finanziario e delle relazioni finanziarie tra i diversi livelli di governo - compresa la valutazione della congruità dei tributi presi a riferimento per la copertura del fabbisogno standard, sia in termini di gettito sia in termini di correlazione con le funzioni svolte.

L'istituzione della Conferenza risponde all'esigenza, manifestata nella relazione allo schema di disegno di legge, di un "monitoraggio multilaterale" sulle modalità di impiego delle risorse, che faccia leva sul contrasto di interessi tra le regioni che finanziano il fondo perequativo e le regioni che ricevono i contributi perequativi, al fine di sollecitare un impiego produttivo dei fondi da parte delle regioni riceventi. Il disegno di legge prevede espressamente che i decreti legislativi possano attribuire nuove funzioni alla Conferenza al fine di assicurare la trasparenza e l'efficienza delle decisioni di entrata e di spesa.

Al riguardo, la relazione allo schema di disegno di legge ricorda l'esperienza di altri paesi europei con ordinamenti a struttura federale nei quali sono state adottate analoghe soluzioni organizzative per il coordinamento della finanza pubblica (Spagna e Germania).

La creazione anche in Italia di un organismo di questo tipo viene ritenuta utile, nelle more dell'istituzione di un futuro Senato federale, considerati "l'elevatissimo contenzioso costituzionale e i forti attriti tra Stato, regioni e enti locali che in modo ricorrente negli ultimi anni si sono sviluppati in occasione della manovra finanziaria".

7. Le questioni aperte e gli aspetti critici

Il quadro complessivo delineato dal disegno di legge è ben costruito, ma restano aperte alcune questioni centrali per l'esito complessivo della riforma.

7.1 Individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni e dei costi standard

Il disegno di legge, come si è visto, delinea un percorso di superamento della spesa storica, ma non ne precisa né i termini né l'arco temporale, rinviando il compito ai decreti legislativi del governo. In particolare, mancano ancora gli elementi necessari per determinare con precisione le variabili da cui, alla fine, dipenderanno i numeri del federalismo: i livelli essenziali di prestazione dei servizi e i criteri per il calcolo dei costi standard. In assenza di tali elementi, l'ammontare delle spese di cui verrà assicurato il finanziamento tramite la perequazione sarà determinato dal governo in un negoziato con gli enti interessati nel quale non sarà facile mantenere fermi i principi della riforma. Vi è il rischio che, a titolo di "finanziamento del fabbisogno standard", venga assicurata la copertura di spese che vanno ben oltre quanto necessario per assicurare in modo efficiente i diritti fondamentali e la coesione territoriale. Soprattutto, le conseguenze distributive tra i territori e tra i livelli di governo verrebbero determinate al di fuori del Parlamento.

Per evitare questo scenario, la legge delega deve individuare regole per la definizione dei costi standard e principi guida per l'identificazione dei livelli essenziali delle prestazioni. Occorre che essa specifichi, tra l'altro, come tenere conto dei fattori che modificano il fabbisogno regionale per i diversi servizi: ad esempio, della composizione demografica per la sanità e dei livelli del reddito per l'assistenza.

L'identificazione delle funzioni fondamentali di cui all'articolo 117, comma 2, lettera p) avverrà con un apposito intervento legislativo, forse nell'ambito del prossimo Codice delle autonomie[56]. Il disegno di legge sul federalismo fiscale istituisce un collegamento tra funzioni fondamentali ed esigenze finanziarie, laddove prevede l'integrale finanziamento delle prime con la precisazione che, a regime, la copertura riguarderà il fabbisogno standard. Dato questo collegamento, nell'attuazione dell'articolo 117, comma 2, lettera p) si dovrà tenere conto delle conseguenze in termini di finanza pubblica che

---

[56] Cfr. sul tema anche il disegno di legge delega "per l'attuazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione e per l'adeguamento delle disposizioni in materia di enti locali alla legge costituzionale n. 3 del 2001" presentato nella XV legislatura (A.S. n. 1464).

discenderebbero da un'eccessiva estensione del novero delle funzioni fondamentali degli enti locali.

7.2 *Regioni a statuto speciale*

La revisione delle relazioni finanziarie tra i livelli di governo in Italia non può escludere le regioni a statuto speciale senza compromettere l'equità, dunque la legittimazione davanti all'opinione pubblica, dell'intero disegno federalista: si dovranno ristabilire per tutte le regioni indistintamente rapporti di adeguata proporzionalità tra i trasferimenti perequativi e i livelli di reddito.

A questo fine, il disegno di legge dovrebbe indicare espressamente l'obiettivo cui tendere: anche per le regioni a statuto speciale la regola dovrebbe essere il finanziamento ai costi standard dei livelli essenziali delle prestazioni, pur tenendo conto delle maggiori funzioni da esse effettivamente svolte rispetto alle regioni a statuto ordinario.

7.3 *Identificazione dei tributi per ogni livello di governo*

Sulle fonti di finanziamento degli enti territoriali, il sistema delineato dal disegno di legge appare confuso e indifferenziato: l'Irpef finanzia, con le sue addizionali e le compartecipazioni, tutti gli enti territoriali; i tributi propri assegnati dalla legge dello Stato al finanziamento delle province e dei comuni non sono identificati.

Per evitare una delega in bianco, occorre perlomeno identificare i presupposti impositivi dei tributi da assegnare a ogni livello di governo.

Nelle scelte sulle fonti di finanziamento l'obiettivo dovrebbe essere quello di attribuire a ciascun ente territoriale un numero limitato di strumenti manovrabili e di chiara visibilità, semplificando il sistema, rafforzando la trasparenza delle scelte impositive e accrescendo la responsabilizzazione delle amministrazioni.

Bisogna in particolare recuperare il principio della correlazione tra prelievo fiscale e funzioni svolte dall'amministrazione locale. Per i comuni, applicare questo principio implica incentrare una parte importante dei tributi propri sull'imposizione fiscale immobiliare, come avviene in prevalenza negli altri

assunto, in maniera coordinata tra tutti i livelli di governo, in sede di programmazione dei conti pubblici.

Quanto ai nuovi assetti istituzionali, il disegno di legge affida ampie responsabilità di indirizzo e controllo alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica. La Conferenza può svolgere un ruolo centrale nel monitoraggio multilaterale dell'efficienza della spesa ai diversi livelli di governo e, in generale, nella vigilanza sul funzionamento del federalismo fiscale.

Appare invece inappropriato affidare a un organismo, come la Conferenza permanente, collocato al di fuori del Parlamento funzioni più strettamente politiche, come la fissazione degli obiettivi di finanza pubblica o la proposta di modifiche del sistema. Tali funzioni dovrebbero rientrare tra i compiti del costituendo Senato federale. Nel frattempo, potrebbero essere previste forme di coordinamento con le Commissioni parlamentari[59].

Per conseguire un federalismo fiscale responsabile è opportuno procedere subito, a Costituzione data, con alcuni aggiustamenti del disegno di legge e un'accurata definizione dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali degli enti locali. In prospettiva, però, un buon disegno richiede di modificare anche la Costituzione. Infatti, il sistema delineato dall'articolo 117, confuso e mal coordinato, alimenta i conflitti tra livelli di governo e può compromettere gli equilibri di finanza pubblica. Pertanto, andrebbe ripreso il disegno di legge di riforma costituzionale del 2005, che opportunamente riconduceva alla competenza legislativa esclusiva statale alcune materie attualmente affidate alla competenza concorrente di Stato e regioni o alla competenza residuale delle regioni: le grandi reti nazionali dell'energia, del trasporto e della comunicazione, le norme generali sulla salute, la sicurezza del lavoro, la sicurezza e la qualità degli alimenti. In tutte queste materie la fissazione a livello centrale dei principi fondamentali della normativa non è sufficiente: occorre una disciplina unitaria su tutto il territorio nazionale.

I problemi dell'attuazione del federalismo fiscale evocano quelli incontrati in occasione di altre importanti riforme del sistema tributario italiano. Sono di

---

[59] Cfr., tra gli altri, Tania Groppi, *Il federalismo fiscale nel quadro costituzionale,* audizione davanti alle Commissioni riunite 1ª, 5ª e 6ª del Senato, 12 novembre 2008.

sorprendente attualità le parole che Cesare Cosciani, grande studioso di scienza delle finanze che ha dedicato la vita, in università e in Assonime, all'impegno per migliorare gli assetti istituzionali, dedicava nel 1967 alla riforma tributaria che sarebbe entrata in vigore alla metà degli anni Settanta: "Tutti ormai vogliono la riforma. Tutti deprecano gli inconvenienti dell'attuale legislazione, ma pochi sono disposti ad accettare uno schema che non consenta i privilegi di cui godono attualmente ... Dato l'avvio agli studi, senza avere un'idea chiara delle loro conseguenze, temendo più la loro conclusione che la loro continuazione, ma propagandando la riforma a tal punto che è difficile ritornare indietro, la classe politica si trova ora ad affrontare su un piano politico un problema di portata inattesa. La mia preoccupazione non è che la riforma venga respinta integralmente dal Parlamento ... la maggior preoccupazione è che la riforma venga realizzata sul piano legislativo senza creare i necessari presupposti tecnici e amministrativi, determinandone il fallimento. E' la preoccupazione che il Parlamento, sotto la spinta di interessi particolari illimitati, di visioni troppo ristrette dei problemi, senza una difesa efficace, convinta e consapevole del Governo, introduca tali e tante deroghe da far degenerare il sistema ideato attraverso una serie di compromessi e cessioni".

IL LABIRINTO FISCALE CHIAMATO FEDERALISMO. PIÙ ICI, MENO IRPEF

di Franco Osculati, Alessandro Santoro
19 novembre 2008

Il federalismo fiscale non necessariamente richiede una riforma tributaria completa. Tuttavia, per rendere praticabile l'art. 119 della Costituzione bisogna apportare al sistema attuale alcune significative modifiche. Le ipotesi contenute nel disegno di legge governativo del 3 ottobre non superano il test di federalismo nelle materie trasparenza e responsabilizzazione e minacciano la coerenza dell'intero sistema di prelievo tributario. Il caso Irpef. Data la congiuntura in atto, la miglior condivisione tra Comuni e Stato del tributo è rappresentata dalla reintroduzione dell'Ici vecchia maniera e passaggio dei tre miliardi di gettito aggiuntivi a sgravi per i redditi più bassi.

1. Se si trascurano le Città metropolitane, prossime e venture, i livelli di governo italiani sono le Regioni, le Province e i Comuni. A ciascuno il ddl promette la sua dose più o meno congrua di Irpef. Riguardo alle Regioni, l'art. 6 prevede una "riserva d'aliquota" (oggetto un po' misterioso da intendersi comunque diverso dalla compartecipazione) e un'addizionale. L'una e l'altra - unitamente a tributi da individuare in base al principio di correlazione, alla compartecipazione Iva e, transitoriamente, all'Irap, nonché alla perequazione - sono chiamate a finanziare sanità, assistenza e istruzione. E' un folto gruppo di entrate ma queste funzioni, insieme, rappresentano almeno l'80% della spesa regionale. Aliquota riservata e addizionale, quindi, non possono coinvolgere un gettito puramente dimostrativo.
La riserva d'aliquota: di che si tratta? Potrebbe essere l'aliquota applicata al primo scaglione dell'Irpef, dato che i redditi che rientrano in un possibile primo scaglione (oltre la no tax area, per esempio tra 10.000 e 20.000 euro) sono distribuiti sul territorio nazionale in modo meno diseguale dei redditi rientranti negli altri e in particolare nell'ultimo scaglione. Se non che, caso degli incapienti a parte, le manovre di equità sociale che quasi ogni anno, a livello centrale, si sente il bisogno di attuare (per carichi di famiglia, spese inevitabili, ecc.) riguardano il primo scaglione. Non sembra quindi agevole che la riserva d'aliquota, così interpretata, sia in grado di generare stabilmente il gettito richiesto.
Per converso, secondo quanto scritto all'art. 5, le Regioni relativamente ai propri tributi, compresi quelli ad aliquota riservata (sull'Irpef inclusa), possono non solo modificare l'aliquota, ma anche disporre esenzioni, detrazioni, deduzioni e speciali agevolazioni. Con le deduzioni si correggono le basi imponibili: il che pone il quesito se l'addizionale regionale si applica all'imponibile come definito dallo Stato o come definito dalla Regione.
Inoltre, all'addizionale spetta non solo di collaborare al finanziamento di sanità, assistenza e scuola, ma anche di raccogliere (all'aliquota media) il gettito "sufficiente ad assicurare al complesso delle Regioni un ammontare di risorse tali da pareggiare esattamente l'importo complessivo dei trasferimenti soppressi" (art. 6, lett. h). Ci si riferisce quindi ai trasferimenti dallo Stato che oggi finanziano tutto ciò che non è assistenza e sanità, compresa quindi la spesa, di importo non insignificante (circa il 7% dei bilanci delle Regioni ordinarie), dedicata ai trasporti. L'art. 7, peraltro, non manca di specificare che una quota del gettito dell'addizionale varrà a finanziare il fondo perequativo, dedicato alle funzioni diverse da assistenza, sanità e scuola. Con questo aggancio la manovra dello Stato sull'imponibile Irpef non solo si ripercuote sull'autonomia tributaria ma anche sulla perequazione delle Regioni.
2. In merito alle Province il grado di sofisticazione è marcatamente minore. Ad esse è assegnata una banale compartecipazione, peraltro riservata al finanziamento delle funzioni fondamentali (art. 10, lett. c).
Con i Comuni si torna ad un livello di creatività superiore. Con riferimento anche in questo caso alle funzioni fondamentali, è prevista una compartecipazione doppiata da un'addizionale. Inoltre, l'addizionale comunale ha una "manovrabilità" (non solo sull'aliquota ma anche su aspetti dell'imponibile?) "stabilita tenendo conto della dimensione demografica dei Comuni per fasce" (art. 10, lett. b). Con questa disposizione si tiene conto del fatto che i Comuni, a misura che crescono di dimensioni, sperimentano maggiori necessità di spesa. E' però difficile comprendere come questo si concili con il fatto che non necessariamente i contribuenti residenti nei Comuni più grandi hanno redditi imponibili Irpef più elevati. Inoltre, se è vero che le città maggiori (non necessariamente le Città metropolitane) affrontano spese maggiori in rapporto ai paesi e ai paesini al loro contorno, è anche certo che una parte di questo maggiore fabbisogno è dovuta a chi abita nel contado. Con l'addizionale Irpef maggiorata per dimensione si va a caricare soltanto sui residenti nella città centrale.
Complessivamente la condivisione dell'Irpef che emerge dal progetto governativo di federalismo prospetta una situazione vicina a Babele. E' il trionfo dell'opacità fiscale. Se simile meccanismo fosse messo in pratica, chi potrà mai capire quanta Irpef sta pagando a Stato, Regioni, Province e Comuni? Il cuore della prospettiva federalista - trasparenza e responsabilità - sarebbe mancato. Comunque è necessaria una quantificazione preventiva, perché non si può non chiedersi quanta Irpef (quanto gettito) rimarrebbe allo Stato, essendo

comunque chiaro che la libertà di manovra - in senso congiunturale e distributivo - sarebbe fortemente intaccato.
3. Già oggi, a seguito delle riforme effettuate negli ultimi dieci anni, l'Irpef erariale riesce ad assolvere solo in parte alla sua funzione distributiva. Al riguardo, basta citare qualche cifra per comprendere il ruolo svolto dal tributo in funzione di redistribuzione tra i territori. Utilizzando i dati disponibili si Internet (www.finanze.it) per il 2004 si verifica che, prima dell'Irpef, la distribuzione del reddito complessivo pro capite è estremamente sperequata, dato che si passa dai 12 - 13 mila euro delle Regioni meridionali ai 17 - 18 mila delle Regioni più ricche (quelle del Nord e il Lazio). Il reddito complessivo pro capite regionale più elevato (i quasi 19 mila euro della Lombardia) è pari a circa 1,7 volte quello più ridotto (gli 11,9 mila euro della Calabria). Dopo l'imposta, tale rapporto diminuisce di poco attestandosi su un valore leggermente superiore a 1,5 (15, 8 mila euro della Lombardia/10,2 mila euro della Calabria).
Dunque, l'Irpef, da un lato, non ridistribuisce granché tra le persone e, dall'altro, offre un gettito territorialmente sperequato. E' difficile concentrare su questa imposta troppi obiettivi. In particolare è azzardato affidarle il finanziamento di ben quattro livelli di governo: Stato, Regioni, Province e Comuni. In altri paesi la tassazione del reddito individuale è condivisa ma di solito tra non più di due livelli; da noi sarebbe preferibile tra Stato e Regioni.
4. Intanto, aspettando che le nebbie del federalismo futuro si diradino, c'è una difficile contingenza da affrontare. E qui il federalismo presente può proporre un suo contributo: ritorno dal 1° gennaio 2009 all'Ici modello 2007 e passaggio dei tre miliardi di gettito così recuperati a sgravi sull'Irpef dei redditi più modesti.
E' infatti un errore abbandonare o ridurre l'imposizione patrimoniale soprattutto in momenti di difficoltà strutturale a crescere e di crisi della domanda. Anche un recente studio dell'Ocse, dal significativo titolo "Tax and Economic Growth", ricorda come in paesi come Canada, Corea, Gran Bretagna e Stati Uniti le imposte patrimoniali rappresentino almeno il 10% del gettito totale e come, specificamente, le imposte su terreni e immobili siano tra i tributi meno imputabili di alterare l'allocazione efficiente delle risorse1. I dati che raccogliamo in tabb. 1 e 2 confermano (per un paese come il nostro che ha un indice di Gini di distribuzione della ricchezza superiore a 0,6) come l'abolizione dell'Ici prima casa sia andata soprattutto a vantaggio dei quinti di reddito più affluenti e, quindi, di soggetti a propensione al consumo relativamente bassa.
Dunque, tornare all'Ici completa e finanziare sgravi Irpef sarebbe una manovra ininfluente sul saldo di finanza pubblica (riferito all'intera Pubblica amministrazione), equa e a sostegno dello sviluppo e della domanda aggregata. Keynes approverebbe. Tab. 1. Famiglie indebitate e immobili posseduti per quinti di ricchezza netta familiare. 2006.

LAVOCE

FEDERALISMO E CONCORRENZA FISCALE

di Giampaolo Arachi e Alberto Zanardi 25.11.2008

La proposta di introdurre forme di fiscalità di vantaggio a favore delle Regioni meridionali gioca un ruolo rilevante nel disegno di legge Calderoli sul federalismo fiscale. Ma l'Unione Europea accetta simili ipotesi solo a condizione che non ci sia compensazione delle perdite di gettito da parte del governo centrale. E' dunque possibile immaginare uno scenario in cui le Regioni del Sud decidano di abbassare le aliquote dei tributi loro assegnati con l'obiettivo di attrarre investimenti dall'esterno. Si tratterebbe però di concorrenza fiscale.

Nel complesso incastro di pesi e contrappesi che dovrebbe garantire l'equilibrio del disegno di legge Calderoli sul federalismo fiscale fra le opposte richieste del Nord e del Sud, un ruolo rilevante è giocato dalla

proposta di introdurre forme di **fiscalità di vantaggio** a favore delle Regioni meridionali prevista all'articolo 14.
Ovviamente, il semplice richiamo alla fiscalità di vantaggio contenuto nel disegno di legge solleva numerosi **interrogativi**. Si tratta di uno strumento realmente efficace per promuovere lo sviluppo? Quali imposte possono essere effettivamente utilizzate per raggiungere tale obiettivo? Come va ripartita la responsabilità degli interventi fra governo centrale e regionale? Qual è l'orizzonte temporale di riferimento? Su chi grava l'onere della perdita di gettito?

COSA DICE L'UNIONE EUROPEA

Esiste tuttavia una questione chiave che va affrontata in via preliminare. Le regole comunitarie in materia di aiuti di Stato vietano forme di fiscalità selettiva che favoriscano specifiche imprese, particolari settori di attività o territori. Esistono dunque forme di fiscalità di vantaggio compatibili con le regole comunitarie? Alcuni commentatori hanno suggerito che le recenti sentenze della **Corte di giustizia europea** consentono una risposta positiva. In particolare nella sentenza Portogallo-Commissione europea sul caso delle **Azzorre**, la Corte aveva dichiarato legittime le riduzioni di imposte applicabili soltanto a favore di uno specifico territorio se deliberate da un ente regionale o locale sufficientemente autonomo rispetto al governo centrale. Sembra quindi che il federalismo fiscale, riconoscendo autonomia ai livelli sub-centrali di governo, sia il grimaldello mediante il quale si possa scardinare la normativa dell'Unione sugli aiuti di Stato. Saranno le singole Regioni o i singoli comuni nell'ambito della propria autonomia a deliberare riduzioni di aliquota dei tributi propri o devoluti: è stata indicata ad esempio l'Irap per le Regioni, almeno fino alla sua eliminazione. Si tratta, a nostro avviso, di una lettura troppo ottimistica della posizione della Corte. Questa ha infatti ribadito nella sua recente sentenza sui **Paesi Baschi** che la "sufficiente autonomia" del governo regionale o locale deve essere verificata attraverso un triplice test: a) il governo sub-nazionale deve essere dotato, sul piano costituzionale, di uno statuto politico e amministrativo distinto da quello del governo centrale; b) la decisione di ridurre l'onere delle imposte deve essere stata presa senza possibilità di un intervento diretto da parte del governo centrale in merito al suo contenuto; c) le conseguenze economiche di una riduzione dell'imposta in ambito regionale o locale non devono essere compensate da sovvenzioni o contributi provenienti da altre Regioni o dal governo centrale.

Il problema è che se le prime due condizioni possono essere soddisfatte attraverso un attento disegno del federalismo, la terza è semplicemente irrealizzabile per ogni forma di "fiscalità di vantaggio" intesa in modo corretto.

QUANDO CI SONO LE CONDIZIONI VANTAGGIOSE

Questa conclusione appare infatti inevitabile una volta chiarito il concetto di fiscalità di vantaggio. Fa riferimento al caso in cui una comunità nazionale decida di creare condizioni vantaggiose per la localizzazione di attività produttive in una specifica area territoriale del paese, attraverso la riduzione degli oneri fiscali, erariali o decentrati, senza che ciò produca una **riduzione delle risorse pubbliche** a disposizione di quel territorio. In altri termini, la fiscalità di vantaggio è un sostituto della spesa pubblica diretta (infrastrutture, sussidi o finanziamenti agevolati) a sostegno dello sviluppo di un territorio e, in quanto tale, implica redistribuzione di risorse da altri territori.

Il testo del disegno di legge sul federalismo fiscale si muove proprio in questa logica e infatti colloca la fiscalità di vantaggio nell'articolo (il 14, appunto) che è dedicato agli interventi previsti dal comma 5 dell'articolo 119 della Costituzione. La previsione costituzionale stabilisce che lo Stato possa destinare risorse aggiuntive ed effettuare interventi speciali in particolari territori per favorire lo sviluppo economico. Èdel tutto evidente, quindi, che la realizzazione di una fiscalità di vantaggio in un contesto di federalismo fiscale richiederebbe che un'eventuale riduzione di pressione fiscale deliberata da un governo regionale o locale sia **compensata** da un aumento di risorse ricevute dallo Stato o da altre Regioni, violando l'ultima delle tre condizioni fissate dalla Corte di giustizia europea.

Sul punto è tornata la recente sentenza sui Paesi Baschi. Qui la Corte ha chiarito che il modo in cui avviene la compensazione è irrilevante:è vietata sia nel caso in cui avvenga esplicitamente, attraverso un trasferimento ad hoc, oppure implicitamente, attraverso una rideterminazione dei flussi perequativi. Quest'ultima osservazione fa sorgere un ulteriore interrogativo: la struttura dei **trasferimenti perequativi** previsti dal disegno di legge Calderoli per la parte che non riguarda gli interventi speciali per lo sviluppo è coerente con le norme europee? In questo caso la risposta è sicuramente affermativa. I trasferimenti attivati dal fondo perequativo, sia quelli destinati a finanziare i livelli essenziali nella sanità, assistenza e istruzione, sia quelli finalizzati a ridurre le differenze nelle capacità fiscali non dipendono dalle aliquote effettive che le Regioni fisseranno sui tributi a loro assegnati, bensì dalle **aliquote standard** fissate dallo Stato. Se una Regione deciderà di ridurre l'aliquota Irap, potrà farlo senza incorrere in veti da parte di Bruxelles in quanto sopporterà per intero la conseguente perdita di gettito.

Ne consegue che è possibile immaginare uno scenario in cui le Regioni del Sud decidano di abbassare le aliquote dei tributi loro assegnati con l'obiettivo di attrarre investimenti dall'esterno. Ma è chiaro che questi regimi fiscali favorevoli non possono definirsi propriamente "fiscalità di vantaggio". Si tratterebbe invece di forme di concorrenza fiscale. E come insegna l'esperienza relativa all'armonizzazione fiscale in ambito Unione Europea, la desiderabilità della concorrenza fiscale è molto controversa.

MA REGIONI E COMUNI NON SONO LA STESSA COSA

di Alberto Zanardi 06.11.2008

Uno dei punti più controversi del disegno di legge sul federalismo fiscale è certamente quello del sistema di finanziamento e perequazione dei comuni e dei suoi rapporti con lo Stato e le Regioni. Il progetto impernia la finanza comunale su funzioni fondamentali e non, sul modello di quanto previsto per le Regioni. Ma è un parallelismo poco convincente. Una parte degli interventi dei comuni non ha un valore equitativo così rilevante da farli necessariamente ricadere tra le materie tutelate dai livelli essenziali delle prestazioni.

Uno tra i punti maggiormente controversi, e non è il solo, del disegno di legge sul **federalismo fiscale** approvato dal Consiglio dei ministri il 3 ottobre è certamente quello del sistema di finanziamento e perequazione dei comuni e dei suoi rapporti con lo Stato e le Regioni.

FUNZIONI E FINANZIAMENTI

Il progetto del governo, analogamente a quanto faceva il precedente dell'esecutivo Prodi, impernia la finanza comunale e quella degli altri enti locali sulla distinzione delle funzioni svolte a livello municipale tra due grandi categorie, riservando a ciascuna uno specifico sistema di finanziamento e perequazione. Da un lato, ci sono le spese riconducibili alle funzioni cosiddette **fondamentali** dei comuni. Dall'altro, ci sono le funzioni restanti, diremo per intenderci le funzioni "**non fondamentali**", oltre a quelle finanziate mediante contributi speciali. Quali siano esattamente queste funzioni fondamentali ancora nessuno lo sa, perché la Costituzione, all'articolo 117 comma 2 lettera p, riserva alla legge dello Stato il compito di determinarle, non solo per i comuni, ma anche per le province e le città metropolitane. Governo e parlamento nazionali, tuttavia, non hanno ancora provveduto a farlo. Ci aveva provato il precedente governo Prodi presentando il progetto del cosiddetto Codice delle autonomie, che è stato spazzato via dalla fine della legislatura.
Alle spese connesse alle funzioni fondamentali dei comuni il progetto Calderoli riserva una tutela finanziaria forte: i tributi assegnati ai comuni e gli eventuali trasferimenti perequativi, erogati dalle Regioni, devono garantire a ciascun comune il **finanziamento integrale** dei costi di attivazione di queste funzioni, calcolati in termini standard ovvero sulla base dei bisogni strutturali delle popolazioni dei vari comuni. Per le spese derivanti dalle funzioni non fondamentali si ritiene invece sufficiente una forma di perequazione più debole, quella fondata sull'**equalizzazione** (forse incompleta) delle capacità fiscali , che non tiene conto

delle eventuali differenze nei bisogni della popolazione tra i diversi comuni ma solo di quelle tra le basi imponibili a essi attribuite.

Lo schema non è in realtà che la trasposizione sui comuni di quanto già previsto dallo stesso progetto Calderoli per le Regioni. Anche per le Regioni si fissano modalità di finanziamento e di perequazione differenti a seconda nella natura delle funzioni svolte. Con, però, una differenza fondamentale: il confine tra funzioni regionali più o meno tutelate passa attraverso il diverso contenuto di "equità sociale" delle aree di intervento delle Regioni. In particolare, secondo quanto previsto dalla Costituzione all'articolo 117 comma 2 lettera m, lo Stato stabilisce i **livelli essenziali delle prestazioni** (Lep) concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale. Di nuovo, le materie in cui i Lep sono rilevanti vanno ancora individuate, ma presumibilmente sanità, assistenza e istruzione cadranno in questo insieme. Ebbene, nel caso delle Regioni la riforma Calderoli prevede per le materie tutelate dai Lep il finanziamento integrale dei fabbisogno standard, mentre le altre materie ricevono soltanto una perequazione più debole sulle differenze di capacità fiscale.

La questione allora è: ha senso la trasposizione sui comuni di questo schema generale pensato originariamente per le Regioni? Ha senso questo parallelismo tra funzioni fondamentali (e non) dei comuni e funzioni tutelate (e non) dai Lep delle Regioni? Credo che ci siano buone ragioni per propendere per una risposta negativa.

LA QUESTIONE DEI LEP

Il motivo per cui la Costituzione prevede che certe materie siano tutelate dai Lep è evidente: si vuole garantire un'equità sostanziale tra cittadini in termini di fornitura effettiva di servizi particolarmente sensibili sul piano sociale come sanità o assistenza. Differente è la ragione sottostante all'individuazione delle funzioni fondamentali degli enti locali. In questo caso, si vuole tutelare le aree di intervento di tali enti da eventuali **invasioni di campo** reciproche o da parte delle Regioni, individuando funzioni amministrative a loro distintamente riservate. Se ad esempio gli asili nido fossero inclusi tra le funzioni fondamentali dei comuni, l'effettiva fornitura del servizio dovrebbe essere riservato ai comuni, qualunque sia il livello di governo che fa le leggi in materia di asili nido, Stato o Regione. In altri termini, non sarebbero possibili asili nido forniti dallo Stato o dalla Regione o dalla Provincia.

Certamente, l'insieme delle materie assistite dai Lep e quello delle materie fondamentali degli enti locali possono in molti casi sovrapporsi. Ancora gli asili nido offrono un buon esempio. Tuttavia, la coincidenza non sempre si applica: una parte degli interventi attualmente attivati dai comuni non ha un valore equitativo così rilevante da farli necessariamente ricadere tra le materie tutelate dai Lep, come è il caso, ad esempio, di molte spese nel settore ricreativo, culturale, dello sviluppo economico, della gestione del territorio. Pertanto, mentre una perequazione forte come quella del finanziamento integrale dei fabbisogni è giustificata per materie sensibili sul piano equitativo, quelle assistite dai Lep, non lo è quando queste esigenze non sono così pervasive, come potrebbe accadere per una parte delle funzioni fondamentali dei comuni. In altri termini, l'individuazione delle funzioni fondamentali dei comuni è criterio per l'assegnazione delle responsabilità di effettiva fornitura dei servizi tra Stato, Regioni ed enti locali, non è profilo discriminante per la portata della **perequazione**, come invece fa il progetto Calderoli.

Che questo parallelismo tra modalità di finanziamento delle Regioni da un lato e dei comuni dall'altro non sia convincente, è confermato anche dal modo contraddittorio con cui nel disegno di legge del governo i princìpi del finanziamento dei comuni ora descritti sono poi tradotti in **meccanismi concreti**. Quando infatti si passa a regolare il funzionamento del **fondo perequativo** a favore degli enti locali si perde completamente la distinzione tra una componente a fabbisogno e una a capacità fiscale a seconda che le materie interessate siano fondamentali o meno. Viene invece previsto un meccanismo di riparto tra comuni dell'apposito fondo perequativo sulla base soltanto di indicatori generali di fabbisogno. Distrazione? Risultato di un taglia e cuci un po' affrettato tra diverse versioni del testo nell'urgenza della

presentazione al Consiglio dei ministri? Resta comunque l'impressione che quello del finanziamento degli enti locali, anche per altri profili qui non discussi, sia ancora un cantiere aperto nella riforma del federalismo fiscale. C'è bisogno di ulteriori riflessioni all'interno di un quadro di sistemazione più strutturale delle relazioni finanziarie tra Stato, Regioni e comuni. Speriamo che queste possano maturare nella discussione parlamentare.

CONTI CON LA BOZZA CALDEROLI

di Giampaolo Arachi e Alberto Zanardi 19.08.2008

L'attuazione del federalismo fiscale non può prescindere dal problema della perequazione interregionale, per i forti divari territoriali del nostro paese. Qual è la posizione della proposta Calderoli sul tema? E' ancora troppo vaga per dirlo con precisione. Ma le stime suggeriscono che alcune Regioni potrebbero soffrire perdite non irrilevanti, mentre altre avere risorse in eccesso. E' perciò cruciale indicare regole chiare per la redistribuzione e definire un periodo di transizione. E affrontare la questione delle Regioni a statuto speciale.

I forti divari strutturali che caratterizzano il nostro paese (il reddito imponibile Irpef della Calabria è il 42 per cento di quello della Lombardia) rendono l'attuazione del **federalismo fiscale** esercizio certamente complesso e pongono a centro del dibattito il ruolo della perequazione interregionale. Proprio su questo punto la nostra **Costituzione**, all'articolo 119, richiama due principi potenzialmente contraddittori. Da un lato, prevede che la perequazione sia destinata a integrare le risorse dei territori con minore capacità fiscale per abitante (principio della capacità fiscale). Dall'altro, stabilisce che tributi propri e trasferimenti perequativi debbano essere tali da finanziare integralmente le funzioni pubbliche attribuite a Regioni, province e comuni (principio del fabbisogno). Enfatizzare il principio della capacità fiscale oppure quello del fabbisogno porta a letture divergenti della portata della perequazione tra Regioni.

LA PROPOSTA CALDEROLI

A partire da queste due opzioni si è tuttavia registrata negli ultimi tempi un'ampia convergenza su una soluzione intermedia, originariamente proposta dal disegno di legge Prodi sull'attuazione del federalismo fiscale e ripresa ultimamente dalla bozza di disegno di legge Calderoli e dalla proposta della Conferenza delle Regioni. Si tratta di distinguere nell'insieme delle spese di competenza regionale tra quelle riguardanti le funzioni che investono **diritti fondamentali di cittadinanza** (come la sanità e l'assistenza) e quelle che, per il loro minore significato equitativo, possono essere maggiormente assegnate all'autonomia delle singole Regioni (ad esempio, la formazione professionale o gli interventi a sostegno delle economie locali). Per le prime, la Costituzione prevede la garanzia dei **livelli essenziali** delle corrispondenti prestazioni su tutto il territorio nazionale, dunque è necessario assicurare a tutte le Regioni le risorse finanziarie sufficienti a coprire i rispettivi fabbisogni di spesa. Per le seconde, non potendosi fissare livelli standard di prestazioni, le Regioni possono scegliere di differenziare il livello dei servizi offerti e pertanto è ragionevole limitarsi alla perequazione tra territori dei gettiti pro-capite dei tributi regionali.

Quando però si cerca di delineare in dettaglio questo schema generale, specificando meccanismi e modalità, gli esiti possono essere significativamente diversi in termini di effettiva assegnazione delle risorse finanziare tra le diverse Regioni. Qual è allora la posizione della proposta Calderoli su questa questione centrale? (1)

LA PEREQUAZIONE SUI FABBISOGNI

Partendo dalla componente di perequazione sui fabbisogni, le scelte fondamentali riguardano l'individuazione delle funzioni su cui si ritiene sussistere la garanzia di un livello essenziale, la determinazione dei corrispondenti fabbisogni di spesa da finanziare, la struttura del fondo perequativo. Sul primo punto, la proposta Calderoli adotta un **approccio generoso** includendo esplicitamente sanità, assistenza e istruzione (art. 5, comma 1, lettera a), punto 1). È bene ricordare che sanità e assistenza rappresentano oggi circa il 75 per cento della spesa corrente delle Regioni a statuto ordinario e il 60 per cento della loro spesa complessiva. La copertura dei fabbisogni sarebbe quindi garantita per la maggior parte delle spese regionali cui potrebbe aggiungersi anche una parte delle spese per il trasporto pubblico locale per il quale la bozza Calderoli enuncia un vago principio di garanzia di un livello adeguato del servizio su tutto il territorio nazionale. Esplicita (più di quanto fatto dal Ddl Prodi) è poi la scelta di misurare i fabbisogni di spesa corrispondenti a questi livelli di prestazione non sulla base della spesa storica (ovvero della spesa attuale) ma con riferimento "ai costi standard associati ai livelli essenziali delle prestazioni fissati dalla legge statale, da erogarsi in condizioni di efficienza e di appropriatezza" (art. 5, comma 1, lettera b). Èindubbio che il superamento del criterio della **spesa storica** rappresenta un passaggio fondamentale per garantire la possibilità di valutazione dell'operato dei politici regionali da parte degli elettori. Ma è anche probabile che un finanziamento basato sui **costi standard** possa consentire di riequilibrare la spesa, soprattutto sanitaria, sul territorio nazionale con esiti non del tutto scontati.

Più complessa, anche sul piano tecnico, è invece la valutazione delle scelte compiute per quanto riguarda la struttura della perequazione sui fabbisogni (art. 5, comma 1, lettere d e g). Occorre innanzitutto ricordare che secondo la bozza Calderoli le spese relative ai livelli essenziali di servizi verranno finanziate con tributi propri regionali, compartecipazioni all'Irpef e all'Iva e con trasferimenti perequativi. Le aliquote dei tributi e delle compartecipazioni saranno determinate al livello minimo sufficiente ad assicurare il pieno finanziamento dei fabbisogni in almeno **tre Regioni**. Le Regioni che per quelle aliquote non risulteranno autosufficienti riceveranno un trasferimento dal fondo perequativo, finanziato attraverso la compartecipazione all'Iva, che consentirà di finanziare integralmente i loro fabbisogni.
Lo schema suscita una serie di **perplessità**. Innanzitutto, fissare l'aliquota di riferimento dei tributi regionali al livello minimo sufficiente per garantire il finanziamento dei fabbisogni in almeno tre Regioni, significa implicitamente lasciare **risorse in eccesso** rispetto ai propri fabbisogni alle due Regioni che hanno una relazione più favorevole tra fabbisogni, dotazioni fiscali e tributo utilizzato per assicurare l'autosufficienza della terza Regione. Un semplice esercizio è sufficiente a chiarire il punto. Supponiamo di applicare lo schema perequativo ai dati relativi alla spesa storica in sanità (non esistono ancora stime sui fabbisogni standard) e ai tributi a essa dedicati nel 2005. Consideriamo in primo luogo il caso in cui la differenza fra gettiti e fabbisogni venga colmata con una compartecipazione Iva. L'aliquota di compartecipazione necessaria per rendere autosufficienti almeno tre Regioni sarebbe pari al 41,6 per cento. A questa aliquota il Veneto avrebbe risorse esattamente pari ai fabbisogni sanitari, mentre Lombardia e Emilia Romagna disporrebbero di risorse in eccesso, rispettivamente per 2.211 (235 euro pro-capite) e 146 (35 euro pro-capite) milioni di euro. Le altre Regioni registrerebbero un deficit complessivo di circa 15 miliardi, da colmare con i trasferimenti dal fondo perequativo. Per finanziare il fondo occorrerebbe un'ulteriore compartecipazione all'Iva del 18,8 per cento. **(2)**

Altri elementi critici emergono poi quando si consideri l'**evoluzione nel tempo** del sistema. Il gettito dei tributi e i fabbisogni non crescono nello stesso modo. Se le aliquote di compartecipazione non sono riviste regolarmente, con il passare del tempo la Regione originariamente in equilibrio potrebbe ritrovarsi con risorse in eccesso o in difetto rispetto ai fabbisogni. Anche il fondo perequativo, potrebbe risultare insufficiente per garantire a tutte le Regioni la copertura dei fabbisogni. La revisione delle aliquote potrebbe risultare complessa.
Meglio allora sarebbe rivedere la proposta Calderoli, per quanto riguarda questi aspetti, secondo due linee. Da un lato, prevedere che l'aliquota di compartecipazione Iva o Irpef venga fissata a quel livello minimo che rende autosufficiente una e una sola Regione (tendenzialmente la Lombardia), evitando in tal modo che di

lasciare a talune Regioni (tendenzialmente quelle più ricche in termini fiscali) risorse aggiuntive, non giustificate dai rispettivi fabbisogni a carico del bilancio dello Stato. Dall'altro lato, agganciare il finanziamento del fondo perequativo non a una specifica fonte fiscale (la compartecipazione all'Iva) ma al bilancio dello Stato in generale, con il risultato di garantire nel tempo la piena copertura dei fabbisogni delle diverse Regioni.

LA PEREQUAZIONE SULLE CAPACITÀ FISCALI

Passando alla componente di perequazione sulla capacità fiscali, la bozza Calderoli prevede che tutti i trasferimenti statali, attualmente destinati al finanziamento di funzioni non ricomprese nella perequazione sui fabbisogni (circa il 25 per cento della spesa corrente attuale delle Regioni a statuto ordinario), siano sostituiti da un aumento dell'**addizionale regionale** all'Irpef (art. 5, comma 1, lettera h). Il gettito dell'addizionale verrebbe perequato attraverso un fondo orizzontale (ossia le Regioni con maggiore capacità finanziano il fondo, mentre le Regioni a minore capacità ricevono trasferimenti) in modo da ridurre le differenze interregionali di gettito per abitante rispetto al livello medio nazionale (art. 6, comma 1, lettera e). Si prevede esplicitamente anche una correzione a favore delle Regioni più piccole.

È chiaro che il passaggio dagli attuali trasferimenti a un'addizionale Irpef perequata comporterà variazioni nelle risorse a disposizione delle singole Regioni, anche se, data la probabile incoerenza dei trasferimenti attuali rispetto ai bisogni effettivi a livello locale, questa redistribuzione potrebbe migliorare l'allocazione complessiva delle risorse pubbliche sul territorio.

Quale sarà la dimensione delle variazioni? Una stima preliminare può essere ricavata a partire dai dati sui finanziamenti vincolati ricevuti dalle Regioni nel 2006 (al netto dei trasferimenti erogati dalla Ue) e ipotizzando che anche i trasferimenti attualmente destinati al finanziamento del trasporto pubblico siano sostituiti con l'addizionale Irpef (tabella 1).

L'abolizione dei trasferimenti ha un costo complessivo di circa **10 miliardi** di euro per le Regioni a statuto ordinario, che potrebbe essere coperto con un'addizionale regionale Irpef dell'1,9 per cento, a sua volta corrispondente a un gettito medio pro-capite di 198 euro. Per perequare integralmente (e non parzialmente come ipotizza la bozza Calderoli) il gettito di tutte le Regioni alla media pro-capite occorrerebbe attivare trasferimenti per circa 1 miliardo. Tuttavia, anche una perequazione totale comporterebbe una significativa redistribuzione di risorse pari a circa 3 miliardi di euro.

La tabella evidenzia chiaramente **vincitori e perdenti** rispetto alla situazione attuale. Perdenti sono Campania e Calabria, con riduzioni di risorse pro-capite rispetto ai livelli attuali pari, rispettivamente, a 158 e 283 euro. Per compensarle la Campania dovrebbe aumentare la propria addizionale Irpef di ulteriori 2,6 punti percentuali e la Calabria di circa 5. I guadagni si concentrano invece sulle grandi Regioni del Centro-Nord. Risultano poi penalizzate le Regioni di piccole dimensioni quali Liguria, Umbria, Molise, Basilicata (anche se il dato di questa Regione appare sorprendentemente elevato e va preso con cautela) e in effetti la bozza Calderoli prevede qualche aggiustamento a loro favore.

Guadagni e perdite non aumentano necessariamente nel caso in cui la perequazione sia soltanto parziale, come sembra prevedere la bozza Calderoli. **(3)**

Le non irrilevanti perdite di risorse che alcune Regioni dovranno soffrire per l'applicazione della perequazione sulla capacità fiscale rendono cruciali due elementi del progetto federalista. Il primo, è la definizione di **regole chiare** e politicamente sostenibili per il periodo di transizione nel passaggio al nuovo regime. Il secondo è la previsione delle modalità con cui anche le Regioni a **statuto speciale** dovranno concorrere alla perequazione interregionale con lo scopo, tra l'altro, di liberare risorse che consentano di ammortizzare la transizione delle Regioni ordinarie perdenti.

Tabella 1 in formato pdf

(1) Si fa qui riferimento alla bozza del ddl fatta circolare il 24 luglio e pubblicata sul *Sole-24Ore* il giorno successivo ed in particolare agli articoli 5 e 6. La bozza è stata peraltro presentata come suscettibile di successive modificazioni.

(2) (Se si utilizzasse l'Irpef per rendere autosufficienti almeno tre Regioni, l'aliquota di compartecipazione dovrebbe essere pari al 31,4 per cento. Risulterebbe sempre autosufficiente il Veneto mentre Lombardia e Emilia-Romagna otterrebbero risorse in eccesso rispettivamente pari a 3.989 (425 euro pro-capite) e 478 (115 euro pro-capite) milioni di euro. Data la maggiore sperequazione regionale dell'Irpef rispetto all'Iva, le necessità perequative aumenterebbero a circa 16 miliardi da coprire con una compartecipazione Iva del 20 per cento.

(3) La tabella simula anche l'ipotesi che alle Regioni a minore capacità fiscale venga consentito di raggiungere solo il 90 per cento del gettito medio pro-capite. Peggiora comunque la situazione di Campania e Calabria.

	Trasferimenti aboliti		Addizionale Irpef (aliquota 1,9%)		Perequazione totale			Perequazione parziale (90%)		
					Trasferimenti	Guadagni/perdite		Trasferimenti	Guadagni/perdite	
	(milioni di euro)	euro pro-capite	(milioni di euro)	euro pro-capite	(milioni di euro)	(milioni di euro)	euro pro-capite	(milioni di euro)	(milioni di euro)	euro pro-capite
Piemonte	413	95	990	228	-132	446	103	-96	481	111
Lombardia	497	52	2374	251	-501	1376	145	-366	1510	159
Veneto	506	107	1010	213	-73	430	91	-54	450	95
Liguria	563	349	365	227	-47	-244	-152	-34	-232	-144
Emilia – Romagna	522	125	1025	245	-197	306	73	-144	359	86
Toscana	411	113	776	214	-60	305	84	-44	321	89
Umbria	231	266	164	189	8	-59	-68	0	-67	-77
Marche	172	112	287	188	15	130	85	0	115	75
Lazio	1100	207	1164	219	-115	-51	-10	-84	-20	-4
Abruzzo	26	20	204	156	54	232	178	28	207	158
Molise	180	559	43	134	21	-116	-362	14	-122	-382
Campania	2060	356	654	113	491	-915	-158	376	-1030	-178
Puglia	830	204	495	122	310	-25	-6	229	-106	-26
Basilicata	1365	2298	72	121	46	-1248	-2100	34	-1259	-2120
Calabria	963	481	215	107	181	-567	-283	141	-607	-303
Totale	9839		9839	198*	1125**	3226**		824	3443**	

* Media

**Somma dei valori positivi

Elaborazioni degli autori su dati ISSiPRA, CPT e Dipartimento delle finanze

nens
nuova economia
nuova società

Dottrina e prassi di un federalismo consapevole

Dossier Nens

Novembre 2008

Dottrina e prassi di un federalismo consapevole

Dossier Nens
Novembre 2008

SOMMARIO

Premessa		Pag. 2
1.	*Dottrina e prassi di un federalismo consapevole*	Pag. 4
2.	*Conflitto e territorialità*	Pag. 13
3.	*Analisi delle risorse disponibili*	Pag. 20
4.	*Il Ddl Calderoli: limiti e contraddizioni*	Pag. 25
5.	*Incertezze e ambiguità dei "costi standard". L'esempio della Sanità*	Pag. 36
Appendice- L'articolo 117 della Costituzione: testi a confronto		Pag. 39

Premessa

Il percorso parlamentare della delega presentata dal ministro Calderoli per la riforma federale del sistema fiscale italiano è ai nastri di partenza. L'importanza di questo passaggio è indiscutibile: la delega prevede profondi cambiamenti che riguardano sia il prelievo tributario sia la distribuzione delle risorse sull'intero territorio nazionale. Dall'assetto che verrà definito con le norme delegate dipenderanno non soltanto gli equilibri di finanza pubblica, ma anche il livello e la qualità dei servizi erogati ai cittadini, nonché l'efficienza delle più diffuse ramificazioni della pubblica amministrazione.

Si tratta di un intervento di grande complessità che deve completare la riforma del Titolo V della Costituzione varata nel 2001 e la cui necessità e urgenza è da anni asserita da numerose componenti della politica nazionale, anche se non sempre è parso che gli assertori avessero piena consapevolezza delle molte implicazioni di cui è indispensabile tenere conto.

In questa circostanza, Nens ha ritenuto utile produrre un esame attento di che cosa sia un sistema fiscale federale, quali problemi debbano essere affrontati e risolti per introdurlo in maniera efficace evitando conseguenze che potrebbero essere molto gravi, e alla luce di questa analisi analizzando il testo di legge che il Parlamento deve discutere e approvare.

Le ragioni di perplessità che sono emerse sono numerose ed è forte la preoccupazione per il risultato che potrà scaturire da questa impresa sia dal punto di vista della parità di trattamento dei cittadini, sia per quanto riguarda il vincolo posto dalle risorse disponibili. Il rischio più evidente (e l'obiettivo della normativa) è quello di determinare un significativo incremento delle risorse destinate al Nord, che potrà comportare un aumento della spesa pubblica complessiva che potrà essere coperto o con un aumento della pressione tributaria su tutti i cittadini o con un incremento del deficit o con una drastica riduzione dei servizi medi erogati o, più probabilmente, con una riduzione delle risorse disponibili per le regioni meridionali. Del tutto incerto è il modo in cui dovrebbe essere assicurata la perequazione necessaria per colmare il gap delle regioni più povere, cioè quelle del Mezzogiorno, le quali, contrariamente a quanto spesso si sente ripetere, non sono affatto quelle che spendono di più né quelle che pagano meno tasse, come è documentato dai dati riportati in questo dossier.

Inoltre, l'esperienza di decentramento fiscale e devoluzione attuata in altri Paesi mostra in realtà che "vi è sufficiente evidenza empirica per prospettare una relazione tra iniziative di devoluzione e aumento delle diseguaglianze"[1]

Infine, l'introduzione di una "riserva di aliquota" e le altre misure previste in materia di Irpef a favore degli enti decentrati introdurrebbe un meccanismo capace di stravolgere gravemente l'impianto dell'imposta sui redditi personali creando gravi squilibri fra i cittadini.

L'impianto complessivo del disegno di legge presenta contemporaneamente elementi di eccessiva macchinosità e indicazioni estremamente generiche che lasciano spazio alle più diverse formule attuative il cui segno può essere decisivo ai fini dei risultati che si intendono raggiungere.

Date queste premesse, il lavoro prodotto da Nens può fornire a chi dovrà decidere un utile retroterra per compiere scelte che non accentuino i già pesanti squilibri territoriali né producano nuove penalizzazioni all'intera collettività nazionale. In ogni caso, per fornire una valutazione più precisa sarebbe necessario disporre di dati analitici e disaggregati che oggi semplicemente non esistono, sicché l'eventuale emanazione di decreti delegati in assenza della possibilità di simularne adeguatamente gli effetti può risultare molto pericolosa.

[1] A. *Rodriguez-Pose e N. Gill, 2003, citato più avanti in questo dossier.*

1

Dottrina e prassi di un federalismo consapevole

"The Federal system was created with the intention of combining the different advantages which result from the magnitude and the littleness of nations."

A. de Tocqueville- Democracy in America

1.1. L'assetto federale o unitario di un Paese ha a che vedere con la distribuzione dei poteri e delle responsabilità di governo all'interno della stessa nazione. Il federalismo fiscale riguarda inoltre l'analisi dei rapporti finanziari tra diversi livelli di governo, presenti all'interno dello Stato, che transitano attraverso il bilancio pubblico.

Da un punto di vista economico - l'unico di cui ci occupiamo in questa sede- vi sono vantaggi economici che possono derivare sia da una maggiore dimensione del territorio e quindi della popolazione coinvolta nelle decisioni, sia viceversa da dimensioni più ridotte. Esistono infatti beni pubblici che non possono che essere prodotti a livello di governo centrale sia perché comportano benefici per l'intera popolazione, sia perché la produzione centralizzata produce economie di scala (risparmi di costi). Al contrario i beni e servizi che forniscono benefici prevalentemente a livello locale possono essere prodotti in modo più efficiente e consapevole da parte di enti decentrati. **Da un punto di vista economico, quindi, il federalismo è essenzialmente un problema di efficienza.**

1.2. In concreto non vi sono particolari incertezze per quanto riguarda l'attribuzione al governo centrale delle responsabilità piena in materie quali la difesa nazionale, la politica estera, le infrastrutture nazionali, le reti, le politiche redistributive e macroeconomiche, la giustizia, i reati più gravi e il controllo della criminalità organizzata, le strategie sanitarie di fondo (vaccinazioni ecc..)…... Lo stesso vale per la politica monetaria che non solo è di ovvia titolarità del governo centrale, ma che tende essa stessa a trasformarsi in una funzione soprannazionale col procedere della globalizzazione economica. Ciò significa che esistono beni pubblici globali che trascendono anche il livello statuale e tendono a diventare oggetto di attenzione soprannazionale: è il caso del riscaldamento globale,

della lotta al terrorismo, delle regole per il commercio mondiale e in prospettiva della regolamentazione dei mercati finanziari ecc…

Tutte le altre attività pubbliche possono invece essere esercitate a livello di centri decisionali minori e in modo concorrente col governo centrale. Tuttavia in proposito si pongono almeno due questioni

a) **l'attribuzione delle funzioni a livello nazionale, sub-nazionale o soprannazionale non è una soluzione permanente o immutabile nel tempo, ma dipende dall'evoluzione storica di fenomeni complessi;**
b) **le attività sicuramente attribuibili per intero alle regioni, province e altri enti locali sono molto poche**, in quanto quasi tutte le attività pubbliche producono costi e benefici al di fuori del perimetro dell'ente stesso e quindi beneficiano o penalizzano individui che non risiedono nel territorio e che non hanno quindi partecipato alle scelte politiche e finanziarie relative. Infatti la preferibilità di un assetto di governo decentrato rispetto ad uno centralizzato risiede nel fatto che gli amministratori locali dovrebbero essere giudici migliori delle preferenze dei propri cittadini, rispetto a quelli di un governo centrale più distante. Ciò aumenterebbe l'efficienza complessiva (benessere) della collettività, a condizione che i costi e i benefici delle singole iniziative fossero strettamente limitati agli abitanti della circoscrizione considerata. Ciò non avviene quasi mai (salvo per situazioni limitate come la raccolta (non lo smaltimento) di rifiuti, l'illuminazione delle strade, l'arredo urbano, i giardini, ecc..) La maggior parte delle attività invece produce effetti anche al di fuori dei confini della circoscrizione di riferimento. Questo è il motivo per cui in tutti gli ordinamenti, per finanziare le spese degli enti decentrati, oltre alle entrate proprie si fa ricorso a trasferimenti (condizionati, o incondizionati) dagli enti territoriali maggiori verso quelli minori. **In altre parole, esistono (e sono agevolmente individuabili) funzioni tipiche dei governi centrali (esclusive) ma molto meno facilmente individuabili sono le eventuali funzioni esclusive degli enti decentrati.**

1.3. Ciò rappresenta il limite più evidente (e pericoloso) della riforma del titolo V della Costituzione (approvato nel 2001) e non è un caso che la proposta di revisione approvata nella XIV Legislatura, ancorché respinta in sede di referendum, modificava (e per questa parte migliorava) l'elenco analitico dell'art. 117, introducendo tra l'altro il concetto di interesse nazionale, del tutto indispensabile in un contesto di condivisione dei poteri che se non è regolato potrebbe portare alla paralisi decisionale, o alla disintegrazione nazionale (per un confronto tra le diverse proposte di revisione costituzionale V. Appendice).

Meglio sarebbe stato in verità limitarsi ad inserire nella costituzione il principio di sussidiarietà tra diversi livelli di governo (al fine della ripartizione delle funzioni,) e l'interesse nazionale, e lasciare alla legge ordinaria e ad accordi (regolamenti) tra gli enti la definizione puntuale delle materie concorrenti o esclusive. Si sarebbe così evitato di compiere errori evidenti, come quelli relativi alle competenze per le reti nazionali di energia, trasporto e comunicazione, l'ordinamento delle professioni, la sicurezza del lavoro e dei prodotti, la regolamentazione dei mercati, la previdenza integrativa, la tutela del patrimonio artistico.

L'altro limite serio della riforma del 2001, rispetto ai suggerimenti della teoria, riguarda l'apparente impossibilità di utilizzare trasferimenti diversi da quelli perequativi nei rapporti intergovernativi. Ciò può provocare inefficienze piuttosto serie, dal momento che non poche delle attività locali producono benefici a persone diverse dei residenti e quindi in assenza di un sostegno esterno tenderebbero ad essere sottodimensionate[2].

Concludendo su questo punto, **il decentramento fiscale**- che riguarda sia la spesa pubblica che la modalità del suo finanziamento- **è un'esigenza ineliminabile di qualsiasi stato per ragioni di efficienza, semplicità e trasparenza indipendentemente dall'asseto federale o meno delle costituzioni**. Un certo grado di decentramento (devoluzione) esiste quindi dovunque anche se esso è in concreto piuttosto variabile: di fatto, i grandi Paesi, di grande estensione, con elevata popolazione tendono ad essere federali, quelli piccoli unitari. Tuttavia **esistono Stati federali con finanza piuttosto accentrata (come per es. l'Australia), e Stati unitari con finanze molto decentrate (per es. i paesi scandinavi), Stati federali solidi con forte governo centrale (Stati Uniti, Australia) o con strutture di governo deboli (paesi latino americani)[3].**

La debolezza del governo centrale rispetto a quelli locali comporta seri rischi per gli equilibri finanziari di quei paesi. Il confronto tra la stabilità degli Usa e le crisi finanziarie ricorrenti dei paesi latino- americani è troppo evidente per poter essere trascurata, ed è una indicazione valida anche per il nostro paese.

---

[2] *Da questo punto di vista una revisione del Titolo V sarebbe sicuramente necessaria.*

[3] *Un indicatore di decentramento fiscale a cui si fa riferimento a livello internazionale* **è dato dal rapporto tra il livello di spesa sub-nazionale e la spesa pubblica complessiva. Dalle applicazioni OCSE di tale indice sono spesso emersi risultati a prima vista paradossali: Stati nazionali considerati unitari, quali ad esempio, la Danimarca, registrano quote di spesa sub- nazionale molto più elevate di Stati ufficialmente federali: 58,5% in Danimarca a fronte del 31,7% in Italia e del 37,5% in Germania..**

Il grado di autonomia finanziaria degli enti è rappresentato dal rapporto tra risorse disponibili e spesa locale. Tale indicatore evidenzia che **il decentramento della spesa è sempre più elevato di quello delle entrate.**

L'aspetto problematico dell'analisi risiede nel fatto che il decentramento della spesa ed il decentramento della funzione impositiva fanno riferimento a criteri e motivazioni distinte. In particolare, a fronte di teorie economiche favorevoli al decentramento di talune funzioni di spesa (specie quelle relative all'allocazione dei servizi pubblici), sono in molti a sostenere l'inopportunità del decentramento dell'autonomia impositiva alla luce della natura e dell'impatto economico della maggior parte dei tributi.

1.4 Per quanto riguarda il finanziamento delle spese locali c'è un ampio consenso teorico sul fatto che la titolarità di poteri di spesa deve essere collegata esplicitamente e in modo visibile alle responsabilità di bilancio e di tassazione. I bilanci degli enti decentrati dovrebbero essere deliberati in pareggio (sia ex-ante che ex-post) o comunque le possibilità di indebitamento dovrebbero essere limitate e controllate, e **l'autonomia tributaria deve essere effettiva: i cittadini devono poter valutare i comportamenti finanziari dei propri governanti non solo a livello centrale, ma anche decentrato e periferico.** Quindi gli enti decentrati dovrebbero disporre di imposte autonome e/o di una autonoma possibilità di variare aliquote relative ad imposte erariali. In sostanza il finanziamento delle spese locali si articola (in teoria e in pratica) su diversi strumenti tecnici: imposte proprie, sovrimposte (o addizionali) a tributi erariali (o a basi imponibili erariali), devoluzione di imposte erariali agli enti locali, compartecipazione al gettito di tributi erariali, trasferimenti dallo Stato agli enti decentrati, e da questi ultimi a quelli di ordine inferiore.

Le caratteristiche delle imposte locali devono essere tali da non creare distorsioni (di rilievo) e inefficienze. Ciò significa che sarebbe opportuno **evitare di tassare a livello locale i fattori della produzione più mobili** (capitale) che in caso di tassazione differenziata potrebbero trasferirsi agevolmente in altre giurisdizioni; analogamente **andrebbero escluse le basi imponibili più sensibili alle variazioni congiunturali e le basi imponibili meno uniformemente distribuite a livello territoriale** (per limitare lo sforzo di perequazione che altrimenti si renderebbe necessario). Nel caso di imposte locali su basi imponibili tassate anche a livello nazionale sarebbe bene fare in modo che tali basi imponibili non si differenzino se non in misura trascurabile da quelle nazionali (per evitare distorsioni economiche e costi amministrativi aggiuntivi). Le tariffe o i prelievi collegati ai servizi sono invece *ovvi* candidati all'esercizio dell'autonomia impositiva.

Questi principi portano ad escludere dalla titolarità degli enti decentrati le imposte sui redditi da capitale, le imposte progressive e – entro certi limiti - le imposte sulle imprese. Questo è il motivo per cui **in tutto il mondo la fonte di finanziamento principale degli enti locali è il patrimonio immobiliare, o i prelievi collegati a servizi ricevuti** Per quanto riguarda le imposte personali sul reddito non è consigliabile andare oltre le addizionali alle imposte erariali o modeste quote di compartecipazione, sia per la loro funzione redistributiva (che va lasciata a livello centrale), sia per la variabilità del gettito sul territorio: in Svezia **–** per esempio**-** si ripartisce tra gli enti locali solo il gettito derivante dalla prima aliquota dell'Irpef locale (e cioè una quota proporzionale). Per quanto riguarda le imprese la tassazione può avvenire purché sia moderata, uniforme sul territorio, e con ampia base imponibile. Questo è il motivo che ha indotto uno dei principali esperti di federalismo fiscale a definire l'Irap italiana: " la migliore approssimazione ad una buona imposta locale sulle imprese che oggi esiste".[4]

1.5 Alla luce delle considerazioni precedenti risulta che in Italia **non c'è bisogno di introdurre ex novo il federalismo fiscale perché esso già esiste (e da tempo)**. Si tratta, piuttosto, di completarlo coordinando, migliorando e integrando i diversi istituti esistenti . Infatti la redistribuzione dei poteri tra centro e periferia è avvenuta con l'approvazione del titolo V della Costituzione, e l'attribuzione di autonomia impositiva e finanziaria con le riforme tributarie degli anni '90. La situazione attuale è descritta nel prospetto seguente.

Le Regioni dispongono dei seguenti tributi:

a) **IRAP;**
b) **Addizionale regionale all'Irpef;**
c) **Addizionale regionale all'imposta di consumo sul gas metano e relativa imposta sostitutiva;**
d) **Addizionale regionale sui canoni statali per le utenze di acqua pubblica;**
e) **Tassa di abilitazione all'esercizio professionale;**
f) **Imposta regionale sulle concessioni statali dei beni del demanio marittimo;**
g) **Tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi;**
h) **Imposta regionale sulle emissioni sonore degli aeromobili;**
i) **Imposta regionale sulle concessioni statali per l'occupazione e l'uso dei beni del demanio e del patrimonio indisponibile;**
j) **Tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche regionali;**
k) **Tassa regionale per il diritto allo studio universitario;**
l) **Tasse automobilistiche regionali;**
m) **Tasse sulle concessioni regionali.**

Alle Regioni a statuto ordinario sono assegnate anche una compartecipazione al gettito dell'IVA ed una compartecipazione all'accisa sulla benzina per autotrazione.

[4] V. Bird**; A New look at local business taxes- Tax Notes international- 2003.**

Le Province dispongono dei seguenti tributi

a) **Imposta provinciale sulle formalità di trascrizione, iscrizione e annotazione dei veicoli richieste al pubblico registro automobilistico;**

b) **Tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche nelle province;**

c) **Addizionale provinciale all'accisa sull'energia elettrica;**

d) **Compartecipazione al gettito del tributo speciale regionale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi (in misura pari al 10%);**

e) **Tributo per l'esercizio delle funzioni di tutela, protezione ed igiene dell'ambiente.**

Alle Province spetta una compartecipazione al gettito Irpef

I Comuni dispongono dei seguenti tributi

a) **Imposta Comunale sugli Immobili (ICI);**

b) **Imposta di scopo;**

c) **Imposta comunale sulla pubblicità e diritto sulle pubbliche affissioni;**

d) **Tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche dei Comuni (TOSAP);**

e) **Tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani interni (in alternativa alle tariffe) (TARSU);**

f) **Canone per i servizi di depurazione e scarico delle acque;**

g) **Addizionale comunale all'Irpef;**

h) **Addizionale comunale all'accisa sull'energia elettrica;**

i) **Addizionale comunale sui diritti d'imbarco di passeggeri sugli aeromobili, limitatamente alla quota dei proventi spettante ai comuni ai sensi dell'articolo 2, comma 11, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, e successive modificazioni.**

Anche i Comuni sono titolari di una compartecipazione al gettito Irpef.

Quanto detto trova conferma nei dati statistici disponibili che indicano una autonomia finanziaria e relativa alle entrate fiscali, crescente nel tempo come risulta dalle Tavole. 1.1 e 1.2

Tav. 1.1

Quota delle entrate tributarie sul totale delle entrate delle Amministrazioni locali

1990	1995	2000	2006
15,0	24,5	44,1	44,2

Tav. 1.2

Quota delle entrate tributarie (escluse compartecipazioni) delle amministrazioni decentrate sul totale delle entrate tributarie delle amministrazioni pubbliche

Fonte: Fmi

1990	1995	2000	2006
8,2	**11,7**	**20,6**	**21,9**

In sostanza in 10 anni (1990-2000) le entrate tributarie proprie delle amministrazioni locali sono triplicate. Ciò appare particolarmente significativo se il dato italiano si confronta con quello di altri Paesi europei (Tav, 1.3.) sia a regime federale sia a regime centralizzato **rispetto ai quali il grado di autonomia esistente in Italia risulta nettamente superiore.**

Tav. 1.3.

Quota delle entrate tributarie (escluse compartecipazioni) delle amministrazioni decentrate sul totale delle entrate tributarie in alcuni Paesi europei

Fonte: Fmi

	*Germania **	*Austria**	*Spagna**	*Regno Unito***
1995	**12,9**	**15,8**	**12,3**	**4,4**
2000	**8,5**	**14,9**	**12,6**	**4,6**
2006	**11,8**	**14,1**	**11,9**	**5,4**

* ***Stati federali o con ampia autonomia delle amministrazioni decentrate***
** ***Stati unitari ma con alcune regioni dotate di autonomia amministrativa***

contrario la quota di spesa degli enti decentrati sul totale della spesa pubblica primaria è rimasta praticamente costante (Tav. 1.4)

Tav. 1.4

Quota delle spese locali sulla spesa pubblica totale primaria

	1990	2000	2006
• Regioni	19,6	19,2	21,2
• Comune province	11,3	11,0	11,1
Totale	30,9	30,2	33,3

Il livello del 30-33% è molto elevato e indica che, esclusi gli interessi e la spesa per le pensioni, le risorse disponibili utilizzate per finanziare i servizi pubblici già oggi si ripartiscono tra Stato centrale e amministrazioni locali in maniera paritaria (50% +50%).

Data la presenza di trasferimenti, come si è già detto, **in tutto il mondo l'autonomia tributaria è sempre inferiore al costo dei servizi forniti e delle funzioni svolte**; in altre parole il gettito tributario è sempre inferiore alla spesa complessiva; ciò accade anche in Italia (v Tav. 1.2 in confronto con Tav. 1.3)

1.6. Il controllo dell'indebitamento degli enti decentrati è cruciale per la finanza locale sia degli stati unitari che federali. Il problema riguarda sia la stabilità della finanza pubblica complessiva, sia il fatto che le politiche macroeconomiche non possono che essere di titolarità dei governi centrali. Il rischio di *moral hazard* nel caso in cui sia lo Stato centrale a doversi fare carico dei costi di un eventuale fallimento di un ente decentrato sono evidenti: gli amministratori locali non avrebbero incentivi adeguati ad essere finanziariamente responsabili. **Le regole, i limiti e il controllo dovrebbero quindi essere stringenti:** è sufficiente riflettere ai casi di **insolvenza di alcuni enti locali** in Italia (ultimo esempio i Comuni di Taranto e di Catania), ai **disavanzi nella spesa sanitaria** di non poche Regioni, **o all'uso – non sempre consapevole - di strumenti finanziari che hanno l'obbiettivo e l'effetto di spostare il pagamento degli interessi a carico delle future amministrazioni,** per rendersi conto che il problema è molto serio e andrebbe esplicitamente considerato e studiato a fondo, ancor più in presenza di mercati finanziari globali.

Una modalità pratica per il controllo dell'indebitamento degli enti decentrati *potrebbe* essere rappresentata da un meccanismo analogo a quello adottato in Europa per il controllo del patto di stabilità interno, con il Tesoro che dovrebbe svolgere il ruolo di Eurostat, e con procedure puntuali da rispettare da parte degli enti, e relative sanzioni.

1.7. Il decentramento fiscale pone anche **rilevanti problemi di carattere amministrativo**. Se si attribuisce agli enti decentrati un autonomo potere di accertamento o di riscossione si possono creare duplicazioni di costi e strutture amministrative. L'opportunità di limitare al massimo una gestione dualistica del sistema tributario è esplicitamente e generalmente riconosciuta dalla letteratura economica specializzata. Una gestione amministrativa autonoma può essere preferibile per le tariffe, i canoni, le imposte locali minori (pubblicità, occupazione del suolo pubblico …) ed eventualmente per le imposte sul patrimonio. Per tutti gli altri prelievi sembra preferibile una gestione centralizzata.

Una sintesi del dibattito in proposito è contenuta nella tabella che segue che sintetizza vantaggi e svantaggi delle diverse opzioni organizzative. Prima di compiere scelte affrettate sarebbe bene riflettere attentamente sulle conseguenze. **La soluzione migliore è probabilmente quella di mantenere un'unica amministrazione centralizzata, prevedendo una collaborazione sistematica con le autorità locali.**

VANTAGGI E SVANTAGGI DELLA DIVERSA DISTRIBUZIONE DELLE RESPONSABILITA' AMMINISTRATIVE

La tabella è tratta da Vehorn C. L. E Ahmad E. ; Tax Administration in Ter Minasian T. (edu) Fiscal Federalism in Theory and Pratice, IMF, 1997

A. Amministrazione affidata al governo centrale

Vantaggi	*Svantaggi*
• *Una sola organizzazione* • *Chiare line gerarchiche* • *Identiche procedure* • *Regole uniformi* • *Un unico sistema informativo e un unico archivio per contribuente* • *Nessun bisogno di scambi di informazioni tra amministrazioni* • *Maggiore facilità nell'individuazione di dichiarazioni non corrette* • *Stesso trattamento dei contribuenti negli accertamenti, riscossione , contenzioso* • *Maggiore semplicità nell'accertamento dell'intera posizione fiscale dei contribuenti* • *Stessa formazione dei funzionari e dei consulenti*	• *Impressione di un minore controllo locale sui redditi dei residenti*

B. Amministrazione fiscale decentrata

Vantaggi	*Svantaggi*
• *Maggiore responsabilità dei governanti locali negli obbiettivi di gettito* • *Maggiore flessibilità per gli amministratori locali* • *Più adeguata per alcune imposte (patrimonio)* • *Maggiore possibilità di tener conto dei vincoli politici* • *Maggiore possibilità degli amministratori locali di tener conto delle preferenze degli elettori*	• *Ostacoli alla efficienza/efficacia delle politiche macroeconomiche nazionali* • *Duplicazione di strutture personale, tempi, ecc.* • *Rischio di trattamento non uniforme dei contribuenti sul territorio nazionale* • *Rischio carenza di personale qualificato* • *Mancanza di coordinamento tra diversi livelli amministrativi e necessità di scambi di informazione* • *Maggiori costi di adempimento per i contribuenti*

2.

Il conflitto distributivo e le contraddizioni della territorialità

2.1. Una delle motivazioni più importanti alla base del processo di riforma verso il federalismo fiscale è il conflitto distributivo Nord-Sud, che si esplicita nella richiesta delle aree più ricche del paese di trattenere una quota maggiore dei tributi erariali incassati nel loro territorio. La riforma del 2001 fa suo questo punto di vista nell'attribuire, tra le fonti di finanziamento di Regioni ed Enti locali, un peso predominante alle "compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio". In questo, tra l'altro, ci si richiama al "cattivo esempio" dell'esperienza delle Regioni a statuto speciale che si trattengono anche (è il caso del Trentino Alto Adige) il 100% dei tributi erariali.

Il ricorso a compartecipazioni non è certo lo strumento migliore di finanziamento della spesa locale aggregata. Esso può essere giustificato dall'esigenza di dare stabilità dinamica all'ammontare di risorse destinato al finanziamento delle Autonomie, che se segue l'andamento del gettito di uno o più grandi tributi viene sottratto alla trattativa politica annuale tra Enti territoriali e Ministero del Tesoro. Tuttavia, il riferimento al territorio non produce alcun vantaggio ulteriore. **Trattandosi di tributi erariali non vi è neanche un effetto di maggiore responsabilizzazione di Regioni ed Enti locali: l'ammontare delle compartecipazioni non dipende dalla politica tributaria né dallo sforzo fiscale locale.**

L'unico vantaggio del riferimento al territorio è che con esso si dà trasparenza alla redistribuzione territoriale implicita in un sistema che finanzia prestazioni tendenzialmente uniformi (quali quelle sanitarie) con un prelievo tributario nell'insieme proporzionale o leggermente progressivo in un contesto in cui le regioni più povere hanno un reddito pro-capite che è circa la metà di quello delle regioni più ricche.

2.2. Un sistema dove la spesa è grosso modo proporzionale alla popolazione e il prelievo è grosso modo proporzionale al reddito ovviamente comporta che nelle aree più ricche il saldo tra prelievo e spesa sia positivo e viceversa nelle aree più povere. Questa è l'informazione contenuta nel cosiddetto "residuo fiscale", la differenza tra prelievo pro-capite e spesa pro-capite calcolata per le singole regioni (tabella 2.1.). Informazione che viene sintetizzata in un messaggio del tipo "sette regioni mantengono le altre". È davvero così? Quale idea di equità orizzontale si nasconde dietro questa impostazione?

Tav. 2.1
Il residuo fiscale pro-capite (entrate meno spese) nel 2006

Piemonte	1.372	Marche	1.432
Valle d'Aosta	- 4.163	Lazio	682
Lombardia	3.971	Abruzzo	- 872
Bolzano	- 559	Molise	- 2.121
Trento	- 998	Campania	-1.137
Veneto	3.267	Puglia	-1.404
Friuli V. G.	- 574	Basilicata	- 2.322
Liguria	- 530	Calabria	- 2.607
Emilia Romagna	3.625	Sicilia	- 2.648
Toscana	1.351	Sardegna	-1.415
Umbria	- 598		

Fonte: Conti pubblici territoriali

In realtà calcoli di dare/avere in termini di imposte e spesa pubblica hanno senso solo se riferiti a singoli individui. I territori non pagano imposte. L'equità orizzontale (trattare in modo uguale gli uguali) richiede che un contribuente con un reddito di 50.000 euro paghi le stesse imposte e riceva gli stessi benefici dalla spesa pubblica a prescindere dal suo luogo di residenza. Così, un cittadino ricco della Lombardia deve essere trattato esattamente nello stesso modo di un cittadino ricco della Puglia: esattamente come i ricchi della Lombardia anche i ricchi della Puglia "mantengono" i poveri delle due regioni. È irrilevante il fatto che in Lombardia vi sia una maggior concentrazione di ricchi.

L'impostazione alternativa, implicita nei calcoli territoriali del dare/avere, secondo cui due individui possono essere trattati in modo diverso solo perché è diversa la loro residenza, enfatizza l'appartenenza a una comunità territoriale ed è obiettivamente contraddittoria con il mantenimento di uno stato unitario (e a ogni nozione di equità propria del pensiero liberale e socialdemocratico). Tutto ciò non significa, naturalmente, che non sia possibile valutare la distribuzione territoriale della spesa pubblica e delle imposte, ma soltanto che i residui fiscali sono fuorvianti. Molto meglio considerare separatamente spese ed imposte e metterle in relazione a indicatori opportuni: le prime di fabbisogno, le seconde di capacità contributiva.

2.3. Se si guarda alle spese si scopre, in realtà, che, contrariamente a quanto molti ritengono, la distribuzione territoriale è ancora molto sperequata. Utilizzando i Conti pubblici territoriali (la fonte statistica usata da chi vuole calcolare i residui fiscali), fatto 100 il valore pro-capite medio nazionale della spesa pubblica (totale, erogata da amministrazioni centrali e locali), nelle Regioni a statuto ordinario del Nord e del Centro (con l'esclusione del Lazio) si spende 104-105, in quelle del

Sud 81; nelle Regioni a statuto speciale del Nord 132, in quelle del Sud 91. **Insomma mediamente la spesa è maggiore nel Centro-Nord; assolutamente sperequata è la situazione delle Regioni a statuto speciale del Nord, dove la spesa è del 64% più alta rispetto alle regioni a statuto ordinario del Sud (tavola 2.2).**

Tav. 2.2
Spesa pubblica pro-capite nel 2004

	Popolazione (milioni)	Spesa pro-capite (euro)	Spesa pro-capite numero indice (Italia=100)
Regioni a st. ord. Nord	24,0	11.843	103,8
Regioni a st. spec. Nord	2,3	15.019	131,7
Centro (escl. Lazio)	5,9	11.972	105,0
Lazio	5,2	14.485	127,0
Regioni a st. ord. Sud	14,1	9.192	80,6
Regioni a st. spec. Isole	6,7	10.328	90,6
Italia	58,2	11.406	100,0

Fonte: Conti pubblici territoriali

Indicazioni analoghe si ritrovano se si considerano altre fonti statistiche (quali i dati di competenza della spesa per la sanità e per l'istruzione): emerge sempre una relativa penalizzazione delle grandi regioni del Sud (vedi tavole 2.2 e 2.3).

Tav. 2.3
Sanità (dati di competenza) spesa regionale pro-capite
(in valore assoluto e numero indice, Italia = 100)

	2004 €	2004 Indice	2005 €	2005 Indice		2004 €	2004 Indice	2005 €	2005 Indice
Piemonte	1.654	106,8	1.659	100,9	*Marche*	1.506	97,3	1.539	93,6
Valle d'Aosta	1.707	110,3	1.821	110,8	*Lazio*	1.852	119,6	1.912	116,3
Lombardia	1.437	92,8	1.566	95,2	*Abruzzo*	1.511	97,6	1.725	104,9
Trentino Alto Adige	1.817	117,4	1.877	114,1	*Molise*	1.614	104,3	2.036	123,8
Veneto	1.491	96,3	1.602	97,4	*Campania*	1.518	98	1.669	101,5
Friuli Venezia Giulia	1.569	101,4	1.648	100,2	*Puglia*	1.337	86,4	1.514	92
Liguria	1.806	116,7	1.825	111	*Basilicata*	1.385	89,47	1.508	91,7
Emilia Romagna	1.630	105,3	1.692	102,9	*Calabria*	1.377	88,9	1.424	86,6
Toscana	1.583	102,3	1.642	99,9	*Sicilia*	1.497	96,7	1.560	94,9
Umbria	1.573	101,6	1.620	98,5	*Sardegna*	1.482	95,7	1.623	98,7
ITALIA	1.548	100	1.644	100					

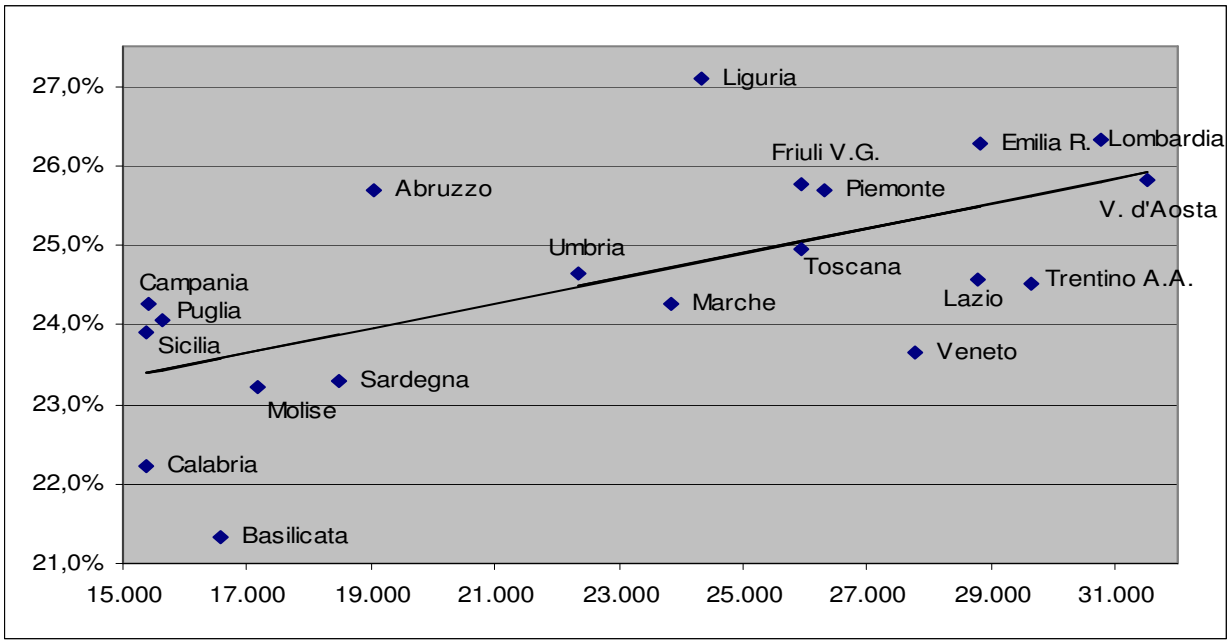
Tav. 2.4
Istruzione: spesa pubblica per studente (anno 2003)
(Dati in euro e numeri indice Italia = 100)

	Elementare €	Elementare Indici	Media inferiore €	Media inferiore Indici	Media superiore €	Media superiore Indici
Valle d'Aosta	8.727	134	9.136	140	8.809	136
Piemonte	7.088	109	6.929	106	6.754	104
Liguria	6.488	100	5.861	89	5.852	90
Lombardia	7.564	117	7.079	108	6.800	105
Veneto	6.994	108	6.609	101	6.876	106
Trentino Alto Adige	14.133	218	16.935	259	18.063	279
Friuli Venezia Giulia	6.760	104	6.852	105	7.154	111
Emilia Romagna	7.199	111	6.813	104	7.175	111
Toscana	6.940	107	6.556	100	6.946	107
Umbria	6.773	104	6.871	105	6.948	107
Marche	6.556	101	6.388	97	6.742	104
Lazio	6.232	96	6.077	93	6.545	101
Abruzzo	6.244	96	6.260	96	6.563	101
Molise	7.121	110	7.348	112	6.906	107
Campania	5.465	84	6.234	95	5.496	85
Puglia	5.133	79	5.598	85	5.906	91
Basilicata	6.954	107	7.236	110	6.528	101
Calabria	6.804	105	7.058	108	6.646	103
Sicilia	5.670	87	6.196	95	6.100	94
Sardegna	6.956	107	7.327	112	6.386	99
ITALIA	6.487	100	6.548	100	6.471	100

Fonte:MIPA-Invalsi

Riguardo alla distribuzione territoriale del carico tributario, è ovvio che se si guarda al gettito pro-capite vi è un chiaro fattore geografico. Tuttavia, se (come è corretto) si considera lo sforzo fiscale, misurato semplicemente dalla pressione tributaria (rapporto tra gettito delle imposte e Pil regionale), quel fattore, come risulta evidente dal grafico e dalla tabella che seguono, scompare: ad esempio,Campania e Puglia hanno una pressione tributaria analoga a quella del Trentino Alto Adige e più alta del Veneto.

Grafico 2.1.
Pressione tributaria regionale (Tributi erariali/Pil regionale) e Pil regionale pro capite
(Tributi erariali + Irap + Addizionale regionale Irpef)



Tav. 2.5
Imposte erariali, Irap e addizionale regionale Irpef 2004

	Gettito (euro) pro-capite	Pressione tributaria
Piemonte	6.757	25,7%
Valle d'Aosta	8.137	25,8%
Lombardia	8.095	26,3%
Trentino Alto Adige	7.264	24,5%
Veneto	6.571	23,7%
Friuli Venezia Giulia	6.685	25,8%
Liguria	6.591	27,1%
Emilia Romagna	7.567	26,3%
Toscana	6.473	25,0%
Umbria	5.509	24,6%
Marche	5.783	24,3%
Lazio	7.071	24,6%
Abruzzo	4.897	25,7%
Molise	3.984	23,2%
Campania	3.739	24,3%
Puglia	3.762	24,1%
Basilicata	3.530	21,3%
Calabria	3.418	22,2%
Sicilia	3.674	23,9%
Sardegna	4.305	23,3%
TOTALE	**5.942**	**25,0%**

In definitiva, i dati dimostrano che nel Sud la spesa pubblica è più bassa della media nazionale e lo sforzo fiscale non è inferiore alla media. Tuttavia, il senso comune (in buona parte giustificato) associa al Meridione assistenzialismo e cattiva amministrazione (gli ultimi esempi ovvi sono Napoli, Taranto, Catania, ecc.). Ciò è alla base della rottura del sentimento unitario nazionale e della spinta verso il federalismo. Contribuisce, naturalmente che l'incapacità dello Stato centrale di controllare e intervenire con poteri sostitutivi (la riforma Titolo V non aiuta, ma il problema certamente è più profondo). Questione meridionale e questione settentrionale sono due facce della stessa medaglia che è illusorio pensare di poter risolvere con il federalismo: **nel contesto italiano l'attuazione del federalismo va quindi utilizzata soprattutto come un'occasione per consentire e promuovere maggiore efficienza, responsabilità e trasparenza da parte degli operatori pubblici. Ciò potrà avvenire soltanto nel contesto di una ritrovata solidarietà nazionale.** Tanto più che, contrariamente a quello che a volte si sente dire, l'evidenza empirica internazionale mostra che devoluzione di competenze e decentramento fiscale sono associati a un incremento delle divergenze e disuguaglianze territoriali, non viceversa

Rodriguez-Pose e Gill (2003) analizzano l'evoluzione delle disparità regionali e dei processi di decentramento fiscale in Brasile, Cina, India Messico Spagna e Stati Uniti e giungono alla conclusione che **vi è "sufficiente evidenza empirica per sospettare una relazione tra iniziative di devoluzione e aumento delle diseguaglianze".** I processi di decentramento hanno costi impliciti di natura fiscale, politica ed amministrativa che ricadono più pesantemente su quelle regioni che presentano minori capacità di aggiustamento. La contrazione dei trasferimenti dal centro e una maggiore enfasi sull'autonomia tributaria locale sono entrambi fattori che promuovono le disuguaglianze territoriali. L'attribuzione di poteri maggiori ai governi locali avvantaggia in misura più che proporzionale i governi locali più ricchi che tendenzialmente esercitano una maggiore influenza politica. Le capacità amministrativa in genere e, in particolare, il grado con cui i politici locali possono essere responsabilizzati rispetto ai cittadini tende ad essere maggiore nelle regioni più sviluppate economicamente (dove di solito è anche più sviluppata la società civile). **"La tendenza globale verso la devoluzione riflette una sottile ma profonda rinuncia al tradizionale ruolo equalizzatore del governo nazionale (…) che conduce a un maggior sviluppo di regioni inizialmente ricche e potenti a danno di aree più povere"**[5]

[5] **A. Rodriguez-Pose e N. Gill, "Is there a global link between regional disparities and devolution?", *Research Papers in Environmental and Spatial Analysis*, n. 79, London School of Economics.**

In conclusione, considerando il dibattito corrente r alla luce dei dati disponibili e delle esperienze concrete di altri paesi, netta è l'impressione (che speriamo possa essere smentita dai fatti) che l'obiettivo finale della proposta di federalismo fiscale in Italia si esaurisca nel tentativo di sottrarre risorse allo Stato centrale e/o alle Regioni meridionali a beneficio delle regioni del Nord.

3
Analisi delle risorse disponibili

3.1. Nel dibattito politico corrente l'obiettivo del federalismo fiscale sembra essere quello di assicurare ulteriori spazi di autonomia decisionale e finanziaria agli enti decentrati. Inoltre la riforma viene presentata come un'iniziativa in grado, al contempo, di riconoscere maggiori risorse alle "efficienti" Regioni del nord ed assicurare continuità alle disponibilità finanziarie delle Regioni del sud (al netto dell'eliminazione degli "sprechi"); il tutto senza inasprire la pressione fiscale da parte dell'erario.

Tale proposito confligge, tuttavia, con gli impegni presi dal nostro Paese a livello comunitario per quanto concerne gli obiettivi di finanza pubblica, nonché con l'attuale condizione dei conti pubblici nazionali e più in generale con la disponibilità delle risorse.

Senza ricorrere in questa sede ad un'analisi dettagliata delle singole voci di spesa, basta osservare i dati riportati nel bilancio finanziario dello Stato per l'anno 2008, registrati secondo la nuova classificazione per missioni e programmi, per dimostrare che **le risorse di cui attualmente lo Stato centrale dispone sono appena sufficienti a finanziare le funzioni che esso è chiamato a svolgere.**

Da ciò deriva che ogni ulteriore decentramento di risorse in favore dei diversi enti territoriali non può avvenire senza un contestuale decentramento delle funzioni amministrative al cui finanziamento tali risorse sono attualmente preposte.
D'altra parte, poiché, come si è detto, il nostro ordinamento garantisce già alle Regioni ed agli Enti locali un buon margine di autonomia decisionale e finanziaria, le ulteriori funzioni amministrative che si potrebbe decidere di delegare ai livelli inferiori di governo sono poche, finanziariamente non rilevanti e fondamentalmente riconducibili alla più volte paventata regionalizzazione dell'istruzione.

A riprova di ciò basta osservare i dati riportati in tabella:

Tab. 3.1

La ripartizione della spesa statale

	Migliaia di euro
TOTALE DELLE SPESE	**730.838**
SPESA PER INTERESSI	**78.146.895**
TOTALE SPESE AL NETTO DEGLI INTERESSI	**652.691.184**
MISSIONI:	
DIFESA	**19.021.872**
ORDINE PUBBLICO E SICUREZZA	**9.375.037**
GIUSTIZIA	**7.278.169**
COMMERCIO INTERNAZIONALE	**264.807**
RICERCA ED INNOVAZIONE	**4.091.682**
ISTRUZIONE UNIVERSITARIA	**8.682.806**
L'ITALIA IN EUROPA E NEL MONDO (MEF)	**27.186.988**
TUTELA DELLA SALUTE	**927.660**
ORGANI COSTITUZIONALI E PCM (MEF)	**3.340.999**
DEBITO PUBBLICO	**198.158.171**
AMMINISTRAZIONE GENERALE E SUPPORTO DELLA RAPPRESENTANZA GENERALE DEL GOVERNO E DELLO STATO SUL TERRITORIO	**352.037**
DIRITTO ALLA MOBILITA'	**10.966.551**
COMPETITIVITA' E SVILUPPO DELLE IMPRESE	**4.065.441**
REGOLAZIONE DEI MERCATI	**16.397**
SVILUPPO E RIEQUILIBRIO TERRITORIALE	**4.689.130**
INFRASTRUTTURE PUBBLICHE E LOGISTICA	**3.245.130**
COMUNICAZIONI	**1.386.130**
DIRITTI SOCIALI SOLIDARIETA' E FAMIGLIA	**24.284.078**
POLITICHE PREVIDENZIALI	**68.216.057**
IMMIGRAZIONE	**1.557.930**
SERVIZI ISTITUZIONALI E GENERALI DELLE PA	**2.841.648**
POLITICHE ECONOMICO-FINANZIARIE E DI BILANCIO	**63.141.337**
TOTALE	**463.090.057**
SPESA RESIDUA	**189.601.127**
di cui ***RELAZIONI FINANZIARIE CON LE AUTONOMIE TERRITORIALI***	**113.464.878**
SPESA RESIDUA AL NETTO DELLE RELAZIONI CON LE AUTONOMIE TERRITORIALI	**76.136.249**

3.2. I dati riportati in tabella sono quelli contenuti nella Legge di bilancio per il 2008[6], allegato A1, "Ripartizione divisione per Ministero delle spese di bilancio di competenza anno finanziario 2008" in migliaia di euro. L'aggregazione delle spese per missioni istituzionali consente una lettura più semplice ed immediata delle voci di bilancio, sebbene, come contropartita, costringa ad un elevato grado di approssimazione nell'individuazione della destinazione esatta degli stanziamenti, nonché dei soggetti responsabili dell'effettiva gestione delle risorse. Questa difficoltà emerge, in particolare, quando si cerca di distinguere tra spese statali e spese decentrate a fronte dello stanziamento per una data missione istituzionale. Il totale delle spese indicato in testa alla tabella rappresenta l'insieme delle spese di tutte le Amministrazioni pubbliche, compresi i livelli decentrati di governo; i 113 miliardi che vengono riportati sotto la voce "relazioni finanziarie con le autonomie territoriali" sono, dunque, solo una parte (circa la metà) della spesa addebitabile agli enti decentrati, che costituisce, invece, un terzo della spesa primaria complessiva. Questo implica, pertanto, che una quota significativa della spesa locale è distribuita tra le diverse missioni istituzionali che nella nuova classificazione per missioni e programmi sono imputate allo Stato centrale.

Questa precisazione, finalizzata ad offrire una maggiore comprensione dei dati utilizzati, non inficia le conclusioni raggiunte da questa dimostrazione contabile. L'obiettivo, infatti, è quello di dimostrare come, a fronte di un dato livello di spesa pubblica, una volta sottratti ad esso le spese per il servizio del debito, **le spese collegate all'esercizio di funzioni che per loro intrinseca natura richiedono un intervento dello Stato centrale e le spese che sono già di responsabilità degli enti decentrati, le risorse destinabili ad un ulteriore processo di devoluzione sono estremamente esigue e la loro assegnazione non potrebbe prescindere da un contestuale trasferimento di ulteriori funzioni amministrative.**

A fronte di un ammontare complessivo di spese pari a oltre 730 miliardi di euro, le entrate pubbliche complessive sono pari a 744.470 milioni di euro[7]. Si è, innanzitutto, esclusa la voce di spesa rappresentata dal costo del servizio del debito pubblico, la cui gestione è interamente demandata allo Stato centrale. Successivamente, si è proceduto ad escludere dalla spesa primaria (spesa al netto degli interessi) tutte le voci di spesa riconducibili a missioni istituzionali di carattere spiccatamente centralistico, quali la difesa, la giustizia, gli affari esteri, il commercio internazionale ecc..

6 Legge n. 245 del 24 dicembre 2007, pubblicata nella GURI n. 300 del 28 dicembre 2007.
7 Conto della PA a legislazione vigente; Relazione Previsionale e Programmatica per il 2008.

Per quanto attiene la voce di spesa relativa alla missione "tutela della salute", è opportuno precisare che l'ammontare iscritto corrisponde alle funzioni esclusivamente esercitate centralmente dal Ministero della Salute[8] a cui dovrebbero aggiungersi o circa nove miliardi di euro di competenza del Ministero Economia e Finanze destinati al finanziamento della spesa sanitaria e che, nella tabella in esame, sono ricompresi all'interno della voce "Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali".

Una volta sottratte le spese per missioni istituzionali nazionali dalla spesa primaria, ed ottenuto così un ammontare di spesa residua pari ad oltre 189 miliardi di euro, si procede a sottrarre la voce di spesa relativa ai rapporti finanziari con gli enti decentrati.

Le "Relazioni con le autonomie territoriali" ricomprendono una quota di spese pari a circa 99 miliardi di euro di competenza del Ministero dell'Economia e delle Finanze, ed una quota di circa 14.500 milioni di euro di competenza del Ministero dell'Interno gestita in forma di trasferimenti a carattere generale ad Enti locali. Si è deciso di sottrarre questa quota di risorse dal totale della spesa pubblica, e quindi di non considerarla disponibile ai fini di un progetto di devoluzione, innanzitutto poiché tale forma di finanziamento dal centro alla periferia appare al momento insuperabile e mantiene intatta la sua natura anche all'interno del disegno di legge Calderoli. Infatti, ciò che oggi si definisce "trasferimento", all'indomani dell'attuazione del disegno di legge verrà definito "compartecipazione" o "riserva di aliquota", ma rimarrà, in buona sostanza, per gli enti decentrati un afflusso di risorse dallo Stato centrale che già oggi è parte integrante e molto rilevante dell'autonomia finanziaria degli enti decentrati. All'interno di tale voce di spesa, peraltro, sono rintracciabili circa 55 miliardi di euro, registrati sotto il programma "federalismo" che dovrebbero rappresentare quella quota di spesa territoriale che gli enti decentrati attualmente gestiscono a fronte delle entrate tributarie proprie. **Queste somme sono, pertanto, già espressione dell'autonomia finanziaria a livello locale e di conseguenza, al pari delle spese statali, vanno sottratte all'ammontare delle risorse "decentrabili".**

Al netto delle voci di spesa riconducibili all'esercizio di missioni istituzionali per loro natura di competenza dello Stato centrale ed al netto delle relazioni finanziarie con le autonomie territoriali, l'ammontare di risorse (ed in base a quanto premesso, di funzioni) decentrabile, è pari a poco più di

8 Oggi, Ministero Lavoro, Salute e Politiche Sociali.

76 miliardi di euro. Tale cifra corrisponde in massima parte al costo dell'istruzione[9], a cui si aggiungono altre (modeste) voci di spesa riconducibili alla tutela del territorio e dell'ambiente, alla promozione del turismo ed all'agricoltura. La cifra così ottenuta (76 miliardi) va ancora ridotta per tenere conto dei tagli che il decreto ha apportato alla spesa per l'istruzione e che sono destinati alla riduzione del disavanzo pubblico. Analogamente andrebbero sottratte le cifre corrispondenti ai tagli apportati alla finanza locale e regionale. Si tratta, nel complesso, dello 0,21% del Pil (3,4 miliardi di euro).

In conclusione, le risorse disponibili in futuro per gli enti decentrati saranno minori di quelle attuali. Infine, se l'obiettivo è quello di raggiungere il pareggio di bilancio nel 2011 e si escludono nuove imposte, occorre sottrarre circa 2,5 punti di Pil alla spesa pubblica attuale, statale o decentrata che sia.

La promessa, implicita o esplicita, di assicurare, attraverso il federalismo, maggiori risorse alle regioni del nord non può quindi essere mantenuta, a meno che esse non vengano sottratte al sud o poste a carico del bilancio pubblico o delle regioni a statuto speciale o mediante una consistente riduzione dei LEP (Livelli essenziali delle prestazioni).

9 L'istruzione scolastica ha un costo pari a circa 42 miliardi di euro, al netto degli otto miliardi e mezzo dell'istruzione universitaria.

4

Il Ddl Calderoli. Limiti e contraddizioni

Il ddl *Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione* (AS 1117) è un testo difficile da commentare. È difficile non condividere gli obiettivi che nella relazione illustrativa si afferma di voler perseguire: superare una situazione che "favorisce la duplicazione di strutture, l'inefficienza e la deresponsabilizzazione", razionalizzare la spesa pubblica, abbandonando "un sistema di finanza derivata, con ripiani a pie' di lista alle amministrazioni inefficienti o con criteri basati sulla spesa storica". Tra questi obiettivi e le disposizioni del ddl vi è purtroppo una profonda discrasia. I punti critici sono vari. Iniziamo dai rapporti finanziari Stato-Regioni, trattati negli articoli 5-8. Emergono soprattutto due questioni, la prima sull'autonomia tributaria delle Regioni

4.1. Il ddl, dopo aver fissato i principi generali che prevedono il superamento del criterio della "spesa storica" sostituito dal criterio di "fabbisogno standard", elenca (art. 5) le entrate tributarie delle Regioni, distinguendo tra

1) tributi delle Regioni

e

2) compartecipazioni al gettito dei tributi erariali.

I tributi delle Regioni sono

1a) tributi propri derivati, istituiti e regolati da leggi statali

1b) aliquote riservate alle regioni a valere sulle basi imponibili dei tributi erariali

1c) tributi propri istituiti dalle regioni con proprie leggi su presupposti di imposta non già assoggettati a imposizione erariale.

Su questo punto le osservazioni sono due. Innanzi tutto **l'enfasi che viene data al principio di territorialità come criterio guida per l'attribuzione alle Regioni del gettito delle compartecipazioni, assegnando alle Regioni un diritto di proprietà sul gettito delle imposte erariali raccolte nel loro territorio.** E' un'impostazione scarsamente fondata sul piano logico, come si è visto, di dubbia costituzionalità in quanto in contrasto con i criteri della capacità

contributiva e pericolosa per i riflessi che può avere anche in altri ambiti (ad esempio, sulla proprietà delle risorse naturali del territorio regionale).

Ancora più serio è il problema posto dal comma 1 lettera c, dove si stabilisce che "per una parte rilevante" (*sic)* dei tributi propri derivati e delle aliquote riservate su tributi erariali (le entrate prima indicate come 1a e 1b) con legge regionale si possa non solo modificare le aliquote nei limiti stabiliti dalla legge statale (come è ovvio che sia e come già avviene oggi per l'addizionale Irpef) **ma anche "disporre esenzioni, detrazioni, deduzioni ed introdurre speciali agevolazioni".** Con la sibillina specificazione limitativa, secondo cui "sono fatti salvi gli elementi strutturali dei tributi stessi e la coerenza con il principio di semplificazione"

Per comprendere le implicazioni di questa norma immaginiamo che essa si applichi a una riserva di aliquota sull'Irpef. Se la struttura dell'Irpef consistesse solamente di scaglioni ed aliquote l'interpretazione sarebbe semplice: i redditieri del primo scaglione (fino a 15.000 euro) sarebbero tassati al 23%, e di questo una parte andrebbe alle Regioni; così ad esempio se la riserva fosse del 15%, allora il 65% (15/23) dell'imposta andrebbe alle Regioni. Per un contribuente al limite del secondo scaglione (28.000) la percentuale scende al 60%, e così via (a 100.000 euro sarebbe del 42%)[10]*. Ma l'Irpef ha una struttura complessa: detrazioni personali, familiari, per spese riconosciute; un lavoratore dipendente è esente fino a 8.000 euro, ed il limite aumenta se ha carichi familiari o spese detraibili. Tutto ciò comporta che nell'insieme l'aliquota media effettiva è pari al 18%. Se le Regioni non tenessero conto delle detrazioni la quota di loro pertinenza (15%) sarebbe superiore all'80% (15/18) del gettito complessivo dell'Irpef. Si tratta quindi di stabilire come vada intesa la riserva di aliquota; si tiene conto solo delle aliquote, al lordo delle detrazioni, e una volta calcolata la quota regionale la si applica all'imposta netta (in modo che le regioni si fanno carico di una parte delle detrazioni), oppure no? Possiamo comunque immaginare la contentezza dei sostituti d'imposta.*

Dopo aver definito l'ambito dell'autonomia tributaria regionale, il ddl si occupa della classificazione delle spese e della perequazione.

4.2. L'art. 6 distingue le spese in

[10] L'imposta lorda per un reddito di 28.000 euro è 6.960 euro. La riserva di aliquota del 15% su 28.000 equivale a 4.200 euro, cioè poco più del 60% dell'imposta di 6.960.

1) spese riconducibili al vincolo dell'art. 117 secondo comma, lettera *m* della Costituzione (nelle quali rientrano sanità, assistenza e istruzione)
2) spese non riconducibili a tale vincolo
3) spese finanziate con contributi speciali (dello Stato o dell'Unione europea).

Alle spese sub 1 si aggiungono, in pratica, quelle per il trasporto pubblico locale. Infatti si prevede che sanità, assistenza e istruzione siano determinate nel rispetto dei costi standard associati ai livelli essenziali delle prestazioni fissati dalla legge statale; mentre le spese per il trasporto pubblico locale sono determinate sulla base del costo standard associato alla "fornitura di un livello adeguato del servizio su tutto il territorio nazionale". **Lo schema logico prevede, quindi, il calcolo dei costi standard per entrambe le categorie; nel caso di sanità, assistenza e istruzione il costo sarà riferito ai livelli essenziali delle prestazioni, nel caso dei trasporti a un livello adeguato del servizio. Che differenza c'è? Materia per legulei.**

Calcolato in qualche modo il fabbisogno standard (il prodotto del costo standard per le quantità definite nel modo vago che abbiamo visto), esso sarà finanziato integralmente per tutte le Regioni, utilizzando tributi regionali da individuare, la riserva di aliquota sull'Irpef o l'addizionale regionale all'Irpef, l'Irap e la compartecipazione regionale all'Iva. Questi mezzi di finanziamento sono determinati al livello minimo sufficiente ad assicurare il pieno finanziamento *la copertura* del fabbisogno standard in almeno una regione. Per le altre regioni, viene istituito un fondo perequativo alimentato da una compartecipazione al gettito Iva.

In pratica, tutto viene guidato dalla definizione di fabbisogno standard e, quindi, dalla spesa. Dato l'ammontare di spesa che si è deciso di finanziare, si definiscono le aliquote dei tributi regionali (propri e derivati) dedicati allo scopo. Questi mezzi di finanziamento non saranno sufficienti per nessuna regione. Si definisce allora un'aliquota di compartecipazione Iva al livello tale da garantire il finanziamento in almeno una regione. Si definisce poi una seconda aliquota di compartecipazione Iva tale da garantire il finanziamento in tutte le altre regioni. Bisognerà quindi calcolare due aliquote di compartecipazione Iva: quella che garantisce l'autosufficienza ad almeno una regione e quella che assicura il finanziamento del fondo perequativo. Restando alle funzioni oggi attribuite, la somma delle due dovrà essere pari (insieme con l'Irap, la riserva di aliquota/addizionale Irpef, ecc.) alla spesa sanitaria e per l'assistenza. Facile prevedere un meccanismo infernale di acconti, compensazioni e ricalcoli delle aliquote di compartecipazione.

4.3. Un meccanismo barocco che discende direttamente dalla bizzarra disposizione dell'art. 119 della Costituzione che non prevede i trasferimenti dallo Stato tra i mezzi ordinari di finanziamento delle Regioni (un *unicum* nel panorama internazionale, dei sistemi unitari e di quelli federali). **In realtà la compartecipazione Iva svolge la funzione dei trasferimenti,** come si vede chiaramente dalla disposizione di cui all'art. 7 lettera *e*: "è garantita la copertura del differenziale certificato tra i dati previsionali e l'effettivo gettito dei tributi alla regione con riferimento alla quale è stato determinato il livello minimo sufficiente delle aliquote dei tributi". Insomma, non sono ammessi scostamenti tra previsione di spesa (fabbisogno standard) e gettito dei tributi o pseudo-tributi dedicati a quel finanziamento. **Come ciò abbia a che fare con la responsabilizzazione delle Regioni dal lato del reperimento dei mezzi di finanziamento è un mistero (o meglio, un bell'esempio della mistificata retorica che circonda il tema).**

Molta enfasi è assegnata al ruolo dei costi standard. La responsabilizzazione verrà allora dal lato della definizione del fabbisogno di spesa? In realtà **anche i costi standard sono un espediente retorico**: siamo ben lontani dal poterli calcolare (vedi il capitolo 5 di questo rapporto). In pratica, per le spese associate ai livelli essenziali delle prestazioni (o alla fornitura di un "livello adeguato del servizio") si dovrà far riferimento a un qualche indice di spesa pro-capite eventualmente corretto per la struttura per età della popolazione (per la sanità), per l'incidenza della povertà (l'assistenza), ecc. **Nel caso della sanità è esattamente quello che accade già oggi. Non si vede allora dove sia il progresso. Certo aumenta la complessità formale del sistema, ma nulla di più.**

La complessità (e i rischi per la finanza pubblica) è ancora maggiore se si approfondisce la genesi dell'espressione "in almeno una Regione" contenuta nella lettera g) dell'articolo 6. Questo punto è cambiato nelle tre versioni del ddl.; nella prima si parlava di "almeno tre Regioni", nella seconda di "1/3/6 Regioni". La questione è che se aliquote e quote vengono fissate in modo da garantire il finanziamento alla Regione con maggiore capacità fiscale, cioè alla Lombardia, e solo ad essa, le altre dovranno ricevere i finanziamenti dal fondo perequativo, e l'ammontare delle risorse sarà complessivamente quello determinato dai costi standard pro capite. Se invece le Regioni da portare a pieno finanziamento fossero più di una, allora i livelli delle aliquote e quote dovrebbero essere maggiori, ed in tal caso la Lombardia e qualche altra Regione del nord otterrebbe un ammontare di risorse maggiori di quelle necessarie, e di tanto crescerebbe l'insieme delle risorse trasferite.

4.4. Le risorse del fondo perequativo devono finanziare (per tutte le regioni tranne una) la differenza tra fabbisogno standard ed entrate standard. Nel testo (art. 6, comma 1, lettera c) è prefigurata una

definizione di entrate tributarie standard che esclude le variazioni di gettito "prodotte dall'esercizio dell'autonomia tributaria" (e questo va bene) "nonché dall'emersione della base imponibile riferibile al concorso regionale". **L'ultima disposizione è molto pericolosa: il dibattito sull'andamento delle entrate statali del 2006-2007 dimostra come sia difficile determinare in modo condiviso il contributo dell'azione di contrasto dell'evasione/elusione. È facile prevedere che ciò sarà fonte di contenzioso Stato/Regioni oppure che da ciò deriverà surrettiziamente un incremento delle entrate attribuite alle Regioni (e quindi della spesa).**

4.5. Per le spese non riconducibili al vincolo dei livelli essenziali delle prestazioni (presumibilmente fra il 10 e il 15% dell'attuale spesa regionale), si prevede che fermo restando l'ammontare complessivo di tali spese (i relativi trasferimenti statali vengono sostituiti dall'addizionale regionale all'Irpef, la cui aliquota viene fissata in modo da produrre nell'aggregato un gettito esattamente pari all'importo complessivo dei trasferimenti soppressi), esse vengano redistribuite tra le regioni. Il criterio di riparto non sarà il fabbisogno di spesa ma la capacità fiscale, misurata dal gettito pro capite dell'addizionale regionale all'Irpef. Le regioni con un gettito pro capite dell'addizionale Irpef superiore alla media nazionale cedono una parte dell'eccedenza a un fondo perequativo che trasferisce somme alle regioni con gettito pro capite inferiore alla media. La ripartizione del fondo perequativo tiene anche conto della dimensione demografica, favorendo le regioni più piccole (presumibilmente nell'ipotesi che vi sia un "costo fisso", indipendente dalla dimensione della regione). **Perequazione parziale, quindi, con un grado la cui definizione è rinviata ai decreti legislativi.**

4.6. Che valutazione dare dello schema di finanza regionale fin qui descritto? Se si trascura il "rumore" (ce n'è molto e non privo di implicazioni pericolose), **lo schema si può sintetizzare nel modo seguente: finanziamento pieno della spesa sanitaria attuale (che è già una sorta di fabbisogno standard; il riferimento ai costi standard fa parte del "rumore"); finanziamento da definire delle spese per assistenza, istruzione e trasporto locale (per le quali occorrerà arrivare a un metodo ragionevole per individuare i fabbisogni standard); finanziamento delle altre spese in proporzione diretta alla capacità fiscale e inversa alla dimensione demografica (con fattori di proporzionalità da definire).** È uno schema che somiglia molto a quello del d.l. 56/2000, che, in sintesi, prevedeva il finanziamento integrale dei fabbisogni sanitari per ogni singola regione e un finanziamento delle altre spese tale da garantire a regime a tutte le regioni la perequazione al 90% delle capacità fiscali (con un fattore di correzione inversamente proporzionale alla dimensione demografica della regione). Come è noto, quello schema è fallito per vari motivi, non ultimo il fatto

che esso svantaggiava in misura rilevante le grandi regioni del Sud (che presentavano una spesa storica per le voci diverse dalla sanità superiore alla media nazionale, contro una spesa sanitaria inferiore alla media nazionale). È lecito dubitare sulla tenuta di uno schema che per le spese diverse dalla sanità ripropone gli obiettivi del 56/2000, specie in assenza di dati e simulazioni sugli scenari concreti di ripartizione della spesa. Stavolta, tuttavia, vi è una sorta di clausola di salvaguardia (art. 17, comma 1, lettera c): per le spese non associate ai livelli essenziali delle prestazioni la divergenza dal criterio della spesa storica a favore delle capacità fiscali deve aver luogo in cinque anni; se da ciò dovessero emergere "situazioni oggettive di significativa e giustificata insostenibilità per alcune regioni, lo Stato può attivare *a proprio carico* meccanismi correttivi di natura compensativa" per altri cinque anni. Insomma**: entro cinque anni chi sulla base dello schema della perequazione parziale della capacità fiscale deve avere più risorse (le Regioni del Nord) le avrà, chi deve averne corrispondentemente di meno (le Regioni del Sud) non tema: ci penserà il bilancio dello Stato a compensare la differenza tra finanziamento e spesa storica per altri cinque anni. Poi si vedrà…**

In conclusione, l'entità delle risorse destinate al finanziamento delle Regioni è indeterminato, ed altrettanto l'entità del fondo perequativo; questo per tre ragioni:

a) non vi sono indicazioni circa i livelli a cui verranno fissati i costi standard pro capite, che forniscono l'indicazione principale delle risorse necessarie;
b) altrettanto si dica per quel che riguarda i livelli delle aliquote dei tributi propri, compartecipazioni e quant'altro, sulla base dei quali si verrà a stabilire quante Regioni avranno le risorse necessarie per i servizi essenziali: per esempio solo la Lombardia, o anche altre Regioni del nord;
c) l'ammontare della "parziale" perequazione per quanto riguarda i servizi non essenziali (l'unica indicazione riguarda il trasporto pubblico locale, dove si parla di "livello adeguato" del servizio, espressione vaga anch'essa).

4.7. La finanza degli enti locali (Comuni, Province, Città metropolitane) è trattata negli art. 9 – 11 del ddl delega. Si parte da una classificazione delle spese simmetrica a quella adottata per le regioni:

1) spese riconducibili alle funzioni fondamentali ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *p* della Costituzione

2) spese relative alle altre funzioni

3) spese finanziate con contributi speciali (dello Stato o dell'Unione europea).

Per le spese riconducibili a funzioni fondamentali si prevede il finanziamento integrale del fabbisogno standard mediante tributi propri, compartecipazioni al gettito di tributi erariali e di tributi regionali, addizionali a tributi erariali e regionali, fondo perequativo. Le spese relative alle altre funzioni sono finanziate con il gettito dei tributi propri e con il fondo perequativo basato sulla capacità fiscale.

Per i Comuni, relativamente alle funzioni fondamentali si indicano come fonti di finanziamento la compartecipazione all'Irpef, l'addizionale comunale all'Irpef, i tributi propri (disciplinati dalla legge statale) e il fondo perequativo. Per le Province, la compartecipazione all'Irpef, i tributi propri (disciplinati dalla legge statale) e il fondo perequativo.

4.8. L'autonomia tributaria degli enti locali si esplica attraverso il potere, entro i limiti fissati dalle leggi statali, di modificare le aliquote dei tributi loro attribuiti e di introdurre agevolazioni. **Sarebbe, quindi, possibile modificare la definizione di base imponibile ai fini dell'addizionale comunale Irpef. Si potrebbero avere quindi tre diverse definizioni di base imponibile Irpef: quella erariale, quella relativa all'addizionale regionale (e alla riserva di aliquota) e quella relativa all'addizionale comunale.** Ancora più preoccupante è la disposizione secondo cui per i comuni "la manovrabilità dell'addizionale all'Irpef è stabilita tenendo conto della dimensione demografica dei comuni per fasce" (art. 10, comma 1, lett. b). In altre parole, **un'addizionale Irpef con un campo di variazione delle aliquote più ampio all'aumentare della dimensione dei Comuni.** Evidentemente una disposizione volta a favorire i movimenti migratori verso i piccoli comuni a rischio di spopolamento.

4.9. Nel bilancio delle regioni vengono istituiti due fondi perequativi, uno per i comuni e l'altro per le province. I due fondi sono alimentati da un fondo perequativo dello Stato. La dimensione del fondo è pari alla differenza tra trasferimenti statali soppressi ed entrate proprie di comuni e province. Non è chiaro se il riferimento è ai trasferimenti statali a favore dell'insieme dei comuni (province) italiani o dell'insieme dei comuni (province) di ciascuna regione. **Nel primo caso resta indefinita la dimensione dei singoli fondi regionali; solo nel secondo i fondi regionali sono ovviamente ben definiti. Nel secondo caso, tuttavia, il riequilibrio della spesa (il superamento della spesa storica verso una nozione di spesa standard) riguarderebbe solo i comuni della stessa regione, lasciando intatte le differenze della spesa storica tra comuni appartenenti a regioni diverse (e sappiamo che sono queste le differenze più rilevanti).** Per chiarire la portata di questo punto va ricordato quanto siano rilevanti le differenze interregionali: **la spesa corrente pro capite dei**

comuni varia, considerando le regioni a statuto ordinario, da 551 euro per i comuni della Puglia a 1.055 per la Liguria; per le regioni a statuto speciale, si va dai 958 euro per i comuni della Sicilia ai 1.497 per quelli della Valle d'Aosta.

4.10. La spesa corrente standardizzata è definita in termini di spesa pro-capite uniforme corretta per l'ampiezza demografica del comune, per le caratteristiche territoriali (in particolare la presenza di zone montane), "le caratteristiche demografiche, sociali e produttive dei diversi enti". In pratica un modello econometrico che stima la spesa storica pro-capite sulla base di una serie di variabili di contesto. Naturalmente fa una grande differenza condurre l'esercizio su base nazionale o su base regionale. Questo è il punto cruciale da chiarire.

4.11. L'intermediazione regionale nella perequazione di comuni e province è giustificata dalla possibilità che le regioni possano procedere ad autonome valutazioni della spesa standardizzata dei comuni e province inclusi nel territorio regionale. Ciò induce a ritenere che **nel ddl delega si immagina che lo Stato definisca (nei decreti legislativi) un modello nazionale di standardizzazione della spesa comunale e provinciale, eventualmente modificabile dalle singole regioni. Si deve ritenere che l'operazione di ridefinizione regionale debba avvenire in una qualche sede nella quale partecipino gli enti locali della regione, ma di questo nel testo del ddl non vi è traccia.**

4.12. La ripartizione dei fondi perequativi per province e comuni avverrebbe in base, oltre che alla spesa standardizzata, a "indicatori di fabbisogno di infrastrutture". Di nuovo, è evidentemente cruciale stabilire se tali indicatori hanno un ruolo oltre che nella distribuzione infra-regionale della spesa comunale anche in quella inter-regionale.

4.13. Si deve pensare che il riferimento alla spesa standard riguardi le spese riconducibili alle funzioni fondamentali. Per le altre spese dovrebbe valere, come si è detto, il riferimento a un fondo perequativo basato sulla capacità fiscale. **Le caratteristiche di tale fondo sono completamente avvolte nel mistero. L'unica indicazione rintracciabile nel testo del ddl è che fin quando non saranno individuate le funzioni fondamentali degli enti locali, si considererà in modo forfettario l'80 per cento delle funzioni come fondamentali e il 20 per cento come non fondamentali (art. 18, lettera b). Per il 20 per cento della spesa comunale mancano quindi indicazioni sulle modalità di finanziamento.**

4.14. La terza categoria di spese regionali e degli enti locali comprende gli interventi di cui al quinto comma art. 119 della Costituzione ("Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni"). Si prevede (art. 14) una definizione concordata con la Conferenza unificata che, a rigore, non sarebbe necessaria (sono interventi che dovrebbero essere decisi nell'ambito della politica nazionale, non con logiche "sindacali"). Un dettaglio significativo: **si dice che occorrerà considerare le specifiche realtà territoriali, "con particolare riguardo alla collocazione geografica degli enti e, con riferimento ai Comuni, alla loro *prossimità al confine con altri Stati o con Regioni a statuto speciale*". (*No comment*).**

4.15. La questione delle **regioni a statuto speciale** viene affrontata in modo vago. Preoccupante la disposizione (art. 20, comma 2) secondo cui lo Stato assicura il conseguimento degli obiettivi costituzionali di perequazione e solidarietà per le regioni a statuto speciale il cui reddito pro capite è inferiore alla media nazionale. **In realtà la delega non affronta il nodo principale della finanza decentrata in Italia rappresentato dalla disparità di trattamento fra regioni a statuto ordinario e regioni a statuto speciale. Si tratta, come è noto, di un problema di rilevanza costituzionale: se non lo si affronta in modo razionale, qualsiasi forma di federalismo fiscale nasce in modo insufficiente.**

4.16. **Manca in tutta la costruzione del ddl delega un vincolo di bilancio complessivo per la finanza decentrata.** Una delle novità più rilevanti del ddl delega del governo Prodi prevedeva una legge finanziaria per la finanza regionale e locale, distinta dalla legge finanziaria per lo Stato, da approvare entro ottobre. Essa serviva appunto a governare il meccanismo infernale di definizione di fabbisogni standard e di aliquote di compartecipazione (che in buona parte è una conseguenza ineliminabile dell'art. 119: il difetto originario è lì). Quell'idea, che aveva incontrato il consenso di Regioni e Comuni, non è stata riproposta. Il disegno di legge presentato dal ministro Calderoli prevede invece l'istituzione di una "Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica", della quale fanno parte i rappresentanti tecnici dei diversi livelli istituzionali. Il suo compito è quello di concorrere alla definizione degli obiettivi di finanza pubblica ed al loro enforcement, nonché monitorare il corretto utilizzo del fondo perequativo secondo i principi di efficacia ed efficienza. Viene meno l'indicazione della necessità di procedere ad un'armonizzazione dei criteri di registrazione delle voci nei bilanci delle diverse amministrazioni coinvolte, anche in

sede extra contabile, mantenuto, invece, tanto all'interno della precedente proposta Prodi, quanto nell'ultimo documento predisposto dalla Conferenza delle Regioni. Analogamente, nel disegno di legge Calderoli non si fa alcun cenno ad eventuali modifiche del sistema di Tesoreria Unica, inviso alla quasi totalità degli enti decentrati ed interessato in vario modo, finora, da tutte le proposte presentate, né alla necessità di rendere omogenei i criteri di redazione dei bilanci delle diverse amministrazioni.

4.17. **Emerge una pericolosa balcanizzazione dei tributi erariali**, **contraria ai principi fondamentali della Costituzione e rischiosa per gli equilibri della finanza pubblica.** Una "perla" è la previsione di introdurre a favore degli "enti più virtuosi" un sistema premiante che "porti a modificazioni della aliquota di un tributo erariale commisurate allo scostamento tra i risultati programmati e gli obiettivi realizzati" (art. 15, lettera d). In altre parole: se una Regione o un Comune sono "virtuosi", il premio consisterebbe in un'agevolazione fiscale per i loro cittadini: uno sconto di aliquota su un tributo erariale, sconto tanto maggiore quanto più ampio è lo scostamento tra risultati programmati e obiettivi realizzati (non si capisce rispetto a cosa e misurati come). È difficile immaginare una disposizione più cervellotica e lontana da principi elementari di razionalità del sistema tributario e uguaglianza dei contribuenti di un sistema tributario.

Conclusioni

Un federalismo fiscale coerente con i principi della Costituzione dovrebbe contemperare diversi aspetti:

a) assicurare un livello omogeneo di prestazioni e servizi essenziali a tutta la popolazione,
b) lasciare uno spazio ad una differenziazione in prestazioni e servizi ulteriori decisi e finanziati dalle comunità locali e da queste gestiti,
c) creare meccanismi di responsabilizzazione nelle decisioni di spesa onde assicurare una dinamica controllata della stessa (la spesa di Regioni e Comuni è stata nettamente maggiore di quella dello Stato negli ultimi dieci anni).

Come si è visto in precedenza non vi sono elementi dai quali poter ricavare un ordine di grandezza nella determinazione dei livelli essenziali, e di conseguenza anche dei livelli "non" essenziali. Ma altrettanta vaghezza si riscontra nei meccanismi che dovrebbero assicurare la responsabilità nella dinamica della spesa; questo è vero sia per il finanziamento tramite compartecipazioni all'Iva che per quello tramite riserva di aliquota. Questo è vero sia per il

finanziamento tramite compartecipazione all'Iva che per quello eventuale tramite riserva di aliquota. Solo la manovra delle aliquote dei tributi propri o dell'addizionale all'Irpef costituisce un vero elemento di fiscalità locale, con la trasparenza necessaria a consentire ai cittadini-contribuenti di valutare il comportamento degli amministratori. Non si può non ricordare a questo proposito l'insensatezza della demagogica scelta di eliminare l'Ici sulla casa d'abitazione; a parte il carattere distributivo della manovra, la misura fa sì che i residenti di un Comune non partecipano a quella che dovrebbe essere(ed era) la fonte di finanziamento principale del Comune stesso. Se questo meccanismo viene sostituito da una redistribuzione da parte della Regione il processo di responsabilizzazione e controllo viene meno.

L'aspetto più inquietante della proposta riguarda comunque l'evidente incostituzionalità di alcuni elementi cardine su cui essa è costruita. Per quanto riguarda il sistema fiscale, infatti, nella Costituzione sono stabiliti in modo esplicito il principio di eguaglianza, cioè di equità orizzontale (art. 3), il riferimento alla capacità contributiva per quanto riguarda le basi imponibili (ancora una questione di equità) e il principio di progressività del prelievo. La proposta del governo, viceversa, fa riferimento alla territorialità del prelievo che non ha nulla a che vedere con la capacità contributiva, crea numerosi casi di disparità di trattamento ingiustificati e colpisce gravemente il principio di progressività assicurata essenzialmente dall'imposta personale sul reddito. Il compito di attuare la progressività ~~che~~ va logicamente riservato al livello centrale, secondo scelte ragionate sulla base della visione complessiva del sistema fiscale. ***Nel ddl vi è il rischio che invece di avere una unica imposta personale sul reddito delle persone fisiche, si vengano a determinare tante Irpef diverse quante sono le Regioni.*** *Questa, viceversa, poteva essere l'occasione per stabilire che l'addizionale Irpef deve consistere in un'aliquota unica (salvo una soglia di esenzione), rimediando così all'improvvida sentenza della Corte Costituzionale che aveva ammesso la possibilità per le Regioni di crearsi la propria struttura di progressività (che si soprapponeva a quella erariale). Gli enti sub-centrali possono operare scelte di carattere redistributivo tramite la spesa, sia di assistenza che di altro genere, dato che anche la spesa di istruzioni e sanitaria ha un contenuto redistributivo.* ***La scelta del ddl. Calderoli, al contrario, con l'introduzione sia della riserva d'aliquota, sia della possibilità di introdurre deduzioni, detrazioni, variazioni di aliquote e quant'altro, crea le premesse per un processo che inevitabilmente porterà ad una frammentazione del più importante prelievo tributario del paese.***

5
Incertezze e ambiguità dei "costi standard" L'esempio della Sanità

L'articolo 6 del DDL Calderoli prevede, al comma 1, lettera b, che le spese riconducibili al vincolo della lettera m) del secondo comma dell'articolo 117 della Costituzione (livelli essenziali di assistenza) – tra cui il DDL colloca sanità, assistenza e istruzione – siano "determinate nel rispetto dei costi standard associati ai livelli essenziali delle prestazioni fissati dalla legge statale, da erogarsi in condizioni di efficienza e di appropriatezza su tutto il territorio nazionale". Il disegno di legge non specifica oltre cosa debba intendersi per costi standard. **L'esigenza, giusta, è quella del superamento graduale della spesa storica, sia nella definizione del fabbisogno complessivo di risorse sia nel suo riparto a livello regionale e locale.** Ma il tema è in gran parte ancora inesplorato. Il problema generale può essere affrontato facendo riferimento al settore sanitario, l'unico per il quale sono disponibili una banca dati nazionale sui costi effettivi e prime riflessioni argomentate sulla questione dei costi standard[11]. Analoghi problemi (e forse anche più complessi) si pongono per i settori dell'assistenza, dell'istruzione e dei trasporti.

5.1. Cominciamo da una accezione del termine che è piuttosto diffusa nell'immaginario politico ma che appare del tutto irrealistica: l'idea cioè che per ogni singola prestazione del Servizio Sanitario Nazionale (SSN) si possa calcolare il costo specifico efficiente, per poi risalire per semplice sommatoria dei costi delle prestazioni comprese nei LEA alla determinazione del fabbisogno complessivo e del suo riparto tra le regioni. Il primo problema che si incontra su questa strada è quello della **affidabilità dei dati**: l'omogeneizzazione dei criteri contabili tra le regioni non è stata ancora realizzata, il che implica che l'imputazione dei costi da parte delle diverse regioni non risulti adeguatamente confrontabile. Il secondo problema è quello **della mancanza di una vera contabilità analitica** che attribuisca correttamente i costi ai singoli output del sistema: abbiamo a disposizione i modelli CE – costi classificati come da contabilità aziendale (personale, acquisto di beni e servizi, ecc.) – e i modelli LA – costi classificati per funzioni assistenziali secondo l'articolazione dei LEA – che scontano, per un verso, l'eterogeneità dei criteri contabili di cui si è detto e, per altro verso, una difficoltà rilevante nel ribaltare i costi secondo una corretta logica di

[11] Cfr. da ultimi: L. Arcangeli e C. De Vincenti, La politica sanitaria, in M.C. Guerra e A. Zanardi, *La finanza pubblica italiana. Rapporto 2008*, Il Mulino, 2008; C. Cislaghi, E. Di Virgilio, I. Morandi e G. Tavini, *Bisogni, consumi, costi: determinazione e riaprto delle risorse del Servizio Sanitario Nazionale*, Agenas, Settembre 2008.

activity based costing. Il terzo problema è di natura più generale: mentre per le prestazioni ospedaliere e per quelle di diagnostica strumentale si può sperare di arrivare in prospettiva (comunque scontando una certa variabilità dei percorsi terapeutici) a una contabilità analitica accettabile, che sarebbe tra l'altro essenziale per definire correttamente le tariffe dei DRG, **questo obiettivo appare sostanzialmente fuori portata per i servizi di prevenzione e per quelli di medicina territoriale**. Infine, se per singole prestazioni si può puntare a un confronto tra modalità di erogazione e costi relativi, per i livelli essenziali esso appare meno significativo: **ogni livello racchiude di fatto un'ampia gamma di prestazioni**, cosicché il suo costo complessivo non è la mera sommatoria dei costi delle prestazioni ma dipende dal modo in cui quelle prestazioni vengono combinate tra loro; si hanno cioè forti esternalità di produzione che implicano che l'analisi dei costi non consista solo nell'individuazione del costo efficiente della singola prestazione quanto del costo efficiente del complesso dei servizi che vengono erogati.

5.2. Queste difficoltà spingono alcuni commentatori[12] a ritenere del tutto fuori luogo la costruzione dei costi standard, suggerendo di limitarsi a definire il fabbisogno complessivo in base a una mera scelta politica *ex ante* circa l'ammontare di risorse da mettere a disposizione del SSN e a procedere al riparto tra le regioni attraverso una formula basata su alcuni parametri chiave (struttura demografica, caratteristiche epidemiologiche e sociali). Questa soluzione, apparentemente più efficace, è però esattamente quella già sperimentata tra il 2001 e il 2006: le defatiganti trattative tra governo e regioni e tra le regioni stesse hanno metodicamente ritardato la definizione del finanziamento annuale per le singole regioni, indebolendo gravemente la tenuta del vincolo di bilancio regionale e la tensione all'efficienza, dato che per ogni regione l'ammontare effettivo del finanziamento veniva stabilito definitivamente dopo che la spesa era stata già effettuata. In sintesi, questo approccio ha continuato a subire le dinamiche inerziali della spesa storica, anche se vi è stato un significativo contenimento della spesa sanitaria rispetto alle dinamiche fuori controllo del quinquennio precedente e una responsabilizzazione delle regioni nel quadro di un governo condiviso del sistema.

5.3. In questo quadro confuso, la scorciatoia che sembra profilarsi da parte governativa in relazione al calcolo dei costi standard cui fa riferimento il DDL sul federalismo fiscale consiste nel fare riferimento alla spesa pro-capite (pesata?) in una o più regioni considerate complessivamente più efficienti, riducendo corrispondentemente il finanziamento per le altre. E' una scorciatoia discutibile: non c'è una regione in cui i servizi siano erogati in modo omogeneamente più efficiente

[12] Cfr. per esempio G. Muraro, Alla ricerca del costo standard, www.lavoce.info del 16 ottobre 2008.

che in altre; la spesa pro-capite, pesata o meno, non è necessariamente più bassa nelle regioni giudicate più efficienti, dipendendo anche dalla qualità dei servizi, cosicché ci si potrebbe trovare di fronte a sorprese impreviste dagli estensori del DDL (nella media del Mezzogiorno, la spesa pro-capite è inferiore alla media del Nord!).

5.4. Insomma, non ci sono scorciatoie semplici al tema dei costi standard. La strada possibile e realistica è un'altra[13]. Il primo tassello consiste nella produzione uniforme sul territorio nazionale di dati aziendali di ricavo e costo classificati secondo la metodologia OCSE: contabilità analitica delle aziende per macrofunzione (assistenza in degenza, *day hospital*, assistenza territoriale, specialistica, ecc.) e per tipo di erogatore (ospedali, ambulatori, ecc.). Il secondo tassello consiste nel selezionare, tra gli indicatori quantitativi e qualitativi di *output* e di *outcome* del sistema nazionale di garanzia dei LEA, quelli più rappresentativi del soddisfacimento dei bisogni sanitari raggiunto con l'erogazione dei LEA a livello regionale e di confrontarli con macroaggregati di spesa, ottenendo un confronto tra macro-*performance*. Andranno poi utilizzati dati in serie storica per cogliere anche l'evoluzione della macro-*performance* e non solo fotografare la situazione esistente.

Anche questo processo valutativo semplificato, pur non pretendendo di arrivare al grado di rilevazione analitica dei costi adottata dal NHS britannico, richiede tempo e lavoro. Va quindi impostato subito, se non si vuole che anche i costi standard, come il reale assetto tributario di regioni ed enti locali delineato dal DDL, restino un "oggetto misterioso" che può dare i risultati più diversi a seconda delle convenienze politiche che prevarranno al momento della stesura dei decreti delegati.

Un analogo impegno sarebbe necessario per l'elaborazione dei costi standard relativi agli altri servizi previsti dalla lettera m) dell'articolo 117 della Costituzione.

[13] Per una formulazione più argomentata, si rinvia ad Arcangeli-De Vincenti, cit.

Appendice
L'articolo 117: testi a confronto

	Art 117 testo originario Costituzione	*Testo riforma 2001*	*Riforma novembre 2005 Art 39 (Modifiche all'art. 117 della Costituzione)*
1° comma	*«La Regione emana per le seguenti materie norme legislative nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, semprechè le norme stesse non siano in contrasto con l'interesse nazionale e con quello di altre Regioni:* *ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi dipendenti dalla Regione;* *ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi dipendenti dalla Regione;* *circoscrizioni comunali;* *polizia locale urbana e rurale;* *fiere e mercati;* *beneficenza pubblica ed assistenza sanitaria ed ospedaliera;* *istruzione artigiana e professionale e assistenza scolastica;* *musei e biblioteche di enti locali;* *urbanistica;* *turismo ed industria alberghiera;* *tranvie e linee automobilistiche di interesse regionale;* *viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale;* *navigazione e porti lacuali;* *acque minerali e termali;* *cave e torbiere;* caccia; pesca nelle acque interne; agricoltura e foreste; artigianato; altre materie indicate da leggi costituzionali. Le leggi della Repubblica possono demandare alla Regione il potere di emanare norme per la loro attuazione.»	La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.	**La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario».**
2° comma		*a)* politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l'Unione europea; diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea;	*a)* politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l'Unione europea; diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea; **promozione internazionale del sistema economico e produttivo nazionale**
		b) immigrazione; *c)* rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose; *d)* difesa e Forze armate; sicurezza dello Stato; armi, munizioni ed esplosivi;	

		e) moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; perequazione delle risorse finanziarie;	**e) politica monetaria;** moneta, tutela del risparmio **e del credito** e mercati finanziari; tutela della concorrenza; **e organizzazioni comuni di mercato** sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; perequazione delle risorse finanziarie;
		f) organi dello Stato e relative leggi elettorali; *referendum* statali; elezione del Parlamento europeo; *g)* ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali;	
		h) ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale;	h) ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa **regionale e** locale;
		i) cittadinanza, stato civile e anagrafi; *l)* giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa; *m)* determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale;	
			m-bis) norme generali sulla tutela della salute; sicurezza e qualità alimentari;
		n) norme generali sull'istruzione;	
		o) previdenza sociale;	o) previdenza sociale; **sicurezza del lavoro**
		p) legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane;	*p)* legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane; **ordinamento della capitale;**
		q) dogane, protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale; *r)* pesi, misure e determinazione del tempo; coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale; opere dell'ingegno; *s)* tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.	
			***s-bis)* grandi reti strategiche di trasporto e di navigazione di interesse nazionale e relative norme di sicurezza;** ***s-ter)* ordinamento della comunicazione;** ***s-quater)* ordinamento delle professioni intellettuali; ordinamento sportivo nazionale;** ***s-quinquies)* produzione strategica, trasporto e distribuzione nazionali dell'energia».**

3° comma		Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni; commercio con l'estero; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale; professioni; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; tutela della salute; alimentazione; ordinamento sportivo; protezione civile; governo del territorio; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; previdenza complementare e integrativa; armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale. Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato.	Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni; commercio con l'estero; tutela ***[e sicurezza (soppresso)]*** del lavoro; istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale; professioni; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; ***[tutela della salute (soppresso)]*** alimentazione; ordinamento sportivo **regionale**; protezione civile; governo del territorio; porti e aeroporti civili; **reti di trasporto e di navigazione; comunicazione di interesse regionale, ivi compresa l'emittenza in ambito regionale; promozione in ambito regionale dello sviluppo delle comunicazioni elettroniche»; produzione, trasporto e distribuzione dell'energia;** previdenza complementare e integrativa; armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; **istituti di credito a carattere regionale.** Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato.
4° comma		Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato.	**Spetta alle Regioni la potestà legislativa esclusiva nelle seguenti materie:** ***a)*** **assistenza e organizzazione sanitaria;** ***b)*** **organizzazione scolastica, gestione degli istituti scolastici e di formazione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche;** ***c)*** **definizione della parte dei programmi scolastici e formativi di interesse specifico della Regione;** ***d)*** **polizia amministrativa regionale e locale;** ***e)*** **ogni altra materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato».**
5° comma		Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione	

		degli atti normativi comunitari e provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza.	
6° comma		La potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, salva delega alle Regioni. La potestà regolamentare spetta alle Regioni in ogni altra materia. I Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite.	
7° comma		Le leggi regionali rimuovono ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica e promuovono la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive.	
8° comma		La legge regionale ratifica le intese della Regione con altre Regioni per il migliore esercizio delle proprie funzioni, anche con individuazione di organi comuni.	La Regione interessata ratifica con legge le intese della Regione medesima con altre Regioni per il miglior esercizio delle proprie funzioni amministrative, prevedendo anche l'istituzione di organi amministrativi comuni».
9° comma		Nelle materie di sua competenza la Regione può concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e con le forme disciplinati da leggi dello Stato.	

INTERVENTO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

GIORGIO NAPOLITANO

AL CONVEGNO "MEZZOGIORNO, INNOVAZIONE E SVILUPPO"

Napoli, 1 dicembre 2008

Dopo i molti, lunghi mesi durante i quali il nome di Napoli è stato associato - nell'opinione diffusa e nella polemica politica - alla penosissima emergenza rifiuti, una vicenda il cui epilogo tragico oggi ci turba e scuote umanamente, è giusto, ora, accendere i riflettori su tutte le forme di operosità e di capacità realizzatrice - spinte ed energie sane - di cui sono ricche questa città e questa regione. Realtà produttive, nel senso più ampio dell' espressione, centri di ricerca scientifica e tecnologica, realtà culturali e iniziative volte a valorizzarle: si possano riassumere nella parola "eccellenze" o vadano molto al di là di ciò, sono, tutte, esperienze e presenze, nel segno di un corretto rapporto con le istituzioni e del pieno rispetto della legalità, che valgono a bilanciare rappresentazioni negative, unilaterali e spesso ingiuste. Di qui quella fiducia nell'avvenire di Napoli che due anni e mezzo fa - poco dopo essere stato chiamato ad assumere la più alta magistratura della Repubblica - volli, fuor di retorica, riaffermare (nell'incontro che si tenne in Palazzo Reale) e da cui trassi l'appello a "un forte investimento materiale e di fiducia da parte delle classi dirigenti e dello Stato".Non nascosi, tuttavia, in quella occasione, le pesanti criticità che offuscavano l'immagine e la prospettiva di sviluppo di Napoli e della Campania. E indicai come gravi la lentezza di realizzazione di alcuni progetti fondamentali da tempo annunciati; la sempre inquietante pressione della criminalità organizzata e della criminalità diffusa; la questione irrisolta dei rifiuti che - aggiunsi - "richiede un'azione risoluta contro ciechi e resistenze a decisioni improrogabili e contro palesi illegalismi".Quell'azione risoluta è poi finalmente giunta: per quel che riguarda la questione rifiuti, i risultati di sforzi concentrati ed energici non sono mancati, vediamo ora le condizioni per procedere verso soluzioni esaurienti e durevoli. Ma il quadro complessivo resta segnato da luci e ombre, da potenzialità e contraddizioni, da volontà di rilancio e ostacoli vecchi e nuovi. Facciamo comunque leva sulle energie sane e valide, sui fattori di intraprendenza e dinamismo che emergono: questa è la priorità. E perciò ben vengano i riconoscimenti - cui sono oggi felice di presenziare - per imprese che hanno mostrato di saper eccellere, anche e in particolare nella competizione globale del nostro tempo. E' una bella, importante iniziativa, che si colloca in continuità con quella della Federazione Cavalieri del Lavoro-Mezzogiorno dello scorso luglio e con l' Assemblea dell'Unione Industriali di Napoli dello scorso ottobre. Ne viene un esempio per tutto il Mezzogiorno, un esempio di valore nazionale.

E vorrei a questo punto allargare il discorso proprio all'intero Mezzogiorno, anche perché - pur non sottovalutando le diversità che presenta il panorama meridionale - pesano sullo sviluppo di tutta l'area difficoltà e problemi con cui ci si deve misurare.I dati in cui si riassume il divario - leggermente attenuatosi nella seconda metà degli anni ' 90 e nuovamente aggravatosi negli ultimi anni - tra il tasso di crescita del Centro Nord e quello del Mezzogiorno, sono troppo noti, non occorre richiamarli, sono stati certificati anche dalla Banca d' Italia. Tali dati riguardano sia la crescita del Pil, sia quella dell'occupazione, specie femminile, e della disoccupazione, al netto di una ripresa di flusso migratorio dal Sud verso il Centro Nord; essi riguardano anche il grado di efficienza di servizi e prestazioni fondamentali.Non si può non trarre da ciò materia di seria riflessione sulla validità delle politiche portate avanti nell'ultimo quindicennio dallo Stato e dalle istituzioni regionali e locali rispetto all'obbiettivo di una riduzione del divario tra Nord e Sud e di un'efficace promozione dello sviluppo del Mezzogiorno. Tale riflessione dovrebbe condurre a nuove determinazioni, partendo da un presupposto che si tende invece a trascurare, anche se spesso si cita: il presupposto formulato così dal Governatore Draghi, in occasione dell' ultima Assemblea della Banca d'Italia - "Gli spazi di crescita sono molto più ampi al Sud che al Nord. Azioni volte a

sfruttarli possono dare un contributo decisivo al rilancio di tutta l'economia italiana". Si tratta dunque di un concreto interesse nazionale, oltre che di un imperativo storico e politico, quello della coesione del paese.Credo di poter dire - senza entrare nel merito di alcuna disputa politica - che purtroppo in questo momento, e già da tempo, assai basso è il grado di attenzione che tutte le forze rappresentative del paese dedicano al problema del Mezzogiorno e del rapporto tra Mezzogiorno e sviluppo nazionale.Si può ritenere che non ci si possa attendere una maggiore attenzione in quella direzione vista la grave e delicatissima crisi finanziaria e la incombente recessione economica con cui il mondo, e l'Italia, stanno facendo e debbono fare i conti. Ma se è vero che s'impone un grande sforzo comune per sostenere la crescita economica del paese, può questo obbiettivo generale essere perseguito senza tener conto dei limiti e delle potenzialità che il Mezzogiorno rappresenta, e rinviando a non si sa quale "dopo" azioni specificamente rivolte a far leva sugli "spazi di crescita"che ci sono al Sud? Non dovrebbe ogni intervento pubblico anti-crisi mirare anche e in particolare al Mezzogiorno, che già soffre di condizioni di persistente arretratezza e le cui popolazioni soffrono di un più forte disagio sociale?Mi auguro che questo interrogativo venga nelle prossime settimane raccolto e sciolto responsabilmente. Me lo auguro anche pensando a fenomeni di recessione e quindi di aumento della disoccupazione e della cassa integrazione, che incombono su già precari equilibri economici e sociali a Napoli e nelle regioni meridionali.Si è detto, in tempi recenti e a ragione, che per il Mezzogiorno è importante un discorso non solo e non tanto di quantità di risorse, ma di qualità dell'azione pubblica e di miglioramento del contesto generale ai fini di un impiego più produttivo, più efficace delle risorse disponibili. Questo è senza dubbio vero, ma egualmente non si può fare a meno di rilevare l'evoluzione in corso nell'attribuzione di risorse a politiche di riequilibrio territoriale. E' in atto una sensibile riduzione - non parlo nemmeno degli stanziamenti ordinari - del Fondo per le Aree Sottoutilizzate; riduzione nel periodo 2007-2013 di oltre 11 miliardi, 10 per il Mezzogiorno. Dallo stesso Fondo il decreto appena approvato dal Consiglio dei Ministri preleva ulteriori risorse, destinandole al "Fondo per le infrastrutture prioritarie": e a questo punto diventa essenziale che il Parlamento e le Regioni vigilino perché sia mantenuta ferma, per tutti i campi d'intervento, la distribuzione territoriale - che lo stesso nuovo decreto ribadisce in linea di principio - nella misura dell'85 per cento a favore delle Regioni meridionali. Ciò vale in particolare di fronte al grave deficit di infrastrutture che presenta il Sud.Fermandomi a questa sola considerazione per ciò che riguarda l'aspetto della quantità di risorse da garantire al Mezzogiorno, non posso non toccare l'altro aspetto, quello dell'efficienza e della qualità dell'impiego delle risorse disponibili. E qui non poche sono le note dolenti, che chiamano in causa molteplici responsabilità, in gran parte, non possiamo nasconderlo, interne al Mezzogiorno.Note dolenti, in particolare e soprattutto, a proposito dell'impiego di assai cospicui fondi europei. Perché dall'Europa vengono non solo vincoli, come talvolta si dice, ma politiche di coesione e sostegni strutturali. E i fondi destinati al Mezzogiorno sono stati negli ultimi anni una riserva cospicua. Ma ritardi nell'utilizzazione, scelte dispersive, insufficienze progettuali e ripiegamenti fuorvianti su cosiddetti progetti sponda, hanno condotto al rischio di perdere una grande occasione.E' dunque assolutamente indispensabile che cambino i comportamenti di tutti i soggetti, pubblici e privati, che condizionano negativamente il miglior uso, secondo l'interesse generale, delle risorse disponibili per il Mezzogiorno.Valgono a questo proposito le osservazioni mosse dal professor Barucci, oggi e già in una precedente occasione sempre a Napoli, sulla debolezza delle logiche di mercato, sul peso gravissimo di quelle che egli chiama "intermediazioni improprie", che possono ricondursi a molteplici forme di corruzione e clientelismo, di interferenza e manipolazione rispetto a un lineare e corretto impiego delle risorse pubbliche, e che si traducono in crescita dell'economia illegale.

Bisogna riconoscere che accanto al potenziamento dell'azione già notevole dello Stato contro la criminalità organizzata specie nella sua dimensione di potenza economica, occorre mettere in discussione la qualità della politica, l'efficienza delle amministrazioni pubbliche, e anche l'impegno ad elevare il grado complessivo di coscienza civica, la cui insufficienza moltiplica le difficoltà e

favorisce le degenerazioni.Affrontare senza impacci e ipocrisie queste questioni dall' interno del Mezzogiorno, è condizione essenziale per porre con maggiore forza anche il tema cruciale del rapporto tra il provvedimento di cui si discute in attuazione del federalismo fiscale ovvero dell'articolo 119 della Costituzione, e lo sviluppo di adeguate politiche per il Mezzogiorno. Va in questo quadro chiarito e garantito il livello effettivo dei necessari trasferimenti tra il Nord e il Sud del paese, anche in funzione di una parità nel godimento di diritti fondamentali: senza, nello stesso tempo, sottrarsi a un doveroso esercizio di responsabilità, nel Mezzogiorno, per quel che riguarda, ripeto ancora una volta, l' impiego oculato delle risorse pubbliche destinate al Sud e per quel che riguarda, in particolare, costi e qualità dei servizi da prestare a carico della finanza pubblica.Non c'è bisogno di dire quanto questo esercizio di responsabilità nella finalizzazione e nel controllo della spesa pubblica nel Mezzogiorno si imponga nelle condizioni di bilancio che caratterizzano l' Italia: dovendosi sul piano generale intervenire per impedire che la crisi finanziaria si trasmetta ancor più pesantemente all' economia reale ma nello stesso tempo mantenere la fiducia nei titoli del nostro debito pubblico, che resta ingente.Ho voluto richiamare, nella sua complessità, la situazione del Mezzogiorno, dentro la quale si colloca quella di Napoli. E' una situazione che richiederebbe di essere ben più attentamente seguita, analizzata e affrontata, da tutte le rappresentanze e le istituzioni nazionali.Ma qui oggi possiamo registrare con soddisfazione gli impulsi di crescita e di progresso che vengono - all' interno del Mezzogiorno e dell' area napoletana e campana - dal mondo dell'impresa e della ricerca. Mi riferisco alle eccellenze che abbiamo appena premiato, e il cui successo è frutto di capacità innovativa e competitiva, a smentita dei luoghi comuni che indicano nel Mezzogiorno solo il luogo dell'assistenzialismo e dello sviluppo protetto. E ciò vale egualmente per le aziende che ho visitato stamattina a Pomigliano d'Arco tra operai e tecnici giovani che sono espressione di un prezioso capitale umano. Mi riferisco a quel che ho ascoltato sulla nascita, nella Federico II, di un Centro di calcolo scientifico avanzato, esempio di sinergia tra l'Istituto Nazionale di Fisica Nucleare e l' Università, con lo sguardo rivolto anche all'interazione ricerca-industria. Abbiamo appena visto in Israele, con la dottoressa Marcegaglia, come un paese possa fare dell'eccellenza tecnologica uno dei motori trainanti della propria economia.E abbiamo potuto tutti cogliere l'importanza che tende ad assumere il Progetto Sud-Nord lanciato dalla Confindustria per una più intensa cooperazione, in materia di ricerca e innovazione, tra soggetti imprenditoriali delle diverse aree del paese.Sono altrettanti motivi di orgoglio che potete vantare contro troppo facili sottovalutazioni e denigrazioni. Vi dico perciò: abbiate fiducia in voi stessi, nella vostra capacità di superare le sfide dell' oggi e del domani, e anche - aggiungo - nella vostra capacità di sollecitare e influenzare cambiamenti positivi nella realtà istituzionale e civile di Napoli, della Campania, del Mezzogiorno. Abbiate fiducia in voi stessi perché si possa noi tutti avere fiducia nell' avvenire di Napoli.

federalismi.it
Rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato

IPOTESI PER L'INTRODUZIONE DI ELEMENTI DI DIFFERENZIAZIONE E DI SPECIALITÀ NELLO *STATUS* DELLE REGIONI ORDINARIE.

di

Beniamino Caravita
(Professore Ordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico, Università La Sapienza)

3 dicembre 2008

1. La completa e rapida attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. rappresenta un primo possibile strumento per la realizzazione di un assetto di autonomia differenziata confacente alle esigenze di Regioni a sviluppo avanzato, consentendo alle stesse di ottenere l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, ossia, nello specifico, il trasferimento di numerose nuove competenze (facendo riferimento al percorso di attuazione intrapreso, ma non ancora concluso, dalla Regione Lombardia ovvero dalla Regione Piemonte, le competenze potrebbero riguardare, ad esempio, ambiti materiali come la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, la tutela dei beni culturali, l'organizzazione sanitaria, le infrastrutture, le casse di risparmio e le casse rurali a carattere regionale).

Secondo quanto richiesto dal dettato costituzionale, il procedimento legislativo deve essere caratterizzato dalle seguenti fasi: a) avvio del procedimento su iniziativa della Regione interessata; b) consultazione degli Enti locali; c) intesa tra lo Stato e la Regione interessata sulle ulteriori forme e condizioni di autonomia da attribuire alla Regione; d) legge dello Stato approvata a maggioranza assoluta dei componenti delle Camere che, sulla base dell'intesa raggiunta, preveda l'attribuzione di ulteriori competenze alla Regione.

Fortemente condivisibile appare la scelta, già fatta propria da alcune Regioni (fra le quali ad esempio compaiono le già citate Regioni Lombardia e Piemonte), di sostenere l'immediata e diretta applicazione dell'art. 116, comma 3, Cost., non essendo necessaria alcuna preventiva disciplina legislativa o regolamentare di attuazione. Non sembra, infatti,

costituzionalmente doverosa una legge dello Stato recante la disciplina, sia per lo Stato che per le Regioni, degli aspetti procedurali da seguire.

Dato avvio al percorso di attuazione dell'art. 116, il confronto della Regione con il Governo, diretto al raggiungimento di un'intesa, presuppone la necessità di individuare con nettezza un nucleo forte di materie da portare sul tavolo della trattativa (ad esempio: università, istruzione, ambiente, grandi reti di trasporto, aeroporti).

Il passaggio successivo potrebbe essere costituito dalla formazione di una Commissione paritetica, sul modello dell'esperienza già praticata per le modifiche statutarie delle Regioni a Statuto speciale. La Commissione paritetica rappresenterebbe una valida forma di attuazione delle più volte auspicate forme di collaborazione e di intesa tra Stato e Regione e costituirebbe la sede istituzionale nella quale elaborare e regolare i rapporti tra amministrazione statale e Regione sulle singole materie, predisponendo moduli di gestione delle inevitabili sovrapposizioni di competenze, ed evitando di cadere – ancora una volta – nella trappola del trasferimento di etichette (le "materie") vuote di contenuti.

L'accordo Stato-Regione e la pedissequa legge parlamentare a maggioranza assoluta non devono però limitarsi a prevedere lo spostamento di targhette di materie dallo Stato alla Regione, ma devono anche prevedere le risorse finanziarie che devono giungere alla Regione per l'attivazione delle nuove competenze.

*

2. Accanto al processo di attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost., potrebbe partire un processo avente come obiettivo l'introduzione di elementi di specialità nello *status* delle Regioni ordinarie.

La battaglia politica non dovrebbe mirare alla adozione di un integrale Statuto speciale *old style*: si tratterebbe, invero, di una richiesta ormai poco attuale rispetto all'impostazione di regionalismo risultante dalla più recente evoluzione costituzionale. Del resto, la previsione di specialità regionali da parte dell'Assemblea costituente rispondeva essenzialmente a peculiari situazioni storico–sociali proprie di alcune aree del territorio nazionale, che difficilmente potrebbero oggi essere efficacemente trasposte con riferimento alla realtà delle Regioni ordinarie.

Alla specialità storica di alcune Regioni sembra quindi più opportuno affiancare non già una nuova specialità, bensì nuovi modelli di "autonomie differenziate".

Invero, i "vecchi" Statuti speciali appaiono oggi caratterizzati dalla prevalente presenza di parti vuote rispetto alle parti "piene": il regime delle competenze legislative è oggi contenuto in larga misura nell'art. 117; la forma di governo regionale è affidata alla

legge statutaria; i profili del finanziamento sono contenuti in leggi ordinarie, approvate "sentita la Regione", ovvero sulla concorde richiesta dello Stato, della Regione e delle Province autonome. D'altra parte, la strada verso "nuovi" Statuti speciali pare proceduralmente impervia, in quanto occorre affrontare la duplice lettura parlamentare su di un testo organico e complesso, affrontando la conflittualità tra i consiglieri regionali ed i parlamentari provenienti da quella Regione.

Meglio, allora, individuare "elementi di specialità" da introdurre – con legge costituzionale apposita, caratterizzata da pochi articoli – nello *status* della Regione, per colmare quei profili che non possono essere soddisfatti dalla legge *ex* art. 116, comma 3.

Si potrebbe, allora, concentrare l'attenzione su poche ma essenziali forme di specialità.

A titolo esemplificativo, si potrebbe in primo luogo stabilire con legge costituzionale la partecipazione del Presidente della Giunta regionale ai Consigli dei ministri vertenti su tematiche di interesse della Regione considerata.

Un ulteriore elemento di differenziazione potrebbe riguardare l'introduzione di disposizioni finanziarie ritagliate sul modello di finanza delle Regioni speciali (vale a dire, la percentuale di risorse che tornano sul territorio viene fissata sulla base di una legge ordinaria, adottata sulla base di intesa con la Regione).

In tema di fonti sarebbe possibile ricorrere esplicitamente allo strumento della delega legislativa.

Si potrebbe prevedere che l'Assemblea regionale, con delibera adottata a maggioranza assoluta o altrimenti qualificata, possa chiedere al Presidente della Repubblica il rinvio al Parlamento di una legge statale per violazione del principio di sussidiarietà e di autonomia regionale.

Altresì, si potrebbe prevedere un ampliamento delle competenze regionali in settori nei quali non si può lavorare ai sensi dell'art. 116, comma 3, Cost. (ad esempio, l'istituzione e la disciplina con legge regionale degli organi giudiziari di primo grado).

Infine, sarebbe opportuno recuperare lo strumento delle Commissioni paritetiche per la definizione delle competenze (vale a dire, per dare un contenuto concreto alle etichette delle materie trasferite), per l'accordo sui trasferimenti finanziari, per la risoluzione delle controversie: un generalizzato utilizzo delle Commissioni paritetiche potrebbe costituire una risposta all'andamento assunto dall'ordinamento italiano, in cui la definizione dell'ambito delle materie è stata abbandonata alla giurisprudenza della Corte costituzionale.

Ma, al di là dei contenuti che possono variare, quello che pare importante è evitare la "trappola" dello Statuto speciale, limitandosi ad utilizzare, di contro, il modello della legge costituzionale per introdurre pochi, ma specifici e significativi elementi di specialità.

***

3. L'unico difetto di tale costruzione sarebbe quello della pluralità di fonti e della asistematicità: la disciplina regionale sarebbe da ritrovare nella Costituzione, nello Statuto regionale, nella legge statale *ex* art. 116, nella legge costituzionale *ad hoc*.

Per ovviare al carattere dispersivo delle fonti, la legge costituzionale potrebbe anche prevedere la delega al Governo per la redazione di un testo unico delle disposizioni statutarie di ogni singola Regione.

federalismi.it
Rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato

RIFLESSIONI IN PUNTA DI PENNA SUL PRINCIPIO DI SPECIALITÀ REGIONALE

di

Antonio Ferrara
(Primo Ricercatore presso l'Istituto di Studi sui sistemi regionali, federali e sulle autonomie del C.N.R.)

3 dicembre 2008

In occasione di questo numero di *Federalismi* cercherò di dare una rapida (e parziale) risposta a prima impressione ad un quesito davvero importante:

Quali sono le ragioni e i fini della specialità? E, ancor prima, la specialità è un principio immanente nel sistema?

Sebbene la questione si proponga in termini tanto ampi e radicali, mi limiterò qui solo a qualche piccolissimo spunto di riflessione, senza alcuna pretesa di completezza o sistematicità.

Va subito detto che non esiste una sola specialità e ciò non solo perché esistono più ordinamenti speciali (differenziati anche tra loro), ma anche e soprattutto perché esistono due diverse specialità: quella che trova fondamento nella costituzione del 1948 e negli statuti speciali di quella che potremmo chiamare la *Prima Repubblica delle Autonomie* e quella nata dalle leggi costituzionali che hanno modificato il Titolo V della Costituzione e gli statuti delle regioni ad autonomia differenziata. La portata e il peso delle modifiche recate alla richiamata partizione della seconda parte della Costituzione e agli statuti-leggi costituzionali, a cavaliere del passaggio di secolo (1999-2001), è tale che si può ben parlare (quantomeno) di una *Seconda Repubblica delle Autonomie*. Non va sottovalutato, però, - sia qui notato marginalmente - che la potenziale portata innovativa di alcuni principi, seppure qui inseriti, è tale da poter incidere significativamente anche sulla prima parte della Carta costituzionale (si pensi ad es. ad alcune possibili interpretazioni del principio di sussidiarietà orizzontale o del principio di prevalenza dell'ordinamento comunitario e internazionale sulla legislazione della Repubblica).

La prima caratteristica delle specialità storiche è stata senz'altro, per lunghi anni, quella di differenziarsi rispetto a una amministrazione statale fortemente accentrata (quella di tradizione post-unitaria, così come ereditata dalla nuova Repubblica all'indomani della caduta del super-accentrato regime fascista) che, solo con molto ritardo e con molte resistenze, ha cominciato a prendere sul serio il principio del decentramento e, in particolare, quello del decentramento istituzionale di cui all'art. 5 della Costituzione.

Solo dopo 20 anni nacquero, invece, le regioni ordinarie e vennero loro progressivamente conferite le funzioni e le risorse strumentali per l'effettivo funzionamento (tali vicende si sono svolte lungo l'arco dell'intero decennio 1968-1977) ed è a partire da questo momento che il principio di specialità cessa di essere un principio di limitata eccezione rispetto all'amministrazione dello Stato e diventa un principio relazionale tra ordinamento regionale *ordinario* e gli ordinamenti regionali *speciali*. Mentre dunque la prima specialità storica ha contenuti di controversa interpretazione ma relativamente stabili e determinati, gli elementi che caratterizzano la seconda specialità possono essere colti solo in relazione ai contenuti reali che vanno a riempire di significato concreto l'autonomia regionale ordinaria.

In questa nuova fase della storia delle nostre istituzioni repubblicane ci si avvede subito che la specialità può anche trasformarsi in un principio che, paradossalmente, differenzia in senso deteriore (vale a dire con una minore autonomia) le regioni che ne dispongono. Questa evidenza risulterà ancora più netta, dopo altri vent'anni, con l'avvio del c.d. *federalismo amministrativo a costituzione invariata* (1997-1998), che determinerà l'avvio di un ulteriore e assai più ampio decentramento di funzioni e compiti amministrativi alle regioni e agli enti locali (processo di trasferimento che, peraltro, a dieci anni dal suo avvio non può dirsi compiuto). Non è per caso, allora, che quando pochi anni dopo si verrà a dare una copertura costituzionale a quanto avviato con la c.d. legge Bassanini e ci si spingerà anche oltre, con la legge cost. n. 3 del 2001, si porrà una *clausola di maggior favore* in base alla quale le forme di autonomia più ampie attribuite alle regioni ordinarie si applicano anche a beneficio delle regioni speciali (art. 10).

Con la stessa legge costituzionale di riforma del Titolo V della Costituzione, peraltro, il principio di specialità subisce una nuova mutazione; non è più soltanto un principio relazionale (e dunque - almeno in parte - riassorbibile dall'espansione del regime ordinario), ma la stessa autonomia ordinaria diventa differenziabile asimmetricamente, potendo dare vita a forme di nuova specialità per le regioni che ne facciano richiesta e che definiscano la necessaria intesa con lo Stato (art. 116.3 Cost.). Ciò che caratterizza questa nuova specialità è però di dover sempre e comunque rispettare i principi del federalismo fiscale (così come

definiti dall'art. 119 Cost.) senza le parziali eccezioni previste per il finanziamento del nucleo essenziale delle competenze riconosciute alle specialità storiche. Il sistema di finanziamento di queste ultime fu infatti pensato per una territorialmente limitata e marginale specialità d'eccezione (anche come forma di riparazione a vicende storiche che alimentavano concrete rivendicazioni indipendentiste a cui si voleva porre rimedio), ma sarebbe del tutto insostenibile in un quadro di specialità diffusa nell'ambito di un ordinamento repubblicano che voglia essere unitario e coeso.

Le stesse condizioni eccezionali di autonomia così come storicamente determinatesi, *rebus sic stantibus*, non vanno intese d'altronde come una forma di privilegio in base al quale le regioni speciali debbano sempre e comunque avere, anche al di là del nucleo essenziale delle loro prerogative originarie (e si pensi in particolare agli strumenti di tutela che è necessario garantire alle minoranze linguistiche di confine), forme di autonomia quantitativamente e qualitativamente di maggior vantaggio rispetto alle regioni ordinarie. Per quanto allora il nucleo essenziale della specialità storica sia da ritenersi incomprimibile dallo Stato e inattingibile dalle altre regioni è, del pari, da ritenersi necessario che il sistema di finanziamento, nel momento in cui si ampli per far fronte a nuove e diverse competenze rispetto a quelle storiche (ricomprendo qui anche quelle conseguenti alla chiusura del c.d. *pacchetto* che ha determinato la revisione dello Statuto della Regione Trentino Alto Adige all'inizio degli anni '70), non possa continuare a ignorare la perequazione nazionale.

In coerenza con questo contesto il disegno di legge di delega per l'attuazione del federalismo fiscale (AS/XVI/1117, presentato dal governo il 15 ottobre 2008 e ora in esame in commissione) prevede che le norme di attuazione degli statuti speciali dovranno assicurare il concorso delle regioni a statuto speciale delle province autonome di Trento e Bolzano al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà e all'esercizio dei diritti e dei doveri da essi derivanti (art. 20).

Conclusivamente, il quadro che caratterizza il principio di specialità oggi è dunque il seguente:

- da una parte abbiamo l'azione normalizzante della clausola di maggior favore che tende a ridurre il differenziale tra regioni speciali e regioni ordinarie;
- dall'altra abbiamo il carattere ormai residuale della specialità storica rispetto alla nuova specialità diffusa;
- e, inoltre, la più intensa specializzazione dello stesso procedimento di revisione degli statuti speciali (le leggi costituzionali che li approvano sono ora sottratte al referendum confermativo previsto dall'art. 138 Cost.) viene a

manifestare, anche sul piano formale, l'esistenza di una riserva di competenza normativa esclusiva a favore di una fonte statutaria speciale dal carattere vagamente pattizio, ma anche la posizione chiaramente non parificata di quest'ultima rispetto alla Costituzione e, in particolare, ai suoi principi supremi e alle altre sue diposizioni non derogabili (v. già sul punto Corte cost. sent. 1146/1988).

Questi tre caratteri dell'attuale specialità convergono verso un unico possibile sbocco: le regioni speciali e le province autonome di Trento e Bolzano potranno senz'altro ottenere le nuove competenze e i nuovi poteri riconosciuti alle regioni ordinarie o anche rivendicarne altri del tutto diversi (in sede di adeguamento dei rispettivi statuti); esse non potranno contare tuttavia sulla copertura finanziaria dei maggiori costi che ne derivano, se non nel rispetto dei principi di coordinamento finanziario che sono stabiliti dalla legge di attuazione dell'art. 119 Cost. (il c.d. federalismo fiscale).

Il trasferimento di nuove funzioni alle autonomie differenziate senza il parallelo trasferimento delle risorse o con un trasferimento soltanto parziale è peraltro un fenomeno non nuovo, soprattutto per i territori con i più elevati livelli di reddito *pro capite* (v. C. Fraenkel-Haeberle, *La costituzione finanziaria dell'Alto Adige tra regime di specialità e autonomia contrattata*, in *federalismi.it*, n.2/2007), e la Corte costituzionale ha già avuto modo di valutare la legittimità di una possibile asimmetria tra il trasferimento delle funzioni e delle risorse qualora ciò non determini una grave alterazione del rapporto tra i complessivi bisogni regionali e l'insieme dei mezzi per farvi fronte (v. recentemente sent. 145/2008).

Va notato infine che la legge finanziaria 2007 ha già in qualche modo anticipato i principi di coordinamento della finanza delle regioni a statuto speciale e delle province autonome nel quadro complessivo del c.d. federalismo fiscale (di cui adesso al cit. d.d.l. 1117). La previsione in base alla quale dette autonomie speciali concorrono al riequilibrio della finanza pubblica con misure finalizzate a produrre un risparmio per il bilancio dello Stato, anche mediante l'assunzione dell'esercizio delle funzioni statali e dei relativi oneri (l. 296/2006, art. 1.661), così come concretamente attuata in questa primo *test* applicativo, non ha determinato tuttavia risparmi particolarmente significativi (v. E. Buglione, in Camera dei Deputati, *Rapporto 2008 sulla legislazione*, II, 261-262). E' dunque ancora lunga la strada da compiersi per la piena realizzazione di un regionalismo speciale responsabile e solidale.

LA LUNGA MARCIA DEL FEDERALISMO ITALIANO

di Linda Lanzillotta

(di prossima pubblicazione in *Economia italiana*)

La centralità della questione federalista

1. La Legislatura che si è appena avviata con la netta vittoria della coalizione di Centro destra e, all'interno di essa, con il ruolo decisivo della Lega Nord, sarà senza dubbio segnata dalla questione del federalismo; o, più precisamente, dalla definizione di un efficiente e sostenibile modello di federalismo fiscale. La centralità politica che il tema rivestirà per il nuovo Governo è stata immediatamente sottolineata anche sul piano istituzionale dalla creazione di un incarico ministeriale ad hoc affidato, non a caso, al leader della Lega Nord.
Peraltro, il traguardo della piena attuazione di un modello federalista di organizzazione dello Stato e di gestione dei poteri fiscali e di bilancio è stato al centro dei programmi di tutti i partiti e di tutte le coalizioni che hanno partecipato alle elezioni politiche dell'aprile scorso (Bordignon, infolavoce). Anche se le ipotesi prospettate dai diversi programmi sono risultate sensibilmente differenti e hanno fatto emergere, anche all'interno dei medesimi schieramenti o del medesimo partito, posizioni talvolta molto distanti. Si tratta dunque di un tema potenzialmente dirompente per l'intero sistema politico da cui, nel corso dei mesi a venire, potrà dipendere la stessa stabilità della maggioranza e della Legislatura.
Ma se il federalismo continua a rappresentare da un quindicennio la questione chiave dei rapporti tra le coalizioni di centrodestra e di centrosinistra e a registrare significative distanze anche all'interno di ciascuna di esse la ragione è che dalla soluzione che a tale questione si darà – sul piano della attribuzione delle competenze ai diversi livelli istituzionali e, soprattutto, dei poteri fiscali - dipende la ridefinizione dei rapporti tra nord e sud del Paese e tra ceti e gruppi sociali. Dipenderà cioè il modo in cui verrà ricomposta quella rottura di equilibri sociali, economici e politici apertasi all'inizio degli anni Novanta e mai davvero superata con la scrittura di un nuovo patto nazionale da cui partire per costruire e consolidare un nuovo equilibrio, stabile, efficiente e condiviso.
Non a caso la spinta al federalismo parte proprio da lì: dalla crisi finanziaria dello Stato, dall'apertura del mercato unico europeo e dal venir meno delle protezioni regolatorie e monetarie per la nostra industria, dal crollo improvviso (ancorché prevedibile) del vecchio equilibrio tra Nord e Sud del Paese, basato sullo scambio tra cedevolezza degli obblighi fiscali da una parte e spesa pubblica dall'altra parte, ambedue finanziati dal debito pubblico. E, di conseguenza, dalla ricerca di un nuovo equilibrio basato sulla assunzione di responsabilità delle comunità locali, sull'autogoverno, sulla spinta e sulla

motivazione di ciascuna collettività locale a ritrovare le ragioni del proprio sviluppo e della creazione di ricchezza da destinare alla modernizzazione del proprio territorio, alla creazione delle condizioni per la sua attrattività e, in nome di un progetto condiviso dalla comunità, alla emersione di nuove classi dirigenti locali più vicine, più controllabili, più accountable. In altre parole una rivoluzione innanzi tutto culturale dei rapporti tra cittadini e istituzioni.
È da lì che parte il cantiere federalista, un grande e laborioso cantiere che si sviluppa mentre in parallelo vanno modificandosi radicalmente e in profondità la fisionomia della struttura produttiva e della società italiane. Al Nord e al Centro cresce e si sviluppa una media e piccola impresa, una rete di lavoratori autonomi e di professionisti che operano nel mondo nuovo dei servizi spinti dall'esplosione delle nuove tecnologie dell'informazione (Bonomi, Berta, Alfieri); così come in alcune aree più dinamiche del Mezzogiorno (Viesti, Barca) nascono distretti produttivi che valorizzano antichi saperi artigiani e nuove filiere basate sulle specificità del territorio. Una mutazione genetica dell' economia e della società italiane che consente di recuperare una presenza dei nostri prodotti sui mercati internazionali ma che, da sola, non riesce ad invertire il trend alla decrescita dell'economia italiana nel suo complesso in quanto non accompagnata dalla complessiva modernizzazione del sistema Paese. Una mutazione genetica che fa emergere però anche nuovi soggetti sociali che non riescono tuttavia a trovare adeguata rappresentanza politica e istituzionale. Il cantiere del federalismo è il luogo in cui si scaricano e si confrontano le spinte tra il vecchio e il nuovo e nel quale si tenta, nel corso degli anni, di governare la discontinuità, in cui si confrontano la spinta alla rottura costituzionale e la controspinta ad una evoluzione pilotata del modello costituzionale del '48.
Per tutte queste ragioni i lavori di questo complesso cantiere sono ancora lontani dall'essere conclusi: è mancata – e tuttora manca - una strategia unitaria e condivisa circa l'architettura istituzionale e fiscale cui tendere come punto di approdo.
Sarà in definitiva la natura e la qualità del profilo federalista che l'Italia assumerà alla fine di questo lungo processo che segnerà l'identità nazionale nel secolo della globalizzazione in termini di omogeneità dello sviluppo economico, di effettiva integrazione nel contesto europeo, di eguaglianza delle opportunità, di equità.
Nel secolo scorso il processo di democratizzazione e di crescita civile dell'Italia si è enormemente giovato del rafforzamento delle autonomie locali e della nascita del sistema regionale. Si tratta ora di aggiornare profondamente quel modello per fare sì che anche in una Italia così diversa un sistema di governance multilivello continui ad essere un fattore di coesione nazionale e di crescita.

Il nuovo Titolo V: innovazioni e ambiguità

2. Le innovazioni che la legislatura che è appena iniziata introdurrà in materia di federalismo fiscale si innestano dunque in un quadro normativo, finanziario e fiscale già molto avanzato che si è andato delineando e consolidando nel corso dell'ultimo decennio con esiti che rappresentano importanti acquisizioni di un processo di razionalizzazione nella distribuzione delle funzioni pubbliche tra diversi livelli istituzionali in una logica di sussidiarietà e di appropriatezza dimensionale; ma che, allo stesso tempo (e non di rado) costituiscono anche una parte non marginale dei problemi che oggi ci si trova ad affrontare avendo cristallizzato un modello spesso privo di coerenza, di razionalità e di equilibrio.
Tutto nasce dal nuovo Titolo V della Costituzione e dalle modalità dell'avvio della sua attuazione.
Come è noto, nel 2001 è stato profondamente riscritto il Titolo V della Costituzione con una riforma che ha riguardato il complesso delle disposizioni in materia di Regioni, Province e Comuni. Ed è bene ricordare che, nonostante i profondi limiti, le sue ampie contraddizioni e compromissorie ambiguità, questo testo se è stato formalmente approvato solo dall'allora maggioranza di centrosinistra, è stato però condiviso nella sostanza[1] anche dall'allora opposizione di centrodestra. La quale infatti allorché nel 2006, divenuta maggioranza, varò un'ampia riforma della Costituzione (poi respinta dal referendum confermativo) non modificò l'impianto del nuovo Titolo V limitandosi ad intervenire sulla titolarità di alcune – non marginali - materie e inserendo la cosiddetta "clausola di supremazia nazionale", consistente nel potere del Parlamento, su proposta del Governo, di annullare in tutto o in parte una legge regionale suscettibile di pregiudicare l'interesse nazionale.
Questo richiamo non intende in alcun modo minimizzare le responsabilità dell'allora maggioranza costituzionale ma sottolineare come gli aspetti più problematici e critici della riforma del 2001 siano stati la diretta conseguenza della tragica debolezza che ha caratterizzato in questi anni tutto il sistema politico italiano: che non è riuscito a scegliere in modo coerente tra diversi modelli di organizzazione istituzionale ed ha tentato invece di conciliare spinte contrastanti, finendo per porre le basi costituzionali della realtà che oggi ci troviamo a gestire con grandi difficoltà: ipertrofia burocratica, duplicazioni, inefficienza organizzativa, insostenibilità dei costi.

3. La prima ambiguità è di ordine politico-semantico: nonostante che l'intero sistema politico e l'opinione pubblica abbiano ritenuto che con la riforma del 2001 si introducesse un sistema di organizzazione federale dello Stato la

[1] Nel 2001 Centrodestra, alla vigilia delle elezioni politiche, espresse in aula voto contrario (dopo aver approvato il testo in Commissione e nonostante che molti Presidenti di Regione del medesimo schieramento politico sollecitassero il varo della riforma) per ragioni politiche e di principio non connesse al contenuto delle modifiche costituzionali.

parola “federalismo“ non compare mai nel nuovo testo Costituzionale. Sul piano giuridico costituzionale si tratta di un’omissione fondata ma non obbligata: se, infatti, dal punto di vista dei poteri legislativi attribuiti alle Regioni in via esclusiva o concorrente il modello è quello degli Stati federali più avanzati (Germania e Spagna) sono però tuttora assenti alcuni elementi caratteristici di molti ordinamenti federali.[2] Innanzi tutto una rappresentanza parlamentare degli interessi territoriali e, in secondo luogo, un meccanismo di chiusura che, sia nel rapporto tra competenze legislative esclusive e concorrenti, sia anche nella relazione intergovernativa tra Stato e singole regioni preveda una regolazione dei conflitti che consenta di far prevalere una visione nazionale. Si tratta, in ambedue i casi, di coniugare autogoverno e unità nazionale: sia facendo sì che le regioni in Parlamento accedano ad una visione “nazionale” dei problemi e delle politiche territoriali di loro competenza, sia consentendo al Governo nazionale di far prevalere l’interesse o la responsabilità della Nazione anche laddove si tratti di materie di competenza regionale e non ricorrano i presupposti per l’attivazione dei poteri sostitutivi. Dunque con la riforma costituzionale del 2001 si ridistribuiscono i poteri legislativi ed amministrativi secondo un modello che, aldilà del nome, è di tipo federalista senza però accompagnare con i necessari contrappesi il rafforzamento del ruolo delle Regioni e degli enti locali.
Sul piano politico strategico questa ambiguità semantica rivela qualcosa di assai più profondo: l’idea, propria soprattutto del Centrosinistra, che il Nuovo Titolo V altro non sia che la “copertura costituzionale” di un processo di decentramento di funzioni legislative ed amministrative già avviato nella legislatura 1996-2001 dalla legge 59/97 e dai successivi decreti attuativi. Dunque, una evoluzione del modello costituzionale previgente nel quale il rafforzamento dei poteri regionali e locali non mette in discussione il carattere unitario della base territoriale e popolare dello Stato. Dall’altra parte, sotto la pressione della Lega, invece la riforma viene concepita come un primo, seppure ancora parziale e insoddisfacente, passo verso l’articolazione dello Stato in entità autonome che sul piano istituzionale rappresentino la proiezione di quella nuova articolazione e diversificazione della società italiana che, come si è accennato sopra, si è fratturata e si è andata poi ricomponendo nel quindicennio precedente. Questa è la visione di una parte del Centrodestra e in particolare della Lega. Una visione tuttavia che nel corso degli anni viene sempre più condivisa da esponenti del centrosinistra espressione delle regioni settentrionali che vedono nella radicalizzazione dell’istanza federalista anche la chiave per dare rappresentanza politica ai ceti produttivi del Nord, sempre più insofferenti nei confronti del ritardo con cui i governi nazionali attuano le politiche di modernizzazione del Paese. Questo dualismo, rimasto all’inizio sotto traccia è risultato sempre più chiaro, si è via

[2] L’art. 117 viene modificato nel senso di attribuire alla competenza esclusiva dello Stato la legislazione in materia di promozione internazionale del sistema economico e produttivo nazionale, credito e politica monetaria, norme generali sulla tutela della salute, sicurezza e qualità alimentari, sicurezza sul lavoro, grandi reti di trasporto, comunicazione, professioni, ordinamento sportivo nazionale, energia.

via manifestato in termini sempre più espliciti ed è prevedibilmente destinato a manifestarsi con forti tensioni quando si affronterà in concreto il tema del federalismo fiscale.

4. Il secondo punto di criticità sta nel testo riformato dell'articolo 114 della Costituzione che disegna la nuova architettura istituzionale della Repubblica come un sistema a rete: Stato, Regioni, Comuni, Province, Città metropolitane (ancora non esistenti) sono enti paraordinati senza alcun reciproco rapporto gerarchico che, insieme, costituiscono la Repubblica. Dunque non una relazione privilegiata tra Stato e Regioni ognuna delle quali diventa snodo della governance territoriale ma un sistema flat, a geometria variabile, dove tutti interagiscono con tutti. Ed anche il sistema delle competenze diventa estremamente magmatico in virtù dell'effetto combinato dei criteri individuati dal testo costituzionale per organizzare il sistema delle funzioni pubbliche: innanzi tutto la concorrenza di più soggetti nella regolazione della medesima materia in virtù della enumerazione di un numero molto ampio di materie a competenza concorrente e, in secondo luogo, la separazione, anche in relazione alle medesime materie, delle funzioni amministrative da quelle legislative.
A tutti gli enti subregionali quindi è garantita autonomia statutaria, competenze proprie attribuite e garantite dalla legge statale (art.118), autonomia finanziaria e fiscale (art.119). Si tratta di disposizioni le cui radici sono saldamente piantate nella storia e nella cultura amministrativa italiane che ha nella tradizione municipalistica**,** risalente al nostro Medio Evo, il suo punto di forza e di appartenenza identitaria e che rivela la profonda (e, a dire il vero, in parte giustificata) diffidenza nei confronti dell'istituzione regionale. Comuni e Province non hanno mai accettato un rapporto di subalternità rispetto alle Regioni (entità statistiche trasformate in entità politico – amministrative solo dalla Costituzione del '48) percepite spesso come enti centralizzatori, con un ceto politico in competizione con quello dei sindaci e degli amministratori locali spesso più amati e popolari perché più a contatto con i cittadini, con apparati burocratici cresciuti in fretta e propensi a trattenere presso le Regioni quelle funzioni amministrative che dovrebbero essere ormai esclusivamente di competenza degli enti locali e a drenare le relative risorse. Comuni e Province dunque non accettano di sostituire il rapporto con lo Stato a quello con le Regioni o di essere intermediati dalle Regioni nel rapporto con lo Stato.
E il legislatore costituente subisce questa posizione delineando un sistema di poteri e di relazioni destinato a sicura confusione e conflittualità e affidando ad una successiva (e ineluttabilmente corposa e farraginosa) legislazione statale il compito di dare razionalità e ordine sul territorio ad un disegno di cui, al momento della sua approvazione, non si anticipa e non si verifica la fattibilità, la razionalità, l'efficienza, il costo.

Le Regioni sono titolari di poteri legislativi in tutte le materie non espressamente e tassativamente enumerate come materie di competenza esclusiva dello Stato. Stato che deve poi limitarsi a determinare i principi fondamentali in un numero assai consistente, per qualità e quantità, di materie (dal commercio con l'estero, all'innovazione industriale, dall'ordinamento della comunicazione alle infrastrutture energetiche, per fare alcuni esempi), nelle quali le Regioni hanno competenza legislativa concorrente. Comuni, Province (e, qualora istituite) Città metropolitane esercitano – generalmente salvo i casi in cui sia necessario assicurarne l'esercizio unitario - in via esclusiva le funzioni amministrative nelle materie di competenza legislativa sia dello Stato che delle Regioni con una separazione tra i soggetti che legiferano e quelli che gestiscono.
Il ruolo delle Regioni esce decisamente potenziato sul piano delle leve dello sviluppo economico del territorio e del sostanziale via libera a divenire soggetti di politica internazionale ancorché limitatamente all'esercizio delle proprie funzioni. Ma allo stesso tempo le norme di protezione degli enti locali bloccano la possibilità delle Regioni di gestire efficacemente un sistema amministrativo integrato, coordinato e coeso grazie alla gestione delle relazioni funzionali e finanziarie con il sistema delle amministrazioni locali che continua ad essere intermediato dallo Stato quale che sia la loro dimensione. Si tratta di un'architettura che per essere attuata richiederebbe un'operazione di profonda riorganizzazione dei compiti e delle strutture amministrative ai vari livelli di governo. Operazione prevista e rimessa alla legge statale dall'articolo 118 della Costituzione il quale stabilisce che il complesso delle funzioni (fondamentali) degli enti locali siano riallocate tra i vari livelli in ragione di criteri di adeguatezza dimensionale, di efficienza e di economicità. E che, inoltre, prevede il ricorso alla sussidiarietà come leva per alleggerire la pubblica amministrazione e coinvolgere l'impresa e la società nella produzione di beni pubblici aumentandone qualità e quantità.
Dunque un disegno organizzativo assai complesso che implicherebbe una sorta di smontaggio e rimontaggio integrale di tutto il sistema amministrativo sulla base di un progetto chiaro, condiviso da tutte le moltissime parti in gioco cui viene nella sostanza chiesto di mettersi in discussione per perseguire un assetto istituzionale largamente ispirato a quello europeo quanto a principi di pluralismo e multilateralismo istituzionale, sussidiarietà, complessità dei processi decisionali. Un progetto ambizioso soprattutto se perseguito in una fase di forte debolezza del sistema politico a livello nazionale difficilmente in grado di esprimere una guida autorevole capace di orientare il processo con lucidità e visione strategica ma anche, quando occorre, con l'autorità necessaria a superare corporativismi e resistenze.

5. Terzo fattore di criticità, il federalismo fiscale, pilastro dell'intera architettura e presupposto ineludibile per rendere effettivo e stringente il principio di responsabilità finanziaria e politica, per innovare il rapporto tra

istituzioni e cittadini, per legare la relazione fiduciaria tra elettori ed eletti alla qualità dell'azione di governo, per rendere percepibile lo scambio tra tasse pagate e quantità e qualità dei servizi pubblici ricevuti. L'articolo 119 del nuovo testo costituzionale indica principi e criteri del federalismo fiscale ma non solo lascia indeterminati alcuni passaggi chiave (quale il parametro della solidarietà redistributiva tra regioni con differenti basi di ricchezza prodotta? quali i limiti dell'intervento finanziario aggiuntivo dello Stato?) rinviandoli ad una successiva legge ordinaria ma soprattutto non stabilisce che il concreto avvio del nuovo sistema fondato su principi di responsabilità fiscale, di efficienza amministrativa e di trasparenza sia condizione pregiudiziale affinché il nuovo sistema delle competenze divenga effettivamente operativo.
A ben guardare, è stato questo l'aspetto più problematico della riforma che ne sta condizionando l'esito complessivo. Ha prevalso, nella riscrittura del Titolo V, un approccio pressoché esclusivamente normativistico mentre sono state sottovalutate le implicazioni d'ordine organizzativo, economico, finanziario e fiscale del nuovo impianto. Il che ha portato a non operare alcuna valutazione d'impatto del nuovo disegno istituzionale e amministrativo che si andava introducendo. O quanto meno a non stabilire come obbligatoria, nella fase attuativa, la gestione coordinata dell'intero nuovo sistema per verificare e disciplinare le interazioni tra le diverse parti del testo, valutare la declinazione organizzativa dei principi enunciati dalle norme, far coincidere l'attivazione di nuove competenze con l'estinzione di altre, eliminare apparati e strutture laddove le competenze venivano ridotte, aumentare dei costi, ma razionalizzare e ridurre gli apparati e semplificare i procedimenti con l'obiettivo di imprimere una svolta radicale negli standard di efficienza e di efficacia del sistema pubblico. Nulla di tutto questo: anche se, il principio di buon andamento della pubblica amministrazione e i vincoli di finanza pubblica avrebbero dovuto suggerire che il testo costituzionale dettasse almeno criteri metodologici e scansione temporale dell'attuazione di un disegno che avrebbe rivoluzionato l'organizzazione e il funzionamento delle amministrazioni pubbliche. Criteri metodologici che, forse, avrebbero potuto opportunamente graduare e differenziare la concreta applicazione della riforma nei diversi territori legando l'attribuzione di nuovi poteri al raggiungimento di standard minimi di performance amministrativa, organizzativa, finanziaria e manageriale in modo da preparare e accompagnare il trasferimento di funzioni e responsabilità con un processo di formazione delle classi dirigenti locali evitando così il rischio che le strutture di regioni storicamente deboli in termini di capacità amministrativa e di performance finanziaria rimanessero schiacciate, e talvolta travolte, da una sorta di tsunami istituzionale che invece di valorizzare le potenzialità e le specificità locali avrebbe potuto significare la crisi definitiva di sistemi istituzionali, politici e amministrativi già molto fragili. E, a leggere le cronache di questi mesi, è ciò che in parte è effettivamente avvenuto.

Fatto si è che la riforma è entrata in vigore senza ammortizzatori, senza che fosse definito e concordato tra tutti i protagonisti di quella che si annunciava come una vera e propria rivoluzione, una sorta di action plan che ne scandisse le sequenze e ne monitorasse le fasi e i relativi impatti. E, ancor prima, è mancata una strategia, una visione complessiva su quale dovesse essere il modello cui, in concreto, tendere nella costruzione di una governance multilivello così radicalmente innovativa. Una visione che, al contrario era lucidamente e coerentemente presente, al legislatore ordinario che nei medesimi anni, a partire dalla legge n. 59 del 1997, andava ridisegnando l'amministrazione pubblica e accompagnando la sua modernizzazione con un equilibrato processo di decentramento, la introduzione della cultura della valutazione, la ridefinizione dell'ambito operativo dell'amministrazione attraverso l'accelerazione di processi di liberalizzazione e di outsourcing.

2001/2006: La riforma inattuata

6. Ma l'assenza di una visione strategica, di una bussola che guidasse il processo non ha riguardato solo la fase della scrittura del testo costituzionale ma è perdurata anche in tutta la fase post-riforma. E infatti, tra il 2001 e il 2006, sulla scia di una fittizia contrapposizione politica e in attesa della "vera devolution"[3], il Governo di centrodestra avrebbe affidato alla Corte costituzionale il compito di delineare, attraverso la definizione del contenzioso sulle leggi statali e regionali[4], gli ambiti delle rispettive competenze nelle materie concorrenti nonché i modelli di relazione attraverso cui Stato e Regioni avrebbero potuto costruire un sistema di confronto, di consultazione, di codecisione nel complesso delle materie. Una giurisprudenza che è stata poi in parte codificata dalla cosiddetta legge La Loggia (131/2003) intervenuta dopo due anni ad indicare un percorso per l'attuazione della riforma consistente nell'adozione di successivi provvedimenti legislativi per la definizione dei principi fondamentali da parte dello Stato nelle materie di legislazione concorrente con le Regioni, per la riallocazione delle funzioni tra i diversi livelli di governo e, connessa a questo, la redistribuzione delle risorse umane e finanziarie): ma di questo percorso furono in concreto fatti solo pochi piccoli passi[5] e per il resto rimase del tutto inattuato.
E dunque il sistema, entro il quadro giuridico precisato dalla Corte costituzionale, trovò spontaneamente un suo nuovo assetto caratterizzato in linea generale, com'è ovvio, dal rafforzamento delle Regioni, ma del quale alcuni ulteriori aspetti meritano di essere sottolineati in quanto significativi

---

[3] Devolution che, come si è detto, avrebbe lasciato intatto l'impianto della riforma del 2001 limitandosi a rafforzare le competenze regionali in materia di istruzione e sanità.
[4] Per la precisione tra il 2001 e il 2006 sono state 233 le leggi regionali impugnate dal Governo dinnanzi alla Corte Costituzionale e 203 le impugnative regionali di leggi statali.
[5] Con l'emanazione delle leggi contenenti i principi fondamentali in materia di professioni, di credito, e di principi di coordinamento della finanza pubblica.

dell'emergere e del progressivo affermarsi di un nuovo protagonismo politico delle Regioni. Il primo attiene alla centralità istituzionale che vengono ad assumere la Conferenza Stato Regioni e la Conferenza unificata Stato-Regioni-Autonomie locali: sono queste le sedi in cui tutti i provvedimenti legislativi e di alta amministrazione adottati dallo Stato in materie che, in tutto o in parte, in via diretta o in via indiretta, inteferiscono con competenze regionali e locali vengono sottoposte alla concertazione attraverso procedimenti istruttori che si sviluppano prima in una molteplicità di sedi tecniche per poi comporsi nella sede politico istituzionale cui, sotto la presidenza del Ministro per gli affari regionali che opera per delega del Presidente del Consiglio, partecipano i vertici politici delle Regioni, dei Comuni delle Province e i ministri interessati. In quella sede si raggiungono accordi e intese o si esprimono pareri in relazione al diverso grado di forza della competenza regionale e locale sui singoli atti. Solo raramente il Governo si discosta dalla posizione che alla fine viene espressa dal sistema Regioni-enti locali perché sa che solo trovando lì un punto di convergenza, i progetti di legge viaggeranno poi spediti in Parlamento e gli atti amministrativi saranno immuni da ricorsi amministrativi che potrebbero sospenderne l'efficacia. Forse in questi anni non è apparsa con chiarezza all'opinione pubblica l'importanza del ruolo assunto da queste sedi istituzionali il cui potere di codecisione ha in qualche misura modificato in termini sostanziali la forma di governo, vale a dire i rapporti e i poteri tra i diversi organi costituzionali. Le Conferenze infatti per le ragioni dette influiscono notevolmente sull'azione del Governo ma producono anche un singolare effetto di standardizzazione e di relativa sterilizzazione dell'indirizzo politico di maggioranza. Le posizioni che le Regioni portano nelle Conferenze istituzionali, infatti, sono concordate nell'organismo che riunisce i Presidenti delle Regioni stesse; in quella sede le decisioni sono adottate, nella stragrande maggioranza dei casi, all'unanimità in una logica di unità di "corpo" o, se si vuole in una chiave istituzionale, piuttosto che in ragione dei differenti orientamenti politici dei vari Presidenti. Un metodo che ha certamente consentito di evitare una strumentalizzazione politica del confronto tra livelli di governo ed anche di mantenere una sostanziale unità solidale tra territori molto diversi ma che, applicato in via generale, ha fatto sì che, per trovare l'unità, inevitabilmente si sia ricercato il minimo comun denominatore su posizioni mediane, scarsamente caratterizzate sul piano dell'innovazione e della discontinuità. L'indirizzo politico del Governo ne esce quindi generalmente depotenziato. Ma l'ulteriore implicazione del rafforzamento delle Conferenze implica anche uno sbilanciamento dei rapporti a favore delle Regioni a causa del carattere non paritario della relazione Governo-Regioni determinato dall'assenza di reciprocità nel potere di codeterminazione delle politiche. Lo Stato, infatti, non ha alcuna possibilità di concorrere alle politiche regionali nelle materie di competenza concorrente e talvolta neppure di conoscere ciò che avviene a livello locale. L'unico strumento costituzionale di "tenuta" del sistema rimane

quello del controllo di legittimità costituzionale delle leggi. Ma si tratta di un rimedio parziale: innanzi tutto perché l'impugnativa di una legge non ne sospende l'efficacia ma, soprattutto, perché il parametro di legittimità costituzionale è assai più limitato di quanto non sia la natura di sostanziale codeterminazione delle politiche che le Regioni e le Autonomie locali sostanzialmente esercitano attraverso l'attività di concertazione nelle Conferenze. L'assenza di strumenti di coordinamento politico in settori peraltro vitali per lo sviluppo del Paese quali, solo per citarne alcuni, il commercio con l'estero, le comunicazioni, le grandi reti infrastrutturali, la tutela e sicurezza del lavoro è sicuramente un fattore di rallentamento e di frammentazione delle politiche pubbliche in taluni settori.
Siamo dunque di fronte ad un sistema sbilanciato in ragione del fatto che il Titolo V non solo non è stato accompagnato da una riforma che introducesse il Senato federale ma non ha neppure introdotto una norma di principio sulle sedi e i modi del coordinamento intergovernativo tra livelli istituzionali.
Peraltro non sarà facile intaccare l'attuale assetto delle Conferenze a favore di un ribilanciamento dei poteri e di una razionalizzazione delle procedure di concertazione interistituzionale. Un tentativo in questo senso fu fatto dal Governo Prodi con un disegno di legge che da una parte puntava alla unificazione delle attuali tre Conferenze[6] (semplificandone e razionalizzandone funzionamento e apparati di supporto) e dall'altra introduceva alcune decisive innovazioni: in primo luogo l'affermazione del principio maggioritario in luogo dell'attuale criterio delle deliberazioni all'unanimità e la possibilità di sottoporre alla Conferenza, su iniziativa del Governo ma anche di singole Regioni, schemi di atti normativi delle Regioni per addivenire a intese preventive volte a prevenire il contenzioso costituzionale. Ed anche la possibilità di costruire, nell'ambito della Conferenza Stato-Regioni, delle linee condivise di politica legislativa nelle materie di competenza esclusiva dello Stato sia nella fase ascendente (identificazione dei principi fondamentali della legislazione statale), sia nella fase discendente consistente vuoi nell'adozione di regolamenti statali vuoi nell'approvazione di leggi regionali di dettaglio. L'obiettivo sarebbe stato quello di non lasciare al contenzioso costituzionale le delineazione dei principi e, insieme, la realizzazione sul territorio di politiche dotate di un carattere di sufficiente unitarietà. Il tentativo fallì per il veto politico opposto dalle Regioni e, più in generale, dal sistema delle autonomie poco inclini a sottoporre l'esercizio dei propri poteri a procedure che in qualche misura potessero costringere le legislazioni regionali a misurarsi in modo stringente con una visione nazionale. Ma la remissività con cui il Governo rinunciò a questa battaglia fu anche rivelatrice della sostanziale sfiducia nei confronti della reale efficacia delle sedi di raccordo collegiale tra istituzioni multilivello e del prevalere delle Amministrazioni di settore generalmente favorevoli a

[6] Le attuali conferenze sono tre: Stato-autonomie, Unificata (con la partecipazione di Stato, Regioni, Province, Comuni e comunità montane) e Stato-Regioni.

tavoli settoriali (agricoltura, sanità, economia) dove più facilmente prevalgono interessi "di filiera" che nelle sedi dell'indirizzo politico generale devono invece misurarsi con vincoli di natura trasversale .

7. Altro punto della legge La Loggia foriero di significativi sviluppi è il definitivo riconoscimento – peraltro anche questo già operato dalla Corte costituzionale - dell'attività internazionale delle Regioni nelle materia di competenza esclusiva oltre alla possibilità di stipulare accordi con Regioni di altri Stati membri. Quest'ultimo aspetto è stato poi rafforzato dal Protocollo aggiuntivo alla Convenzione di Madrid[7] che ha previsto la possibilità che Regioni appartenenti a Stati diversi diano vita a organismi di diritto pubblico comuni per la realizzazione di iniziative di sviluppo dei territori (una intesa di tal genere è stata ad esempio stipulata tra il Friuli Venezia Giulia e la Slovenia, un'altra tra il Piemonte e la Regione di Lione). Si tratta di un'evoluzione molto importante che in qualche modo anticipa a livello europeo la nascita di nuove entità su base regionale, entità che tendono a superare i limiti e i confini degli Stati nazionali per far prevalere affinità, interessi, progetti di sviluppo che operano ormai in un'ottica e in una dimensione europea. Una articolazione della sovranità che, dopo la ratifica del Trattato di Lisbona, vedrà accentuarsi la spinta dei territori a coagularsi intorno ai centri di gravità nuovi, rappresentati dalla storia o dalla lingua o da comuni prospettive di crescita economica.
Ma allo stesso tempo la possibilità indifferenziata di promuovere politiche all'estero è alla base non solo di enormi sprechi di risorse ma anche – il che forse è ancor più diseconomico – della frammentazione di politiche di promozione internazionale che richiederebbero invece indirizzi, investimenti, azioni di rilievo nazionale: tipico è a questo proposito l'esempio del turismo settore in cui l'Italia spende in promozione 1,8 miliardi di euro, ben sei volte quello che spende la Spagna, con un ritorno in termini di PIL pari al 10% contro il 18,2 % della Spagna (R.Viale, Il Sole 24 ore, 21/2008).

8. Ma il fattore di maggiore criticità, quello che ha fino ad oggi consentito una distorsione dell'intero disegno riformatore è stato senza dubbio, come si è accennato, la mancata attuazione del federalismo fiscale. Il federalismo si regge su due pilastri: autonomia nelle scelte di spesa da una parte, responsabilità finanziaria e fiscale dall'altra parte. Noi abbiamo invece progressivamente costruito un sistema in cui la quota di risorse e di poteri gestita a livello locale è pari se non superiore a quella che si registra nei principali paesi federali europei (Zanardi) ma il relativo finanziamento è assicurato solo parzialmente da entrate proprie cioè da imposte determinate a livello regionale e locale[8]. La restante parte è assicurata da trasferimenti

[7] Protocollo Aggiuntivo alla Convenzione di Madrid (21 maggio 1980) Regolamento Ce n. 1082/2006 del 5 luglio 2006 relativo a un gruppo europeo di cooperazione territoriali (GECT).
[8] Il grado di autonomia impositiva era nel 2006 del 52,3% per i Comuni, del 51,9% per le Province e del 44,1% per le Regioni (dati di competenza 2006 per Comuni e Province e dati di cassa 2007 per le Regioni). Se si considerano solo i

dello Stato. A partire dal 2001 quindi il sistema ha camminato con due differenti velocità: mentre venivano attivati i nuovi poteri legislativi e amministrativi secondo lo schema del riformato articolo 117 rimaneva invece bloccato il nuovo modello di finanziamento del sistema decentrato visto che la legge statale che avrebbe dovuto tradurre i principi indicati dal 119 non vedeva la luce. Infinite sono state le discussioni a partire da quelle svolte dalla Commissione Vitaletti poi raccolte in un ponderoso rapporto finale. I punti intorno ai quali ha ruotato il dibattito sono stati essenzialmente due: il primo, quali imposte attribuire all'autonomia dei diversi livelli di governo per rendere chiara e percepibile al cittadino-contribuente la relazione tra prestazioni rese dall'ente e imposte pagate e poter dunque apprezzare il trade off tra onere fiscale e vantaggio dei servizi ricevuti in termini di qualità e quantità. Per rendere cioè trasparente il rapporto di responsabilità politica sul territorio. Il secondo ha riguardato le caratteristiche e la misura della perequazione fiscale tra territori dotati, in ragione delle differenti economie, di una diversa capacità fiscale e quindi di risorse proprie inferiori a quelle storicamente utilizzate per fornire il complesso dei servizi pubblici ai residenti di quel territorio. Questo è il nodo vero del federalismo fiscale la cui complessità nasce dal dualismo non solo economico ma anche civile e amministrativo del nostro Paese. E dalla conseguenza che quante più funzioni si attribuiscono alla gestione diretta dei governi locali tanto più aumenta la quota di risorse che dal Nord devono essere trasferite al Sud. Ma questa è anche la grande opportunità che sta nell'attuazione del federalismo fiscale. Per quanto esso sia "solidale" - cioè il volume di risorse che le Regioni più ricche trasferiranno alle altre per garantire le risorse necessarie a fornire su

---

tributi propri – autonomi e derivati (in sede di interpretazione del Titolo V, in numerose sentenze la Corte Costituzionale ha definito i tributi propri quelli istituiti con proprio atto normativo dall'ente territoriale, "nel rispetto dei principi del coordinamento con il sistema tributario.") - l'autonomia impositiva dei diversi livelli di governo appare più contenuta. Nel 2005 il gettito per i comuni derivante dai tributi e proventi propri (Considerando qui i seguenti tributi e proventi: Addizionale comunale sul consumo di energia elettrica, Addizionale IRPEF, Proventi per concessioni edilizie e sanzioni urbanistiche, Tributi speciali ed altre entrate tributarie proprie.) rappresentava appena il 35,6% delle entrate correnti, mentre i trasferimenti dallo stato, incluse le compartecipazioni Irpef, arrivavano al 26,5%. Ancora più bassa l'incidenza dei tributi propri (rappresentava appena il 35,6% delle entrate correnti, mentre i trasferimenti dallo Stato, incluse le compartecipazioni Irpef, arrivavano al 26,5%. Ancora più bassa l'incidenza dei tributi propri) sul totale delle entrate correnti per le Provincie, appena il 19,9% (Tutti i dati sono tratti dalla *Relazione generale sulla situazione economica del paese 2007*). Migliore la situazione per le Regioni, ove i tributi propri rappresentavano nel 2006 il 50,8% del totale dei tributi per le Regioni a statuto ordinario (dati ISSiRFA). Oltre il 73% del gettito dei tributi propri delle Regioni, come noto, è assicurato dall'Irap, vincolata in gran parte alla copertura delle spese sanitarie. In valore assoluto, il gettito assicurato dalle entrate proprie rappresenta un valore modesto rispetto alla stima della maggior spesa relativa al trasferimento di funzioni per gli enti locali. Secondo l'Isae, l'applicazione del Titolo V, pur se condotta in modo da evitare duplicazione di spesa tra i diversi livelli di governo, richiede di reperire tributi propri e compartecipazioni a tributi erariali per l'insieme degli enti territoriali per un importo di 266 miliardi di euro, pari al 20,4% del Pil inclusa la totalità delle spese per l'istruzione (*Rapporto Isae sul federalismo, 2006*). L'*aumento netto delle risorse autonome* (Escluse devoluzioni e regolazioni di imposta alle Regioni a Statuto Speciale), che rappresenta l'insieme delle risorse diverse da trasferimenti statali tradizionali che le Amministrazioni locali dovrebbero acquisire nel nuovo sistema per finanziare il complesso delle competenze assegnate, ammonta a 148 miliardi di euro, ovvero il 12,9% del Pil (stima riferita al 2004).

tutto il territorio nazionale l'accesso ai servizi che realizzano i diritti di cittadinanza (salute, mobilità, istruzione, sicurezza) - in ogni caso al Mezzogiorno sarà richiesto un eccezionale sforzo di modernizzazione e di efficienza.
Che, tuttavia, per essere anche solo avviato, richiede che nelle Regioni afflitte dalla criminalità organizzata si restauri il principio di legalità. La questione criminale condiziona la stessa pensabilità del processo federalista in assenza di una strategia – forte e determinata – di accompagnamento delle riforme che richiedono una significativa presenza dello Stato sul territorio che sostenga le istituzioni locali più permeabili alle infiltrazioni criminali.
La perequazione dovrà infatti comunque segnare il superamento della spesa storica con il graduale passaggio al criterio dei cosiddetti costi standard. Vale a dire che il fondo di perequazione garantirà per tutti i cittadini, qualsiasi sia il gettito prodotto nel territorio in cui egli risiede, le risorse per produrre i servizi essenziali ad un costo calcolato secondo una metodologia convenuta (ad esempio: la media dei costi sostenuti dalle Regioni ovvero la media delle tre migliori performances). E questa è la grande sfida del Mezzogiorno. Una sfida, resa ancor più difficile in Italia dall'esiguità delle risorse a disposizione: esiguità che dipende da una crescita più bassa che nel resto d'Europa ma anche dal fatto che, a parità di spesa pubblica in rapporto al PIL e, dunque, a parità di pressione fiscale, il nostro bilancio destina un po' più di 5 punti di PIL al servizio del debito e alla spesa previdenziale di quanto non facciano gli altri Stati federali europei. Con il risultato che le risorse da destinare alla spesa pubblica "produttiva" è più esigua e dunque l'operazione di perequazione rischia di essere assai più complessa da realizzare e potenzialmente dirompente sul piano politico e sociale.
Infatti la transizione da un sistema di attribuzione delle risorse basato sulla spesa storica ad uno fondato sui "costi"standard può essere realizzato secondo due differenti metodologie. Una prima metodologia comporta la riduzione netta delle risorse attribuite alla singola regione sulla base di una rideterminazione dei trasferimenti storici a parità di funzioni e di prestazioni. Una seconda metodologia implica il graduale allineamento, entro un arco temporale dato, della Regione perequata attraverso una differente redistribuzione annuale dei margini di crescita economica. In tal modo l'incremento annuale delle risorse verrebbe realizzato in misura asimmetrica a vantaggio esclusivo delle regioni virtuose mentre le altre si adeguerebbero ai costi standard attraverso un percorso di rientro programmato (Macciotta, Bassanini). Ma, com'è chiaro, anche questo percorso più dolce e graduale non si presenta agevole in una situazione di bassa crescita e di criticità della finanza pubblica come quella italiana e, dunque, di bassi margini di redistribuzione. E' peraltro da ricordare come una applicazione della prima metodologia (riduzione delle risorse rispetto alla spesa storica fu effettivamente tentata con il Decreto legislativo n.56 del 1996 (Giarda) che introduceva alcuni principi di federalismo fiscale prevedendo l'introduzione

di un meccanismo di solidarietà che, al momento della sua concreta applicazione determinò, nel 2002, la rivolta dell'intero sistema regionale. Sostanzialmente per due ragioni: la prima consistente nel fatto che il fondo era costruito in modo tale da rendere visibili i trasferimenti di risorse da una regione più ricca ad una più povera senza cioè l'intermediazione di un fondo statale che ridistribuisse in modo indistinto le risorse che vi erano affluite e non rendesse così direttamente palpabile il soccorso dato da un territorio ad un altro. Il secondo e più sostanziale motivo era che il meccanismo di perequazione non era tale da coprire l'intero fabbisogno storico delle Regioni con minore capacità fiscale. Il Fondo perequativo rimase pertanto congelato fino a quando le Regioni non addivennero, nel 2006, ad una intesa (meglio nota come "accordo di Santa Trada") con cui sostanzialmente si eliminava la natura solidaristica del Fondo che diveniva una sorta di fondo integrativo cui tutte le regioni avrebbero attinto anche quelle non destinatarie della perequazione. L'intesa raggiunta tra le Regioni, poi ratificata dalla Conferenza Stato-Regioni, è ancora oggi il metodo che presiede alla regolazione del meccanismo perequativo in palese violazione dell'articolo 119 della Costituzione. Ma la vicenda del decreto 56/96 è emblematica delle difficoltà e delle resistenze che il federalismo fiscale è destinato ad incontrare.

2006-2008: le quattro mosse del Governo Prodi

9. Da questa situazione di sostanziale stallo parte nel 2006, con il Governo Prodi, un azione di quattro mosse per sbloccare il processo di attuazione del Titolo V. Carta delle Autonomie, liberalizzazioni dei Servizi Pubblici Locali, federalismo fiscale, federalismo differenziato: attraverso la concreta messa a punto dei diversi tasselli si intende dare corpo all'originario disegno complessivo anche se, come già sottolineato, l'immobilismo dei cinque anni precedenti non era rimasto senza conseguenze. La cosiddetta "Carta delle Autonomie" (Atto Senato n.1464, XV Legislatura), in attuazione dell'articolo 118 della Costituzione, riorganizzava il sistema delle competenze amministrative degli enti locali ridefinendo il ruolo di ciascun livello di governo attraverso una lettura molto incisiva dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza richiamati dal primo comma dello stesso articolo 118, principi dei quali si era data sino ad allora una lettura poco più che rituale e che rappresentavano invece la chiave per una profonda modernizzazione del sistema. Consistente essenzialmente nell'attribuire a ciascun livello di governo compiti proporzionati alla sua dimensione territoriale e demografica e, compatibilmente con tali caratteristiche privilegiare, in base al principio di sussidiarietà verticale, il livello più vicino ai cittadini e, applicando il principio di sussidiarietà orizzontale, devolvere ove possibile agli organismi sociali e al mercato compiti fino ad allora assolti dalle pubbliche amministrazioni sul territorio.

Partendo da questa lettura delle norme costituzionali si proponeva quindi di attribuire ai Comuni il compito di erogare i servizi diretti alle persone e alle imprese, alle Province i compiti di governo del territorio e di regolazione dei servizi cosiddetti di area vasta (dai servizi a rete, alla programmazione della rete scolastica e dei servizi distribuiti su territori caratterizzati da una unitarietà amministrativa). Ma soprattutto grazie al principio di adeguatezza si stabiliva che solo i comuni dotati di un numero minimo di abitanti sarebbero stati riconosciuti idonei a gestire le funzioni loro attribuite. Ai comuni con popolazione inferiore al limite indicato dalla legge (la proposta del Governo prevedeva la soglia minima di 20.000 abitanti) che non si fossero organizzati in una unione di comuni non sarebbero state più garantite le risorse umane, strumentali e finanziarie e le loro funzioni sarebbero state gestite dal Comune capoluogo o dalla Provincia. Inoltre si prevedeva l'attivazione della Città metropolitana e, parallelamente, la scomparsa della Provincia (o delle Province: si pensi all'area metropolitana di Milano, a quella di Napoli o a quella di Torino che comprendono in un continuum urbano il territorio di due e tre province) insistenti sul medesimo territorio. Si affrontava in tal modo uno dei problemi storici del nostro sistema delle autonomie e si rompeva il tabù dell'individualismo e dell'egualitarismo municipale. Innanzi tutto la polverizzazione dei Comuni: in Italia ve ne sono più di 8.000 (per l'esattezza 8.101) e di questi circa il 75% hanno una popolazione inferiore a 20.000 abitanti. La soluzione proposta partiva dalla considerazione, molto pragmatica, che la mera soppressione di migliaia di piccoli Comuni, nell'Italia dei campanili, non solo sarebbe stata destinata a sicuro fallimento ma avrebbe anche azzerato, con un'operazione di stampo tecnocratico, l'identità di tanti piccoli centri che rappresentano testimonianze vive della nostra storia e che, in moltissimi casi, hanno il merito di mantenere vitali territori che verrebbero altrimenti abbandonati, oltre a costituire il legame vero (e talvolta unico) tra cittadini e istituzioni e a rappresentare quindi un fondamentale fattore di coesione civile del Paese. Si optava piuttosto per una razionalizzazione dell'organizzazione e delle modalità operative dei piccoli comuni obbligandoli a unirsi, a integrare gli apparati, le risorse umane e finanziare, ad aumentare la qualità aumentando l'efficienza grazie anche al fondamentale ruolo che nella realizzazione di questo modello avrebbero potuto giocare le tecnologie dell'informazione e la digitalizzazione dei processi amministrativi.

La seconda fondamentale operazione contenuta nella Carta delle autonomie era rappresentata dalla specializzazione di ciascun livello istituzionale: stabilire cioè "chi fa cosa" e attribuire al livello titolare di una funzione (ad esempio autorizzare l'apertura di un esercizio commerciale) tutte le competenze necessarie a svolgere completamente quella funzione. Dunque a rispondere del risultato, ad averne per intero la responsabilità . Una condizione di trasparenza indispensabile, una semplificazione radicale nel rapporto tra cittadino ed amministrazione. Questo obiettivo era in particolare

realizzato attraverso una redistribuzione delle funzioni tra Comuni e Province alle quali venivano sottratti compiti di prossimità per focalizzarle su quelli di programmazione e di regolazione. Solo così peraltro il ruolo della Provincia – da molti indicato come ente inutile - trova una sua ragion d'essere e, anzi, risulta necessario per una efficiente organizzazione dell'amministrazione sul territorio: laddove, infatti, il tessuto delle amministrazioni comunali è frammentato e caratterizzato da un numero molto alto di comuni piccoli e medi, solo l'esistenza di un livello intermedio può garantire la gestione efficiente di servizi a dimensione sicuramente superiore non solo a quella del singolo comune ma anche a quella dell'unione dei comuni. Funzioni analoghe, ma con una maggiore enfasi sulle politiche urbanistiche e abitativa e su quelle di sviluppo economico, venivano attribuite alle Città metropolitane.
Naturalmente non sono cambiamenti facili da realizzare perché si tratta di rimescolare assetti, strutture, sistemi di potere e, ancora prima inveterate abitudini e culture di amministrazioni che si sono storicamente consolidate in modelli operativi che oggi non rispondono più alle esigenze di semplicità, efficienza, trasparenza. Il che richiede innanzi tutto che vi sia corrispondenza e coerenza tra le caratteristiche dei compiti che l'ordinamento assegna a ciascun ente e la dimensione territoriale e demografica dell'ente stesso.
Ma il criterio della specializzazione significa anche che non possono essere duplicati i medesimi compiti ad ogni livello con il risultato della sovrapposizione operativa e della inutile dilatazione di strutture burocratiche. E ancora: semplificazione significa unificare in capo ad un unico soggetto (comune, provincia o città metropolitana che sia) tutti i compiti attualmente dispersi tra una miriade di enti ed organismi (ATO idrici, ATO rifiuti, enti parco, consorzi, unioni di scopo, comunità montane) che si sono andati via via moltiplicando ed il cui esito perverso è stato duplice: da una parte quello di dilatare a dismisura la presenza e la pervasività sui territori di organismi ed apparati politico-burocratici con un parallelo aumento delle inefficienze operative e della confusione delle responsabilità; e dall'altra parte quello di determinare un aumento ingiustificato dei cosiddetti costi della politica: costi finanziari ma, forse ancor di più, costi di inefficienza derivanti dalla farraginosità dei meccanismi decisionali ed operativi. Dunque, una grande riforma che, ancor prima che scoppiasse la campagna sui costi della politica aveva affrontato il tema ponendosi l'obiettivo di una radicale potatura degli oneri di funzionamento delle amministrazioni territoriali.

10. L'altro disegno di legge che, fondandosi sul principio di sussidiarietà indicato dall'articolo 118 e facendo leva sulla competenza statale in materia di tutela della concorrenza, operava nella direzione di una riforma che rendesse più economica ed efficiente la gestione dei servizi locali nell'interesse dei consumatori era quello, appunto, per la liberalizzazione dei servizi locali. Un progetto di legge divenuto tristemente noto per aver subito, fino al suo definitivo affossamento, ogni genere di resistenza: da parte di una parte della

maggioranza e in particolare da parte della sinistra estremista per motivi ideologici in nome del rifiuto del principio che potesse essere devoluta al mercato la produzione dei beni pubblici. Da parte dell'opposizione, e in particolare della Lega e di AN (i cui gruppi al Senato presentarono una pregiudiziale di costituzionalità volta a bloccare la discussione) tutori delle società detenute dai Comuni e dagli altri enti locali; da parte dei sindaci azionisti per i quali le società che gestiscono servizi in house sono allo stesso tempo fonte di utili provvidenziali per alimentare le esangui casse comunali, strumenti di potere che svolgono un ruolo talvolta decisivo nelle economie locali, leve di consenso nel rapporto con il sindacato e, più in generale con la propria costituency, reti di comunicazione quotidiana con i cittadini e sulle quali dunque è essenziale mantenere un ruolo di controllo non solo azionario ma anche operativo. E ancora resistenze da parte della CISPEL organizzazione che riunisce le municipalizzate e i cui manager guardano alla prospettiva della concorrenza e del mercato con giustificata e comprensibile preoccupazione. Una battaglia dunque condotta in modo alquanto solitario dal Ministro proponente (cioè dalla sottoscritta) nella sostanziale – e, a mio avviso, miope – distrazione del Governo e della maggioranza cui sfuggì il valore, anche simbolico, che questa riforma avrebbe potuto avere. E in effetti, dopo la fine della legislatura, questa mancata riforma è diventata il simbolo postumo della difficoltà del centrosinistra di realizzare un progetto di modernizzazione del Paese che segni una netta discontinuità culturale e politica rispetto al passato con riforme che sono al servizio dei cittadini e dei consumatori piuttosto che condizionate dagli interessi e dai vincoli imposti dai gruppi di interesse e dalle corporazioni della propria base sociale e politica. Un ribaltamento di ottica che sarebbe stato indispensabile per parlare a quella parte del Paese che, come si osservava all'inizio, rappresenta la nuova struttura sociale, economica e produttiva dell'Italia nata dalla crisi degli anni Novanta. Quella dei servizi pubblici locali è infatti una riforma che ha valenze molteplici e che può determinare un effetto domino sui sistemi locali. Aldilà del suo impatto economico in termini di riduzione dei costi e di volano di sviluppo per l'industria dei servizi sul territorio, per quel che concerne i profili più strettamente istituzionali e di organizzazione amministrativa che qui interessano, la liberalizzazione è destinata a riorientare verso una cultura di economicità e di efficienza (ovvero di mercato) tutto quel vastissimo sistema di società per azioni detenute dagli enti locali (se ne contano approssimativamente tra partecipazioni dirette e indirette circa 6.000 per un valore della produzione pari a circa 42 miliardi di euro e 171.000 addetti) che oggi gestiscono servizi in house e vengono finanziate o da tariffe o da contratti di servizio con l'ente locale proprietario senza che il costo di tali servizi abbia un benchmarking di mercato. Dunque, attraverso le tariffe o attraverso la fiscalità locale, sui consumatori si scaricano i costi delle rendite monopolistiche aggravate da una gestione delle società molto condizionata dalla politica. Una politica che, grazie alle riforme

amministrative introdotte dal 1993 in poi, è stata separata dalla gestione amministrativa e che invece, tramite le società per azioni in house, è ritornata padrona della gestione di grandi settori economici attraverso le nomine fiduciarie degli amministratori, le assunzioni di personale al di fuori delle regole pubblicistiche, la sottrazione dei bilanci al patto di stabilità, le forniture e gli appalti sottratte alle procedure degli appalti pubblici.
Dunque la liberalizzazione dei servizi pubblici ha un enorme potenziale sociale in termini di redistribuzione della rendita a favore dei singoli consumatori e delle imprese. Ma è anche la via obbligata per ridurre i costi delle amministrazioni locali, per ampliare l'offerta di servizi a parità di spesa, per modernizzare il sistema amministrativo sul territorio, per convertirlo gradualmente da un modello tutto centrato sull'attività di produzione dei servizi ad un sistema focalizzato invece sulla regolazione, sul monitoraggio, la tutela e la rappresentanza degli interessi dei cittadini-consumatori. Ruolo oggi condizionato e di fatto sterilizzato dal sostanziale e insuperabile conflitto tra l'interesse dell'ente locale azionista al maggior profitto e quello dei cittadini-utenti, di cui l'ente locale dovrebbe essere l'espressione, alla migliore prestazione. Ma il raggiungimento di un più alto livello di economicità e di efficienza nella produzione dei servizi sul territorio è anche il presupposto per la costruzione di un federalismo fiscale sostenibile sul piano finanziario e fiscale.
E' per questo che i due interventi descritti sin qui – Carta delle autonomie e liberalizzazione dei servizi pubblici locali – sono il presupposto indispensabile per attuare un federalismo fiscale che non si traduca in una insostenibile dilatazione dei costi complessivi del sistema pubblico e, di conseguenza, in un aumento della pressione fiscale.

11. Il disegno di legge relativo all'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, presentato dal Governo Prodi nel settembre del 2007 (Atto Camera n. 3100 XV Legislatura), parte proprio da qui, cioè dall'obiettivo di realizzare un sistema di federalismo fiscale che abbia come vincolo esterno il livello massimo programmato della spesa complessiva e, quindi, della pressione fiscale in rapporto al PIL e che, in relazione a tale vincolo esterno, assegni a ciascun livello la quota di risorse ad esso spettanti in relazione al costo delle funzioni attribuite. Si tratta del secondo pilastro del nuovo assetto costituzionale quello cioè che ai maggiori poteri trasferiti ai livelli substatali di governo fa corrispondere una chiara responsabilità di prelievo fiscale.
Il disegno di legge, frutto di un intenso lavoro di concertazione con tutto il sistema delle regioni e degli enti locali, risolve alcune delle questioni più complesse e spinose della transizione ad un sistema federalista rinviandone talaltre alla fase dei decreti delegati, facendo chiarezza su alcuni concetti chiave e su alcuni profili problematici della riforma.
L'articolo 119 detta i principi cui il sistema di finanziamento territoriale si dovrà uniformare: il primo è quello per cui tributi propri o quote di

compartecipazione di tributi erariali dovranno garantire "l'integrale" finanziamento delle funzioni attribuite a ciascun livello. Tra le due fonti di finanziamento vi è una differenza sostanziale quanto a responsabilizzazione e trasparenza fiscale nel rapporto tra governo locale e cittadino contribuente sul territorio (pensiamo all'ICI o all'IRAP). Mentre i tributi propri sono percepiti come esercizio di un potere di prelievo, le compartecipazioni a tributi erariali di fatto equivalgono ad un trasferimento dal bilancio dello Stato, che àncora però le dinamiche delle entrate all'andamento delle economie territoriali, e quindi alla diversa distribuzione della ricchezza, e al contempo sottrae tale dinamica ad una negoziazione annuale con lo Stato.
I tributi propri sono dunque la base della responsabilità fiscale ed hanno il compito di assicurare ai bilanci manovrabilità e adattabilità alle specifiche esigenze locali.
Le compartecipazioni garantiscono la stabilità, la programmabilità e la dinamica delle entrate. Il ddl 3100 non opera una scelta definitiva rinviando la determinazione del mix tra tributi propri e compartecipazioni ai decreti attuativi, identificando un menù di opzioni entro cui dovrà essere trovata la composizione delle risorse devoluta ai livelli di governo substatali. Afferma però una metodologia e una sequenza logica cui attenersi: partire dal costo delle funzioni per poi determinare le quote di gettito da assegnare alla gestione dei governi regionali e locali. Metodologia opposta - come si vedrà - a quella proposta dal cosiddetto "modello lombardo".
Altro punto chiave della proposta avanzata dal Governo nella scorsa legislatura attiene alla identificazione del rapporto tra fabbisogni finanziari e garanzie dell'accesso ai diritti fondamentali di cittadinanza su tutto il territorio nazionale.
Ciò che, a regime, dovrà garantire il sistema di finanziamento sarà una perequazione della capacità fiscale, ovvero della disparità di ricchezza, fino alla misura necessaria ad assicurare a tutti i cittadini l'erogazione delle prestazioni fondamentali[9] che realizzano i diritti di cittadinanza secondo il modello di welfare che la Repubblica ha realizzato nel dopoguerra e in origine tratteggiato dalla nostra avanzatissima Costituzione.
Ma la garanzia dei diritti non viene assicurata proiettando nel tempo le inefficienze dei singoli sistemi territoriali, ma traghettando il sistema, attraverso una fase transitoria, ad una valutazione dei costi sulla base di parametri oggettivi che chiamino alla sfida dell'efficienza le regioni e le amministrazioni storicamente deficitarie.
Dunque il finanziamento "integrale" delle funzioni indicato dalla Costituzione non significa consolidamento delle attuali distorsioni nella distribuzione territoriale delle risorse pubbliche, ma realizzazione di un processo redistributivo che attui la solidarietà tra aree economicamente diseguali imponendo però a tutti una forte assunzione di responsabilità.

---

[9] Ovvero come recita la lettera m) dell'art. 117 comma 1 della Costituzione, "i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su territorio nazionale".

Tuttavia, perché tale obiettivo non si riveli irrealistico o non debba essere rinviato all'infinito, sarà necessario che la transizione sia gestita attivamente con azioni di affiancamento, di formazione, di assistenza in favore delle amministrazioni cui è richiesto di raggiungere target di performance organizzativi e finanziari molto ambiziosi. Occorrerà perfezionare e generalizzare metodologie analoghe a quelle sperimentate con il "tutoraggio" previsto dal Patto della Salute in base al quale le Regioni strutturalmente in deficit sono assistite da Regioni che hanno conseguito migliori risultati gestionali nella realizzazione di azioni di riorganizzazione e di risanamento in grado di determinare correzioni strutturali all'andamento della spesa.
Se il federalismo fiscale non sarà preceduto e accompagnato da una continua e profonda azione di modernizzazione delle amministrazioni – regionali e locali – del Mezzogiorno alle quali viene chiesta una vera e propria rivoluzione culturale, una discontinuità che rappresenta anche la vera opportunità per uscire dalla relazione assistenzialistica che, attraverso la spesa pubblica, ha storicamente legato quei territori al resto del Paese; se il processo non sarà gestito in modo attivo il rischio è o che la riforma fallisca in quanto non sostenibile socialmente dalle Regioni meridionali e quindi aggravando la cesura tra Nord e Sud con esiti oggi imprevedibili; oppure che la riforma proceda, ma solo in termini finanziari, cioè con una riduzione delle risorse attribuite ai territori meno ricchi, una riduzione che, in assenza di interventi che aumentino il grado di efficienza e di efficacia della spesa, non potrà che tradursi in una riduzione delle prestazioni e, in definitiva, in un allargamento delle disuguaglianze tra territori.
L'altro punto chiave che il disegno di legge affronta[10] e tenta di risolvere è quello di conciliare il principio di autonomia finanziaria e fiscale di ogni livello di governo (le cui origini e radicate motivazioni sono state prima illustrate[11]), con esigenze di funzionalità operative ottimale dimensione per l'esercizio delle funzioni e degli ambiti territoriali cui riferire i meccanismi perequativi.
La soluzione rimane alquanto indeterminata, ed è quella che tende a legare la determinazione del fabbisogno non già al singolo comune bensì ad aggregazioni riferite ad una soglia demografica ancora non individuata dal disegno di legge. Occorrerà trovare un punto di equilibrio accettabile tra autonomie di ciascun livello e dimensione regionale della governance. La ricerca potrà essere agevolata da meccanismi che, pur riconoscendo alle

[10] Ci si limita ad affrontare gli aspetti fondamentali del ddl. Per un'analitica illustrazione dei suoi contenuti e dei molti aspetti problematici, si rinvia all'Atto Camera 3100 e alla relazione illustrativa.
[11] Le ostinate volontà degli enti locali di non sottostare a relazioni gerarchiche o di dipendenza funzionale e finanziaria dalle Regioni e di rivendicare – forti dello schema piatto disegnato dall'art. 114 della Costituzione – un rapporto diretto con lo Stato fondato sull'orgogliosa difesa dell'autonomia degli enti locali e sempre più rafforzato dalle vicende connesse alle difficoltà finanziarie e alle crisi di liquidità delle Regioni che presentano forti deficit nella sanità. In questi casi le crisi di liquidità compromettono gravemente la regolarità dei trasferimenti dovuti a vario titolo agli enti locali. Ad esempio, di recente, chi avesse seguito la polemica sulla crisi finanziaria del Comune di Roma, avrà potuto leggere come una parte sostanziale di tale crisi sia derivata dalla mancata erogazione da parte della Regione Lazio di più di un miliardo di euro dovuto alle aziende di trasporto di proprietà del Comune di Roma per il contratto di servizio del trasporto locale.

Regioni poteri di organizzazione sul territorio, evitino, però, che i flussi finanziari siano filtrati e gestiti dalle Regioni stesse.

12. La quarta mossa è quella del cosiddetto federalismo differenziato, vale a dire l'attuazione di una norma del nuovo Titolo V (articolo 116, comma 3) in cui si prevede la possibilità di attribuire a singole Regioni che lo richiedano, e sulla base di un'intesa con lo Stato, ulteriori funzioni tra quelle riservate alla competenza esclusiva dello Stato. Si tratta di una disposizione che fa intravedere un modello di organizzazione istituzionale a geometria variabile sostanzialmente fondato non già (o non solo) su una ripartizione di competenze individuate, in via generale, in relazione alla qualità (nazionale o locale) degli interessi coinvolti o a livello istituzionale di governo più appropriato alla luce delle caratteristiche dimensionali o di appropriatezza gestionale di ciascuna funzione.
L'art.116, 3 comma, propone un diverso criterio organizzativo: una valutazione, caso per caso, circa la appropriatezza, la economicità, la efficacia di una gestione integrata delle funzioni assegnate alle Regioni in via generale dalla Costituzione insieme ad altre funzioni generalmente assegnate allo Stato ma che valutazioni d'ordine geoeconomico, organizzativo, finanziario suggeriscono di affidare alla responsabilità del governo di una singola Regione. Le ulteriori funzioni legislative che possono essere affidate alle Regioni in base a questa procedura sono quelle relative alla giustizia (giurisdizione e norme processuali, ordinamento civile e penale, giustizia amministrativa), le norme generali sull'istruzione, la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali. Materie per le quali, fino al nuovo Titolo V, si era generalmente ritenuto che la disciplina legislativa dovesse conservare carattere unitario riguardando interessi non suscettibili di una segmentazione regionale e diritti rispetto ai quali l'ordinamento deve garantire assoluta parità di trattamento e di tutela.
Questa norma costituzionale, davvero dirompente rispetto ai precedenti equilibri, rimasta dormiente per qualche anno, è stata poi imbracciata con decisione prima dalla Regione Lombardia, poi anche dal Veneto e dal Piemonte e infine anche dall'Emilia Romagna, per proporre un ampliamento dei propri poteri nei settori indicati all'articolo 116, 3° comma, Cost., ma anche un potenziamento assai significativo del ruolo della Regione in altri settori chiave ricadenti nell'area della legislazione concorrente quali, tra gli altri: le politiche per le imprese, la regolazione dei servizi pubblici locali, il credito, le infrastrutture compresi porti ed aereoporti, l'università. In altre parole un'idea di Regione-Stato secondo un modello in parte convergente con quello delle Regioni a statuto speciale ma per taluni aspetti anche più avanzato, ispirato ad una prospettiva di sistemi regionali le cui istituzioni si adattino alle differenti velocità con cui le economie territoriali si muovono e dunque costruiscano sul territorio reti istituzionali dotate dei poteri necessari ad assecondare le dinamiche economiche e sociali. Un'idea di federalismo che

tende quindi a rafforzare le differenze, che offre alle Regioni più forti gli strumenti per competere con le più forti Regioni europee piuttosto che accompagnare e sostenere le regioni più deboli in un processo di convergenza. Una visione – e questo è un punto particolarmente significativo – condiviso in Lombardia da tutto l'arco delle forze politiche di maggioranza e di opposizione infatti, l'ordine del giorno n. 46 con cui il Consiglio regionale lombardo approva il 3 aprile 2007 il Documento da sottoporre al Governo per l'avvio del confronto in vista dell'eventuale raggiungimento dell'Intesa prevista dalla Costituzione come necessario presupposto per l'attribuzione di maggiori poteri, viene approvato all'unanimità. Mentre l'intenzione di avviare un percorso analogo, dopo il Veneto, viene annunciato anche da Regioni governate dal Centrosinistra come il Piemonte e l'Emilia Romagna.
Il Governo Prodi decide di accettare la sfida e di non sottrarsi a un confronto per verificare la concreta fattibilità di una prospettiva istituzionale così innovativa. Da una parte viene quindi insediato un tavolo Governo-Regione Lombardia per affrontare punto per punto il documento presentato dalla Regione e verificarne fattibilità giuridica, organizzativa, economica, chiarendo però un argomento chiave. E cioè che un federalismo differenziato che attribuisca funzioni in più ad alcune Regioni può realizzarsi solo dopo aver fissato le regole generali del federalismo fiscale e soprattutto i criteri della perequazione tra i territori. Dall'altra, viene approvato dal Consiglio dei Ministri un disegno di legge che definisce l'iter di adozione e approvazione dell'eventuale Intesa Stato-Regione. Un iter che tende, in particolare, a fare sì che una eventuale configurazione di poteri aggiuntivi di una singola Regione sia il frutto di un processo condiviso e non dello strappo unilaterale di un territorio: da qui le norme che prevedono sul territorio il coinvolgimento del sistema delle autonomie locali, nella fase della definizione della proposta da parte della Regione, e successivamente il parere della Conferenza Stato-Regioni: un passaggio quest'ultimo particolarmente significativo poiché impone un confronto tra sistemi territoriali e una valutazione collettiva della differenziazione dei poteri di ciascuna regione, il cui esito, per non essere lacerante, dovrà evidentemente trovare adeguati bilanciamenti da individuare nella sede propria della concertazione multilivello.

Federalismo prossimo venturo

13. La interruzione anticipata della Legislatura ha impedito che questi quattro progetti che, nel loro complesso, delineano il percorso per una concreta attuazione di un federalismo sostenibile sul piano sociale, organizzativo e finanziario si concretizzasse.
La campagna elettorale ha fatto peraltro emergere, accanto a questa visione, la proposta di federalismo fiscale elaborata dalla regione Lombardia,[12] una proposta che ribalta la logica seguita fino ad oggi, rivelando in qualche misura un'idea del federalismo come rottura dell'unità nazionale e del principio di

[12] Proposta di legge al Parlamento n.0040, approvata dal Consiglio regionale della Lombardia il 19 giungo 2007.

uguaglianza dei diritti per tutti i cittadini, ovunque nascano o risiedano. Infatti, anziché partire dalle funzioni assegnate a ciascun livello e dalla determinazione del loro costo per poi definire il corrispondente volume di risorse (ovvero la corrispondente quota di gettito tributario), l'ipotesi lombarda parte da quest'ultimo elemento - le quote del gettito prodotto da ciascun territorio da trattenere sul territorio stesso - per poi arrivare a determinare le funzioni. Una metodologia analoga a quella storicamente seguita per le regioni a statuto speciale per le quali norme costituzionali, a suo tempo adottate in ragione di situazioni storiche e socio economiche oggi non più attuali, hanno portato all'adozione di statuti e di norme di attuazione degli statuti medesimi che hanno assegnato risorse finanziarie (corrispondenti a quote di gettito) di gran lunga superiori al costo delle funzioni assegnate. Ragion per cui oggi si verifica una fortissima sproporzione tra Regioni a statuto speciale e Regioni a statuto ordinario[13]. Ma la misura delle quote di gettito che la regione Lombardia propone di trattenere è tale (Bordignon) da essere incompatibile con il mantenimento degli equilibri di bilancio anche nel caso in cui alla Lombardia venissero attribuite ulteriori funzioni con una espansione massima del federalismo differenziato. Con quella ipotesi nessuna perequazione solidale sarebbe possibile, non esisterebbe garanzia di accesso universale alle prestazioni fondamentali che realizzano i diritti di cittadinanza. Si tratta in realtà di una proposta provocatoria che rende però quanto mai complesso l'avvio del confronto politico sul tema centrale della Legislatura in corso in quanto crea nelle popolazioni del Nord aspettative destinate ad essere inevitabilmente disattese.

Peraltro il documento [14]che è stato approvato (anche con l'assenso del rappresentante della Regione Lombardia) dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni ha individuato alcuni principi molto vicini a quelli recepiti dal ddl 3100, principi che rappresentano, se non l'unico, certo un punto di equilibrio realistico per realizzare la transizione verso un sistema di governance fondato, in tutte le parti del Paese, sulla responsabilità e sull'efficienza amministrativa. D'altra parte solo se il federalismo fiscale che scaturirà a conclusione di questo lungo processo sarà condiviso e ritenuto accettabile ed equo da tutte la parti in gioco, allora consentirà effettivamente di ricomporre le lacerazioni che, come si è visto, dagli anni '90 in poi continuano a non trovare un punto di sintesi e potrà rappresentare davvero un importante passo verso la modernizzazione del Paese. E solo una riforma federalista condivisa potrà produrre cambiamenti profondi: essa, infatti, per dispiegare i suoi effetti avrà bisogno di un arco temporale lungo che non potrà certo esaurirsi in una legislatura e coinvolgerà quindi necessariamente

[13] E' da questa sproporzione di risorse tra territori limitrofi che nasce il noto fenomeno di trasmigrazione di comuni situati sui confini regionali dalla Regione di origine – a statuto ordinario – a quella d'arrivo – a statuto speciale la cui attrattività è determinata dal livello assai più alto di servizi sociali, di infrastrutture e di provvidenze. Una situazione che sta generando veri e propri fenomeni di spopolamento.

[14] V. Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome, Documento sui principi applicativi dell'art.119 della Costituzione, 7 febbraio 2007

maggioranze diverse così come sicuramente riguarderà un numero amplissimo di amministrazioni locali, espressione di maggioranze di vario colore, che saranno tutte chiamate a giocare un ruolo da protagoniste.
Realizzare questa riforma è dunque una grande sfida politica che richiede equilibrio e lungimiranza. L'auspicio è che questa Legislatura, valorizzando il lavoro accumulato nel corso di questi anni, possa essere davvero quella decisiva.

Che ha di federale il “federalismo fiscale”?

di Roberto Bin

pubblicato su “Forum di Quaderni costituzionali”

Da molti anni nel linguaggio della politica dell’aggettivo *federale* e dei suoi derivati si fa un uso smodato. Nel 2001 la maggioranza di centro-sinistra ha approvato, in nome del federalismo, una riforma del Titolo V nel cui primo articolo, l’attuale art. 114 Cost., alla parola *Repubblica* si è tolta solo in *extremis*, forse per un rigurgito di buon gusto, l’aggettivazione ‘*federale’*. Pochi anni dopo, il centro-destra ha fatto passare in Parlamento una vasta riforma costituzionale (fortunatamente respinta dal *referendum* popolare) in cui l’appellativo di ‘*federale’* veniva appiccicato ad un Senato rimodellato nel modo più stravagante e impossibile da far funzionare. Oggi tocca di essere “federale” alla legge di attuazione dell’art. 119 Cost., dalla quale dipendono in effetti le residue speranze di un accettabile funzionamento delle relazioni tra Stato, regioni e enti locali. Il nome in codice di questa riforma è “federalismo fiscale” e – a prestar fede a quanto dice e ripete la Lega – dalla sua approvazione dipende la sopravvivenza stessa della coalizione di Governo.

Si tratta di un disegno di legge (S. 1117) che contiene una “*Delega al Governo in materia di federalismo fiscale*”: è indicato come un “collegato” alla manovra di finanza pubblica e quindi godrà dei privilegi procedurali disposti dai regolamenti parlamentari. Annunciando questo “collegato”, il DPEF per gli anni 2009 – 2013 precisava che “*l’attuazione del federalismo fiscale non deve comportare né aumenti della spesa pubblica né inasprimenti dell’imposizione fiscale sui cittadini*”, ma deve garantire “*la massima trasparenza ed efficienza nelle decisioni di entrata e di spesa, in modo da valorizzare il controllo democratico dei cittadini e la responsabilità degli amministratori*”. Obiettivi ambiziosi, che è difficile non condividere: ma il d.d.l. mantiene le promesse?

Per il momento si tratta solo di una delega legislativa, ma le linee generali della riforma emergono già dalla definizione dell’*oggetto* e dei *principi e criteri direttivi* e sono abbastanza nette. La strada che il Governo dovrà seguire nell’attuazione della delega è scandita da alcune tappe ormai prestabilite.

In primo luogo, il “federalismo fiscale” muove il suo primo passo con l’esercizio della potestà legislativa esclusiva che l’art. 117.2, lett. m), Cost. assegna allo Stato. Per determinare le risorse da attribuire alle regioni, si dovranno infatti definire i “livelli essenziali” delle prestazioni pubbliche, di

cui si garantisce il finanziamento integrale. Ma non di tutte, ché sarebbe impossibile, ma solo di quelle relative all'istruzione, alla sanità, all'assistenza e ai trasporti locali. Sono in effetti i settori che assorbono la maggior parte dei bilanci regionali: definiti i "livelli essenziali" (per il trasporto si parla di un "livello adeguato"), sarà possibile poi calcolare i fabbisogni, necessari al finanziamento integrale (attraverso l'IRAP e il sistema delle aliquote e delle compartecipazioni nei tributi erariali) delle prestazioni regionali sulla base di costi *standard*, prevedendo perciò un progressivo superamento del riferimento alla spesa storica. Per le altre competenze regionali, invece, "*il concetto di fabbisogno standard è sostanzialmente inapplicabile e quindi sconsigliato, anche perché, per esse, non esistono le preoccupazioni di ordine politico e sociale che possono suggerire la scelta della perequazione integrale*"; rispetto ad esse è invece prevista "*una perequazione alla capacità fiscale, tale da assicurare che le dotazioni di risorse non varino in modo eccessivo da territorio a territorio e quindi compatibile con una maggiore differenziazione territoriale nella composizione della spesa pubblica locale*" (le citazioni sono tratte dalla *Relazione* al d.d.l.). Questa parte della spesa regionale verrà finanziata con il gettito dei tributi regionali (e con un limitato concorso statale in perequazione). Infatti, il d.d.l. prevede che le regioni, nelle materie non assoggettate a imposizione da parte dello Stato, possano istituire propri tributi.

Meccanismi simili devono essere istituiti anche per il finanziamento degli enti locali. Anche qui si inizia con l'esercizio della potestà legislativa esclusiva dello Stato (art. 117.2, lett. p): una classificazione delle spese degli enti locali dovrà distinguere principalmente tra spese riconducibili alle "funzioni fondamentali" (per le quali è garantito il finanziamento integrale in base al fabbisogno *standard*, attraverso tributi propri, addizionali o compartecipazioni al gettito di tributi erariali e regionali, e il fondo perequativo) e le spese relative alle altre funzioni (finanziate con il gettito dei tributi propri e con il fondo perequativo). Spetterà allo Stato individuare i tributi propri dei comuni e delle province (risultanti dall'attribuzione di tributi o parti di tributi già erariali, nonché dalla sostituzione o trasformazione di tributi già esistenti) e stabilirne le aliquote di riferimento valide per tutto il territorio nazionale; ma gli enti locali potranno istituire un tributo comunale e uno provinciale per particolari scopi, ed anche le regioni potranno istituire nuovi tributi comunali e provinciali.

Il quadro appare abbastanza chiaro nelle sue linee essenziali. Ma – ci si può chiedere - che cosa ha di "federale"? Esso, in fondo, appare più coerente con il vecchio Titolo V che con il nuovo. Sembra che il Governo, scrivendo il d.d.l., abbia dimenticato la riforma costituzionale del 2001. L'assetto che viene delineato dal "nuovo" art. 117 Cost. si regge infatti su un criterio ben chiaro: che la Costituzione si occupa di enumerare le competenze legislative e amministrative dello Stato, non quelle delle regioni. Ora questo criterio potrà sembrare un po' velleitario per quanto riguarda la

ripartizione della funzione legislativa, ma non altrettanto per quelle amministrative: in altre parole, si potrà criticare che allo Stato siano state negate quelle funzioni legislative di impulso e di coordinamento che infatti la Corte costituzionale gli ha saggiamente riaccreditato attraverso la rilettura del principio di sussidiarietà e la scoperta del "senso dinamico" della tutela della concorrenza; ma non vi sono ragioni per ritenere inopportuno che allo Stato centrale vengano tolte le funzioni di amministrazione attiva che devono essere esercitate sul territorio e nei confronti dei cittadini. Però fare le leggi non costa (o perlomeno non costa molto), amministrare invece sì. Perché allora procedere nella direzione segnata dal "vecchio" 117 Cost., invece di seguire quella del "nuovo" testo? Non sarebbe stato più semplice, oltre che "più federale", iniziare enumerando le funzioni amministrative che restano a carico dello Stato, anziché quelle poste a carico del sistema regionale e locale? Come mai un Governo così platealmente pervaso da "afflato federalista" non ha colto questa "opportunità"?

Merita sottolineare l'aporia che incombe sul legislatore che si accinga a individuare le funzioni amministrative poste a carico delle regioni e degli enti locali: nel sistema dell'attuale Costituzione, queste funzioni sono per definizione non enumerabili, anzi tendenzialmente indefinibili se non infinite. Al contrario, le funzioni amministrative dello Stato sono facilmente determinabili proprio seguendo la falsariga dell'art. 117.2 Cost.: il "servizio" della difesa, quello della sicurezza pubblica, quello diplomatico, quello della giustizia, quello del debito pubblico ecc.; si aggiungano i costi degli organi costituzionali, quello degli apparati amministrativi necessariamente centrali e l'elenco può tranquillamente essere definito e "quotato" in termini di fabbisogno finanziario. Il resto spetta al sistema locale e copre tutti le prestazioni che esso deve erogare.

Se si fosse ragionato da un punto di vista coerentemente "federale" (uso questo termine con il dovuto distacco, perché assumo il punto di vista interno ad un quadro costituzionale, quello vigente, che comunemente non è ritenuto qualificabile con questo aggettivo) si sarebbero ottenuti alcuni obiettivi, oltre a quello di una maggior chiarezza. Mi riferisco ad un obiettivo sacrosanto, che la riforma varata dal Governo innalza come bandiera, quello della responsabilità finanziaria.

Il d.d.l. ne fa un vessillo, ma gli offre ben poca strumentazione. Il primo dei principi generali che devono ispirare la delega è infatti quello della "*autonomia e responsabilizzazione finanziaria di tutti i livelli di governo*" (art. 2.2, lett. a); più in là, nelle norme sul coordinamento finanziario, si prevedono (art. 15, lett. d) meccanismi di premio e di sanzione per gli enti più virtuosi e meno virtuosi rispetto agli obiettivi di finanza pubblica: fra le sanzioni si contemplano anche "*l'attivazione nella misura massima dell'autonomia impositiva*", nonché sanzioni nei confronti degli organi di governo e amministrativi, sino all'ineleggibilità nei confronti degli amministratori

responsabili dello stato di dissesto finanziario. Lo Stato insomma si erge paternalisticamente a tutore del rigore finanziario degli altri, ma non certo anche del suo: la sua sovranità finanziaria resta intatta; responsabilità finanziaria sì, dunque, ma *not in my backyard*. Anche questo è un atteggiamento ben poco rispondente ad una visione "federale".

Si è imboccata insomma una strada complicata e oscura. Cercare di definire il *quantum* delle finanze necessarie allo svolgimento dei compiti amministrativi delle regioni e degli enti locali, per poi individuare gli strumenti fiscali necessari alla copertura, è un'operazione assai più ardua e assai meno trasparente di quella che si sarebbe potuto affrontare iniziando a definire il costo delle funzioni accollate alle amministrazioni statali. Imporre un controllo sul rigore finanziario delle regioni e degli enti locali può servire soltanto alle esigenze di equilibrio finanziario dello Stato, non anche all'interesse dei cittadini ad avere finanze pubbliche sane nel loro complesso: sicché la responsabilità finanziaria degli amministratori locali è uno strumento del controllo finanziario dello Stato, non uno strumento del controllo politico che il corpo sociale deve poter esercitare su tutti i livelli di governo.

Proprio qui sta il punto cruciale. Un sistema equilibrato di governo "multilivello" non può che basarsi su due principi fondamentali. In primo luogo, sulla massima trasparenza e veridicità di *tutti* i bilanci pubblici, non solo di quelli dei governi periferici: la "*lealtà istituzionale fra tutti i livelli di governo*" (art. 2.2, lett. r) è un principio che deve essere applicato attraverso una procedura di certificazione dei bilanci e dei rendiconti di tutti, a partire da quelli dello Stato. In secondo luogo, sulla responsabilità politica di ogni livello di governo nei confronti degli elettori per la propria gestione finanziaria. Nulla è più contrario a questo principio della prassi di ripianare i *deficit* prodotti dai governi locali con interventi *ad hoc* da parte dello Stato, come invece è avvenuto per i "buchi" provocati dalle amministrazioni comunali di Catania e di Roma o dalla spesa sanitaria della Regione Lazio. Purtroppo questa prassi è stata "protetta" anche dalla Corte costituzionale (sent. 216/2008), che ha negato che le altre regioni abbiano interesse ad impugnare i provvedimenti legislativi che ripianano il passivo di una Regione.

La regola per cui dei buchi di bilancio devono essere chiamati a rispondere gli amministratori non può essere separata dalla regola per cui al ripiano si deve procedere con risorse proprie dell'ente, e non con "regali" provenienti dal bilancio dello Stato: il che significa che si deve provvedere attraverso l'aumento delle tasse. Solo così si possono centrare gli obiettivi indicati assai opportunamente dal DPEF, "*valorizzare il controllo democratico dei cittadini e la responsabilità degli amministratori*". Infatti anche i cittadini che hanno eletto quegli amministratori sono responsabili per *culpa in eligendo*: altrimenti si corre il rischio che, invece di sanzionare gli amministratori colpevoli del *deficit*, rivotino coloro che hanno il merito perverso di aver procurato

alla città il “premio” del ripiano, e magari gli eleggano alla presidenza della Regione o al Senato della Repubblica!

Le riforme istituzionali nella XVI legislatura: la "proposta delle Fondazioni" [1]

di FRANCO BASSANINI e ROBERTO GUALTIERI

Sul finire della primavera del 2008, quattordici Fondazioni e Centri studi di diverso orientamento politico e culturale (di centrosinistra, di centro, di sinistra, per usare il consueto, ancorché logoro, paradigma descrittivo) hanno deciso di avviare una riflessione comune intorno a una delle più controverse questioni che hanno impegnato il dibattito politico-culturale italiano nell'ultimo trentennio: quella dell'ammodernamento del nostro assetto istituzionale.

Si trattava – secondo l'opinione dei più – di un tentativo coraggioso e generoso, ma destinato al fallimento, come tutti quelli che l'avevano preceduto. Ma, una volta tanto, gli scettici sono stati smentiti: nel giro di poche settimane, il confronto tra i rappresentanti delle quindici fondazioni ha prodotto un documento unitario che, muovendo da una condivisa analisi della evoluzione delle democrazie contemporanee e dei problemi della democrazia italiana, delinea un progetto compiuto di riforma del sistema istituzionale italiano.

Solo sulla forma dello Stato, e dunque sulle correzioni, integrazioni e completamenti della riforma del titolo V per la costruzione di un sistema federale ben congegnato, si convenne di rinviare il confronto ai mesi successivi. Per il resto, il documento delle Fondazioni – come i lettori potranno verificare leggendone il testo integrale, che di séguito pubblichiamo – affronta tutti i nodi cruciali della questione istituzionale e li scioglie con scelte chiare e proposte precise: la supremazia e rigidità della Costituzione e la necessità di metterla "in sicurezza" con un adeguato aggravamento del procedimento di revisione costituzionale; la forma di governo e le ragioni che consigliano di compiere una scelta di fondo per il modello parlamentare razionalizzato, così come si è venuto consolidando e raffinando, negli ultimi tre secoli, nell'esperienza della stragrande maggioranza delle democrazie europee; il rafforzamento dell'esecutivo e del ruolo di direzione e coordinamento del Presidente del Consiglio, bilanciati da un potenziamento dei poteri legislativi e di controllo del Parlamento; l'attribuzione al Governo di strumenti efficaci per l'attuazione del suo programma, necessariamente e contestualmente accompagnati dal rafforzamento delle garanzie costituzionali, del ruolo delle opposizioni e dei

[1] E' la prefazione a: ASTRID-FONDAZIONE ITALIANIEUROPEI, *Una moderna democrazia europea. L'Italia e la sfida delle riforme istituzionali*, a cura di Franco BASSANINI e Roberto GUALTIERI, Firenze, Passigli, 2009.

diritti e delle libertà dei cittadini; una riforma della legislazione elettorale che restituisca ai cittadini il potere di scegliere i propri rappresentanti, favorisca la riduzione della frammentazione partitica e la formazione di maggioranze stabili e omogenee, ma contribuisca anche al superamento della crisi di rappresentatività delle istituzioni, assicurando adeguata rappresentanza ai territori e a tutte le grandi famiglie politiche presenti nel Paese.

Insieme al testo integrale del *paper* delle Fondazioni, pubblichiamo in questo volume anche gli atti del seminario tenuto a Roma il 14 luglio 2008 nel corso del quale quel documento è stato esaminato e discusso da un'ampia platea di costituzionalisti, politologi ed esponenti autorevoli di tutti gli orientamenti politici e culturali. Non sono mancate obiezioni e osservazioni critiche; ma nel suo complesso – come il lettore potrà constatare di persona – la proposta delle quattordici Fondazioni ha registrato un apprezzamento e un consenso assai vasti, ben al di là dei confini del pur ampio schieramento politico-culturale al quale esse facevano e fanno riferimento (si veda, per tutti, l'intervento del ministro Calderoli).

Siamo dunque di fronte – ci pare – ad un fatto significativo e importante, per il metodo e per il merito.

Per il metodo, perché la collaborazione di un numero così significativo di istituzioni culturali di diverso orientamento e il dialogo che esse hanno intessuto con la politica costituisce, nel panorama italiano, una assoluta novità. E delinea una modalità di coinvolgimento della società civile e del mondo della cultura nella definizione delle grandi scelte di fondo del nostro paese, che può rivelarsi particolarmente fecondo; e che merita di essere replicato, anche su altre questioni e anche allargando ulteriormente l'arco dei soggetti partecipanti.

Per il merito, perché proprio l'ampiezza della convergenza che si è realizzata intorno al documento testimonia la solidità del suo impianto e delle proposte in esso contenute. E rende plausibile l'ipotesi che possa rappresentare il punto di partenza per una ampia convergenza tra le forze politiche riformatrici, di maggioranza e di opposizione.

* * *

La lunga transizione italiana è stata finora caratterizzata da un singolare intreccio tra conservatorismo e radicalismo istituzionale.

Da un lato, si è manifestato in modo ricorrente un "radicalismo istituzionale" teso ad estremizzare le esigenze riformatrici e a privilegiare unilateralmente l'una o l'altra delle molteplici funzioni ed esigenze alle quali deve far fronte un sistema istituzionale democratico ben congegnato. Si è finito così col proporre modelli del tutto estranei alla storia costituzionale e alla realtà dei sistemi politici italiani ed europei; o con l'ibridare modelli collaudati, alterandone irreparabilmente la coerenza e gli equilibri strutturali (e dunque, non di rado, pregiudicandone la capacità di garantire la democraticità del sistema).

Dall'altro, la giusta opposizione alle proposte radicali e ai pericoli di derive plebiscitarie, populiste o bonapartiste, e la condivisibile convinzione della permanente attualità dei principi e dei valori fondamentali della Carta costituzionale del 1948, sono spesso sfociati nel rifiuto aprioristico di ogni riforma istituzionale; e dunque anche nell'opposizione a riforme coerenti con quei principi e quei valori, anzi addirittura intese a renderne possibile la attuazione.

Gli effetti di questo intreccio sono risultati doppiamente negativi. Da una parte (prolungando fino alla estenuazione quella che, a torto o a ragione, è stata definita la "lunga transizione istituzionale") sono falliti tutti i tentativi di definire e attuare una riforma costituzionale condivisa, mentre le riforme varate unilateralmente sono state respinte dal voto popolare (come la "grande riforma" approvata dal centrodestra nel 2005 e bocciata a larga maggioranza nel referendum del giugno 2006) o sono rimaste in parte inapplicate e in parte abbandonate a sé stesse (come la riforma del titolo V, approvata dal centrosinistra nel 2001). Dall'altra, all'interno dell'involucro costituzionale ispirato al modello parlamentare, si è affermato – nella realtà dell'esperienza istituzionale, *praeter* o forse *contra Constitutionem* – un anomalo "presidenzialismo di fatto", del tutto privo dei contrappesi previsti nei sistemi presidenziali, e dunque dei meccanismi che consentono di annoverarli a pieno titolo tra i sistemi democratici.

La proposta delle Fondazioni e la stragrande maggioranza dei contributi dei giuristi e dei politici contenuti in questo volume rifiutano nettamente entrambi questi atteggiamenti; e delineano un progetto di "riformismo istituzionale" tanto ambizioso quanto realistico, perché saldamente collocato nel solco dell'impianto costituzionale e dei modelli di democrazia tipici dell'esperienza europea. L'ancoraggio all'esperienza delle grandi democrazie europee è stata, peraltro, la scelta iniziale di fondo che ha consentito alle quattordici Fondazioni di definire unanimemente un progetto condiviso, con una rapidità che ha sorpreso gli stessi promotori della iniziativa.

* * *

Il dibattito culturale e politico italiano degli ultimi decenni è stato dominato dall'illusione che le riforme istituzionali potessero essere il rimedio universale ai problemi del Paese. Si è finito così col fare di esse un uso improprio, col caricarle di attese messianiche e di compiti titanici.

Il documento delle Fondazioni invita innanzitutto a recuperare il senso del limite: le riforme istituzionali sono necessarie, ma non possono sostituire l'iniziativa dei partiti, la loro capacità di riformare se stessi; i processi politici possono produrre effetti anche più rilevanti di quelli prodotti dal cambiamento delle regole e degli assetti istituzionali; lo ha dimostrato, del resto, la forte semplificazione del sistema politico verificatasi in Italia, a regole invariate, nel corso del biennio 2007-2008. Le riforme istituzionali non possono parimenti

supplire alla carenza di politiche pubbliche, di strategie, di visioni, di progetti capaci di risolvere i problemi del paese (anche se per progettare e attuare politiche pubbliche efficaci occorrono, ovviamente, istituzioni capaci di decidere e di attuare efficacemente le decisioni prese).

Il documento pone poi con nettezza, e preliminarmente, una questione di metodo e di priorità nelle riforme istituzionali. Le regole del gioco non possono essere definite da un solo giocatore. I diritti, le libertà, gli assetti e gli equilibri costituzionali non possono essere lasciati alla mercé dei vincitori delle elezioni. Occorre dunque ristabilire quella grande conquista del costituzionalismo democratico che è costituita dalla supremazia e dalla stabilità (e dunque dalla rigidità) della Costituzione: è la rigidità della Costituzione che dà a tutti (anche alle minoranze) la sicurezza che i diritti costituzionali e le regole fondamentali non sono modificabili a discrezione della maggioranza, non vengono messi in gioco dalle alterne vicende della competizione politico-elettorale.

Il documento delle Fondazioni ribadisce dunque la necessità di "mettere in sicurezza" la Costituzione, richiedendo per l'approvazione parlamentare di ogni riforma costituzionale, sull'esempio di molte altre grandi democrazie (a partire dagli Stati Uniti d'America e dalla Germania), un voto a maggioranza qualificata (due terzi o tre quinti dei deputati e dei senatori). Questa modifica dell'articolo 138 della Costituzione metterebbe fine alla stagione delle riforme costituzionali imposte a colpi di maggioranza, evitando anche che successivi cambi di maggioranza paralizzino – come è accaduto nel caso della riforma del titolo V – l'attuazione delle riforme non condivise.

* * *

Nel merito, il *paper* affronta innanzitutto il nodo della forma di governo, muovendo dalla consapevolezza della straordinaria difficoltà delle sfide che le democrazie contemporanee devono oggi affrontare. Per vincerle, occorre un forte e efficace sistema di *governance*: partiti moderni, aperti alla partecipazione democratica, portatori di visioni lungimiranti e di progetti innovativi; istituzioni capaci di decidere, ma ancor più di attuare le decisioni adottate, di mobilitare intorno ad esse il necessario consenso. Forti perché legittimate e rappresentative; e forti perché capaci di dare risposte ai problemi dei cittadini, di garantire libertà e diritti, di offrire prospettive e speranze ai giovani e alle generazioni future.

Non c'è dunque solo un problema di governabilità, di capacità di decisione. Bisogna affrontare nella sua complessità il problema della crisi di legittimazione, di rappresentatività e di governabilità che da tempo investe il sistema istituzionale e trovare i modi per superarla.

La questione istituzionale non si esaurisce dunque nella adozione di meccanismi elettorali e costituzionali intesi a rafforzare la stabilità e l'efficacia dei governi e la coesione delle maggioranze. Una democrazia più forte e più legittimata passa anche per il potenziamento e l'ammodernamento degli strumenti di partecipazione democratica, per l'adeguamento delle garanzie

costituzionali, per il recupero della rappresentatività e del ruolo del Parlamento e delle altre assemblee elettive, per la definizione di un moderno statuto delle opposizioni, per il completamento di una riforma delle autonomie che dia vita a un federalismo o a un regionalismo ben congegnato e ben funzionante.

* * *

In tema di forma di governo, il *paper* delle Fondazioni opera una netta e argomentata scelta per il modello europeo di governo parlamentare razionalizzato (sull'esempio britannico, tedesco, iberico e scandinavo). Esso scarta dunque, motivatamente, sia il modello presidenziale (estraneo alla tradizione democratica europea e inadatto al suo sistema di partiti) sia quello "neoparlamentare", basato sulla elezione diretta del premier (sperimentato con scarso successo solo in Israele).

Nella linea del celebre ordine del giorno Perassi approvato dalla Assemblea Costituente (ma poi quasi accantonato negli ultimi mesi del '47 in un clima politico contrassegnato dall'inizio della guerra fredda), il *paper* propone dunque un significativo rafforzamento dell'esecutivo e dei poteri del primo ministro, ma anche dei poteri legislativi e di controllo del Parlamento e del ruolo di garanzia del Presidente della Repubblica e della Corte costituzionale. Si tratta di un impianto che appare, peraltro, coerente con la riforma del titolo V e con la prospettiva di una sua compiuta attuazione (un tema sul quale le Fondazioni intendono tornare con un'iniziativa di analogo respiro).

Le successive proposte in tema di legislazione elettorale (per il Parlamento nazionale e per il Parlamento europeo), di ridisciplina dei rapporti tra Parlamento e Governo, di organizzazione dei lavori parlamentari, discendono coerentemente dalla scelta "europea" compiuta per quanto concerne la forma di governo. E rispondono, anch'essi, all'esigenza di affrontare in tutte le sue dimensioni, una crisi che non è solo crisi di governabilità, ma anche di legittimazione e di rappresentatività del sistema politico-istituzionale italiano; e dunque di costruire una democrazia forte ed efficace, capace di decidere, ma anche di implementare le decisioni prese, perché riconosciuta, partecipata, condivisa.

Per questo, il problema della riforma elettorale non è affrontato con i metodi e le logiche di una ingegneria istituzionale tesa alla manipolazione del sistema politico, ma nell'ottica del consolidamento di una moderna democrazia dell'alternanza di tipo europeo.

* * *

Che su una proposta di questo spessore e di questa nettezza si sia manifestato un largo consenso politico (dalla sinistra radicale all'Udc e alla Lega, passando per le varie "anime" del Partito democratico) ci sembra – giova ripeterlo – un fatto significativo e incoraggiante. Un buon auspicio perché finalmente si realizzi quella riforma condivisa delle istituzioni di cui il nostro paese ha assolutamente bisogno per affrontare le sfide inedite del nuovo secolo.

Pubblicando il presente volume, intendiamo contribuire a questo lavoro. Con il testo integrale del *paper* delle Fondazioni e del dibattito tra costituzionalisti e politici che lo ha discusso e largamente condiviso, offriamo uno strumento di riflessione e di approfondimento non solo ai giuristi, ai politologi e agli esperti di questioni istituzionali, ma al mondo politico e all'opinione pubblica. Nella consapevolezza che le istituzioni sono di tutti e che la loro riforma deve vedere un coinvolgimento attivo della società civile ed un rapporto fertile tra il parlamento e i cittadini, che non può essere mediato esclusivamente dai partiti e dai loro canali tradizionali. E nella speranza che finalmente l'Italia chiuda una transizione durata troppo a lungo ed imbocchi la strada di una moderna democrazia europea.

Franco Bassanini e Roberto Gualtieri

13/11/2008

L'Unione Europea è uno Stato federale */**

Giuseppe Guarino

1. La sovranità consiste nella capacità di una entità organizzata di imporsi in modo effettivo e durevole nei confronti di qualsiasi altra entità all'interno di un ambito territoriale definito.

Si pone il quesito se l'U.E., a stare al quadro sistemico delineato dal Trattato di Lisbona (allo stato non entrato in vigore), configuri o meno una entità sovrana.

2. Il territorio dell'U.E. è esattamente definito: è quello originario dei 27 paesi membri (art. 2 TUE, 7 bis TUE; il territorio dei Paesi membri delimita il confine con i Paesi terzi, art. 62).

L'U.E. entro i confini così determinati costituisce indubbiamente una entità unitaria.

3. Condizione indispensabile perché una entità possa essere riconosciuta come sovrana entro un ambito territoriale definito è che le sue determinazioni di fatto ed in modo durevole si impongano in settori nei quali le decisioni necessariamente coinvolgano nella totalità i soggetti insediati nel territorio.

Condizione imprescindibile, e forse da sola sufficiente, è l'esistenza di una normazione che nella graduazione delle fonti si collochi al livello più elevato e che sia vincolante per la totalità dei soggetti presenti entro i confini comuni. Si aggiungono le materie delle relazioni con le altre entità sovrane, della difesa verso l'esterno, delle relazioni commerciali esterne, del confine politico e di quello doganale, delle caratteristiche fondamentali del regime giuridico-economico, della moneta. Sono da tenersi presenti le materie dell'ordine pubblico e della giustizia.

4. La prevalenza della normazione dell'Unione, quale fonte normativa di grado più elevato con efficacia per la totalità dei soggetti della collettività, è sancita espressamente dal Trattato (v. artt. 2A e 2B, competenze esclusive dell'Unione; 2A e 2C, competenze concorrenti. Nelle materie di competenze concorrenti gli Stati membri possono legiferare solo nella misura in cui l'Unione non sia ancora intervenuta).

5. Il Trattato di Lisbona contempla una politica estera comune (9E, 10A segg. TUE, 2B), posizioni comuni nelle organizzazioni internazionali (ONU in particolare) (artt. 19, 24 TUE), una organizzazione comune di difesa (28, 28A segg. TUE), una politica commerciale comune (7B TUE, 188B), un confine doganale comune (2B ed altri). La moneta e la politica monetaria sono comuni (2B ed altri). Ben vero 12 Stati sui 27 membri non fanno ancora parte del sistema euro, ma il soddisfacimento delle condizioni per esservi ammessi è obiettivo accettato. Azioni di coordinamento sono previste nelle materie dell'ordine pubblico e della giustizia.
Sussistono conclusivamente le condizioni per riconoscere l'U.E. come entità sovrana entro lo spazio definito dai confini comuni.

6. Si fa distinzione tra sovranità costituente e sovranità costituita. La sovranità costituente appartiene alla collettività che, nei singoli che la compongono e nella sua totalità, forma la base della entità unitaria. Nella specie, la collettività è composta dai 500 milioni e più dei cittadini dell'Unione e dai 27 Stati membri.

La sovranità costituita è quella attribuita dalla normazione comune a soggetti pubblici tra i quali viene distribuita la titolarità dei poteri sovrani.

7. Si distinguono vari modelli di entità sovrane secondo i modi in cui i poteri sovrani sono distribuiti tra entità costituite. Sono i modelli dello Stato unitario (di cui una sottospecie è lo Stato regionale), dello Stato federale, della Confederazione.
Si ha Stato unitario se un singolo soggetto (lo Stato) è titolare della totalità delle competenze sovrane, che lo Stato stesso può distribuire con proprie norme (senza esservi obbligato) ad entità minori.

Si ha Stato federale se le competenze sovrane sono suddivise tra una entità singola di livello superiore, la cui competenza si estenda all'intero territorio comune, ed entità inferiori, anche di più livello, di cui quelle del livello minimo sono titolari ciascuna di competenze esercitabili in singole parti del territorio. Nel modello federale le competenze dell'autorità superiore (lo Stato federale) prevalgono qualitativamente e quantitativamente su quelle spettanti alle entità di livello inferiore (Stati membri, con varie denominazioni).

Si ha Confederazione se, ferma rimanendo la distribuzione a più livelli, di cui uno centrale e gli altri eventualmente con competenze territoriali ripartite, le competenze della entità aggregata siano qualitativamente e quantitativamente inferiori rispetto a quelle attribuite ai livelli inferiori (Stati confederati e Confederazione).

8. L'ordinamento dell'U.E. contempla tre livelli: l'U.E., gli Stati membri, livelli sub-statali previsti dagli ordinamenti dei singoli Stati membri.
L'U.E. è attributaria, nel confronto con il secondo ed a maggiore ragione con il terzo livello, di competenze qualitativamente superiori e insieme più numerose.
Infatti:

a) le competenze non normative dell'U.E. sono qualitativamente e quantitativamente dominanti:

- la competenza nei rapporti internazionali è condizionante nei confronti di quella degli Stati membri;
- la competenza in materia di difesa è condizionante e forse dominante nei confronti di quella degli Stati membri;
- la competenza in materia di rapporti commerciali esterni è dominante;
- la competenza in materia doganale è esclusiva;
- la competenza in materia di moneta è esclusiva;
- la competenza in materia di politica di bilancio è parzialmente esclusiva, nel complesso dominante;
- la competenza in materia di regime economico è esclusiva. Sono comprese nella materia la disciplina del mercato e quella della concorrenza, nonché l'organizzazione comune del mercato agricolo;
- l'Unione dispone di competenza omogeneizzante in materia di giustizia e di ordine pubblico (artt. 65 segg.).

b) La competenza in materia di normazione primaria con efficacia per la totalità dei soggetti e per l'intero territorio è dominante.

Infatti l'U.E.: b^1) dispone di competenze esclusive in materie fondamentali: il mercato, ivi compresa la concorrenza; l'organizzazione del mercato agricolo; la attuazione degli accordi commerciali stipulati con Stati sovrani o nell'ambito delle organizzazioni sovranazionali; la disciplina del bilancio degli Stati membri con riguardo alla sussistenza delle condizioni di disavanzo eccessivo; b^2) le norme dell'Unione si applicano negli Stati membri, abrogando quelle statali anteriori, contrarie o difformi; b^3) man mano che le competenze primarie o concorrenti dell'Unione vengono esercitate, l'area delle competenze statali corrispondentemente ed automaticamente si riduce; b^4) l'U.E. ha competenza esclusiva per valutare se sussistono condizioni che rendano necessaria l'estensione delle competenze dell'Unione (art. 308); b^5) l'U.E. dispone della competenza finale in materia di rispetto del principio di sussidiarietà (art. 3 ter TUE e Protocollo sulla sussidiarietà): la Commissione può tenere ferma la sua posizione nonostante i pareri contrari dei Parlamenti nazionali e il Parlamento europeo la può adottare a meno che non via sia il voto contrario del 55% dei membri del Consiglio o della maggioranza dei voti espressi nel Parlamento U.E..

c: La normazione dell'Unione prevale quantitativamente su quella degli Stati membri. La prevalenza della normazione dell'Unione va ampliandosi di anno in anno.

9. I dati statistici confermano il punto 8C. Nei nove anni dal 2000 al 2008 (del 2008 sono calcolati i soli primi nove mesi), le leggi nazionali (non connesse a vincoli comunitari) ammontano a 854; i decreti legislativi (esclusi quelli di recezione di direttive o altrimenti connessi a vincoli comunitari) a 218. In totale le leggi e i decreti non UE sono 1072 (Tab. 1). Nello stesso periodo i regolamenti comunitari sono 20.110 e le direttive 866, per un totale di 20.976. Tenuto conto che i regolamenti per circa due terzi (in particolare quelli in materia agricola) hanno durata annuale, è corretto ridurre di due terzi il numero complessivo dei regolamenti. Si hanno quindi 13.406 regolamenti e 866 direttive con un totale di 14.272. La normazione dell'Unione supera per numero degli atti più di 13 volte quella nazionale (Tab. 3).
Il risultato trova conferma nel numero delle pagine. Le pagine delle 854 leggi nazionali (del periodo considerato) e dei 218 decreti legislativi (Tab. 1) ammontano rispettivamente a 5.915 e 1.431, con un totale di 7.346 (Tab. 2). Le pagine dei 20.110 regolamenti sono 78.367 (Tab. 4) e quelle delle

866 direttive sono 7.042 (Tab. 4), con un totale di 85.409. Riducendo ad un terzo le pagine dei regolamenti (escludendo quelli di durata annuale) il numero che risulta è 26.122. Il totale delle pagine dei regolamenti e delle direttive diviene 33.164. Cifra che supera di più di quattro volte quella delle pagine della legislazione nazionale.

Se si considerano i dati annuali e si valutano le tendenze, si ottengono risultati ancora più convincenti. Il numero delle leggi e dei decreti legislativi nazionali è in continua e progressiva riduzione, passando da 154 del 2000 a 37 del 2008 (settembre). Diminuisce il numero dei regolamenti, mentre cresce sia pure con andamento diseguale quello delle direttive. I regolamenti passano da 4.240 a 986 (Tab. 7), le direttive da 66 a 87 (Tab. 8).

La diminuzione della normazione nazionale è dovuta al fatto che la legislazione dell'Unione, sviluppandosi occupa nuovi spazi e riduce automaticamente e corrispondentemente l'area della normazione nazionale. La diminuzione del numero dei regolamenti dell'Unione è da attribuirsi al fatto che la regolamentazione con durata annuale va restringendosi. Le direttive invece si impongono sempre di più come fonte primaria dell'Unione. Le leggi e i decreti legislativi nazionali superavano in numero le direttive fino al 2006 (rispettivamente, a partire dal 2000, +88, +86, +28, +47, +10, +39, +23). Dal 2007 le direttive superano per numero le leggi e i decreti legislativi messi insieme (+65 nel 2007, +50 nei soli primi nove mesi del 2008) (Tab. 8).

Le tendenze espresse dal numero degli atti sono confermate nel raffronto del numero delle pagine. Leggi e decreti legislativi passano dalle 951 pagine del 2000 alle 327 pagine del 2008 (primi nove mesi) (Tab. 6). I regolamenti passano da 8.117 (2000) a 6.258 (2008, primi nove mesi) dopo avere toccato un picco di 13.443 nel 2007 (Tab. 4). Il numero delle pagine delle leggi e dei decreti legislativi rispetto a quelle dei regolamenti è costantemente negativo per la normazione nazionale. Si passa dalle 7.166 in meno del 2000 ad un picco negativo di 13.022 del 2007 e ad un meno 5.931 del 2008 (nove mesi) (Tab. 9).

Nel confronto con le direttive il numero delle leggi e dei decreti legislativi risulta superiore a quello delle direttive (sia pur scendendo con qualche discontinuità da un +88 del 2000 al +23 del 2006). E' invece inferiore a partire dal 2007 (-65) (Tab. 8). La inversione della tendenza è confermata nel 2008 (-50, nei soli primi nove mesi).

Quanto alle pagine, il totale di quelle delle leggi e dei decreti legislativi risulta inferiore in tutti gli anni rispetto a quello dei regolamenti: -7.166 nel 2000, -13.022 nel 2007, -5.931 nel 2008 (Tab. 9). Il numero dei regolamenti risulterebbe consistentemente superiore anche scorporando dal totale i regolamenti di durata annuale.

Nei confronti con le direttive, le leggi e i decreti legislativi presentano un saldo positivo nel 2000 (+237)
, nel 2001 (+303), nel 2003 (+599), nel 2005 (+16), nel 2006 (+1). Il saldo, negativo nel 2002 (-221) e nel 2004 (-123), si trasforma nel 2007 (-357) in una tendenza che si consolida nel 2008, primi nove mesi (-151) (Tab. 10).

I dati esposti sono quelli italiani. Ma poiché regolamenti e direttive si applicano in modo uniforme in tutti i Paesi membri, è da ritenere che risultati analoghi si abbiano in tutti i Paesi membri.

10. La preminenza in via generale delle materie di competenza dell'Unione su quelle degli Stati membri non è opinabile. Rilievo dominante tra le materie ha la normazione primaria con efficacia estesa al territorio dell'insieme degli Stati membri, quindi dell'Unione. I dati statistici dimostrano con riguardo alla normazione primaria che la superiorità dell'Unione è incontestabile. Supera dunque non solo qualitativamente, ma anche quantitativamente, e di molto, quella nazionale. Man mano che si sviluppa, occupa nuovi spazi con l'effetto di ridurre l'estensione dell'area nazionale.

11. Applicando i canoni delle comuni classificazioni delle forme di Stato, va complessivamente ritenuto che l'Unione Europea risponde al modello di una comunità federale. L'U.E., come soggetto costituito, occupa nel sistema la posizione dello Stato federale, gli Stati membri quella degli Stati federati. Non a caso gli Stati sono costantemente indicati nei Trattati con la qualificazione di Stati "membri".

G.G.

Appendice
Dati statistici *

TABELLA 1
Numero delle leggi e dei decreti legislativi non UE.
Anni dal 2000 al 2008 (per il 2008 i soli primi nove mesi)

ANNO	NUMERO LEGGI NON UE	NUMERO DLGS NON UE
2000	126	28
2001	143	33
2002	93	18
2003	126	27
2004	116	31
2005	85	23
2006	99	32
2007	42	13
2008	24	13
TOTALE	854	218

* Le tabelle sono state curate dall'AVV. DANILO DEL GAIZO, cui si deve anche la fissazione dei criteri per la raccolta dei dati. Per leggi e decreti legislativi non UE si intendono le leggi e i decreti legislativi non emessi in dipendenza o in connessione con i Trattati o con le norme dell'Unione.

TABELLA 2
Pagine della GURI occupate dalle leggi e dai decreti legislativi non UE.
Anni dal 2000 al 2008 (per il 2008 i soli primi nove mesi)

ANNO	PAGINE LEGGI NON UE	PAGINE DLGS NON UE
2000	755	196
2001	812	222
2002	529	103
2003	1067	187
2004	867	209
2005	537	145
2006	790	179
2007	331	90
2008	227	100
TOTALE	5915	1431

TABELLA 3
Regolamenti e direttive dell'UE pubblicate nella GURI.
Anni dal 2000 al 2008 (per il 2008 i soli primi nove mesi)

ANNO	NUMERO REGOLAMENTI	NUMERO DIRETTIVE
2000	4240	66

2001	2832	90
2002	2246	83
2003	1576	106
2004	2281	137
2005	2224	69
2006	2026	108
2007	1699	120
2008	986	87
TOTALE	20110	866

TABELLA 4
Pagine della GURI occupate dai regolamenti e dalle direttive dell'UE.
Anni dal 2000 al 2008 (per il 2008 i soli primi nove mesi)

ANNO	PAGINE REGOLAMENTI	PAGINE DIRETTIVE
2000	8117	714
2001	5951	731
2002	7946	853
2003	9594	655
2004	10453	1199
2005	8603	666
2006	8002	968
2007	13443	778
2008	6258	478
TOTALE	78367	7042

TABELLA 5
Raffronto tra il numero annuale delle leggi e decreti legislativi nazionali non UE e dei regolamenti e delle direttive dell'UE.
Anni dal 2000 al 2008 (per il 2008 i soli primi nove mesi)

ANNO	TOTALE LEGGI NON UE E DLGS NON UE	TOTALE REGOLAMENTI E DIRETTIVE
2000	154	4306
2001	176	2922
2002	111	2329
2003	153	1682
2004	147	2418
2005	108	2293
2006	131	2134
2007	55	1819
2008	37	1073
TOTALE	1072	20976

TABELLA 6
Raffronto tra il numero annuale delle pagine delle leggi e dei decreti legislativi non UE e dei regolamenti e delle direttive UE.

Anni dal 2000 al 2008 (per il 2008 i soli primi nove mesi)

ANNO	TOTALE PAGINE LEGGI NON UE E DLGS NON UE	TOTALE PAGINE REGOLAMENTI E DIRETTIVE
2000	951	8831
2001	1034	6682
2002	632	8799
2003	1254	10249
2004	1076	11652
2005	682	9269
2006	969	8970
2007	421	14221
2008	327	6736
TOTALE	7346	85409

TABELLA 7

Numero annuale delle leggi e dei decreti legislativi non UE nel raffronto con quello dei regolamenti UE.

Anno dal 2000 al 2008 (per il 2008 i soli primi nove mesi)

ANNO	NUMERO LEGGI E DLGS NON UE	NUMERO REGOLAMENTI	DIFFERENZA
2000	154	4240	-4086
2001	176	2832	-2656
2002	111	2246	-2135
2003	153	1576	-1423
2004	147	2281	-2134
2005	108	2224	-2116
2006	131	2026	-1895
2007	55	1699	-1644
2008	37	986	-949

TABELLA 8

Numero annuale delle leggi e dei decreti legislativi non UE raffrontati con quelli delle direttive UE.

Anni dal 2000 al 2008 (per il 2008 i soli primi nove mesi)

ANNO	NUMERO LEGGI E DLGS NON UE	NUMERO DIRETTIVE	DIFFERENZA
2000	154	66	88
2001	176	90	86
2002	111	83	28
2003	153	106	47
2004	147	137	10
2005	108	69	39
2006	131	108	23
2007	55	120	-65
2008	37	87	-50

TABELLA 9

Pagine della GURI annualmente occupate dalle leggi e dai decreti legislativi raffrontate con quelle dei regolamenti UE.

Anni dal 2000 al 2008 (per il 2008 i soli primi nove mesi)

ANNO	PAGINE LEGGI E DLGS NON UE	PAGINE REGOLAMENTI	DIFFERENZA
2000	951	8117	-7166
2001	1034	5951	-4917
2002	632	7946	-7314
2003	1254	9594	-8340
2004	1076	10453	-9377
2005	682	8603	-7921
2006	969	8002	-7033
2007	421	13443	-13022
2008	327	6258	-5931

TABELLA 10
Pagine della GURI annualmente occupate dalle leggi e dai decreti legislativi raffrontate con quelle occupate dalle direttive UE.
Anni dal 2000 al 2008 (per il 2008 i soli primi nove mesi)

ANNO	PAGINE LEGGI E DLGS NON UE	PAGINE DIRETTIVE	DIFFERENZA
2000	951	714	237
2001	1034	731	303
2002	632	853	-221
2003	1254	655	599
2004	1076	1199	-123
2005	682	666	16
2006	969	968	1
2007	421	778	-357
2008	327	478	-151

* Convegno Newropeans 24.10.2008. IL PRESENTE SAGGIO E' DEDICATO AGLI STUDI IN ONORE DI VINCENZO ATRIPALDI.
I numeri citati nel testo si riferiscono agli articoli del Trattato di Lisbona. Quelli seguiti dalle lettere TUE attengono allo specifico "Trattato di riforma del Trattato sull'Unione Europea". Gli altri, privi di specificazione, sono del "Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea".

** Verranno citate le sole competenze dell'Unione essenziali e sufficienti ai fini della classificazione del modello istituzionale dell'Unione. Per una analisi più completa rinvio ai miei tre recenti studi, Eurosistema, Giuffrè, 2006, Ratificare Lisbona?, Passigli Editori, 2008, Sovranità della legge del Parlamento ed Unione europea. Criticità attuali e prospettive future (L'Unione Europea quale Stato federale), in Costituzionalismo.it, 2008.

BIBLIOGRAFIA

BIBLIOGRAFIA

Il Catalogo della Biblioteca - disponibile anche on-line al banner Biblioteca nel sito dell'Assemblea Legislativa delle Marche (www.consiglio.marche.it) - contiene un'ampia raccolta di volumi, monografie e periodici sul tema.

Per informazioni, per il prestito bibliotecario o per ricevere copia degli articoli, nei limiti previsti dalla normativa vigente in materia di diritto d'autore, inviare una e-mail o fax al seguente indirizzo:

Biblioteca dell'Assemblea Legislativa delle Marche

P.zza Cavour, 23-60121 Ancona,

tel. 071-2298200,

fax 071-2298201

e-mail: biblioteca@consiglio.marche.it