

SENATO DELLA REPUBBLICA
----- XVI LEGISLATURA -----

**SEDUTA DELLE COMMISSIONI CONGIUNTE AFFARI COSTITUZIONALI,
BILANCIO, FINANZE E TESORO**

GIOVEDÌ 20 NOVEMBRE 2008

DISCUSSIONE DEL DISEGNO DI LEGGE:

**(1117) DELEGA AL GOVERNO IN MATERIA DI FEDERALISMO FISCALE, IN
ATTUAZIONE DELL'ARTICOLO 119 DELLA COSTITUZIONE**

**ILLUSTRAZIONE DELLE PROPOSTE
DEL PARTITO DEMOCRATICO**

INTERVENTO DEL SEN. WALTER VITALI

Signor Presidente, colleghe e colleghi,

nel corso delle audizioni i componenti del nostro gruppo che sono intervenuti 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 gruppo del Partito democratico.

In apertura della discussione generale, dopo la accurata relazione del collega Antonio Azzollini che contiene anche considerazioni apprezzabili, credo sia utile che io illustri a mia volta la proposta del nostro gruppo la quale sarà presto tradotta in norme legislative. Per facilitare la sua comprensione intendo farlo mettendo a confronto punto per punto la nostra proposta con il disegno di legge presentato dal Governo, il che potrà consentire di valutare le profonde differenze esistenti.

Lo spirito della proposta è quello di contribuire in modo costruttivo ad una discussione che consideriamo cruciale non solo per questa legislatura, ma per una intera fase della storia della nostra Repubblica aperta dalla riforma del 2001.

E deve essere chiaro fin da subito che 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 delle autonomie territoriali, secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario che spettano alla legge dello Stato.

Le vicende della riforma costituzionale del Titolo V

Non è inutile ricordare che la riforma costituzionale del 2001, relativa alla parte dedicata alle regioni, alle province e ai comuni, fu approvata dal Parlamento con i soli voti del centrosinistra ed entrò in vigore dopo l'esito positivo del referendum tenutosi nell'ottobre dello stesso anno. Nella legislatura successiva il Parlamento approvò un'ampia modifica della Costituzione comprensiva anche della cosiddetta *devolution*, con i soli voti del centrodestra, che venne respinta con il referendum del giugno 2006. Da questa modifica peraltro non faceva parte l'art. 119 poiché evidentemente lo stesso schieramento che non aveva votato la riforma del 2001 lo riteneva meritevole di essere mantenuto.

Da quel momento iniziò una nuova fase di confronto sui temi delle autonomie, più volta all'attuazione dei principi costituzionali che ad 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 del testo costituzionale 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 per il livello centrale, trasversale alle materie, previo consenso del Senato federale.

Ma sull'esigenza di un miglioramento del testo costituzionale ora prevale nettamente l'urgenza di una sua attuazione. E' la mancata attuazione del Titolo V, ad esempio nell'individuazione dei principi fondamentali della legislazione concorrente di competenza del Parlamento, che ha determinato il forte contenzioso davanti alla Corte Costituzionale tra lo Stato e le regioni.

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

nel settembre del medesimo anno il primo disegno di legge di iniziativa governativa per l'attuazione del federalismo fiscale.

Il centralismo dei provvedimenti del Governo

La questione allora non è *se* attuare l'art. 119 della Costituzione, poichè noi siamo per attuarlo e ci fa piacere che la maggioranza sostenga ora la posizione da noi sostenuta fin dal 2001, ma *come* attuarlo e *come* realizzare il federalismo fiscale nel nostro Paese.

Non ci sfugge che la maggioranza opera anche su impulso di una sua componente, la Lega Nord, che del federalismo fiscale ha fatto una bandiera e che vede la sua presenza nel Governo come strettamente legata alla realizzazione di questo obiettivo. E non ci sfuggono gli strappi che questa circostanza provoca nella maggioranza, che in qualche sua altra componente farebbe volentieri a meno della continua riproposizione di questa questione.

Il rischio di un tale modo di procedere è evidente. Il federalismo fiscale diventa un tema caro ad una parte del Governo, il Ministro Umberto Bossi, il Ministro Roberto Calderoli, ma 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 di governo.

Citare qualche esempio è purtroppo fin troppo facile. Nell'estate scorsa (legge 6 agosto 2008, n. 133 di conversione in legge del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112) è stata approvata una manovra economica triennale per decreto che ha saltato completamente 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 della loro autonomia finanziaria.

Uno dei primi provvedimenti del Governo appena insediato è stata la completa abolizione dell'ICI sull'abitazione principale (legge 24 luglio 2008, n. 126 di conversione del decreto-legge 27 maggio 2008, n. 93), oltre a quanto era stato già disposto dal precedente Governo con la legge finanziaria per il 2008. Il risultato, che abbiamo di nuovo constatato esaminando il decreto-legge approvato dal Consiglio dei Ministri unitamente al disegno di legge sul federalismo fiscale il 3 ottobre scorso (decreto-legge 7 ottobre 2008, n. 154), è che l'ANCI ha denunciato con il documento approvato all'unanimità dal proprio Comitato Direttivo del 14 novembre scorso la impossibilità per i comuni di chiudere i propri bilanci per il venir meno della compensazione finanziaria dovuta da parte dello Stato.

Tra l'altro con questa misura si è ridotta in modo consistente l'autonomia finanziaria dei comuni, poichè il gettito dell'ICI sull'abitazione principale pesa per circa il 25% sul gettito complessivo dell'ICI che può essere valutato in circa 12 miliardi di euro.

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 effetto di agevolazioni sui tributi di competenza delle regioni che ne riducono il gettito e di conseguenza le risorse a disposizione.

Si potrebbe continuare citando la scuola, sulla quale il decreto Gelmini per la reintroduzione del maestro unico è intervenuto su una materia di competenza legislativa concorrente tra lo Stato e le regioni; le comunità montane, una materia di competenza residuale esclusiva delle regioni per le quali sono stati disposti tagli che le porteranno al dissesto fin dal prossimo anno; e la sanità, dove

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 contraddittori.

Ma soprattutto, vista la estrema 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 ad 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 che entra in rotta di collisione con le autonomie territoriali.

Manca una politica di attuazione del Titolo V della Costituzione

Ciò che accade nella legislazione ordinaria, e che ho sommariamente ricordato, è solo uno degli aspetti poco confortanti dello scenario nel quale si colloca la volontà della maggioranza di attuare il federalismo fiscale. L'altro aspetto è che manca una politica complessiva di attuazione del Titolo V della Costituzione, testimoniato dal fatto che non è stato presentato alcun testo in materia di autonomie locali e di attuazione, insieme all'art. 119, degli articoli 117 e 118 della Costituzione medesima.

La questione non è solo quella della stretta connessione tra la definizione delle funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane e le modalità del loro finanziamento. Accanto alla definizione delle funzioni fondamentali vi è anche il tema della semplificazione istituzionale, per stabilire ad esempio che per esercitare determinate funzioni i comuni di piccola dimensione devono obbligatoriamente associarsi, e il tema della sussidiarietà, e cioè l'attribuzione di tutte le funzioni amministrative ai comuni salvo che, per assicurarne il loro esercizio unitario, debbano essere attribuite al livello istituzionale superiore.

Vi è anche la questione dello storico dualismo italiano tra l'attribuzione di nuove funzioni alle autonomie territoriali e il mantenimento delle strutture periferiche dei ministeri centrali, con inutili duplicazioni e notevoli aggravii di spesa. Fatti salvi i Ministeri della giustizia e della difesa, sono infatti ben undici i ministeri le cui strutture periferiche potrebbero essere unificate negli Uffici territoriali di governo, per poi riassegnare le funzioni alle autonomie territoriali in base all'art. 118 della Costituzione.

E va affrontato anche il tema delle città metropolitane, che nelle rispettive aree devono sostituire le province, e di Roma capitale.

Tutto questo è contenuto nel disegno di legge che porta la prima firma della collega Mariangela Bastico e che il gruppo del Partito democratico sta depositando in Senato.

Siamo preoccupati non solo per l'assenza di una proposta del Governo in materia, e per l'annuncio di volerla spezzettare, ma per ciò che questa assenza testimonia.

Essa testimonia l'idea che il federalismo fiscale sia un fine a sé stante e non, come noi crediamo, il mezzo per avvicinare ai cittadini le decisioni di entrata e di spesa delle diverse istituzioni titolari dei servizi essenziali che li riguardano più da vicino. Un mezzo per responsabilizzare maggiormente gli amministratori degli enti territoriali di fronte ai loro cittadini, introducendo sanzioni che giungono fino alla non rieleggibilità per chi porta le proprie amministrazioni in dissesto.

Il fine, a nostro modo di vedere, è avere uno Stato e una pubblica amministrazione più efficienti, meno burocratiche, meno costose. E quindi maggiormente in grado di sostenere la crescita e ridurre le disuguaglianze esistenti tra il centro-nord e sud del paese.

Del resto la tendenza europea è quella ad 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.

Sono i principi contenuti nel Manifesto approvato a conclusione dell'incontro promosso in Senato l'11 novembre scorso dall'Associazione parlamentare amici dei comuni presieduta dal collega Enzo Bianco.

Per questo occorre necessariamente 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.

Ed 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. La bozza Violante, approvata nella scorsa legislatura nella Commissione Affari istituzionali della Camera, può essere un'utile base di partenza, sapendo che per non ripetere gli errori del passato la riforma di norme attualmente previste dalla Costituzione deve necessariamente avvenire con un ampio consenso parlamentare.

Il parere della Conferenza unificata sul ddl Calderoli

Il disegno di legge del Ministro Roberto Calderoli, a differenza del precedente disegno di legge Padoa Schioppa, ha ricevuto il parere positivo della Conferenza unificata Stato, regioni e autonomie locali. Di questo le diamo volentieri atto, signor Ministro, e cioè dell'essere riuscito a coinvolgere regioni e autonomie locali in una discussione che ha modificato l'originale proposta del Governo recependo molte delle loro osservazioni.

Prendiamo anche atto con soddisfazione che il Governo ha abbandonato il proposito, contenuto nel programma elettorale del Partito del Popolo delle Libertà, di partire dal testo della regione Lombardia il quale avrebbe comportato forti squilibri tra le diverse regioni italiane, mentre la sua attuale proposta si avvicina molto al precedente disegno di legge Padoa Schioppa.

Per la verità nel documento della Conferenza delle regioni e delle province autonome allegato al verbale della Conferenza unificata del 2 ottobre si legge: ".....la condivisione di tali principi 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 livelli essenziali dell'assistenza e dei livelli essenziali delle prestazioni, alla determinazione dei fabbisogni standard, avvenga attraverso un percorso condiviso da Governo, regioni e autonomie locali. Dunque, non può esservi delega in bianco".

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'art. 18

che esclude dal quantum oggetto di trasferimento a regime i finanziamenti delle regioni e dell'Unione Europea".

L'UNCEM ha posto la questione dei tagli alle comunità montane e del dissesto finanziario.

Come si vede, ci sono numerose 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.

E' a questo punto che si incontrano due temi preliminari che hanno grande rilevanza.

La genericità della delega

Il primo riguarda la natura del provvedimento, un disegno di legge delega, che ha il suo fondamento nell'art. 76 della Costituzione. I principi e criteri direttivi della delega sono sufficienti a definire "l'oggetto" della delega per un "tempo limitato", come prescrive l'art. 76? Oppure è un provvedimento, così come è formulato, che può incorrere nell'obiezione di genericità dei principi e criteri direttivi, e quindi può essere censurato per eccesso di delega?

Per la salvaguardia delle prerogative del Parlamento, a garanzia di tutti e non di una sola parte politica, questa è una questione davvero essenziale.

Anche il tentativo del precedente Governo avveniva attraverso un disegno di legge delega, e vista la complessità della materia è difficile sostenere che se ne possa fare a meno. Tuttavia riteniamo che l'esame parlamentare debba essere particolarmente scrupoloso a questo riguardo, e tutte le volte che ci dovessimo imbattere in norme generiche - e questo avviene spesso leggendo il testo - occorrerà specificarle e trasformarle in principi e criteri direttivi puntuali e precisi.

Una volta approvata la legge delega il Parlamento avrà compiuto il passo fondamentale. Dopo non gli resta altro che esprimere parere sui decreti legislativi delegati. E' quindi in questa fase che esso deve svolgere fino in fondo il proprio ruolo a garanzia dell'efficacia del procedimento avviato.

Circa il "tempo limitato" dico subito che i ventiquattro mesi previsti al primo comma dell'art. 2 sono eccessivi, come dice anche il documento della Conferenza delle regioni. Ed è 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" (art. 17 comma 1 lettera *b*) e art. 18 comma 1 lettera *b*), mentre per le altre tipologie di spesa è fissato in cinque anni.

In ogni caso a me sembra chiaro l'intento di dare vita ad un percorso molto lungo e basato su indicazioni spesso troppo generiche anche per evitare di affrontare ora nodi importanti che vengono rinviati alla fase successiva. E questo anche la fine di 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 ad un tempo successivo. E se ci sono differenze, nella maggioranza così come nella opposizione, che emergano e si confrontino alla luce del sole.

Le simulazioni sugli effetti del ddl Calderoli

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 principi 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.

Sappiamo 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% nel centro-nord mentre è del 42-50% nel sud. Due terzi delle famiglie povere sono al sud.

Poiché la distribuzione territoriale delle entrate procapite dipende essenzialmente dal reddito oltre che dal livello di accertamento delle imposte, essa è fortemente sperequata.

Il reddito procapite del sud è circa il 75% di quello del centro-nord, e quello della regione più ricca, la Lombardia, è circa due volte quello della regione più povera, la Calabria. Vi è stata convergenza fino alla metà degli anni '70, poi questa si è interrotta fino alla metà degli anni '90 quando il sud cresceva più del centro-nord, mentre negli ultimi anni il centro-nord ha ripreso a crescere più del sud e le differenze sono di nuovo aumentate.

La distribuzione territoriale delle spese 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 (l'istituzione dell'ICI nel 1992, l'addizionale comunale all'IRPEF nel 1998, la tassa automobilistica e i contributi sanitari alle regioni nel 1992, la compartecipazione all'accisa sulla benzina alle regioni nel 1995, l'istituzione dell'IRAP e dell'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.

Ora la quota decentrata della spesa pubblica, pari al 31,7% 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% delle entrate tributarie complessive raccolta dalle autonomie territoriali nel 2002, è ancora basso (la Spagna è al 26,6%, la Germania al 28,7%) ma superiore a Francia (10%) e Gran Bretagna (4,5%). E' invece sufficientemente elevato il grado di autonomia tributaria, cioè la quota dei tributi propri più le compartecipazioni sul complesso delle entrate delle autonomie territoriali. (tutti questi dati sono stati tratti da Zanardi 2008).

Secondo stime attendibili (Bordignon, Cerniglia) la spesa da decentrare in base all'art. 119 della Costituzione, tenendo conto delle funzioni stabilite negli art. 117 e 118, in base ai dati del 2003 era complessivamente pari a 261 miliardi di euro. Tenendo conto che la spesa già decentrata è di 192 miliardi di euro, il complesso della spesa che dipende dall'ulteriore attuazione costituzionale è pari a 69 miliardi di euro.

Tutto questo lo sappiamo. Ciò che non sappiamo, 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 del 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 ad 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 secondo il ddl Calderoli), le quali corrispondono a circa il 25% delle attuali spese correnti delle regioni e si riferiscono a importanti funzioni come turismo, economia, artigianato e agricoltura.

Bisogna produrre stime analoghe sugli effetti del nuovo sistema di perequazione sugli enti locali.

Al fine di pervenire ad un giudizio complessivo occorre che questi dati vengano messi in relazione con le previsioni relative al passaggio dal criterio della spesa storica a quello dei costi standard, e 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.

Noi, signor Presidente, riteniamo che lei debba richiedere al Servizio studi 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 in base al disegno di legge presentato dal Governo.

E' una richiesta che avanziamo con forza e con convinzione, poiché consideriamo che ciò sia indispensabile per le Commissioni nel loro insieme e per lo stesso Governo. Aggiungo che riteniamo fondamentale la soddisfazione di questa richiesta, a nostro parere un atto dovuto nei confronti del Parlamento, per poter procedere con serenità e in piena consapevolezza l'esame del provvedimento che ci è stato sottoposto.

Vengo ora all'illustrazione della proposta del Partito democratico che ci proponiamo di tradurre quanto prima in norme, e come ho anticipato lo farò mettendola in relazione con il disegno di legge del Governo. Nel farlo procederò per temi che considero qualificanti in modo da rendere più chiara l'esposizione.

La territorialità delle imposte

Primo, ***la territorialità delle imposte***. Questo concetto è richiamato in ben due punti del disegno di legge del Governo (art. 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".

Ma un conto è il gettito dei tributi oggetto di compartecipazioni, un altro conto sono le imposte nel loro insieme.

La nostra 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 infatti che le risorse riscosse dallo Stato nel territorio di una collettività regionale spettano ad essa, che ha il titolo per trattenerle o per destinarle in parte ad altre collettività regionali più bisognose. E' un concetto in palese contrasto con il principio di uguaglianza stabilito dall'articolo 3 della Costituzione e ribadito nell'art. 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, articolato in modo da assicurare ai territori regionali "autonomia di entrata e di spesa" come prevede l'articolo della Costituzione che ci proponiamo di attuare.

Cosa si deve intendere per livelli essenziali delle prestazioni

Secondo, ***che cosa si deve intendere per livelli essenziali*** delle prestazioni civili e sociali che devono essere garantite su tutto il territorio nazionale (art. 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'art. 119 della Costituzione stabiliscono inequivocabilmente che le regioni e gli enti locali, con i tributi e le entrate proprie, le partecipazioni al gettito dei tributi erariali, le quote del fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale per abitante, devono poter "finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite".

E' la logica conseguenza del principio di uguaglianza che ho richiamato in precedenza, poiché la Costituzione assegna alla Repubblica nel suo insieme, costituita in base all'art. 114 da comuni, province, città metropolitane, regioni e Stato, il compito di assicurare a tutti i cittadini "i livelli essenziali" delle prestazioni necessarie ad inervare i diritti di cittadinanza.

D'altra parte nel dire questo la Costituzione non si addentra nello stabilire la 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 fornir servizi di qualità più elevata".

Ma perché possa esercitarsi davvero l'esercizio di questa autonomia tributaria, che è il cuore stesso del federalismo fiscale, occorre che con le aliquote d'imposta ai livelli normali, con le partecipazioni e le quote del fondo perequativo gli enti territoriali possano finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite allo stesso grado di efficienza in ogni parte del territorio nazionale.

Altrimenti succederà quello che è successo, ad esempio, ai comuni dopo l'istituzione dell'ICI e dell'addizionale all'IPEF. 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 nostro paese, questa volta molto maggiore vista l'entità dei volumi di spesa trasferiti. E cioè 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 Padoa Schioppa, fa esplicito riferimento al quarto comma dell'art. 119 della Costituzione, e cioè al "finanziamento integrale delle funzioni pubbliche" attribuite alle autonomie territoriali.

Il disegno di legge del Governo non cita mai, e non è un caso, quel disposto 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 art. 6, comma 1, lettera *d*) e art. 9, comma 1, lettera *b*)).

E' 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. Nel disegno di legge del Governo è ben presente il rischio che non vengano trasferite risorse e fonti tributarie autonome sufficienti per finanziare le nuove competenze attribuite agli enti territoriali.

Occorre per di più considerare che la perequazione delle capacità fiscali non è integrale ma è tale "da ridurre adeguatamente le differenze tra territori". Questa del resto era la soluzione del disegno di legge Padoa Schioppa ripresa dal disegno di legge Calderoli. Pertanto i margini di manovra tributaria nei territori con minor capacità fiscale saranno esigui.

Patto per la convergenza nell'offerta dei servizi

Terzo, ***il Patto per la convergenza*** tra i diversi territori nell'offerta dei servizi essenziali, che è la caratteristica fondamentale della nostra proposta.

Il disegno di legge Calderoli, così come faceva il disegno di legge Padoa Schioppa, introduce il concetto dei fabbisogni di servizio fondati sui costi standard in sostituzione del criterio della spesa storica (art 7, comma 1, lettere *c*) e *d*) e art. 9, comma 1 , lettera *b*)).

Noi siamo del tutto d'accordo con questa esigenza, che peraltro è stata sempre sollecitata in tutte le discussioni sui sistemi perequativi di finanza regionale e locale, e che ora al termine di una fase di transizione definita può essere finalmente attuata.

Ma il risultato finale sarà, come avviene con la 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 nostra proposta, 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% dei bambini in classe di età, mentre l'obiettivo europeo è del 30%. Ma c'è una grande differenza tra le diverse aree territoriali con l'11,5% nel nord-ovest, il 13,7% nel nord-est, il 12% nel centro, il 6,4% nelle isole e appena il 2,5% nel sud continentale.

La nostra proposta prevede innanzitutto di riprendere l'idea del disegno di legge Padoa Schioppa di una legge annuale di coordinamento dinamico della finanza pubblica da approvare prima della legge finanziaria. E prevede anche l'armonizzazione di tutta la contabilità pubblica, richiesta da anni da ISTAT, Corte dei Conti, Banca d'Italia e che è indispensabile per leggere in modo univoco tutti i bilanci.

Nella nostra proposta la legge deve prevedere, con il metodo della programmazione triennale a scorrimento annuale, i parametri sia del Patto di stabilità e crescita interno e che del Patto di convergenza. Ciò 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 in tutte le diverse parti del paese.

Ciò che noi proponiamo è quindi 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 nostra proposta rispetto al disegno di legge del Governo, cioè la convergenza verso livelli di servizio progressivamente omogenei nella varie parti del paese.

Per ottenere questa seconda e fondamentale convergenza occorre impiegare risorse per estendere l'offerta di servizi essenziali nelle regioni meno dotate. A questo fine potranno essere destinate una parte delle risorse ricavate dalla riduzione dei costi derivante dall'applicazione dei medesimi criteri di efficienza in tutto il paese.

Si pone in questo modo il tema ineludibile del risultato finale che si vuole ottenere dall'applicazione dell'art. 119 della Costituzione in termini di volume complessivo di spesa pubblica e di relativa pressione fiscale.

La mia opinione è che non bisogna confondere due piani diversi, da un lato il decentramento di spesa e di fonti di finanziamento e dall'altro le decisioni di politica economica relative al livello complessivo della spesa da finanziare e della conseguente pressione fiscale.

Nella nostra proposta, come nel disegno di legge Padoa Schioppa, 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.

Il federalismo fiscale come processo

Quarto, ***il federalismo fiscale come processo*** con fasi di attuazione ben definite.

Nella nostra proposta è individuata una fase di transizione dall'attuale sistema a quello a regime della durata di cinque anni.

Durante questa fase si possono cominciare ad applicare gradualmente i nuovi criteri e si può effettuare 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 la indeterminatezza dei tempi di attuazione del disegno di legge Calderoli viene sostituita dal meccanismo della legge annuale di coordinamento della finanza pubblica.

La fase di attuazione del federalismo fiscale non sarà comunque breve. Come essa verrà governata è una questione di grande rilevanza.

Noi riteniamo indispensabile la creazione di un organismo tecnico indipendente, come ha detto nella sua audizione il Presidente dell'ISTAT Luigi Biggeri, che abbia il compito fornire ed elaborare tutte le informazioni necessarie a controllare l'andamento del processo e ad assumere ogni ulteriore decisione politica.

Il disegno di legge Calderoli prevede una Commissione tecnica paritetica presso il Ministero dell'economia e delle finanze (art. 3). A noi sembra preferibile collocare un organismo simile in una posizione terza tra Governo e autonomie territoriali, e quando sarà istituito il Senato federale tale organismo potrebbe essere il nuovo e più forte Servizio del bilancio unificato tra i due rami del Parlamento.

Siamo inoltre risolti nel proporre un rafforzamento del ruolo del Parlamento nell'espressione del parere sui decreti legislativi delegati rispetto a quanto previsto nel disegno di legge del Governo.

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'on. Salvatore Biasco, nel secondo caso dal sen. Vincenzo Cerulli Irelli.

Proponiamo che si segua la stessa procedura anche oggi, poiché lo spezzettamento del parere in tante Commissioni come prevede il disegno di legge del Governo (art. 2, comma 3) non permetterebbe una sua lettura univoca.

Vista la materia oggetto della delega, che riguarda molto da vicino il sistema delle autonomie territoriali, pensiamo che la Commissione debba operare con procedure rigorose per la consultazione sistematica della rappresentanza delle regioni e delle associazioni delle autonomie locali.

Siamo favorevoli anche all'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.

Il sistema di perequazione

Quinto, il sistema di perequazione.

Il disegno di legge Calderoli 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 (art. 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 (art. 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 (art. 9, comma 1, lettera *a*) e art. 11).

La nostra proposta, 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. E' allo Stato, infatti, come prevede l'art. 117 secondo comma lettera *e*), che spetta la perequazione delle risorse finanziarie.

La mia opinione è 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 Calderoli, 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 erogino 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'art. 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 questa non è ancora diventata una proposta del Partito democratico, avanzo l'idea di pensare ad un sistema nuovo rispetto a quelli di cui si è discusso in questi anni, simile a quello a cui si è riferito il prof. 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 sei servizi di loro competenza.

Qualora una regione non dovesse ottemperare scatterebbe il meccanismo previsto dall'art. 120 della Costituzione, e 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 è 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'art. 114 della Costituzione.

Il sud, le risorse aggiuntive e gli interventi speciali

Sesto e ultimo punto, ma non per importanza, ***le risorse aggiuntive e gli interventi speciali*** volti principalmente ad obiettivi di coesione tra il centro-nord e il sud del paese.

E' evidente che 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'art. 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 obiettivo 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 positivo rovesciamento dell'approccio più consolidato ai problemi del mezzogiorno, che ha visto i suoi destini legati a flussi incontrollati di spesa pubblica con i risultati negativi che ci stanno di fronte. Per questo è importante assicurare le risorse necessarie in termini di perequazione, affinché anche nel mezzogiorno, come il 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'art. 14, comma 1, lettera e) del disegno di legge del governo. Va reintrodotta 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'art. 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 poi l'ipotesi di alimentare forme non selettive di fiscalità di vantaggio (art. 14, comma 1, lettera d)), le quali sono peraltro di dubbia compatibilità con le regole comunitarie, la nostra preferenza va al ripristino del credito d'imposta per gli investimenti a cui l'Unione Europea ha già dato il suo assenso ed è stato eliminato dall'attuale Governo.

Anche l'assetto finanziario delle regioni a statuto speciale deve secondo noi 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'art. 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 a nostro parere abrogato.

Infine, per quanto riguarda Roma capitale ne abbiamo già discusso in sede di conversione parlamentare del decreto-legge 7 ottobre 2008, n.154 che assegna a comune di Roma 500 milioni di euro a partire dal 2010 per il finanziamento delle funzioni della capitale della Repubblica.

Nella nostra proposta di Carta delle autonomie locali è prevista l'attuazione della disposizione costituzionale su Roma capitale con l'individuazione delle relative funzioni. E' del tutto evidente che tali funzioni rivestono un territorio più vasto dell'attuale comune di Roma, e che attraverso l'intesa con la provincia e la regione Lazio andranno trovate le soluzioni istituzionali più efficaci.

Con questo ho concluso l'esposizione dei punti principali della nostra proposta. Noi partecipiamo con spirito costruttivo a questa discussione che riteniamo fondamentale per la vita della nostra Repubblica. Ci attendiamo attenzione verso le nostre proposte sia da parte della maggioranza che da parte del Governo, poiché come si può vedere non hanno alcun carattere strumentale, e in relazione all'accoglienza che esse avranno ci riserviamo di assumere ogni determinazione conseguente.