

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

**126a SEDUTA PUBBLICA**  
**MARTEDÌ 20 GENNAIO 2009**  
**(Antimeridiana)**

---

**RESOCONTO SOMMARIO E STENOGRAFICO**

Presidenza del presidente **SCHIFANI**

(...)

Discussione dei disegni di legge:

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

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

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

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

Le relazioni sono state già stampate e distribuite.

(...)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Si può certamente pensare di migliorare il testo del Titolo V. Noi, ad esempio, lo proponiamo, cercando di spostare sulle materie di legislazione esclusiva dello Stato i trasporti e la distribuzione dell'energia o introducendo un doveroso meccanismo di supremazia per il livello centrale trasversale alle materie, previo consenso del Senato federale. Ma in questo momento prevale l'esigenza di una attuazione delle norme costituzionali, come la stessa Corte costituzionale richiede ed ha richiesto a più riprese, in modo particolare per l'articolo 119, anche per definire con chiarezza i rapporti finanziari tra lo Stato e le autonomie territoriali. Del resto il governo Prodi nella scorsa legislatura, oltre alla Carta delle autonomie locali, presentò anche il disegno di legge di attuazione dell'articolo 119 ed è stato il primo Governo a farlo dopo l'approvazione della riforma costituzionale.

Dovete riconoscere, signori della maggioranza, signori del Governo, che l'alleanza tra Popolo della libertà e Lega Nord aveva presentato in campagna elettorale il cosiddetto modello lombardo, espressione dello slogan secondo cui i soldi delle tasse devono rimanere dove sono stati prelevati, a discapito di elementari principi di progressività delle imposte e di solidarietà nazionale. Ma quando il ministro Calderoli ha iniziato il percorso per giungere fino all'approvazione della legge, ha dovuto prendere atto che quella proposta non sarebbe mai passata, che era sbagliata e con realismo l'ha dovuta abbandonare, adottando un impianto simile a quello proposto dal centrosinistra nella scorsa legislatura.

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

Prima di procedere all'illustrazione delle modifiche, a nostro parere molto importanti, che ha subito il testo nel lavoro delle Commissioni rispetto al testo originale del Governo, mi sarà permessa qualche considerazione di carattere generale. Riteniamo ci sia uno strettissimo

rapporto, anzi vorrei dire un rapporto di bruciante attualità, tra il tema che stiamo qui affrontando e la questione dell'emergenza sociale ed economica che affronta il nostro Paese, largamente sottovalutata, a nostro modo di vedere, dall'attuale Governo. Il federalismo fiscale non si fa per sventolare un vessillo di egoismo territoriale mettendo una parte del Paese contro un'altra, perché i Paesi che sono cresciuti di più, anche in termini di competitività, in questi anni sono quelli che hanno puntato di più sulla coesione nazionale ed è quindi giusto porsi il problema di ricostruire il patto di unità nazionale, oggi fortemente messo in discussione e lacerato da divisioni profonde tra le diverse parti del Paese, a partire da un impianto nuovo di rapporti anche fiscali e finanziari tra il centro e la periferia, e l'articolo 119 della Costituzione ce lo consente.

Il federalismo fiscale non si fa per aumentare o diminuire la pressione fiscale conseguentemente alle spese pubbliche, a meno che non si segua un vecchio e deplorabile andazzo italiano per cui, quando si trasferiscono funzioni (in questo momento mi riferisco soprattutto agli apparati tributari) non si sopprimono i relativi apparati al centro, con il risultato che le spese, anziché diminuire, aumentano e neanche si può pensare di usare il federalismo fiscale in modo surrettizio per ridurre le protezioni sociali, per ridurre la possibilità da parte di Regioni ed enti locali di far fronte con i propri mezzi alla necessità di finanziare le prestazioni lasciando poi, naturalmente, a quegli enti la possibilità di migliorare le prestazioni agendo sulle loro leve di autonomia fiscale.

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

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

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

Da queste considerazioni di carattere generale consentitemi di venire subito ai tre problemi fondamentali, che stanno ancora prima del testo, che i colleghi che hanno partecipato al dibattito conoscono bene, perché li abbiamo posti più volte e che a noi paiono ancora irrisolti

nel momento in cui arriviamo in quest'Aula. Dico subito che ci auguriamo che su ciascuno di questi problemi già dal dibattito in Aula possano venire da parte del Governo e della maggioranza chiarimenti per noi indispensabili per giungere ad un esito positivo del voto finale.

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

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

In secondo luogo, se voi dite di volere attuare, come noi abbiamo detto di volere fare, e vogliamo fare, la parte della Costituzione relativa al trasferimento dei poteri verso i livelli più vicini ai cittadini, non basta l'attuazione dell'articolo 119, che pure è importante; occorre attuare anche gli altri articoli collegati: in particolare, il 114, il 117 e il 118, che ho già illustrato prima, per evitare che nel migliore dei casi diamo nuovo carburante ad una macchina vecchia, ad un motore vecchio, quale è l'attuale organizzazione dei poteri pubblici italiana, che va cambiata nel profondo anche per sostenere la crescita del Paese. Allora dobbiamo accompagnare al federalismo fiscale la Carta delle autonomie locali. A tal proposito, il ministro Maroni non ci ha convinto quando in Commissione ha riferito che tra qualche settimana il Governo approverà il testo. Qualche settimana può voler dire anche molti mesi; vogliamo sapere quando questo avverrà. C'è un testo del Governo che è all'attenzione della Conferenza unificata: iniziamo da lì la discussione, poniamo dei termini e chiediamo con forza che la discussione inizi in modo politicamente contestuale a quella sul federalismo fiscale.

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

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

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

questo organismo diventi una vera e propria authority indipendente, capace di fornire a tutti garanzie circa il monitoraggio del percorso che si va ad adottare.

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

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

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

Credo pertanto che anche questa questione sia di enorme rilevanza.

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

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

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

Il secondo, è l'esatta definizione dell'ambito di autonomia tributaria delle Regioni. È molto importante avere chiarito nel testo che il principio di territorialità delle imposte, come prevede la Costituzione, si riferisce solo ai tributi regionali e locali e alla compartecipazione erariale, e non ai grandi tributi erariali. Questa è una questione fondamentale: se fosse passata l'idea di una appropriazione territoriale del gettito dei tributi erariali, non avremmo più i presupposti di uno Stato unitario. Crediamo quindi, avendo contribuito a chiarire questo punto, di aver reso un servizio a tutta la nostra istituzione, il Parlamento italiano, perché in tal modo chiariamo

bene quello di cui parliamo e c'è una attuazione costituzionale dell'articolo 119. Come ho detto, occorrerà chiarire che le Regioni non possono agire sulle basi imponibili dei grandi tributi erariali come l'IRPEF: agiscono sui loro tributi. Mentre è giusto - e riteniamo accolto il punto - che i comuni abbiano una più ampia autonomia tributaria sul tema degli immobili.

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

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

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

*(Applausi dai Gruppi PD e IdV)*