



Giunte e Commissioni

**RESOCONTO STENOGRAFICO**

n. 6

*N.B. I resoconti stenografici delle sedute di ciascuna indagine conoscitiva seguono una numerazione indipendente.*

**COMMISSIONI RIUNITE**

1<sup>a</sup> (Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'interno, ordinamento generale dello Stato e della Pubblica Amministrazione),

5<sup>a</sup> (Programmazione economica, bilancio) e

6<sup>a</sup> (Finanze e tesoro)

**INDAGINE CONOSCITIVA SUI DISEGNI DI LEGGE DI  
ATTUAZIONE DELL'ARTICOLO 119 DELLA COSTITUZIONE IN  
MATERIA DI FEDERALISMO FISCALE**

10<sup>a</sup> seduta (pomeridiana): giovedì 27 novembre 2008

Presidenza del presidente della 6<sup>a</sup> Commissione **BALDASSARRI**

## I N D I C E

Audizione dei rappresentanti delle organizzazioni di categoria  
delle imprese e delle organizzazioni sindacali

PRESIDENTE . . . . .	Pag. 3, 5, 8 e <i>passim</i>	* AGOSTINI . . . . .	Pag. 10
BIANCO (PD) . . . . .	25	* BUSACCA . . . . .	8, 9
* SARO (PdL) . . . . .	26	GIZZI . . . . .	11
		LAMONICA . . . . .	17
		PASQUALITI . . . . .	6
		PROIETTI . . . . .	22
		RUSSO . . . . .	15
		* SANTINI . . . . .	20
		* SCHETTINO . . . . .	5
		SPAZIANI . . . . .	16
		* TREVISANI . . . . .	12
		VARESI . . . . .	23
		* ZACCARIA . . . . .	4

---

**N.B.** L'asterisco accanto al nome riportato nell'indice della seduta indica che gli interventi sono stati rivisti dagli oratori.

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

*Intervengono il ministro per le riforme per il federalismo Bossi, il ministro per la semplificazione normativa Calderoli e il ministro dell'economia e delle finanze Tremonti.*

*Intervengono la dottoressa Laura Zaccaria e il dottor Carlo Capoccioni per l'Associazione bancaria italiana, il dottor Giuseppe Gizzi per l'Associazione generale cooperative italiane, il dottor Danilo Barduzzi e il dottor Beniamino Pisano per la Casartigiani, la dottoressa Vera Lamonica, il dottor Beniamino Lapadula, la dottoressa Maria Troffa e il dottor Riccardo Zelinotti per la CGIL, il dottor Giorgio Santini e il dottor Stefano Colotto per la CISL, il dottor Claudio Giovine per la Confederazione nazionale dell'artigianato e della piccola e media impresa, l'avvocato Ugo Russo e il dottor Stefano Fantacone per la CONFAPI, il dottor Andrea Trevisani e il dottor Enrico Quintavalle per la Confartigianato, il dottor Paolo Conti e il dottor Giovanni Battista D'Angelo per la Confcommercio, il dottor Fausto Pasqualitti e la dottoressa Ludovica Belluomo per la Confcooperative, l'avvocato Giorgio Spaziani e l'avvocato Giovanni Gagliani Caputo per la Confedilizia, il dottor Antonello Oliva per la Confesercenti, il dottor Elio Schettino e il dottor Zeno Tentella per la Confindustria, il dottor Bruno Busacca per la Lega nazionale delle cooperative, il dottor Paolo Varesi, il dottor Fiovo Bitti e il dottor Stefano Romagnoli per la UGL, il dottor Domenico Proietti per la UIL e la dottoressa Sara Agostini per l'Unione nazionale cooperative italiane.*

*I lavori hanno inizio alle ore 21.*

#### PROCEDURE INFORMATIVE

##### **Audizione dei rappresentanti delle organizzazioni di categoria delle imprese e delle organizzazioni sindacali**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sui disegni di legge di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione in materia di federalismo fiscale, sospesa nella seduta del 18 novembre scorso.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo e del segnale audio e video e che la Presidenza del Senato ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Se non si fanno osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

È oggi in programma l'audizione dei rappresentanti delle organizzazioni di categoria delle imprese e delle organizzazioni sindacali.

Sono presenti la dottoressa Laura Zaccaria e il dottor Carlo Capoccioni per l'Associazione bancaria italiana, il dottor Giuseppe Gizzi per

l'Associazione generale cooperative italiane, il dottor Danilo Barduzzi e il dottor Beniamino Pisano per la Casartigiani, la dottoressa Vera Lamonica, il dottor Beniamino Lapadula, la dottoressa Maria Troffa e il dottor Riccardo Zelinotti per la CGIL, il dottor Giorgio Santini e il dottor Stefano Colotto per la CISL, il dottor Claudio Giovine per la Confederazione nazionale dell'artigianato e della piccola e media impresa, l'avvocato Ugo Russo e il dottor Stefano Fantacone per la CONFAPI, il dottor Andrea Trevisani e il dottor Enrico Quintavalle per la Confartigianato, il dottor Paolo Conti e il dottor Giovanni Battista D'Angelo per la Confcommercio, il dottor Fausto Pasqualitti e la dottoressa Ludovica Belluomo per la Confcooperative, l'avvocato Giorgio Spaziani e l'avvocato Giovanni Gagliani Caputo per la Confedilizia, il dottor Antonello Oliva per la Confesercenti, il dottor Elio Schettino e il dottor Zeno Tentella per la Confindustria, il dottor Bruno Busacca per la Lega nazionale cooperative, il dottor Paolo Varesi, il dottor Fiovo Bitti e il dottor Stefano Romagnoli per la UGL, il dottor Domenico Proietti per la UIL e la dottoressa Sara Agostini per l'Unione nazionale cooperative italiane.

Saluto e ringrazio i nostri ospiti per la partecipazione, e mi scuso anche a nome delle Commissioni riunite per il ritardo rispetto all'orario di inizio dell'audizione previsto, ritardo causato dal protrarsi dei lavori dell'Assemblea.

Ai fini dell'organizzazione dei nostri lavori, i nostri uffici vi hanno già chiesto di acquisire testi scritti, che sono stati peraltro già consegnati. Il tempo di attesa è stato comunque usato per organizzare al meglio i lavori. Le organizzazioni di categoria previste per l'audizione sono tutte presenti, tranne due, la Confagricoltura e la Confederazione italiana agricoltori, che probabilmente non sono riuscite a disdire per tempo concomitanti impegni assunti in precedenza. Mi spiace e mi scuso anche con loro.

Per ragioni di organizzazione delle vostre esposizioni iniziali sarebbe opportuno che, in base alla tipologia di categoria, concordaste tra voi chi vuole presentare oralmente le valutazioni sul provvedimento in discussione. Diversamente, darò la parola seguendo l'ordine dell'elenco fornito dagli uffici.

**ZACCARIA.** Signor Presidente, intervengo in rappresentanza dell'Associazione bancaria italiana.

Noi seguiamo da tempo la materia del federalismo. Condividiamo l'impostazione generale del disegno di legge, tuttavia, abbiamo alcune preoccupazioni, comuni ad altre associazioni, che elenco velocemente. Siamo senz'altro preoccupati che l'individuazione di nuovi tributi sia prevista in modo generalizzato, senza fissare un tetto massimo di pressione fiscale. In tal modo, il rischio è che il prelievo fiscale complessivo possa incrementarsi. Un altro timore riguarda la graduale sostituzione dell'IRAP, attesa la necessità di comprendere come un gettito così importante come quello dell'IRAP potrà essere sostituito, mantenendo la stessa ripartizione del carico tributario.

Siamo molto preoccupati per la questione dell'accertamento perché, soprattutto per imprese di grandi dimensioni, come quelle bancarie, intravediamo il rischio di vedere lo stesso periodo d'imposta esaminato più volte e da vari organi a seconda dei diversi tributi. Ciò può creare un grosso problema nello svolgimento dell'attività ordinaria.

Secondo noi, va compiuto un raccordo della fiscalità di vantaggio con un opportuno coordinamento e un'adeguata informazione per il contribuente. Infine, la diffusione e la ripartizione dei tributi comporta la necessità di conoscere più normative. A ciò deve corrispondere una particolare capacità di informare il contribuente. Queste sono le nostre principali preoccupazioni, signor Presidente.

*SCHETTINO.* Signor Presidente, intervengo in rappresentanza della Confindustria. Innanzitutto ringrazio le Commissioni per questa audizione. Mi scuso per l'assenza dei vertici di Confindustria, che sono impegnati in Israele e mi hanno delegato a parlare sul disegno di legge in questione. Ovviamente, noi consegneremo un documento in cui l'argomento verrà affrontato in maniera più approfondita.

*PRESIDENTE.* Dottor Schettino, la interrompo per chiederle quando pensate di trasmettere tale documento. Sarebbe opportuno che esso ci pervenisse entro martedì della settimana prossima.

*SCHETTINO.* Posso assicurarle che saremo in grado di farlo entro tale termine.

Il nostro giudizio sul disegno di legge è sostanzialmente positivo perché si tratta di un provvedimento che presenta alcuni aspetti condivisibili. Ne cito ora solo alcuni ma nel documento ci siamo diffusi maggiormente su questi aspetti.

Il primo tema è il collegamento tra l'autonomia e la responsabilità finanziaria che, secondo noi, è un aspetto molto importante. Ugualmente importante è un altro aspetto, quello del superamento del criterio della spesa storica. L'introduzione del principio dei costi *standard* è un elemento fondamentale per l'attuazione del federalismo. È interessante anche evidenziare alcuni aspetti critici, o comunque di preoccupazione, da noi rilevati soprattutto nella fase attuativa del provvedimento.

Al di là del disegno di legge, infatti, la fase più delicata sarà quella dell'attuazione del provvedimento fiscale attraverso i decreti. A tal proposito, è importante tenere la barra dritta sul problema della garanzia della tenuta degli equilibri finanziari e sul non superamento dei livelli di spesa pubblica e soprattutto, per quanto ci riguarda, di pressione fiscale. Questo è un obiettivo fondamentale da raggiungere ed è poi anche alla base del disegno di legge sul federalismo.

Su questo punto va posta molta attenzione e nel provvedimento vi è l'indicazione di una clausola di garanzia che, secondo noi, andrebbe rafforzata. È importante l'attenzione al tema dei costi *standard* perché è un argomento molto complesso; effettivamente tutti i tentativi di indivi-

duazione dei costi *standard* fatti fino ad oggi si sono rivelati un fallimento. Cito fra tutti l'esempio dei LEA (livelli essenziali di assistenza), per i quali fino ad oggi è stato molto difficile individuare i costi *standard*.

Questo è un elemento sul quale nutriamo delle preoccupazioni perché può essere elemento di incremento della spesa. Allo stesso modo, è importante rafforzare nel provvedimento i meccanismi di premialità e quelli sanzionatori rispetto all'attuazione del federalismo. Nel disegno di legge esistono, sì, meccanismi sanzionatori ma sono tutti *ex post* mentre è molto importante, secondo noi, che con questi meccanismi sanzionatori si possa prevenire il problema dello sfioramento da parte di Regioni ed enti locali prima di dover intervenire con la sanzione. Questo è un elemento sul quale chiediamo una attenta riflessione.

Un altro punto che vorrei illustrare molto rapidamente è quello relativo all'obiettivo di mantenere l'unità del sistema tributario. È importante, cioè, che sulla stessa base imponibile non possano intervenire più tributi ed è quindi abbastanza rilevante che vi sia una loro specializzazione, altrimenti ci troveremmo ad avere sostanzialmente una sovrapposizione di fonti di entrate.

Allo stesso modo, va prestata particolare attenzione nel calare questo provvedimento in un federalismo di tipo istituzionale, altrimenti il nostro, da questo punto di vista, continuerebbe ad essere un federalismo monco. Il trasferimento delle fonti di entrata, cioè, è un aspetto sicuramente fondamentale del nostro Paese, come lo sarebbero però anche un chiarimento sul trasferimento ed una migliore definizione delle funzioni che devono essere affidate allo Stato, alle Regioni o agli enti locali. Da questo punto di vista, ci sembra che qualche elemento di chiarezza vada apportato perché oggi, a nostro avviso, sono troppe le materie concorrenti – e ciò non è corretto – nelle quali si sovrappone l'attribuzione dei poteri tra Stato e Regioni.

Concludo qui il mio intervento perché credo di avere evidenziato gli aspetti che rappresentano per noi la preoccupazione maggiore: ribadisco che la nostra attenzione sarà concentrata soprattutto alla fase di attuazione del provvedimento.

*PASQUALITTI.* Signor Presidente, intervengo in rappresentanza della Confcooperative. Dal momento che abbiamo già consegnato il nostro documento, cosicché possa essere acquisito agli atti, illustrerò rapidamente alcuni elementi, anche se qualcuno è già stato anticipato negli interventi che mi hanno preceduto.

Ovviamente condividiamo il processo del federalismo, poiché il movimento cooperativo, da sempre storicamente radicato nel territorio, vede con favore tutte le iniziative orientate in tal senso. Condividiamo, quindi, sia i principi sia il metodo di lavoro, perché ci rendiamo conto che quello presentato è un disegno di legge di principio, cui poi seguirà necessariamente una fase molto complessa nella quale si dovrà fare i conti con i numeri. Ci auguriamo che si arrivi ad una scelta il più possibile condivisa

perché certamente il sistema delle imprese ha bisogno di un quadro stabile in cui operare.

Vorrei poi formulare alcune brevi considerazioni relativamente al fatto che auspichiamo che con il federalismo fiscale diminuisca la pressione fiscale. In questo senso, chiediamo che la Conferenza di coordinamento della finanza pubblica cooperi in maniera più incisiva, per quanto riguarda la materia della salvaguardia. Siamo convinti che occorra una standardizzazione dei sistemi informativi, per quanto concerne i bilanci dei Comuni, delle Province e delle Regioni, per avere un quadro di certezza. Siamo convinti che il federalismo debba operare anche nella prospettiva della lotta all'evasione fiscale: nel disegno di legge sono contenuti alcuni principi in questo senso, come il potere concorrente degli enti locali nell'accertamento fiscale ed i meccanismi di premialità.

Nutriamo qualche perplessità circa la tassa di scopo (prevista dall'articolo 10), soprattutto per quanto riguarda il mondo del turismo, con maggiore preoccupazione se poi questo meccanismo dovesse portare anche le imprese del suddetto settore ad essere una sorta di operatore per l'amministrazione operativa della fiscalità di scopo.

Consideriamo poi certamente condivisibile la fiscalità di sviluppo, in base all'esperienza delle cosiddette zone franche. Credo, però, che questo punto vada rapportato alla Comunità europea, perché questa norma, se non coordinata con le sentenze della Corte di giustizia, rischia di diventare un provvedimento che nella pratica si riesce ad attuare solo con un lungo contenzioso.

Siamo d'accordo anche sul principio del costo *standard*, ma desideriamo che venga posta particolare attenzione su come saranno organizzati i servizi di *welfare* e di infrastrutturazione nei confronti dei piccoli e piccolissimi Comuni montani, che non hanno grandi capacità. Spesso, infatti, in essi è in corso un processo di desertificazione, cui ribadisco che bisogna prestare un'attenzione speciale in questo senso.

Siamo d'accordo anche sul fatto che il federalismo fiscale debba andare di pari passo con la determinazione dei livelli essenziali per quanto riguarda soprattutto la sanità, l'assistenza e l'istruzione. Condividiamo fortemente questo punto e riteniamo che nella pratica debba essere grandemente valorizzata la norma cui si accenna all'articolo 2, relativo alla sussidiarietà orizzontale. Riteniamo che, con il federalismo fiscale, si potrebbe cogliere l'occasione per dare concretezza alla cosiddetta sussidiarietà orizzontale, seguendo un processo che, in questo senso, coinvolga i cittadini, come una sorta di cittadinanza attiva, soprattutto in rapporto ai livelli essenziali.

Siamo d'accordo anche sul fondo perequativo, ma dobbiamo avere presente che, in questo senso, bisogna tenere in considerazione il controllo dell'indebitamento degli enti locali e di voci del bilancio locale.

Come è stato ricordato in precedenza, il federalismo fiscale dovrebbe andare di pari passo con la definizione del codice delle autonomie e la revisione dell'assetto completo delle riforme istituzionali e della ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni. Come sappiamo, infatti, spesso la

Corte costituzionale affronta contenziosi per quanto riguarda il riparto ed il conflitto delle competenze, che quindi in alcune materie andrebbero rivisti: già due anni fa uno studio di approfondimento in occasione di un'indagine sul federalismo ha sviscerato questo tema.

Contemporaneamente al federalismo fiscale, ritengo vadano attuate altre riforme: non dobbiamo correre il rischio di riporre in esso, infatti, una serie di soluzioni a problemi che invece spettano ad altri (la riforma del sistema del *welfare*, gli interventi sul riequilibrio territoriale, la riforma della pubblica amministrazione ed i processi di semplificazione); altrimenti, lo carichiamo di aspettative rispetto ad argomenti che non gli appartengono, ma lo presuppongono.

*BUSACCA*. Signor Presidente, intervengo in rappresentanza della Lega nazionale delle cooperative e mutue. Data l'ora, mi atterrò a considerazioni di carattere molto generale, riservandomi di far pervenire alla Commissione un nostro documento illustrativo entro il prossimo martedì.

*PRESIDENTE*. La prego di farlo, dottor Busacca, e la ringrazio per questo. Prima di lasciarle la parola, desidero ricordare brevemente che la grande utilità di queste audizioni sta non tanto nel contributo all'assetto e all'architettura costituzionale del provvedimento, quanto soprattutto nell'evidenziare il modo in cui le diverse categorie vedono l'impatto nella realtà di un assetto di questo tipo. Anche nei documenti che ci perverranno, dunque, sarebbe utile mettere in evidenza questo aspetto, e di questo vi ringrazio fin da ora.

*BUSACCA*. Sarà fatto, signor Presidente.

Vorrei innanzitutto premettere al mio intervento un'affermazione di natura generale: la riforma è necessaria, perché senza di essa la revisione costituzionale del 2001 resterebbe monca. Ci troviamo quindi di fronte ad una riforma che arriva con qualche anno di ritardo a completare la revisione costituzionale del 2001. Il problema non sta solo nell'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione: in realtà, all'ampliamento dei poteri e delle competenze di Regioni ed enti locali e all'istituzione delle città metropolitane, deve corrispondere una maggiore responsabilità sotto il profilo dell'acquisizione delle risorse, quindi fiscale.

È del tutto evidente che si tratta di una legge delega, peraltro a maglie larghe; quindi valutazioni e osservazioni puntuali, in realtà, non possono che essere espresse quando partirà la fase dei decreti delegati. Sotto questo profilo, sarà opportuno che non solo il Parlamento – come sta già facendo – ma anche il Governo voglia sentire non solo le rappresentanze delle Regioni e degli enti locali (come giustamente intende fare), ma anche degli interessi e delle parti sociali.

Colgo la presente occasione per anticipare rapidamente alcune valutazioni.

La prima è banale, tuttavia va ribadita: è del tutto evidente che questa riforma non deve determinare un aumento della pressione fiscale su citta-

dini e imprese. È scritto in tutti i testi, ma in realtà sappiamo che nel nostro Paese, nei momenti di passaggio, questo principio è stato nella sostanza disatteso.

PRESIDENTE. Mi scusi se la interrompo, dottor Busacca, ma voglio informarla che questo è esattamente il parere che oggi pomeriggio la 6<sup>a</sup> Commissione del Senato ha trasmesso alla 5<sup>a</sup> Commissione in relazione al provvedimento sulla legge finanziaria e sul bilancio dello Stato.

BUSACCA. Mi rendo conto della banalità dell'affermazione, signor Presidente, ma forse è opportuno ripeterla.

PRESIDENTE. Non è banale che il Parlamento recepisca questo principio.

BUSACCA. Tra l'altro si tratta di un principio sempre valido anche se, considerate le attuali condizioni dell'economia, nei prossimi due anni lo sarà ancora di più.

La riforma, quindi, deve essere capace di innescare comportamenti virtuosi non solo sotto il profilo del reperimento delle risorse (evitando duplicazioni di tributi, e tributi che incidano sulle stesse basi imponibili, realizzando quindi una semplificazione del sistema tributario e un più efficace contrasto all'evasione), ma anche sotto il profilo della spesa, della responsabilità dei soggetti di spesa. Da questo punto di vista, è certamente opportuno il riferimento progressivo ai costi *standard*, piuttosto che a quelli storici, nonché l'istituzione di effettivi meccanismi premiali o sanzionatori per i soggetti che dimostrino comportamenti virtuosi o viziosi, sia sotto il profilo dell'acquisizione delle risorse, che sotto quello della spesa. Ciò, tuttavia, passa anche attraverso una corretta definizione dei livelli essenziali e questo è un compito che non spetta alle Regioni e agli enti locali, ma al Governo e alle istituzioni centrali dello Stato.

In secondo luogo, è fondamentale che la perequazione venga realizzata con meccanismi certi e ragionevoli, tali da tenere in considerazione l'effettivo stato delle capacità tributarie sul territorio, nonché tutti gli elementi che vanno presi a riferimento per modificare conti meramente aritmetici. Da questo punto di vista non si pone solo un problema di attuazione della norma costituzionale, ma rileva anche il tema delicato della coesione nazionale e della equità su tutto il territorio nazionale.

La legge delega prevede saggiamente una fase di transizione che – è del tutto evidente – deve essere ragionevole, congrua, sia nelle fasi che nei tempi di attuazione, e che non può essere infinita, né soggetta a continue proroghe, secondo un malcostume che, se applicato ad un provvedimento di questo tipo, nel tempo in realtà minerebbe la credibilità stessa della riforma in atto.

Vorrei svolgere, infine, un'ultima considerazione sul tema della leale collaborazione tra tutti i soggetti interessati. È chiaro che una riforma di tale portata non può funzionare se non c'è piena e leale collaborazione

tra tutti i livelli interessati. Se abbiamo ben capito, viene individuato come luogo fisico della leale collaborazione la Conferenza permanente, ma in realtà occorre anche costituire le condizioni politiche.

Non si tratta di una specie di richiamo ad una sorta di irenismo astratto: infatti, tanto più questa riforma sarà condivisa da tutto il sistema della rappresentanza politica, tanto meno – tenuto conto delle frequenti alternanze nella recente storia del Paese – potrà essere esposta a rivisitazioni anche radicali da una legislatura all'altra. Sotto questo profilo, credo sia opportuno che il Parlamento tenga conto del fatto che i soggetti della pressione fiscale (cittadini e imprese) hanno bisogno di un quadro di certezza non solo nel breve, ma anche nel lungo periodo.

La ringrazio dell'attenzione, signor Presidente, così come ringrazio i rappresentanti del Governo, la cui presenza qui stasera credo sia molto importante, oltre a rappresentare un gesto di attenzione sicuramente apprezzabile nei confronti delle parti sociali.

*AGOSTINI.* Signor Presidente, intervengo in rappresentanza dell'Unione nazionale cooperative italiane.

Oltre a quanto è già stato detto dai colleghi finora intervenuti, che è assolutamente condivisibile, ciò che nel disegno di legge n. 1117 ci ha maggiormente colpito, come UNCI, è il rispetto dei trattamenti sostenibili: si tratta, cioè, dell'insistenza sul fatto che l'assistenza, la sanità e l'istruzione debbano essere garantite, il che è per noi fondamentale. Come associazione di cooperative, sappiamo quanto sia importante questo aspetto: se pensiamo che le nostre cooperative sociali garantiscono in questo momento l'assistenza ai livelli di *welfare*, questo è il profilo sul quale forse abbiamo inteso ragionare di più.

Ci preoccupa, dunque, quanto emerso durante questa settimana anche a palazzo Chigi, cioè il fatto che le pubbliche amministrazioni paghino con molto ritardo. Ci immaginiamo, infatti, cosa potrebbe accadere laddove il federalismo fiscale imputasse direttamente ai Comuni o agli enti locali minori l'onere, senza avere alle spalle uno Stato in grado eventualmente di intervenire. Per questo diventa dunque importantissimo il fondo di perequazione. Tuttavia è fondamentale per noi un'attenta valutazione dei bisogni sociali, anche perché altrimenti il sistema non regge e diventa assolutamente controproducente. Già oggi, infatti, esistono profonde differenze tra Regioni del Nord e Regioni del Sud del Paese: immaginiamo cosa potrebbe accadere se questo sistema dovesse andare oltre. Per questo, dunque, se va benissimo il meccanismo premiale, è però altrettanto importante quello sanzionatorio, perché le amministrazioni sappiano a monte e abbiano consapevolezza di cosa può accadere nel caso in cui non rispettino i parametri che esse stesse sono chiamate a darsi.

Quanto al resto, vorremmo dare un piccolo suggerimento: nel disegno di legge n. 1117, all'articolo 2, comma 3, si indicano i Ministeri interessati dall'adozione dei decreti legislativi aventi ad oggetto l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione. In proposito riteniamo che, oltre ai Ministeri più strettamente finanziari, per così dire, sarebbe opportuno coin-

volgere permanentemente anche il Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, essendo quello che ha una visione più complessiva delle politiche sociali.

*GIZZI.* Signor Presidente, intervengo a nome dell'Associazione generale cooperative italiane. Mi associo al plauso del dottor Busacca per la presenza qui stasera dei ministri Bossi e Calderoli, a dimostrazione di una grande attenzione del Governo alla posizione delle parti sociali.

Sarò anch'io brevissimo e mi limiterò soltanto ad accennare ad alcuni aspetti. In coerenza con le proprie radici ideali, l'AGCI sostiene con convinzione il sistema federalista, anche sotto il profilo fiscale, e ritiene necessario dare completa e rapida attuazione all'articolo 119 della nostra Costituzione, nella piena consapevolezza che si tratta, peraltro, di un passaggio doveroso nell'ottica dell'adeguamento dell'assetto istituzionale del Paese.

Nella riorganizzazione in senso federale della ripartizione ed assegnazione delle entrate, riteniamo condivisibili i principi ispiratori del provvedimento collegato alla manovra finanziaria, ed ora in corso d'esame, perché essi sono improntati alla solidarietà e alla coesione sociale, coniugate con l'obiettivo del graduale superamento del criterio della spesa storica.

Fermo restando che sarà possibile esprimere un parere compiuto solo quando saranno emanati i decreti legislativi con cui si darà sostanza agli enunciati della riforma in termini di procedure, strumenti e soluzioni operative, al momento, però, la nostra valutazione sul merito e sul contenuto del disegno di legge delega, che segna il primo e importante passo di un cammino inevitabilmente lungo e impegnativo, è complessivamente positiva.

Sarà necessario sviluppare adeguatamente i principi di autonomia dei Comuni e delle Province, almeno fino al loro superamento, previo affidamento delle residue competenze a livelli superiori per quanto attiene alle attività di programmazione e a quelli inferiori per quello che concerne i ruoli applicativi e delle città metropolitane, definendo con precisione appunto i rapporti finanziari tra le Regioni ed enti locali. Ciò tende ad evitare che dal centralismo statale si passi a tanti centralismi regionali.

In questo contesto sarà fondamentale il ruolo della Conferenza permanente che dovrà curare il coordinamento della finanza pubblica per monitorare eventuali scostamenti dagli obiettivi predefiniti, verificarne attuazione ed efficacia, nonché proporre criteri per il corretto utilizzo del fondo perequativo.

Noi auspichiamo che non vi sia l'intenzione di penalizzare le Regioni più deboli abbandonandole al proprio destino, bensì la volontà di avviare un *iter* che possa condurre alla progressiva responsabilizzazione delle classi dirigenti locali e, parallelamente, al miglioramento della qualità della spesa. Ci auguriamo che avanzi un federalismo non egoista ma idoneo a far crescere il sistema Paese nella sua complessità e unità, che possa contare sull'esistenza e sul congruo utilizzo di un consistente fondo di perequazione nazionale in un'ottica di equilibrio e di omogeneità territoriale

perché la debolezza di alcune realtà finirebbe alla lunga per compromettere l'efficienza dell'intera comunità nazionale.

Anche dal punto di vista delle imprese, il federalismo fiscale dovrà essere sinonimo di responsabilità delle amministrazioni pubbliche, di migliori servizi, di riduzione degli sperperi, di eliminazione delle sovrapposizioni tra livelli di Governo e dell'oppressione burocratica. Certamente, le attese sono molte e le aspettative elevate. Alcuni temono che questa riforma produrrà complessivamente un incremento della pressione fiscale e che la nascita e l'aumento delle imposte locali sarà superiore alla contestuale riduzione di quelle statali.

Non ci pronunciamo oggi sul rischio che il percorso avviato produca duplicazioni nei costi e che, alla fine tutto si scarichi sui contribuenti. Ci impegniamo a tenere alto il livello di attenzione al riguardo, ma si tratta però di criticità che affronteremo al momento debito.

*TREVISANI.* Signor Presidente, intervengo non solo in rappresentanza della Confartigianato, ma anche, per semplificare i lavori, per tutta la rappresentanza dell'artigianato (Confederazione nazionale dell'artigianato e Casartigiani) e del commercio (Confcommercio e Confesercenti). Ringraziamo per la sua presenza anche il ministro Calderoli che, oltretutto, ha fatto vacanze itineranti: quindi la sua vacanza di quest'anno, signor Ministro, è già una vacanza federalista.

Vorrei esprimere *in primis* un ringraziamento alle Commissioni riunite che hanno voluto svolgere l'audizione delle parti sociali.

Come rappresentanti dei settori dell'artigianato e del commercio, noi riteniamo che il federalismo fiscale sia ineludibile. Pensiamo soltanto al dato del costo di 100 miliardi della sanità: a fronte di un bilancio di entrate tributarie di 460 miliardi, appare logico che la responsabilità decisionale della spesa sia vicina al momento del prelievo. Noi sappiamo che oggi le Regioni che sfiorano il *deficit* sanitario a piè di lista vengono finanziate.

L'obiettivo ambizioso che il federalismo deve porsi è proprio quello di una riduzione della pressione fiscale e, prima ancora, di una riduzione della spesa pubblica perché, se non riduciamo la spesa pubblica, non riusciremo neanche a ridurre la pressione fiscale. Dovremo anche essere incisivi per quanto concerne una semplificazione dei livelli di Governo. Sono previste delle opportunità per i Comuni che si aggregeranno, anche perché esistono delle logiche comunali che forse, alla luce del nostro contesto storico ed economico, non hanno più ragione di esistere. Si parlava anche di Province: forse andrebbe ripensato anche il loro ruolo.

Senza il contesto in cui andiamo a sviluppare il federalismo non è dei migliori. Si parla di crisi e sappiamo benissimo che nei momenti di crisi diventa difficile attuare riforme così importanti come quella federalista. Non vorremmo però che la crisi diventasse, almeno per il mondo dell'artigianato e del commercio, l'alibi per chiudere la partita del federalismo fiscale su cui le rappresentanze si esprimono in modo favorevole.

Abbiamo condotto un sondaggio, come Confartigianato insieme ai colleghi di Confcommercio, dal quale è emerso che si è creata una grande aspettativa nel Paese sul federalismo fiscale. Oltre due imprese su quattro, (circa il 65 per cento del totale), sono favorevoli ad un nuovo assetto, non soltanto di federalismo fiscale ma anche di federalismo istituzionale.

Quindi, non procedere con la Carta delle autonomie diventa un problema, perché oggi noi stiamo discutendo dell'impianto fiscale e del trasferimento delle entrate che ogni singolo livello di Governo dovrà avere. Non vi è però ancora chiarezza su quali funzioni saranno trasferite ai diversi livelli di Governo; bisognerà compiere uno sforzo, anche se il disegno di legge lo ha già compiuto, soprattutto al momento di cercare di definire le funzioni essenziali che dovevano essere totalmente perequate.

Bisogna però andare avanti anche con la Carta delle autonomie, che rappresenta un nuovo patto non solo fiscale nel segno della solidarietà e della coesione.

Il valore dell'unitarietà dello Stato non è messo in discussione da questo impianto federalista perché sussiste un ruolo importantissimo del Governo centrale; senza un forte Governo centrale, infatti, non può esserci un Governo che devolva proprie funzioni e proprie responsabilità sui territori.

Serve soprattutto un monitoraggio continuo sulla spesa perché non possiamo pensare che oltre certi livelli vi siano innalzamenti di pressione fiscale dovuti alle inefficienze delle autonomie dei territori. Riteniamo pertanto indispensabili anche funzioni di supplenza da parte del Governo centrale in questi ambiti.

Elementi positivi: li ho già elencati ma noi vediamo anche delle positività soprattutto nell'avvicinamento del momento del prelievo e di quello della spesa; nella responsabilizzazione degli amministratori locali che non può che portare a situazioni migliorative dell'efficacia e dell'efficienza della spesa stessa; nel passaggio, che sarebbe effettivamente epocale, dalla spesa storica a quella *standard*, dal piè di lista a dei livelli essenziali quantificati in termini di costi (che siano uniformi) tenendo conto delle specificità degli ambiti territoriali (infatti, non è possibile che una TAC costi esattamente lo stesso in Emilia Romagna come a Catania o in Calabria, in quanto esistono specificità regionali che vanno valorizzate).

È questo però un momento epocale e va senz'altro celebrato anche se, logicamente, il tempo sostenibile nell'arco del quale deve compiersi questo transito dalla spesa storica a quella *standard* deve avere una negoziabilità ridotta. In caso contrario, se rinegoziamo continuamente i termini e procrastiniamo l'entrata in vigore, ci ritroviamo esattamente dove siamo adesso.

Il giudizio è positivo per quanto riguarda i meccanismi premiali e le penalizzazioni degli amministratori. Noi riteniamo però che l'ineleggibilità di un amministratore non dovrebbe essere estesa solo all'ente del quale egli ha provocato il dissesto perché, probabilmente, se un amministratore non è capace di amministrare un Comune, avrà difficoltà ad amministrare anche una Provincia o una Regione. Da questo punto di vista, l'ineleggi-

bilità dovrebbe essere più ampia anche se capisco che così si creerebbe qualche problema.

Per quanto riguarda la fiscalità di vantaggio, la possibilità di attribuire ai singoli territori una fiscalità di sviluppo va ricercata in ambito comunitario, anche se probabilmente un vero impianto federalista concede già tale possibilità. Le sentenze della Corte di giustizia europea vanno in questa direzione e, se l'impianto è federalista, è già stato affermato che i singoli territori possono appunto costruire una fiscalità di vantaggio che potrebbe essere, sempre mantenendo un fondo perequativo adeguato che garantisca l'unitarietà del Paese, un momento interessante e positivo di sviluppo soprattutto per il Meridione del nostro Paese.

Da parte di alcuni colleghi delle altre organizzazioni precedentemente intervenuti sono già state sollevate delle criticità. La criticità maggiore, signor Presidente e signor Ministro, che tutti vediamo in questo momento è quella di un eventuale aumento della pressione fiscale. È inutile nascondersi dietro un dito, perché qui si creano livelli di Governo ulteriori che hanno la possibilità di imporre anche nuovi tributi e, quindi, vi è la possibilità di un aumento della pressione fiscale. Per norma andrebbe stabilito un tetto massimo alla pressione fiscale che tenga conto di tutti i livelli, dal governo centrale fino ad arrivare ai singoli governi locali.

Notiamo anche che l'IRPEF è troppo stressata, essendo diventata l'elemento cardine, almeno nel disegno di legge, della flessibilità e della manovrabilità. Noi siamo molto preoccupati perché il sistema delle imprese da noi rappresentato è compreso, nella sua quasi totalità, nel sistema dell'IRPEF. Le piccole imprese pagano l'IRPEF e, se si comincia ad avere sempre flessibilità su tale imposta, rischiamo di perdere quell'unitarietà del sistema fiscale indispensabile per garantire la progressività dell'IRPEF. Quindi, bisognerebbe cercare anche altri cespiti – non soltanto l'IRPEF – per avere flessibilità.

Il costo degli adempimenti rappresenta un altro punto di criticità: sapete meglio di me, come del resto ci potrebbe ben ricordare il Ministro per la semplificazione normativa qui presente, che gli adempimenti burocratici in questo Paese costano 14,9 miliardi, 11,4 dei quali sono a carico delle microimprese (quelle che hanno da uno a nove dipendenti). Siamo fortemente preoccupati per questo aspetto, perché conosciamo la necessità di sfoltire gli adempimenti: se diversi livelli di governo cominciano ad imporre tributi differenti, la gestione tributaria diventa una giungla, con un costo, in termini di adempimento, che necessariamente poi va a carico delle imprese.

Forte è la necessità di avere basi di dati, signor Presidente e signori Ministri, condivise ed omogenee, che siano eventualmente a disposizione non soltanto del Parlamento e dei parlamentari, ma anche di enti di ricerca, di associazioni di categoria e di tutti coloro che vogliono mettere le mani su questi elementi di federalismo. Oggi denunciavamo una certa scarsità soprattutto dei dati di carattere fiscale: sono disponibili pochi dati elaborati; soprattutto ci mancano i microdati dei dichiarativi (logicamente ci riferiamo a quelli anonimi, perché nessuno sta chiedendo di

averli in chiaro). Vi è la necessità di disporre di una banca dati informativa condivisa, gestita eventualmente dall'Amministrazione finanziaria, su cui poter fare anche *benchmarking*, da mettere a disposizione dei territori per le politiche fiscali che questi, nel momento in cui scatterà il federalismo pieno, saranno necessariamente chiamati a svolgere.

Ogni singola organizzazione ha depositato un proprio documento; ne abbiamo elaborato uno di sintesi, che raccoglie le considerazioni ora svolte, che abbiamo consegnato alla Commissione, a nome delle cinque organizzazioni rappresentate.

PRESIDENTE. Vorrei chiarire un punto che emerge da anni, e che lei ha citato, relativo alla fiscalità di vantaggio (detta anche fiscalità differenziata, fiscalità zero o di sviluppo).

Non è tanto la definizione ad essere importante; se si fa riferimento a nuovi investimenti e a nuova occupazione, bisogna tener presente che questa c'è già, in quanto prevista dall'Unione europea, nel momento in cui ha fissato l'equivalente sovvenzione netta nel 1992 per ogni territorio, stabilendo il tetto massimo di sussidio, all'interno del quale gli Stati nazionali sono liberi di decidere la forma (il fondo perduto, la fiscalità differenziata o, addirittura, la fiscalità zero).

Diverso è il ragionamento di una fiscalità differenziata applicata all'intero apparato produttivo, delle famiglie o dei cittadini: qui si pone il problema dello Stato unitario che lei aveva sollevato.

La ringrazio per aver partecipato alla nostra audizione e per la sintesi che le vostre organizzazioni hanno elaborato.

Abbiamo ora in programma l'audizione dei rappresentanti della CONFAPI. Cedo pertanto la parola all'avvocato Ugo Russo.

RUSSO. Signor Presidente, intervengo in rappresentanza della CONFAPI. Innanzitutto desidero rivolgere un ringraziamento alle Commissioni qui riunite per averci coinvolti in questo ciclo di audizioni su un tema così rilevante.

Sarò brevissimo. La premessa d'obbligo è che ci troviamo di fronte ad un quadro ancora di cornice; siamo pertanto in attesa di esaminare nel dettaglio la parte attuativa vera e propria dei provvedimenti relativi al federalismo fiscale, tema al quale CONFAPI guarda con moltissimo interesse e con una buona dose di positività.

Desidero evidenziare brevemente due aspetti, per noi molto importanti. Per quanto riguarda il superamento dell'IRAP, restiamo in attesa di vedere meglio come verrà definita la questione, che ovviamente riveste la massima importanza per la realtà delle piccole e medie industrie.

Altro elemento per noi molto importante, che vogliamo vedere come sarà approfondito, è quello condensato nell'articolo 14, ossia l'impegno di individuare forme di fiscalità di sviluppo, con particolare attenzione alla creazione di nuove attività d'impresa. Questo, chiaramente, in un'ottica di sviluppo della nostra realtà, è un elemento assolutamente prioritario.

Per quanto concerne i punti di criticità, continuo a ripetere quanto già hanno detto altri colleghi: è scontato che va assolutamente evitato l'aumento della pressione fiscale e delle imposte. Altro elemento al quale riteniamo debba essere prestata attenzione particolare sono le aree deboli. In questo senso, un'opera forte di controllo e coordinamento del Governo può sicuramente risultare utile, se non indispensabile.

Se l'attuazione del federalismo fiscale avviene con questi parametri e con l'attenzione alle criticità maggiori che tutti qui evidenziamo, va da sé che essa può rappresentare un'occasione di sviluppo e di rilancio sia per il sistema impresa sia per il sistema Paese.

Avendo depositato il nostro documento, per tutto il resto rinviamo a quanto è stato scritto.

*SPAZIANI.* Signor Presidente, intervengo per la Confedilizia, rinviando anche noi al documento che abbiamo consegnato alle Commissioni, che ringraziamo per l'invito a partecipare a quest'audizione, mi limiterò a svolgere un paio di considerazioni, dopo una breve premessa.

Il principio che ci guida nel valutare non solo il disegno di legge, ma più in generale il dibattito sulla riforma proposta dal Governo, è che un federalismo è vero se è competitivo, soprattutto sul piano fiscale. Il principio che dovrebbe guidare una riforma federalista, a nostro parere, è quello secondo cui il cittadino possa valutare il livello e il costo dei servizi nelle varie aree del Paese e decidere di conseguenza. Si dice, schematicamente, che si vota con le gambe: se questi principi vengono rispettati, crediamo si possano ottenere i due benefici successivi, ossia la riduzione delle entrate e, conseguentemente, delle spese da parte degli enti locali. Crediamo vi sia un problema di spesa e di suo mancato controllo negli enti locali, e questa può essere l'occasione per risolverlo. Nel disegno di legge apprezziamo, ad esempio, il fatto che vi sia una classificazione rigorosa delle spese, ma vorremmo addirittura di più, ossia che si tornasse al criterio storico della distinzione fra spese obbligatorie e facoltative.

Sulla parte fiscale, anche noi nutriamo una preoccupazione relativa all'eccessiva possibilità di istituzione di tributi propri da parte degli enti locali. Per quel che ci riguarda più direttamente, cioè il settore immobiliare, avanziamo una richiesta (che non va certamente letta come un'accusa al Governo o alle Commissioni che ci ascoltano, ma alla pubblicità in genere): se si tornerà a parlare di tributi in campo immobiliare, chiediamo che sul tema non si parta dal pigro presupposto che in tutti i Paesi l'imposizione locale è immobiliare (pensando all'ICI o a imposte simili). Spesso l'imposizione a livello locale è legata agli immobili, ma lo è nel modo più vario: a volte lo è con riferimento al reddito, a volte con riferimento ai servizi (come ha ricordato anche il ministro Calderoli, in alcune interviste e interventi pubblici). Qualora si tornasse a parlare di un'imposizione legata agli immobili, il principio nel quale crediamo è che un eventuale tributo riferito agli immobili deve essere collegato ai servizi di cui essi godono. Ciò implica, quindi, un tributo a carico degli utilizzatori degli immobili e, in presenza di servizi valutabili a livello nazio-

nale con un criterio unico, la possibilità di un tributo basato su un criterio uniforme.

Desidero formulare un'ultima breve considerazione sui tributi di scopo, per rispettare i tempi e la necessità per i rappresentanti delle altre categorie di intervenire. È già stato fatto riferimento a questo aspetto da parte di altri colleghi, ma siamo preoccupati – e l'abbiamo già fatto presente al ministro Calderoli – per l'assenza di criteri precisi nella definizione di possibili tributi di scopo.

Vorremmo fossero meglio specificate le opere pubbliche alle quali il Comune, o l'ente locale in genere, dovrebbe far riferimento per vedersi attribuita la facoltà di istituire tributi di scopo.

Rinviamo al documento consegnato agli Uffici per le nostre ulteriori considerazioni sul tema, ringrazio ancora le Commissioni qui riunite per questo incontro.

*LAMONICA.* Signor Presidente, intervengo in rappresentanza della CGIL. Desidero innanzitutto ringraziare le Commissioni qui riunite per l'invito che ci è stato rivolto. Noi riteniamo sia importantissimo il ruolo delle forze sociali nel dibattito su una materia così rilevante come il federalismo fiscale – che peraltro sarà seguito da un lungo periodo di costruzione, con tutta la fase dei decreti delegati – perché stiamo discutendo dell'assetto dello Stato, di diritti, di servizi, di quantità e qualità della spesa pubblica e della sua distribuzione.

Come CGIL, ci associamo al ringraziamento già espresso dai colleghi per la presenza di tre Ministri a questo incontro: lo riteniamo un segnale di grande attenzione nei confronti delle forze sociali. Abbiamo apprezzato che il testo del disegno di legge n. 1117 sia stato definito attraverso una collaborazione intensa con gli enti locali e con il sistema delle Regioni. Lo riteniamo un fatto di grande rilievo, anche se, come forze sociali, avremmo ovviamente voluto avere un ruolo che forse riusciremo a costruire dopo l'audizione di questa stasera.

Venendo più specificamente al tema del nostro incontro, abbiamo consegnato un documento, al quale rinviamo, limitandoci qui soltanto ad esprimere un duplice rimpianto e a porre alcune questioni relativamente al testo del disegno di legge.

Siamo assolutamente d'accordo – e non è da oggi che lo diciamo – con l'esigenza che il Titolo V della Costituzione sia attuato pienamente, a partire innanzitutto dall'articolo 119 (ma le mie osservazioni valgono anche per gli articoli 117 e 118), e che ciò avvenga oggi, a Costituzione invariata, naturalmente in un quadro di ricollocazione delle funzioni e di chiarezza normativa sulla distribuzione delle stesse tra i vari livelli di governo. Pensiamo, inoltre, che debba essere garantita ad ogni livello di governo – come la Costituzione afferma e come noi riteniamo debba essere fatto – la copertura integrale delle funzioni assegnate, verificando la rispondenza tra l'ipotesi legislativa e quanto concretamente realizzato.

Crediamo sia necessario costruire un federalismo solidale e cooperativo – com'è giusto che sia – e che si debba quindi lavorare, nel testo del

disegno di legge, anche in base alle osservazioni che illustrerò rapidamente, alla costruzione di un equilibrio, per i vari livelli di governo, tra entrate proprie, compartecipazioni, addizionali e fondo perequativo, in modo tale da superare e non da accentuare, invece, le differenze e gli squilibri di cui questo Paese purtroppo soffre (e penso innanzitutto al divario tra Nord e Sud).

Una seconda considerazione di carattere generale è che dovrebbero essere garantiti, come prevede peraltro la Costituzione, davvero in egual misura e in tutto il Paese i livelli essenziali delle prestazioni: ciò attiene ai diritti civili e sociali delle persone, diritti che devono essere uguali – ripeto – su tutto il territorio nazionale. Al riguardo sottolineiamo che per noi «livelli essenziali» non deve significare «livelli minimi di assistenza» (e pensiamo che questo non sia nelle intenzioni del Governo), ma piuttosto voglia dire guardare a un Paese che cresce.

Detto questo, ci permettiamo di sottolineare che, per come è costruito l'impianto del disegno di legge, esso assume una serie di principi, ma lascia molte questioni non del tutto chiarite ed esplicitate, anche se capiamo che è pure questo lo spirito con cui è stato elaborato. Tuttavia, il fatto che ci siano alcuni passaggi non chiari, lascia spazio a domande, che è giusto si facciano, e pone alcuni problemi, anche perché non abbiamo la possibilità di discutere sul testo disponendo, come già è stato detto, di un quadro di dati condivisi di finanza pubblica e fiscali, che avrebbe consentito anche proiezioni su possibili ipotesi. Spero, però, che vi sia ugualmente la possibilità di sviluppare un ragionamento di questo tipo, oltre che con il sistema delle autonomie locali, anche con le forze sociali.

Condividiamo l'obiettivo di aumentare la qualità amministrativa, la quantità e la qualità dei servizi resi ai cittadini, nonché la necessità di promuovere l'autonomia e la responsabilità degli amministratori locali, provando a garantire l'invarianza complessiva del prelievo: il perché è evidente, ed è superfluo esplicitarne i motivi. Riteniamo inoltre che, ove ben costruito, un sistema di federalismo fiscale, sia pur con alcuni accorgimenti, possa garantire, ad esempio, la ripresa di una lotta all'evasione fiscale che impegni tutti i livelli di governo e che costituisca, da questo punto di vista, un elemento di avanzamento.

Entrando poi nel merito del testo, per quanto riguarda il sistema di finanziamento, ci sembra che esso presenti qualche elemento di genericità eccessiva; inoltre, per alcune parti bisogna chiarire se si è pienamente all'interno del dettato costituzionale, e lo dico senza alcun pregiudizio di merito.

Da questo punto di vista, con riferimento innanzitutto alla perequazione delle risorse finanziarie, che è ovviamente uno dei pilastri del meccanismo, siamo tutti d'accordo che essa debba essere di esclusiva competenza dello Stato, come indicato nel disegno di legge. Nel testo, però, pur affermandosi che il fondo perequativo è un fondo statale, sembra poi delinearci – e questo magari si chiarirà nel corso del dibattito parlamentare – un modello quasi di tipo orizzontale, tra e da Regioni; la stessa relazione illustrativa premessa al disegno di legge, forse per la sua genericità su

questo punto, lascia qualche dubbio. Vorremmo dunque garanzie al riguardo.

Un'ulteriore osservazione riguarda la previsione costituzionale in base alla quale vanno finanziate le funzioni attribuite ai vari livelli di governo, suddivise nel testo in tre tipologie. Tuttavia, se per alcune vi è certezza di copertura, per altre non è così; anche a questo proposito vi è l'esigenza di capire per poter apprezzare eventuali sviluppi del lavoro. Ad esempio, per quanto attiene al trasporto pubblico locale, si fa riferimento ad un «livello adeguato» del servizio, ma non si chiarisce cosa significhi effettivamente «adeguato». Mentre sappiamo cosa deve intendersi con «essenziale» (il riferimento è al primo e al secondo gruppo di finanziamenti), il problema sorge quando si parla di «adeguatezza», mancando i criteri per definire tale concetto. In proposito, pensiamo che anche il finanziamento del trasporto pubblico locale vada integralmente garantito.

Un altro aspetto che ci lascia perplessi e che ci porta a discutere – con il piacere di farlo – riguarda l'affermazione, nella relazione illustrativa, che viene attuata una perequazione tesa a «ridurre ma non (...) annullare le differenze territoriali». Ovviamente, capiamo il senso di quest'affermazione, ma il Governo comprenderà che essa non è del tutto né immediatamente condivisibile.

Siamo d'accordo sul criterio del superamento della spesa storica e sul meccanismo di individuazione dei costi *standard*. Naturalmente, per quanto concerne le modalità di definizione dei costi *standard*, si tratta di un processo aperto, da costruire; spero che ciò avvenga con la partecipazione delle forze sociali. Vorrei dire soltanto, al riguardo, che la modalità di definizione dei costi *standard* è un problema che attiene, per usare uno *slogan*, all'unità del Paese.

Qualcuno ha fatto riferimento ai maggiori costi di alcuni servizi: noi non possiamo incamerare il costo dell'inefficienza, perché evidentemente vi è un problema più complesso. Pensiamo che vada garantita una perequazione dei servizi sul piano dei costi, della quantità e qualità degli stessi, e siamo convinti che, partendo dal territorio, ciò sia chiaro e assolutamente comprensibile.

Ma, a questo riguardo, c'è un punto da evidenziare. Quando nel testo, all'articolo 6, si parla di costi *standard*, si fa riferimento ad una valutazione riferita ad «almeno una regione». Mi domando perché si sia voluta utilizzare la parola «almeno» che penso vada eliminata.

Nutriamo delle perplessità che si faccia esclusivo riferimento all'IRPEF come imposta sulla quale costruire l'autonomia di entrata degli enti e tale perplessità origina da una serie di motivi. Ribadiamo, a tal proposito, anche il giudizio espresso dalla Corte dei conti. L'IRPEF è un'imposta disomogenea dal punto di vista territoriale e, peraltro, ha caratteristiche di dinamica rispetto al PIL che sono note.

Poiché il Presidente ci chiedeva di fare riferimento, oltre che all'impatto generale di questa riforma, anche ai risvolti relativi alle organizzazioni che rappresentiamo, pensiamo che vada riconfermato con chiarezza il ruolo nazionale dei contratti di lavoro (forse è un punto chiarissimo nel-

l'intenzione del legislatore, ma non nel testo). Per come il testo è scritto e per il riferimento al federalismo contrattuale, l'impressione è che su questo punto vi sia una certa ambiguità. La nostra posizione è che il contratto di lavoro deve rimanere nazionale e che nei settori richiamati, ad esempio la sanità, le Regioni devono restare titolari della contrattazione di secondo livello, come è normale che sia.

Inoltre, non si evince dal testo in maniera puntuale (almeno io non l'ho capito, e in questo caso non si deve essere superficiali) cosa significhi esattamente il termine «trasferimento» riferito all'istruzione. Questa è proprio una domanda, anche se forse non è pertinente porla in sede di nostra audizione. Ma – torno a chiedervelo – che cosa significa? Come si pensa concretamente di realizzare il trasferimento in materia di istruzione, considerati i problemi del Paese? È una misura le cui modalità di attuazione non sono chiare.

Naturalmente, vanno rese trasparenti e partecipate tutte le fasi della discussione e della decisione successiva e, in generale, la gestione della spesa pubblica e del bilancio. Nel documento consegnato agli Uffici abbiamo anche delineato l'idea di affrontare un tema quale la riforma della contabilità generale dello Stato. Siccome si tratta di una modalità diversa dalla contabilità degli enti locali, questo sarebbe forse un tema da trattare.

Sul sistema sanzionatorio, argomento che è stato affrontato (su altre questioni non mi soffermo per non dilungarmi eccessivamente), pensiamo che vada garantito, quanto alle procedure e alle modalità che si vorranno stabilire, il massimo di trasparenza e di garanzia democratica per tutti i soggetti coinvolti a partire dagli enti locali, sapendo però che un sistema sanzionatorio deve esserci e dispiegare tutti gli effetti necessari.

*SANTINI.* Signor Presidente, intervengo come rappresentante della CISL. Ringrazio le Commissioni qui riunite per la convocazione. Anche la CISL ha consegnato una memoria, quindi mi permetterò di essere abbastanza rapido nell'illustrazione della nostra opinione.

Noi partiamo da un giudizio positivo su questo disegno di legge e sul processo riformatore, per tutti i motivi già detti e anche per il necessario completamento della riforma del Titolo V della Costituzione. Crediamo che tale processo riformatore debba essere accompagnato in parallelo da un avanzamento della riforma istituzionale della stessa Costituzione e dalla predisposizione del Codice delle autonomie, che può determinare il completamento necessario.

Per quanto riguarda il merito, sono convincenti i principi che ispirano questo processo, quali l'autonomia impositiva e il fatto che essa sia strettamente legata alla responsabilità dei livelli istituzionali cui si applica. Naturalmente, in tale contesto non è senza importanza chiarire bene la natura dei tributi che saranno propri di ogni livello. In particolare, non sfugge a nessuno la delicatezza della parte riguardante i Comuni, parte che ha bisogno di una migliore definizione.

Ci convince il principio della perequazione così come individuato: una perequazione verticale, in capo allo Stato. Ci convince l'affermazione

sui livelli essenziali, anche se resta da definire la parte riguardante il trasporto pubblico locale, che non è problema di poco conto, dal momento che la mobilità è considerata anche fattore sociale oltre che servizio. Ci sembra convincente il tema del costo *standard*, in quanto esso non ha solo caratteristiche immediatamente percepibili di equità, ma può anche mettere in moto un vero processo di riforma dei meccanismi amministrativi e rendere le istituzioni, ai diversi livelli, davvero responsabili delle decisioni e delle modalità con cui tali decisioni vengono gestite.

Anche noi, però, manifestiamo alcune preoccupazioni, che affidiamo alla discussione e all'*iter* della riforma, riguardanti il tema della definizione futura dei tributi per i singoli livelli. In particolare, siamo preoccupati (quanto e anche un po' di più dei nostri amici artigiani) per la questione dell'invarianza della pressione fiscale. Si parlava di IRPEF e, come sapete, quella da lavoro dipendente è *magna pars* del gettito dell'IRPEF. Quindi, esiste il rischio di un processo che, partendo dalla volontà di determinare un'invarianza o forse anche una riduzione della pressione fiscale, possa invece concretizzarsi in una crescita della stessa pressione fiscale.

Presidente Baldassarri, è vero che il principio dell'invarianza è dichiarato anche in documenti interni, ma è altrettanto vero che nel disegno di legge vi è una pluralità di strumenti (quali la facoltà delle Regioni di istituire ulteriori tributi, i tributi di scopo, le città metropolitane che si presentano come livelli istituzionali ulteriori, la libertà in materia di tariffe) che possono andare oltre il senso di responsabilità cui sono affidati, determinando alla fine una pressione fiscale maggiore. Tale eventualità ci preoccupa moltissimo, in quanto il carico fiscale aggiuntivo graverebbe in gran parte sulle spalle delle categorie da noi rappresentate, cioè i lavoratori a reddito fisso e i pensionati.

La seconda questione che voglio sottolineare riguarda il tema della perequazione. Abbiamo già detto – ed è un punto importante – che la perequazione deve essere affidata allo Stato e avere caratteristiche verticali. Nella fase transitoria, essa si collegherà al tema dei fondi dedicati e dei contributi speciali. Quindi, si pone il problema del rapporto e della salvaguardia del carattere aggiuntivo della perequazione e non sostitutivo rispetto ad altri livelli di spesa. Confrontando anche i dati disponibili in questo momento, si comprende – e del resto lo sappiamo – che questo tema non si svolge sempre in modo esemplare. Spesso succede (e sta succedendo anche in questi anni) che i fondi ritenuti aggiuntivi vadano a coprire mancati trasferimenti o mancati livelli di spesa ordinaria.

La terza e ultima preoccupazione riguarda l'*iter* della riforma. È stato già detto, e la CISL condivide questa posizione, che serve una strumentazione che potrebbe anche portare a rivedere i meccanismi di contabilità nazionale. Sicuramente, serve una base conoscitiva omogenea dei dati, delle modalità e di tutto quanto è collegato a questi processi: si pensi, ad esempio, ai costi *standard*, ai livelli essenziali e al loro significato. È molto importante, quindi, che tale strumentazione venga individuata e costruita.

Allo stesso modo, pur apprezzando la convocazione di questa sera, noi crediamo, e del resto è di tutta evidenza, che l'*iter* di questo disegno di legge sia importante, nei tempi certi individuati per la sua approvazione, ma che ancora più decisivo sia l'*iter* dei decreti attuativi.

Pensiamo quindi che il coinvolgimento delle parti sociali, proprio per la specifica importanza che riveste la spesa sociale e tutto quanto vi si collega, vada salvaguardato durante il percorso complessivo della costruzione del federalismo fiscale, in modo tale che vi sia la possibilità di affrontare questi delicati passaggi attuativi con il massimo di consenso e di coesione, da recuperare anche a livello istituzionale. Siamo preoccupati, infatti, per l'alto livello di conflittualità tra Stato e Regioni, manifestatosi anche in queste ultime settimane. Crediamo che un miglioramento dei meccanismi della legislazione concorrente individuati dalla riforma del Titolo V vada affrontato velocemente. È importante svolgere un confronto istituzionale e con le parti sociali molto leale e collaborativo, per assicurare la cooperazione istituzionale e la solidarietà sociale, fondamentali per l'attuazione di questo processo riformatore.

*PROIETTI.* Signor Presidente, intervengo in rappresentanza della UIL. Anch'io desidero ringraziare le Commissioni riunite per l'opportunità che ci hanno dato, invitandoci a partecipare stasera ai lavori, e saluto molto positivamente la presenza del Governo ai massimi livelli.

La UIL ha sinceramente apprezzato l'iniziativa del Governo volta a definire un disegno di legge sul federalismo fiscale, che nel suo complesso innoverà e modificherà profondamente anche i rapporti tra cittadini e fisco, ci auguriamo nella direzione di una maggiore trasparenza e di una sottolineatura dei diritti. Nella nostra visione moderna del rapporto tra fisco e contribuenti, i diritti sono paralleli ai doveri che i cittadini contribuenti devono adempiere.

Naturalmente per motivi di tempo, questa sera la UIL desidera sottolineare brevemente cinque particolari aspetti di criticità, che cito solo per titoli.

La prima criticità è legata al fatto che, nella definizione di questo disegno di legge, vi è una diversa allocazione dei tributi dal livello nazionale a quello territoriale. Questo oggi, nel momento preciso che stiamo vivendo, comporta da parte di tutti una riflessione legata alla crisi che ci troviamo ad affrontare, che non sarà di breve periodo.

La nostra preoccupazione è che questa giusta redistribuzione dei tributi non depotenzi la politica fiscale nazionale, necessaria per affrontare tutte le problematiche che ci troveremo di fronte nei prossimi due anni, a causa della crisi finanziaria che sta incidendo fortemente sull'economia reale.

La seconda criticità, che è stata ampiamente sottolineata, è relativa al fatto che nel disegno di legge non vi sono sufficienti garanzie circa l'invarianza della pressione fiscale. Bisogna pertanto individuare forme e strumenti che garantiscano tale certezza: molte volte, in passato, sono state varate leggi che stabilivano una certa cosa, e che successivamente sono

state superate in via ordinaria. Su questo aspetto, invece, è importante prevedere un meccanismo che renda davvero effettiva la clausola finanziaria contenuta nel disegno di legge.

Il terzo punto di criticità è che la portata di questo disegno di legge – che, torniamo a dirlo, è molto importante – avrebbe bisogno di una cornice, dal punto di vista di una revisione costituzionale e istituzionale, più ampia. Faccio riferimento solo ad un aspetto in particolare: questa potrebbe e dovrebbe essere l'occasione per rivedere e riordinare i vari livelli di governo (è stata qui richiamata l'esperienza delle Province); in questa circostanza, occorrerebbe rivedere l'assetto complessivo dei livelli di governo, che oggi probabilmente sono troppi e frutto di una stratificazione avvenuta negli ultimi 60 anni: questa può essere l'occasione per un riordino.

La quarta criticità è relativa al fatto che questo disegno di legge delega presenta alcuni aspetti indefiniti, in diverse materie. Naturalmente, ciò è proprio di un disegno di legge delega, però crediamo che, da questo punto di vista, il Parlamento, durante la discussione, possa svolgere – ad esempio, attraverso l'approvazione di ordini del giorno – una presente e incisiva attività di indirizzo nella direzione che riterrà opportuna. Nel momento in cui si emaneranno le deleghe, ciò consentirà di avere indicazioni molto precise provenienti dal legislatore. Su questo aspetto, in particolare, voglio anch'io richiamare l'articolo 2, comma 2, lettera *a*) nel quale viene prevista una non meglio definita innovazione contrattuale rispetto alla contrattazione collettiva. Voglio sottolineare che questa è materia delle parti sociali, quindi, come UIL, ci permettiamo di chiederne lo stralcio, poiché essa non ha niente a che vedere – permettetemi di sottolinearlo – con l'impianto complessivo del federalismo.

La quinta ed ultima criticità è legata al passaggio, anche per noi giusto, dalla spesa storica ai costi *standard*. Qui abbiamo la necessità di definire meglio la procedura per arrivare alla definizione del costo *standard*, altrimenti potremmo trovarci di fronte a sorprese che vanno nella direzione opposta a quella che tutti auspichiamo.

Vorrei infine sottoporvi un'ulteriore proposta: in riferimento a quanto dicevo all'inizio, questa deve essere l'occasione per ridare legalità complessiva al nostro sistema fiscale e per fornire certezze ai cittadini, che non devono più essere considerati o sentirsi sudditi del sistema fiscale, ma persone e contribuenti che hanno dei diritti. Da questo punto di vista, sarebbe importante inserire nel disegno di legge delega lo Statuto dei diritti dei contribuenti, che è stata un'importante conquista, ottenuta sette anni fa, che può essere rivisitata e riportata all'attenzione, perché potrebbe dare ai contribuenti cittadini la certezza di essere considerati tali.

VARESI. Signor Presidente, intervengo in rappresentanza della UGL. La ringrazio per l'invito a partecipare alla seduta odierna, che rappresenta per noi un'opportunità. Desidero rivolgere un saluto ai Ministri, ai Presidenti delle tre Commissioni e ai senatori presenti.

Avvantaggiandomi degli argomenti trattati da parte dei colleghi che mi hanno preceduto, tratterò per grandi linee le tre principali preoccupazioni che ci affliggono.

La prima riguarda il ruolo del sindacato che, com'è stato evidenziato, al momento non sembra ben definito, ma che invece – anche a seguito dei decreti delegati – potrebbe essere un ruolo importante, di valore aggiunto, per accompagnare questo importante e condiviso processo di riforma.

La seconda riguarda il metodo: vorremmo evitare il più possibile che la discussione scadesse nel confronto ideologico, riducendo così lo spazio per il confronto aperto tra le parti e le forze politiche.

La terza preoccupazione è più strettamente sindacale e riguarda la temuta polverizzazione delle responsabilità e dei luoghi decisionali che, secondo noi, metterebbe in discussione l'esercizio dei diritti di cittadinanza, che non può attuarsi solo sulla base della ricchezza del territorio in cui si vive.

Un altro punto che ci sembra sfugga all'attenzione del dibattito riguarda la realizzazione della Camera delle Regioni. Che tipo di Camera intendiamo realizzare e a quale modello vogliamo ispirarci? Non è indifferente neanche stabilire come si eleggono i rappresentanti, quanti devono essere e quale ruolo e potere devono avere.

Colgo l'occasione per manifestare un'ulteriore preoccupazione ed anche una critica circa le iniziative di alcune Regioni, specialmente su materie delicate che, secondo noi, devono restare di competenza dello Stato (mi riferisco in particolare all'istruzione). Queste iniziative indicano un'ansia di affermazione delle Regioni più ricche rispetto a quelle meno abbienti. Temiamo che questi esempi possano rivelarsi negativi e influire in modo non positivo su una discussione che punti ad una riforma che non perda di vista l'unitarietà del nostro Paese e che si fondi sul federalismo solidale.

Per l'elenco di una serie di punti, che non ripeterò, rimando al documento che abbiamo presentato, che contiene anche un'analisi tecnica del disegno di legge in discussione, uno studio sull'applicazione del federalismo in alcuni principali Stati europei ed alcune osservazioni su dati statistici riferiti al reddito *pro capite* per la sanità, l'assistenza e la scuola, che confermano il disagio delle Regioni meridionali, cui guardiamo con particolare attenzione.

**PRESIDENTE.** A conclusione di questi interventi illustrativi svolti dai rappresentanti delle organizzazioni di categoria delle imprese e sindacali, desidero ringraziare tutti coloro che hanno dato il proprio positivo contributo. Non credo che quello svolto oggi abbia avuto i tratti di un confronto ideologico; anzi, i contributi si sono dimostrati tutti, nel merito e nei contenuti, largamente positivi rispetto all'indirizzo e alla strada da intraprendere; saranno poi da valutare i successivi passaggi di questo confronto.

Lascio ora la parola ai colleghi che vorranno rivolgere domande agli auditi.

BIANCO (PD). Signor Presidente, ringrazio anch'io di cuore i nostri ospiti, a nome di tutti i colleghi dell'opposizione, con i quali abbiamo molto insistito perché si tenesse questo incontro della cui utilità non tutti erano convinti inizialmente, e che invece ora risulta evidente.

Siamo consapevoli che lo slittamento dei lavori non ci consente, per non arrecare ulteriore disagio ai nostri ospiti, di aprire ora una discussione sulle loro relazioni, chiedendo di rispondere immediatamente alle nostre domande. Vorrei tuttavia invitarli a riflettere su alcune questioni che ci sembrano di grande rilievo, in parte già esaminate nel corso degli interventi.

In primo luogo, come è emerso evidentemente anche da alcuni interventi, voi non giudicate il tema del federalismo fiscale esaustivo della più complessa questione del federalismo. In particolare, vorrei sapere se ritenete utile ed opportuno ritornare sul Titolo V della Costituzione, varato nel 2001 – come molti di voi hanno suggerito già nella scorsa legislatura, in sede di indagine conoscitiva –, al fine di rivedere l'assegnazione alla prevalente responsabilità delle Regioni delle materie attinenti, ad esempio, alle reti di energia e alle grandi infrastrutture. Vorrei conoscere eventuali altri suggerimenti da parte vostra in ordine alla necessità di attuare o rivedere il Titolo V della Costituzione.

In secondo luogo, in molti interventi è stata sottolineata l'assoluta necessità di riaffermare se non la contestualità parlamentare, almeno quella politica, in materia di Codice delle autonomie. È inutile, impossibile o sbagliato discutere soltanto del modo in cui distribuire le risorse, senza riaffermare, invece, chi fa che cosa, e quindi precisare meglio, ad esempio, che cosa vuol dire oggi sussidiarietà in termini di affermazione delle competenze dei Comuni o quale sia, e se esiste, un ruolo delle Province nella nuova configurazione.

Sono stati segnalati oggi alcuni profili di genericità del disegno di legge delega ed è stata espressa preoccupazione su questo aspetto. Vorremmo che foste più precisi al riguardo e ci indicaste i punti su cui in particolare ritenete che il legislatore debba essere più puntuale, evitando un eccesso di discrezionalità del Governo nella fase in cui dovrà svolgere la sua delicatissima funzione.

Per quanto riguarda, infine, la delicata questione della perequazione e del ruolo delle Regioni in tale materia, molti di noi, pur comprendendo che le Regioni non possono non avere un ruolo, sono molto preoccupati che un certo tipo di centralismo regionale possa essere addirittura più fastidioso e pericoloso del centralismo statale. Vorremmo conoscere le vostre valutazioni su questo aspetto al fine di rimarcare il ruolo delle Regioni ma riaffermare, nello stesso tempo, un principio di autonomia costituzionale da parte di Comuni e Province, non gerarchicamente subordinata alle Regioni.

Non vi chiediamo di rispondere ora, ma, qualora lo riteniate opportuno, di farlo per iscritto, ad integrazione dei documenti che ci consegnate oggi, perché forse le vostre indicazioni al riguardo potrebbero esserci utili.

SARO (*PdL*). Vorrei rivolgere una domanda ai nostri ospiti su un tema che ho sentito riecheggiare in alcuni interventi dei rappresentanti sindacali.

In particolare, mi pare che secondo la CGIL i contratti di lavoro dovrebbero rimanere nazionali. Tuttavia, di fronte ad un'articolazione federale, sia sul piano fiscale che del trasferimento alle Regioni di materie come, per esempio, la sanità o i trasporti, dal momento che la gestione e lo stesso gettito tributario saranno regionali, mi chiedo come si possa pensare che il contratto di lavoro resti nazionale. Il tema della regionalizzazione dei contratti sarà una conseguenza della realizzazione del federalismo.

Capisco che i sindacati rischiano di entrare in crisi, perché la loro forza è legata alla realizzazione di una negoziazione nazionale, però è un tema che devono iniziare ad affrontare, in quanto sarà uno dei più importanti su cui si svilupperà il confronto nei prossimi anni.

PRESIDENTE. Senatore Saro, ho presente le sue valutazioni, ma mi sembra che la rappresentante della CGIL nel suo intervento abbia fatto quanto meno un riferimento alla contrattazione di secondo livello. Quindi la distanza non è poi così drastica come potrebbe apparire.

Ringrazio i nostri ospiti per il contributo offerto ai nostri lavori, invitandoli a rispondere per iscritto ai quesiti posti.

Dichiaro conclusa l'audizione odierna.

Rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

*I lavori terminano alle ore 22,30*



