

COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER LE QUESTIONI REGIONALI

INDAGINE CONOSCITIVA
CONCERNENTE IL RUOLO DELLE AUTONOMIE
TERRITORIALI PER LA PROMOZIONE DELLO
SVILUPPO, LA COESIONE E LA RIMOZIONE DEGLI
SQUILIBRI ECONOMICI E SOCIALI DEL PAESE

6° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 12 FEBBRAIO 2003

Presidenza del presidente VIZZINI

INDICE

Audizione del Vice Presidente di Confindustria

* PRESIDENTE	Pag. 3, 11, 14 e passim	* TOGNANA, vice presidente di Confindustria	Pag. 4,
POTENZA (Misto-Udeur-PE), deputato	13, 16		14, 15 e passim
VITALI (DS-U), senatore	12, 15		

N.B.: L'asterisco indica che il testo del discorso è stato rivisto dall'oratore.

Sigle dei Gruppi parlamentari del Senato della Repubblica: Alleanza Nazionale: AN; Democratici di Sinistra-l'Ulivo: DS-U; Forza Italia: FI; Lega Padana: LP; Margherita-DL-l'Ulivo: Mar-DL-U; Per le Autonomie: Aut; Unione Democristiana e di Centro: UDC: CCD-CDU-DE; Verdi-l'Ulivo: Verdi-U; Misto: Misto; Misto-Comunisti italiani: Misto-Com; Misto-Indipendente della Casa delle Libertà: Misto-Ind-CdL; Misto-Lega per l'Autonomia lombarda: Misto-LAL; Misto-Libertà e giustizia per l'Ulivo: Misto-LGU; Misto-Movimento territoriale lombardo: Misto-MTL; Misto-MSI-Fiamma Tricolore: Misto-MSI-Fiamma; Misto-Nuovo PSI: Misto-NPSI; Misto-Partito repubblicano italiano: Misto-PRI; Misto-Rifondazione Comunista: Misto-RC; Misto-Socialisti democratici italiani-SDI: Misto-SDI; Misto Udeur-Popolari per l'Europa: Misto-Udeur-PE.

Sigle dei Gruppi parlamentari della Camera dei deputati: Alleanza nazionale: AN; Democratici di sinistra-l'Ulivo: DS-U; Forza Italia: FI; Lega Nord Padania: LNP; Margherita, DL-L'Ulivo: MARGH-U; Rifondazione comunista: RC; UDC (CCD-CDU): UDC; Misto: Misto; Misto-Comunisti italiani: Misto-Com.it; Misto-Liberal-democratici, Repubblicani, Nuovo PSI: Misto-LdRN.PSI; Misto-Minoranze linguistiche: Misto-Min.linguist.; Misto-socialisti democratici italiani: Misto-SDI; Misto Udeur-Popolari per l'Europa: Misto-Udeur-PE; Misto-Verdi-L'Ulivo: Misto-Verdi-U.

Intervengono il dottor Nicola Tognana, vice presidente di Confindustria, la dottoressa Enrica Giorgetti e il dottor Giulio De Caprariis, dirigenti della stessa confederazione.

I lavori hanno inizio alle ore 14.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione di rappresentanti della Confindustria

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva concernente il ruolo delle autonomie territoriali per la promozione dello sviluppo, la coesione e la rimozione degli squilibri economici e sociali del Paese, sospesa nella seduta del 4 febbraio scorso.

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

Abbiamo il piacere di incontrare oggi il dottor Nicola Tognana, la dottoressa Enrica Giorgetti e il dottor Giulio De Caprariis, in rappresentanza della Confindustria, che ringrazio per aver aderito al nostro invito a partecipare a questo incontro.

Nell'ambito dell'indagine conoscitiva che stiamo svolgendo cerchiamo non solo di fare chiarezza in merito al federalismo inteso in senso astratto, ma anche di capire quali potrebbero essere le conseguenze sul territorio derivanti dal nuovo assetto politico ed organizzativo che il Paese si sta dando. Non bisogna dimenticare, infatti, che in Italia vi sono aree che, dal punto di vista economico, camminano a diversa velocità ed incontrano differenti problemi. Occorre guardare non solo ai grandi provvedimenti legislativi che attengono al cambio del funzionamento delle istituzioni, ma anche al quadro normativo ordinario alla luce delle modifiche del Titolo V della Costituzione e delle leggi *in itinere* in Parlamento, a cominciare da quella in materia di *devolution*. Bisogna dare al Paese un nuovo assetto istituzionale che sia frutto di un processo di modernizzazione, che porti ad un migliore rapporto tra il cittadino e la pubblica amministrazione e, soprattutto, ad un migliore funzionamento delle istituzioni, facendo da stimolo per altri settori importanti della vita del Paese, a cominciare dall'economia.

In questo quadro è nostro vivo interesse ascoltare la voce dei rappresentanti della Confindustria e, quindi, degli imprenditori italiani che rap-

presentano una parte sociale assai rilevante nel processo che il nostro Paese deve compiere.

Cedo immediatamente la parola al dottor Tognana perché possa svolgere la sua relazione.

TOGNANA. Signor Presidente, ringrazio lei e tutti i membri della Commissione parlamentare che hanno voluto conoscere il nostro parere rispetto all'importante applicazione del nuovo Titolo V della Costituzione.

Oggi non è evidentemente possibile discutere seriamente del tema oggetto di questa indagine conoscitiva prescindendo dalle tematiche connesse all'attuazione della riforma del Titolo V della Costituzione, e ciò sia per quanto concerne alcuni aspetti generali della nuova impostazione dei rapporti tra Stato, regioni, comuni e le altre autonomie locali, sia per quanto concerne alcuni aspetti più operativi, connessi cioè all'azione di questi soggetti istituzionali.

Naturalmente in questa mia introduzione cercherò soprattutto di esporre ciò che in questi complessi e molteplici problemi sta a cuore al sistema delle imprese. A questo riguardo, credo sia opportuno fare una premessa che può aiutare a chiarire il senso e lo spirito delle nostre posizioni.

Confindustria considera la riforma federale come una grande occasione per dare più efficienza al sistema pubblico nel suo complesso; per rendere i vari livelli di Governo realmente e maggiormente rispettosi delle diverse preferenze delle domande locali di quanti e quali servizi pubblici; per realizzare un'effettiva e sostanziale riduzione della pressione fiscale, riducendo al tempo stesso il *deficit* pubblico complessivo; per diminuire l'eccesso di normazione e regolamentazione; in definitiva, per riequilibrare i rapporti tra settore pubblico e società civile, tra la sfera del potere politico e quella dell'autonomia sociale.

Questi obiettivi, che il federalismo può permettere di raggiungere, sono fondamentali proprio ai fini della «promozione dello sviluppo e della rimozione degli squilibri economico-sociali». Riteniamo infatti che le carenze, praticamente i ritardi in tutti quegli aspetti che ho citato prima siano alcune delle cause essenziali dello svantaggio competitivo italiano che frena le potenzialità di crescita e creazione di reddito e benessere nel nostro Paese, rendendo i nostri territori poco attrattivi per gli operatori di altri Paesi.

La riforma federalista deve costituire l'occasione per rendere i nostri territori più competitivi. Quello che prima era un compito quasi esclusivamente affidato alla politica economica dello Stato, ora diventa responsabilità anche degli altri livelli di Governo ed è assai importante, data soprattutto la nuova dimensione della concorrenza tra regioni europee che deriva dall'allargamento dell'Unione, che la competitività dei territori diventi parte strutturale della funzione obiettivo delle autonomie territoriali. Sottolineo questo punto perché, al contrario di quello che bisognerebbe fare, constatiamo che in varie regioni vi sono iniziative, soprattutto in ma-

teria fiscale, il cui risultato non sarà di incentivare l'insediamento di nuovi progetti produttivi, ma al contrario la fuga delle imprese.

Per ottenere i vantaggi del federalismo occorrono, però, comportamenti e linee di azione coerenti da parte di tutti i soggetti pubblici interessati ai vari livelli istituzionali. Ciò di cui il Paese ha bisogno è un «buon federalismo» che non solo migliori l'efficienza dell'ordinamento, ma serva anche a rafforzare la coesione della società italiana. Credo, infatti, che siano evidenti i rischi da evitare o almeno da minimizzare, alcuni dei quali stiamo in parte sperimentando: confusione e complicazione del quadro di riferimento normativo; sovrapposizione di ruoli e competenze e conseguenti paralizzanti conflitti fra istituzioni; proliferazione di centri di spesa; complicazione degli adempimenti a carico dei cittadini e delle imprese; aumento della pressione fiscale; peggioramento dei servizi ed aumento del loro costo.

Il necessario punto di partenza su cui agire è lo scioglimento dei nodi del nuovo Titolo V, partendo dal nuovo testo costituzionale muovendosi lungo tre direttrici: la prima direttrice è attuarlo, adeguando l'ordinamento alla nuova normativa, affrontando i problemi di carattere organizzativo, di trasferimento delle risorse e di dislocazione degli uffici e del personale; la seconda direttrice è migliorarlo, correggendo quegli aspetti che minacciano di rendere confusa la transizione al federalismo e poco chiaro il quadro normativo, fonte di continui conflitti tra i diversi livelli istituzionali; la terza direttrice è completarlo, istituendo la Camera delle autonomie, elemento costitutivo di un ordinamento federale propriamente detto, e riconoscendo ai vari livelli di Governo una precisa sfera di autonomia e responsabilità finanziaria e fiscale.

L'attuazione del nuovo testo costituzionale deve essere graduale ed ordinata. Per assicurare certezza agli operatori economici va salvaguardata la continuità del quadro legislativo e vanno evitati vuoti e confusione nell'individuazione dei nuovi interlocutori istituzionali. Mancano le norme transitorie, che tuttavia sarebbero necessarie.

Occorre che siano fin d'ora ben delineati il disegno complessivo del nuovo ordinamento ed il suo processo di attuazione, prevedendo un cogente calendario di scadenze e adempimenti. In tale periodo transitorio sarebbe altresì opportuno limitare i nuovi interventi legislativi riguardanti le materie di cui sono in corso di ridefinizione le competenze: se non una moratoria, occorre almeno una transizione accuratamente programmata.

Per un'efficace operatività delle autonome territoriali in materia di politica economica è di fondamentale importanza una buona definizione dei campi d'azione e un aspetto essenziale è la chiara identificazione possibile di «chi fa che cosa». A questo riguardo, a noi pare eccessivo il numero delle materie rimesse alla competenza concorrente dello Stato e delle Regioni. Sarebbe invece auspicabile operare una migliore ripartizione delle competenze esclusive, aumentando il numero di materie attribuite o allo Stato o alle Regioni. I canali legislativi potrebbero essere un ampliamento del disegno di legge costituzionale sulla *devolution* e un progetto di *restyling* di tutto l'attuale Titolo V.

Altrettanto importante è chiarire meglio il funzionamento della potestà legislativa concorrente. Sembrerebbe opportuno prevedere che, quando è in questione la necessità di garantire condizioni di vita omogenee nel territorio nazionale o la tutela dell'unità giuridica ed economica dello Stato, la competenza legislativa regionale sia esercitabile a condizione che il Parlamento non faccia valere ragioni di interesse nazionale.

Inoltre, varie materie concorrenti non sono ben definite. Nel testo costituzionale in vari casi ricorrono espressioni generiche, le quali non permettono di distinguere tra una materia in senso stretto e una *policy* che l'abbia a suo oggetto. Peraltro, quando più livelli di governo hanno competenza, sia pure integrata e coordinata, su una stessa materia, in generale diventa assai difficile tenere ferme le precise responsabilità finanziarie di ciascuno e si indebolisce il rispetto dei vincoli di bilancio.

Per affrontare questi aspetti, è dunque opportuno e necessario provvedere ad enucleare i principi fondamentali cui, in ordine appunto alle competenze concorrenti, dovrà corrispondere la legislazione regionale, nonché specificare meglio l'ambito delle materie, utilizzando gli strumenti legislativi previsti dal cosiddetto disegno di legge La Loggia, di cui è auspicabile una rapida approvazione. In questo ambito sarà possibile sia ricavare dall'ordinamento esistente i principi generali in cui incardinare l'attività legislativa concorrente, sia specificare meglio l'attribuzione esclusiva ai vari livelli di governo di singoli segmenti di materie e obiettivi di politica economica e sociale.

Peraltro, anche le più puntuali ripartizioni di attribuzione e le più accurate elencazioni di principi generali contengono un inevitabile elemento di rigidità, laddove col tempo i problemi mutano nella forma e anche nella sostanza. Occorre pertanto inserire elementi di flessibilità istituzionale, prevedendo che lo Stato possa in determinate condizioni avocare specifiche decisioni in nome di un superiore interesse nazionale e, al contempo, istituendo una sede, con rango costituzionale, di bilanciamento e decompressione dei rapporti tra lo Stato e le Regioni. Per questo appare opportuno arrivare ad una Camera delle autonomie, composta esclusivamente da rappresentanti delle Regioni e delle altre autonomie locali, che come seconda Camera sostituisca quello che è oggi il Senato e abbia un ruolo di diretta compartecipazione alle decisioni parlamentari.

Nel frattempo la Commissione parlamentare per le questioni regionali va, come previsto, integrata con i rappresentanti delle Regioni e delle autonomie. Tale organismo potrà essere, in questa legislatura, la stanza di compensazione delle istanze dei diversi livelli istituzionali.

Per qualunque efficace ed efficiente azione di governo è poi essenziale stabilire chi e quanto paga. Per un buon federalismo è dunque di basilare importanza disegnare in modo appropriato i rapporti fiscali tra lo Stato, le Regioni e gli altri enti territoriali, al fine di responsabilizzare i vari livelli di governo a garantire gli equilibri dei propri bilanci e a contenere i livelli di spesa. Un secondo aspetto cruciale del federalismo fiscale consiste nella realizzazione di una più stretta corrispondenza possibile tra il livello di governo che decide sulle spese e sui modi di finan-

ziarle, da una parte, e dall'altra la comunità territoriale che ne beneficia. La responsabilizzazione finanziaria richiede infatti che agli elettori sia chiaramente visibile la connessione tra costi e benefici delle scelte politiche riguardanti la tassazione e la spesa.

È quindi importante che le fonti di finanziamento dei vari enti territoriali di governo non dipendano soltanto dalla compartecipazione ai tributi erariali, ma che non sia secondario il ruolo dei tributi propri.

Riguardo questi ultimi, al fine di garantire appunto un efficace collegamento tra voto elettorale e scelte politiche di tassazione e di spesa, va superata l'anomalia costituita dall'essere il principale tributo a disposizione delle Regioni (l'IRAP) un prelievo sulle imprese. Non sembra però questa la via intrapresa. Anche per ragioni di bilancio, la riduzione finora operata dell'IRAP a carico delle imprese è stata assai modesta e dobbiamo con preoccupazione registrare che numerose Regioni stanno pensando di risolvere i propri problemi di bilancio istituendo nuove tasse a carico del sistema produttivo.

Il nuovo sistema di rapporti fiscali tra i vari enti di governo deve essere improntato alla semplicità, evitando di duplicare o sovrapporre i livelli impositivi e di gravare i contribuenti con nuovi, complicati adempimenti e oneri. Un problema a questo riguardo è dato dall'attuazione, nelle modalità generali stabilite dalla norma inserita nella finanziaria senza - io credo - una adeguata riflessione, del principio della compartecipazione di comuni, province, città metropolitane e Regioni al gettito dei tributi erariali riferibile al loro territorio.

Questo principio fino ad oggi non era mai stato attuato con riferimento ai redditi di impresa; con la norma in finanziaria ci si allontana da quello che era un ragionevole criterio. Nel caso dell'imposizione sul reddito delle imprese, il legame tra il reddito prodotto e il territorio regionale non è infatti immediato. Non è facile segmentare il reddito di un'impresa che opera in tutto il Paese, attribuendolo alle diverse unità produttive e commerciali regionali: una simile suddivisione non rispetta la realtà della moderna funzione di produzione (infatti non sempre i ricavi ed i costi ad essi relativi sono sostenuti nello stesso stabilimento o nello stesso luogo); né rispecchia una corrispondenza tra pagamento dell'imposta e servizi resi dall'ente locale (corrispondenza che è visibile nel caso di altri tributi: ad esempio, per l'imposta sul reddito delle persone fisiche residenti in una Regione o per altri tributi che non operino sul reddito).

Sotto un profilo pratico, quindi, includendo anche le imposte sui redditi da impresa tra quelli da riferire al territorio, si rischia di addossare alle imprese gravosi obblighi di contabilità separata, senza peraltro arrivare a risultati coerenti. Ci auguriamo che tale norma possa essere riformata o che almeno, nella sede tecnica che dovrà stabilire i criteri operativi da applicare, prevalga l'orientamento di adottare parametri convenzionali, certamente imperfetti ma che non addossino alle imprese nuovi, complicati e costosi obblighi contabili ed amministrativi.

Resta fermo, inoltre, ma su ciò credo tutti siano d'accordo, che le nuove disposizioni non dovranno comportare di per sé un aumento dell'imposta da versare.

Un problema assai complesso è quello della perequazione. Le differenze di reddito, e quindi di capacità fiscale, tra le varie Regioni non devono pregiudicare i livelli essenziali di prestazione e soprattutto le politiche economiche regionali dirette proprio a superare le differenze nella capacità dei vari territori di produrre reddito. Un certo grado di perequazione delle entrate fiscali è opportuno e necessario, e va finalizzato a obiettivi di sviluppo. Va altresì data concretezza a quella parte del nuovo dettato costituzionale che prevede interventi speciali e risorse aggiuntive a favore di determinati territori, con l'obiettivo di promuoverne lo sviluppo economico e la coesione sociale.

Insieme a competenze e risorse finanziarie un altro aspetto di particolare rilevanza è rappresentato dai statuti regionali che, nel nuovo assetto, hanno il valore di una vera e propria legge fondamentale per l'ordinamento regionale. Ad oltre due anni dalla legge costituzionale n. 1 del 1999, nessuna Regione ha ancora approvato il nuovo Statuto e sono poche quelle che hanno almeno predisposto schemi di articolato. Occorre superare i nodi politici e gli ostacoli che rallentano l'approvazione degli statuti e pervenire, in tempi brevi, al loro varo definitivo: è un adempimento istituzionale che non si può continuamente rinviare.

Da una lettura dei progetti di Statuti finora elaborati emerge che, in generale, vengono appena accennati i principi necessari ad orientare l'azione pubblica nell'economia, quali la libertà d'impresa, la valorizzazione ed il rafforzamento della base produttiva, la competitività del sistema produttivo, la promozione della ricerca e dell'innovazione tecnologica, la liberalizzazione dei mercati, il rispetto delle regole di concorrenza. In alcuni progetti traspare invece una impostazione in senso contrario, che ci auguriamo venga corretta, di un ruolo attivo del pubblico nella gestione delle attività economiche, con la previsione della costituzione di aziende speciali e della partecipazione al capitale di società costituite secondo il diritto civile. La riproposizione a livello regionale di una esperienza superata a livello nazionale ci sembra un errore da evitare.

Le maggiori competenze e responsabilità delle autonomie locali devono anche accompagnarsi ad un rafforzamento della politica di specificazione. La grande quantità e la cattiva qualità delle norme rappresentano fattori che pesano fortemente sul posizionamento competitivo del sistema produttivo incidendo sull'operatività, sui costi e sulle scelte delle imprese. Varie indagini internazionali sui fattori di competitività - mi riferisco qui in particolare ai dati del *World Competitiveness Yearbook* dell'IMD (*Institute for Management Development*) di Ginevra - rilevano che la scarsa efficienza dell'amministrazione pubblica è uno dei principali fattori del nostro ritardo competitivo.

Il decentramento di funzioni legislative ed amministrative deve costituire occasione per accelerare ed estendere la politica di semplificazione-deregolamentazione così da offrire anche alle Regioni e agli enti locali un

quadro semplificato di regole che potranno essere più facilmente gestite e migliorate. In particolare, dobbiamo porci l'obiettivo della tendenziale unicità, per una data materia, degli interlocutori amministrativi a cui le imprese e i cittadini devono far capo. È una richiesta essenziale a cui il tentativo effettuato con i cosiddetti sportelli unici ha finora dato una risposta parziale ed insufficiente. Il processo di semplificazione deve accompagnarsi ad un disegno di trasformazione dell'azione amministrativa verso l'efficienza, la trasparenza, la razionalità organizzativa che presuppone necessariamente un rafforzamento del processo di formazione del personale e di informatizzazione dei servizi offerti anche da parte delle autonomie locali.

Da quanto detto finora credo emerga chiaramente che Confindustria privilegia un'impostazione orizzontale, per fattori della politica economica e industriale. È un'impostazione che presuppone una unitarietà di concezione ma che va poi calata, adattata e gestita nella specificità dei territori e anche dei settori. In questa accezione la necessità del ruolo attivo delle autonomie territoriali è del tutto evidente e si tratta della prosecuzione e del rafforzamento di esperienze di gestione delle politiche di sviluppo - penso, ad esempio, ai distretti industriali - che hanno una tradizione ed una importanza di assoluto rilievo.

Vi sono, tuttavia, degli ambiti e delle politiche di sviluppo per i quali sarà essenziale non perdere una forte visione unitaria e un deciso impulso nazionale. Penso - ad esempio - alle questioni riguardanti i grandi assi di comunicazione, Nord-Sud ed Est-Ovest, da risolvere a livello europeo, in cui vanno sostenuti e soddisfatti i nostri interessi nazionali che hanno pari importanza sia per la maggiore integrazione con il *core* dell'economia europea delle attività produttive insediate nelle nostre regioni più periferiche e meno avvantaggiate, sia per risolvere i colli di bottiglia che sono un grave problema per i flussi di traffico e di interscambio da e per il Centro-Nord.

Come è noto, per l'Italia assume a questo riguardo un ruolo assolutamente determinante il cosiddetto Corridoio V (da Trieste a Lubiana, per arrivare a Kiev), per le sue implicazioni di cerniera Est-Ovest e perché rappresenta l'asse portante delle reti nazionali di comunicazioni, interne ed internazionali. Se tali reti nazionali non saranno realizzate, vi è il rischio di un relativo isolamento dell'Italia da un sistema europeo sempre più incentrato sulle penisole iberica e balcanica, con la Germania come area centrale di connessione della rete europea.

Una forte impostazione unitaria è necessaria anche per affrontare i problemi connessi con l'allargamento ad Est dell'Unione europea e il negoziato che - non è un problema immediato, ma occorre iniziare a rifletterci - a medio termine si aprirà sulla riforma dei fondi strutturali.

Lo scenario entro cui si muove il processo di allargamento ad Est dell'Unione europea non pone, almeno fino al 2006, rilevanti problemi di concorrenza tra le nostre Regioni e quelle meno sviluppate dei Paesi entranti. Tale processo deve però rappresentare l'opportunità per qualificare meglio le nostre strategie di sviluppo regionale, spostando l'accento

da criteri prevalentemente fondati sull'intensità di lavoro ad altri maggiormente premianti l'intensità di capitale, l'adozione e lo sviluppo di tecnologie e di servizi. L'impatto dell'allargamento sarà anche una riduzione, più o meno ampia, del sostegno finanziario attualmente erogato dall'Unione all'Italia. Ciò richiederà una proporzionata rinazionalizzazione delle nostre politiche di sviluppo regionale.

Dobbiamo quindi muoverci tempestivamente - come ho detto all'inizio - in una logica di sviluppo competitivo del territorio, dando priorità alla infrastrutturazione e alla creazione di vantaggi localizzativi per gli investimenti esteri ad un più elevato qualitativo. Una parte rilevante di tali vantaggi non può che essere data da misure di differenziazione della fiscalità su base territoriale. La prima e principale imposta regionale a carico delle imprese su cui intervenire è senza dubbio l'IRAP. Tale impostazione è coerente con i principi comunitari, purché si tratti di misure strutturali di politica fiscale, modulate secondo profili idonei ad escludere un ostacolo alla concorrenza intra-comunitaria, e di qui l'importanza dell'autonoma iniziativa delle Regioni in materia.

In realtà, le Regioni si stanno muovendo in senso diametralmente opposto. L'esempio della regione Sicilia, che recentemente ha proposto di istituire una tassa ambientale sulle raffinerie e le centrali termoelettriche e che l'anno scorso aveva introdotto una imposta sui gasdotti che transitano sul territorio regionale (poi dichiarata non applicabile dall'Autorità per l'energia elettrica e il gas e per la quale pende il giudizio di legittimità davanti alla Corte di giustizia europea), non è che l'ultimo dei casi di regioni che cercano di risolvere i problemi aumentando, e non diminuendo, il livello di tassazione. In questo modo si innesca solo un processo di distorsione delle scelte economiche, alla fine del quale certamente non vi sono incentivi allo sviluppo ma la fuga delle imprese. Non parlo solo a difesa del settore industriale. La tassa ambientale siciliana impatterebbe in modo sensibile sulla competitività di tutti i settori produttivi e in particolare su quelli a forte intensità di consumi energetici diretti e indiretti, come i trasporti o il turismo.

L'obiettivo del federalismo deve essere non solo il decentramento ma anche disegnare uno Stato più leggero, meno pervasivo e meno costoso. Per costare meno le amministrazioni pubbliche devono essere più leggere, ridurre il perimetro della loro attività. Non a caso, durante questi ultimi anni, in stretta connessione con il dibattito sul federalismo, è stato riscoperto e rivalorizzato il principio di sussidiarietà. Alla sussidiarietà verticale si deve accompagnare la cosiddetta concezione orizzontale della sussidiarietà, che consiste essenzialmente nel principio per cui il potere pubblico è legittimato ad intervenire solo su quelle questioni che i soggetti privati, individuali o collettivi, non sono in grado di affrontare adeguatamente con la propria capacità di iniziativa.

Nella legge finanziaria 2002 venivano dettati i principi per gestire questo cambiamento, principi che sono stati ripresi nel Documento di programmazione economico-finanziaria 2003-2006. Occorre dare concretezza a tali indicazioni. Un discorso analogo deve essere fatto per una più decisa

azione di liberalizzazione e di privatizzazione dei servizi pubblici locali, campo in cui resta molto da fare per introdurre criteri gestionali di mercato. È per questo, per la possibilità di ridefinire in termini migliori i confini tra la sfera pubblica e la sfera privata, che Confindustria vede nel federalismo una grande occasione di rinnovamento e si augura fervidamente che non vada sprecata.

Vi ringrazio per l'attenzione che avete dimostrato.

PRESIDENTE. Prima di chiedere ai colleghi presenti se vi sono questioni che ritengano di dover porre sulla relazione che è stata svolta, nel ringraziare il vice presidente di Confindustria per quanto ci ha riferito, vorrei riprendere una parte del suo intervento per esporre alcune precisazioni. Lo faccio nella duplice circostanza di essere sia il Presidente di questa Commissione, che si occupa delle questioni regionali, sia anche un parlamentare siciliano; il vice presidente Tognana nella sua relazione ha infatti fatto riferimento ad un'iniziativa che si svilupperebbe nella regione Sicilia. La mia precisazione è la seguente. Avendo seguito la vicenda prima ancora di questa audizione, perché ne hanno parlato anche i mezzi d'informazione, non esiste allo stato una proposta del governo della Regione per istituire la cosiddetta tassa sul barile, così come l'hanno definita i giornali, una sorta di tassa ambientale sull'attività di raffinazione del greggio nel territorio siciliano, che dovrebbe essere di circa 25 centesimi per ogni litro di petrolio raffinato. È un argomento che si sta dibattendo tra le forze politiche siciliane, in vista della preparazione della legge finanziaria, sul quale al momento, tuttavia, non è stata assunta alcuna iniziativa dal presidente della regione Sicilia.

La questione, che tuttavia è stata posta nella sostanza, a mio avviso ha un suo fondamento. Non vi è dubbio che una Regione come la Sicilia ha ricevuto nella sua storia offese al proprio patrimonio naturale, alle proprie coste che erano e sono una grande ricchezza, per ospitare impianti industriali che poi si sono anche rivelati altamente inquinanti. Non vi è dubbio che questo sia un problema che la politica e le istituzioni debbono affrontare, così come non vi è dubbio che la strada intrapresa dalla Regione - che pensa di fare cassa con una tassa, magari dicendo formalmente che il gettito sarà reinvestito nel disinquinamento, anche alla luce delle esperienze più recenti fatte da altre Regioni meridionali - possa destare qualche perplessità, sia per il metodo che viene adottato, sia per l'idea che poi questo gettito possa effettivamente essere destinato non a coprire esigenze di cassa della Regione, ma a far fronte ad altri investimenti. Il tema è e resta quello di adeguate politiche per gli investimenti, rispetto alle quali probabilmente è anche giusto che le parti sociali, in questo caso la Confindustria, abbiano un contatto con il governo della Regione per capire qual è il tracciato che si vuole seguire e che il tutto avvenga in presenza di una notizia che va data anche al Governo nazionale, che non può essere all'oscuro di una simile vicenda.

Pertanto, su questo aspetto, mi farò carico personalmente di sentire il Presidente della regione Sicilia per comprendere se, anziché parlarsi attra-

verso prese di posizione sugli organi d'informazione, non sia preferibile un incontro per delineare le strategie e per parlare delle politiche di investimento e di sviluppo nella Regione siciliana. In quell'incontro, la Regione potrebbe anche illustrare quale tipo di aiuti è possibile dare alle imprese che vogliono fare investimenti per lo sviluppo nella Regione siciliana, abbandonando una strada che forse è suggestiva dal punto di vista di chi la propone, ma è oggettivamente fuori da quella logica che oggi dovrebbe orientarci sui problemi di alcune Regioni importanti, come la Sicilia. Su questo punto mi riservo di assumere un'ulteriore iniziativa con il governo della Regione siciliana, tenendo conto degli orientamenti che più recentemente sono venuti anche da parte del Governo nazionale. Mi riferisco alla cosiddetta tassa sul tubo, una sorta di tassa ambientale sui gasdotti collocati sul territorio siciliano, quindi una tassa sul metano che passava sotto i piedi dei siciliani, che mi pare non abbia mai avuto alcun incoraggiamento e alcun consenso da parte del Governo del Paese, prescindendo dalle deliberazioni che l'hanno poi sospesa.

Mi pareva importante dire questo perché la nostra è una Commissione parlamentare ed è giusto che, essendo informata di un'iniziativa (quando entra qui entra nella sede delle istituzioni) e del danno che una parte sociale importante ritiene che essa possa provocare, si assumano anche iniziative conseguenti.

Detto questo, se rispetto a questo o ad altri aspetti della relazione vi sono domande che i componenti della Commissione vogliono porre, lascio loro la parola.

VITALI (*DS-U*). Il vice presidente Tognana, che ringrazio per la puntualità e la precisione della sua illustrazione, si è pronunciato in modo forte per lo sviluppo del processo di riforma federalista del nostro Paese, e di questo lo ringrazio; personalmente sono in pieno accordo con lui. Vorrei porre tre questioni.

Non crede, signor vice presidente, che l'approvazione di un disegno di legge di attuazione dell'articolo 119 della nuova Costituzione, relativo al coordinamento della finanza pubblica, potrebbe rispondere nel modo migliore all'istanza che lei stesso ha posto, cioè la necessità di fondare il federalismo su una maggiore certezza e una maggiore responsabilità anche delle Regioni e delle autonomie locali, rispetto ai propri cittadini, da un punto di vista fiscale? Lo dico perché mi pare che lei avesse collocato invece questo tema tra gli argomenti di completamento, mentre invece c'è già l'articolo relativo (l'articolo 119) e sarebbe sufficiente procedere con legge ordinaria per poter avere un impianto di natura federalista sul piano fiscale e anche di coordinamento della finanza pubblica, che purtroppo noi vediamo non viene perseguito con coerenza dall'Esecutivo. Il Senato questa mattina ha approvato la delega al Governo per riformare il sistema fiscale, ma è una delega che prescinde dal Titolo V. A noi questo sembra un punto rilevante proprio per rispondere alla questione che lei giustamente ha posto.

C'è poi un secondo interrogativo: lei ha molto insistito – e anche per questo ho apprezzato il suo intervento – in ordine al tema della istituenda sede parlamentare delle Autonomie, cioè di completare la riforma con una trasformazione del Parlamento. Le ricordo che le esperienze di Camere delle autonomie che circolano per il mondo, e per l'Europa in modo particolare, non sono molto brillanti perché c'è indubbiamente non solo il problema di distinguere le competenze tra le due Camere, quindi di superare il bicameralismo perfetto, ma anche quello di assicurare che la Camera che è espressione dei territori abbia una sua legittimità di rappresentanza, se vogliamo mantenere un certo nucleo di materie piuttosto rilevanti che hanno natura bicamerale; poi, ci saranno materie su cui interviene o l'una o l'altra Camera. In Spagna il Senato delle autonomie è stato definito *camara muerta*, e questo termine la dice lunga. D'altra parte, quello che potrebbe essere forse il modello più coerente con la trasformazione federalista del nostro Stato, cioè il *Bundesrat* tedesco, incontrerebbe delle resistenze insormontabili perché il nostro è il Paese delle 100 città. Quindi, un Parlamento che sia espressione di rappresentanze dei governi regionali non credo potrebbe essere assicurato.

Forse sarebbe preferibile muoversi lungo la via, che alcuni di noi stanno elaborando e che senz'altro proporranno tra breve tempo, di un Senato all'americana, cioè un Parlamento lo stesso fortemente trasformato, con due Camere distinte nelle loro funzioni e anche nelle loro competenze, ridotte anche nei loro componenti (è molto importante), una delle quali – il Senato – eletta contestualmente all'elezione delle assemblee regionali. In tal modo, come negli Stati Uniti, avremmo senatori che sono espressione molto forte del loro territorio e che quindi costituiscono quel raccordo che è indispensabile con le Regioni e le autonomie locali. Cosa pensa la Confindustria di un simile modello?

Infine, le vorrei rivolgere una terza domanda per avere un chiarimento. Lei, dottor Tognana, ha citato la *devolution*. Vorrei sapere se l'intervento in materia di *devolution*, che riguarda tre settori essenziali – scuola, sanità ed ordine pubblico – rientra in quell'ambito di alterazione della transizione che in qualche modo ha citato. Ad un certo punto del suo discorso ha, infatti, affermato che sarebbe opportuno che su certe materie il Parlamento non intervenga fino a quando non sarà completata la transizione. I rischi di confusione per l'eventuale entrata in vigore di quel provvedimento sono molto forti. La Camera dei deputati sta per approvare la delega per la riforma della scuola e, qualora dovesse entrare in funzione la *devolution*, quel provvedimento non avrà più significato e bisognerà cominciare da capo.

POTENZA (*Misto-Udeur-PE*). Mi dispiace essere arrivato in ritardo e, quindi, non essere riuscito a seguire sin dall'inizio la relazione del vice presidente Tognana e di questo mi scuso.

La sensazione che ho avuto è che la confederazione diretta dal dottor Tognana si muove in una direzione episodica. Mi spiego. Mentre fa un accenno ad alcuni problemi ed aspetti politici, poi si tira indietro e non

riesce ad avere – naturalmente questo è il mio giudizio – una consequenzialità nella difesa. Mi rendo perfettamente conto che la sua è un'organizzazione di categoria e che nell'ambito delle categorie non sempre si riesce ad interpretare una politica di lungo respiro, se non assumendo alcune posizioni che forse è inutile in questa sede ripetere. Si tratta di una categoria che è pronta a rimangiare – per così dire – un appoggio ad un Governo che di per sé cambia e passa dal puro liberismo ad una forma maggiormente socializzante e, quindi, più partecipata nei confronti di alcuni aspetti sociali.

Parlando di federalismo, chiedo che tipo di federalismo si vuole. Mi è parso di capire il federalismo delle gabelle, al quale lei giustamente è contrario, ma sarà una conseguenza necessaria, se alcuni paletti verranno individuati, per salvaguardare una unità di intenti complessivi che va da Trapani a Pordenone. La sensazione che si ricava – forse il limite proviene da alcuni interventi o da alcuni soggetti che interpretano la politica della Confindustria – è che allo stato attuale si vada più nella direzione di una difesa di alcuni concentramenti rispetto, invece, ad una politica che dovrebbe favorire sul territorio nazionale una vostra indicazione e, soprattutto, una vostra presa di coscienza.

Se si vuole eliminare questa disparità e trovare terreno fertile per il Mezzogiorno e quindi per l'industria, Confindustria dovrà modificare il suo atteggiamento che attualmente ritengo sia sbagliato.

TOGNANA. Signor Presidente, risponderò subito alle tre questioni poste dal senatore Vitali. Per quanto riguarda l'articolo 119, affermo, molto sinteticamente, che rappresenta un paletto importante perché darebbe attuazione al federalismo fiscale. Si tratta di una materia complessa e sono consapevole del fatto che state lavorando a tale riguardo. Ritengo, però, che è insufficiente nel momento in cui non si fa chiarezza su alcune questioni, per esempio, legate alla definizione delle materie concorrenti. Come ha potuto rilevare, nel mio intervento iniziale mi sono dilungato molto su questo punto. Ritengo che l'articolo 119 non sia risolutivo se si attua solo il semplice trasferimento delle risorse, senza fare chiarezza sui soggetti che devono operare e su quali sono gli ambiti di responsabilità del Governo nazionale rispetto ai Governi regionali.

Per quanto concerne la questione della cosiddetta Camera delle autonomie, mi sembra che si sia registrato, negli ultimi tempi, un fortissimo aumento di ricorsi avanzati alla Corte costituzionale dalle Regioni italiane.

PRESIDENTE. L'aumento dei ricorsi, infatti, è stato di circa il 500 per cento.

TOGNANA. Il fortissimo aumento dei ricorsi alla Corte costituzionale – non li quantifico perché non so esattamente quale sia il loro numero esatto – ci fa capire che, per avere un equilibrio, i provvedimenti che impattano sulle competenze esclusive e su quelle concorrenti, fintanto che non saranno delimitati bene i confini, devono fungere da filtro; ciò allo

scopo di evitare di ricorrere alla Corte costituzionale per risolvere problemi che devono invece rientrare nella dinamica normale delle parti. Quindi, non so pronunciarmi sulla proposta che avete in mente di realizzare, ma credo che le autonomie debbano in qualche maniera esprimere la loro voce. Non a caso, e non pretendo una risposta, mi piacerebbe capire cosa succederà quando la vostra Commissione deciderà di essere allargata secondo quanto previsto ed auspicabile.

VITALI (*DS-U*). Il problema è rappresentato dalle Giunte per il regolamento della Camera e del Senato che, come ha ricordato il presidente Vizzini, si riuniranno la prossima settimana per decidere sul nostro allargamento. Noi abbiamo già deciso.

TOGNANA. Questa è una bella notizia.

VITALI (*DS-U*). In ogni caso, siamo perfettamente d'accordo con questa sua impostazione.

TOGNANA. La mancanza di questa specie di filtro blocca una serie di iniziative che potrebbero essere realizzate e comporta molto lavoro per la Corte costituzionale. Abbiamo già avuto modo di dire, con estrema trasparenza e franchezza, che l'esame del tema della *devolution* poteva essere tranquillamente rimandato rispetto ad altre decisioni importanti che il Parlamento doveva assumere. È chiaro che è assolutamente fondamentale un *restyling* del Titolo V della Costituzione e che questo avvenga attraverso un'operazione il più possibile compatta. Come voi mi insegnate, è necessaria la doppia lettura ed eventualmente il *referendum* confermativo, in caso della mancanza dei due terzi in entrambi i rami del Parlamento. Quindi, il fatto di prevedere tutto all'interno di un stesso disegno potrebbe essere molto utile e funzionale per vedere, seppure con una certa gradualità, l'applicazione del nuovo Titolo V della Costituzione.

Rubo trenta secondi per soffermarmi sul tema della gradualità. Pensiamo sia necessario prevedere una certa gradualità per il passaggio di alcune materie - dovete decidere voi quali - insieme alle dotazioni. Riteniamo sbagliato affrontare tutta la questione insieme, perché le Regioni dovranno anche affrontare ed apprendere tante questioni di cui in passato non si sono mai occupate.

All'onorevole Potenza - non so se ho compreso bene, ma eventualmente, se il Presidente ce ne darà l'opportunità, potremmo avere un altro scambio di vedute - pare che Confindustria non abbia una posizione chiara sul federalismo come valore e, nell'ambito di questo ragionamento, abbia una politica non coerente rispetto al Mezzogiorno (ripeto, se ho capito bene). In altro passaggio, l'onorevole Potenza ha affermato che invece bisognerebbe puntare ad avere delle unità di intenti dalla Sicilia a Pordenone.

POTENZA (*Misto-Udeur-PE*). Ho fatto riferimento al cosiddetto federalismo delle gabelle.

TOGNANA. Chiarisco questo aspetto. Noi abbiamo cercato di spiegare, ma abbiamo un profondo convincimento, che il devolvere una serie di decisioni, spostandole più verso i territori, possa essere una grande opportunità per questi territori. Infatti, una politica unica che proponeva legislazioni che andavano bene a Bolzano e a Reggio Calabria presentava grossi limiti perché simulava una costanza di sviluppo territoriale che – lei lo sa come me – è assolutamente non vera. Quindi, il fatto di avvicinare la catena decisionale ai fruitori, siano essi cittadini o sistemi imprenditoriali, presenta questo tipo di vantaggio.

Probabilmente non ho avuto l'opportunità di farmi ascoltare da lei su questo aspetto quando citavo la necessità di mettere mano alle materie concorrenti; gliene cito due, giusto per chiarezza: il tema dell'energia e il tema delle reti che, in maniera non chiara, sono attribuite sia al Governo nazionale che ai governi regionali. Si corre il rischio, in una visione che dobbiamo avere di rete elettrica europea e non credo di rete elettrica regionale, di andare verso una frammentazione, andando quindi a ridurre la competitività del nostro Paese per scelte come queste rispetto invece ad una scelta che dovrebbe tendere ad una rete di produzione elettrica europea piuttosto che a reti di telecomunicazioni sulla stessa dimensione.

Crediamo in maniera forte sul ragionamento del federalismo. Mi corre l'obbligo di far presente che Confindustria, in tempi rapidi, ha rimodellato il suo modello organizzativo – ed è stato approvato nell'assemblea del 12 dicembre dell'anno scorso – proprio dandosi un assetto, che sta già diventando operativo, speculare a quello che la Costituzione vuole dare – perché è in divenire – all'organizzazione amministrativa nazionale. Nel merito, abbiamo costituito sedi regionali della Confindustria, proprio per avere un attore pro-attivo nei confronti delle Regioni e dei governatori, per capirci in maniera semplificata, in maniera tale da poter partecipare a titolo di proposta, da *sparring partner*, avendo il nostro sistema una esperienza consolidata per quanto attiene alla politica industriale. Questo testimonia la volontà e la spinta, che non è soltanto verbale ma che ha già trovato attuazione.

Sul Mezzogiorno devo dire che sono un po' stupito, ma in senso positivo, rispetto alla sua domanda, perché Confindustria si è battuta con grande intensità per tutta l'ultima parte dello scorso anno per vedere riconosciuti quegli strumenti che sono fondamentali per darsi l'obiettivo reale e concreto di recuperare il dislivello di sviluppo del nostro Mezzogiorno rispetto ad altri territori.

POTENZA (*Misto-Udeur-PE*). Sulla finanziaria, ad esempio, avete mantenuto un atteggiamento che certamente non va in questa direzione. Basta vedere le somme attribuite nel totale per capire il tipo di politica che il Governo percorre e l'atteggiamento che doveva tenere secondo me Confindustria, che invece si è accontentata di alcune briciole per tro-

vare una via di fuga rispetto ad una posizione che mi sembrava la più lineare.

TOGNANA. Questi aspetti sono sempre soggetti a valutazioni individuali, quindi mi pare più che legittimo che lei abbia una posizione diversa. Noi pensiamo di esserci battuti in maniera importante per recuperare quanto si cercava di non attribuire al Mezzogiorno. Certo è che non siamo noi - come lei sa - che votiamo in Parlamento e, di conseguenza, non possiamo sostituirci ad un ruolo che completamente vi appartiene.

Credo che in tutti i nostri ragionamenti mai abbiamo dimenticato - perché ci crediamo - il seguente aspetto. Non possiamo pensare di presentarci all'Europa allargata, sia essa nel 2005 o nel 2006, con questo *gap*, con questo dislivello tra la capacità di creazione di ricchezza di certe aree del Paese rispetto ad altre. Lei potrà discutere sulla capacità di ottenere risultati, ma sull'impegno mi sento con tranquillità e serenità di poter dire che abbiamo fatto tutto quanto era nelle nostre possibilità.

PRESIDENTE. Ringrazio il dottor Tognana, vice presidente di Confindustria, per la relazione e per le risposte alle successive questioni che sono state poste. Lo ringrazio anche per aver usato un linguaggio molto chiaro nell'espone la posizione dell'organizzazione che rappresenta in un momento di transizione nella vita delle istituzioni, in cui è bene sapere con chiarezza cosa pensano tutti i nostri interlocutori istituzionali e le parti sociali.

Questo ci aiuta in un percorso che non sarà breve, che inizia in questa legislatura ma difficilmente troverà un compimento definitivo nella stessa, con una serie di modifiche e di conquiste che ancora vanno definite. Mi convince molto l'idea che le competenze e le risorse in qualche modo vadano spostate contestualmente; diversamente l'idea di creare una autonomia amministrativa senza quella finanziaria si risolve in una grande tavola rotonda e non in un processo di trasformazione e di modernizzazione delle nostre istituzioni.

Mi convince ancora di più - soprattutto pensando all'integrazione di questa Commissione - l'idea che non può essere la Corte costituzionale a governare il contenzioso tra lo Stato e le Regioni nella sede della giurisdizione, perché le leggi producono effetti, e producono effetti economici. Gli imprenditori hanno bisogno di un quadro di certezze normative nel momento in cui fanno la intrapresa economica; quando una legge fosse invalidata nell'ambito di un conflitto tra una Regione e l'amministrazione centrale dello Stato, a pagare il conto non sarebbe soltanto il quadro legislativo in sé stesso, ma tutti coloro che, riferendosi a quel quadro legislativo, hanno deciso di investire risorse. Di questo dobbiamo tenere assolutamente conto per andare verso una stanza di compensazione politica che diventa certezza del diritto nel momento in cui le leggi vengono approvate.

Ringrazio la dottoressa Giorgetti e il dottor De Caprariis che hanno accompagnato il dottor Tognana. Sono certo che in questo percorso, non

breve, avremo altre opportunità, prima di arrivare alla conclusione di questa indagine, di poterci confrontare con le vostre opinioni, anche rispetto ai progressi che andremo facendo nel quadro legislativo e nelle iniziative che assumeremo.

Dichiaro conclusa l'audizione odierna e rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 15,15.

