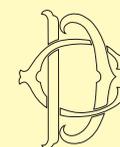


FEDERALISMO FISCALE LA SFIDA DEL PAESE

Promosso da Intergruppo Parlamentare per
la Sussidiarietà e Network Fondazioni e Associazioni

Palazzo Montecitorio
Sala della Regina, 16 ottobre 2008



CAMERA DEI DEPUTATI

€6,00

CC00126

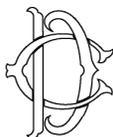


CONVEGNI E CONFERENZE - 126

FEDERALISMO FISCALE: LA SFIDA DEL PAESE

**Promosso da Intergruppo Parlamentare per
la Sussidiarietà e Network Fondazioni e Associazioni**

Palazzo Montecitorio
Sala della Regina, 16 ottobre 2008



CAMERA DEI DEPUTATI

Gli organizzatori del Convegno ringraziano la Fondazione per la Sussidiarietà, Segreteria scientifica dell'Intergruppo Parlamentare per la Sussidiarietà e la Fondazione Cariplo

Copyright © Camera dei deputati
Segreteria generale - Ufficio pubblicazioni e relazioni con il pubblico
Roma, 2009

INDICE

Avvertenza IX

INTERVENTI INTRODUTTIVI

Maurizio Lupi
Vicepresidente della Camera dei deputati 3

Gianfranco Fini
Presidente della Camera dei deputati 7

Emmanuele Forlani
*Coordinatore dell'Intergruppo Parlamentare
per la Sussidiarietà* 15

RELAZIONI

Rainer Holtschneider
*Consigliere del Gruppo SPD sulla modernizzazione
del sistema federale al Bundestag* 19

Fernando Navarrete
*Direttore delle politiche pubbliche della
Fondazione FAES* 33

INTERVENTI

Raffaele Fitto
Ministro per i rapporti con le Regioni 53

Gaetano Quagliariello
*Senatore e Promotore dell'Intergruppo Parlamentare
per la Sussidiarietà* 67

Renato Schifani
Presidente del Senato della Repubblica 75

TAVOLA ROTONDA

Maurizio Lupi
Vicepresidente della Camera dei deputati 85, 110, 116

Linda Lanzillotta
*Deputata e Promotrice dell'Intergruppo Parlamentare
per la Sussidiarietà* 85

Vannino Chiti
Vicepresidente del Senato della Repubblica 91

Massimo Polledri
*Deputato e Promotore dell'Intergruppo Parlamentare
per la Sussidiarietà* 101

Renato Farina
*Deputato e Promotore dell'Intergruppo Parlamentare
per la Sussidiarietà* 103

Enrico Letta
*Deputato e Promotore dell'Intergruppo Parlamentare
per la Sussidiarietà* 106

Luca Antonini
*Professore ordinario di diritto costituzionale
dell'Università di Padova e Vicepresidente della
Fondazione per la Sussidiarietà* 111

CONTRIBUTI SCRITTI

Saluto del Sindaco di Roma, Gianni Alemanno 119

Saluto del Sindaco di Torino, Sergio Chiamparino 121

Alessandro Pagano
*Deputato e Promotore dell'Intergruppo Parlamentare
per la Sussidiarietà* 123

| | |
|---|-----|
| Tiziano Treu <i>Senatore e Promotore dell'Intergruppo Parlamentare per la Sussidiarietà</i> | 129 |
| Stefano De Lillo <i>Senatore e Promotore dell'Intergruppo Parlamentare per la Sussidiarietà</i> | 137 |
| Barbara Saltamartini <i>Deputata e Promotrice dell'Intergruppo Parlamentare per la Sussidiarietà</i> | 141 |
| Mariangela Bastico <i>Senatrice e aderente all'Intergruppo Parlamentare per la Sussidiarietà</i> | 145 |
| Giovanna Petrenga <i>Deputata e aderente all'Intergruppo Parlamentare per la Sussidiarietà</i> | 149 |
| Valerio Carrara <i>Senatore e aderente all'Intergruppo Parlamentare per la Sussidiarietà</i> | 155 |

AVVERTENZA

Il presente volume riproduce gli interventi svolti in occasione del convegno tenutosi, il 16 ottobre 2008, presso la sala della Regina di Palazzo Montecitorio.

INTERVENTI INTRODUTTIVI

MAURIZIO LUPI

Vicepresidente della Camera dei deputati

Ringrazio a nome dell'Intergruppo Parlamentare per la Sussidiarietà tutti gli amici, i promotori e i tanti colleghi presenti. Credo che questa sala piena sia la testimonianza visiva di ciò che l'Intergruppo è diventato in questi anni di lavoro in Parlamento. Non solo una realtà consolidata – ad oggi vi aderiscono oltre 320 parlamentari – ma un punto di riferimento e di confronto vero sui temi legati alla sussidiarietà che è ormai diventato un principio base del nostro sistema istituzionale e sociale. Colgo inoltre l'occasione per salutare e ringraziare il Presidente della Camera dei deputati e per l'ospitalità e per la sua presenza in mezzo a noi.

Chi ha avuto modo di partecipare in questi anni ai nostri incontri conosce il nostro metodo. L'Intergruppo non pone quesiti astratti, non si limita a discutere di massimi sistemi ma cerca, ogni volta, di tradurre concretamente, attraverso l'azione politica, le idee e le proposte che nascono dalla discussione e dal confronto. Un confronto vero dove ognuno, fedele al ruolo a cui è stato chiamato dagli elettori, lavora alla ricerca di soluzioni condivise. Oggi ci troviamo qui in questa sala per discutere di un tema che, vista la partecipazione, si rivela molto importante non solo per l'Intergruppo, ma anche per l'intero Paese. Parliamo di federalismo fiscale, probabilmente una delle principali sfide che l'Italia si trova oggi ad affrontare al punto che

abbiamo voluto sintetizzare questo concetto nel titolo del nostro incontro.

Perché si tratta di una sfida? Vorrei partire citando una ricerca svolta dalla Fondazione per la Sussidiarietà e contenuta nel Rapporto 2007. Ebbene, secondo questa ricerca, il 60,8 % degli intervistati ritiene che il federalismo fiscale possa consentire una maggiore efficienza e minori sprechi. Questo significa che se dieci o quattordici anni fa il federalismo fiscale poteva sembrare una “fissazione” di pochi, una battaglia combattuta da chi si riteneva all’avanguardia, oggi rappresenta un passo quasi obbligato. Richiesto e apprezzato da gran parte del Paese.

Non è certamente un caso. In questi anni, anche grazie all’introduzione del principio di sussidiarietà, si è andato via via affermando un concetto di società al cui centro è posta la persona con le proprie esigenze, ma anche con la propria capacità di rispondere concretamente e in maniera più efficiente ai bisogni che emergono. Questo sistema dove pubblico e privato concorrono alla costruzione del bene comune, per funzionare, ha ovviamente bisogno di una nuova idea di fisco. Un esempio concreto di questo è sicuramente la misura del 5 per mille introdotta in via sperimentale nella Finanziaria del 2006 e che in questi due anni ha ottenuto un successo incredibile. Il meccanismo è semplice: i cittadini, liberamente, decidono di destinare parte delle loro imposte ad associazioni *non profit*. In questo modo si evita la dispersione delle risorse, che vengono date direttamente a quelle realtà più efficienti e meritorie. Il federalismo fiscale rafforza questo principio favorendo la creazione di un fisco capace di sostenere e valorizzare ciò che c’è.

Vorrei concludere questa mia breve introduzione

ringraziando subito il Network delle Fondazioni e Associazioni che hanno lavorato in questi anni assieme all'Intergruppo. In particolare ringrazio: l'Associazione AREL, l'Associazione Eunomia, l'Associazione Glocus, la Fondazione Craxi, la Fondazione Europa Civiltà, la Fondazione Fare Futuro, la Fondazione Italiana Europa Popolare, la Fondazione Italianieuropei, la Fondazione Magna Carta, la Fondazione Mezzogiorno Europa, l'Associazione NENS, la Fondazione Nuova Italia. Ringrazio particolarmente la Fondazione per la Sussidiarietà, che sin dal 2003 svolge il ruolo di Segreteria scientifica dell'Intergruppo Parlamentare per la Sussidiarietà.

Mi sembra un bel segnale di collaborazione tra istituzioni e società civile, il fatto che tante fondazioni e associazioni, con matrici culturali diverse, lavorino insieme per dare il proprio contributo e approfondire nelle sue declinazioni un tema così importante e che interessa il Paese: la sussidiarietà. Lascio ora la parola al Presidente della Camera dei deputati, l'onorevole Gianfranco Fini.

GIANFRANCO FINI
Presidente della Camera dei deputati

Colleghe e colleghi, signore e signori, desidero innanzitutto ringraziare il Vicepresidente Lupi per aver promosso questo importante convegno dell'Intergruppo Parlamentare per la Sussidiarietà, che sono particolarmente lieto di ospitare in questa prestigiosa sala della Camera dei deputati.

L'oggettiva importanza del tema che è stato posto all'attenzione degli illustri relatori e di un così qualificato pubblico autorizza, per un certo verso, il Presidente della Camera a non limitarsi a formulare un pur sincero indirizzo di saluto, bensì a svolgere qualche iniziale considerazione, nell'auspicio di poter contribuire alla qualità dei nostri lavori.

Credo che sia a tutti evidente che ci troviamo alla vigilia di un appuntamento importante, per molti aspetti cruciale, nell'ambito della discussione che, da tempo, si va svolgendo circa la necessità di dare vita a un assetto più unitario e più organico di quello che è il nostro sistema costituzionale, così come disegnato dal Titolo V della Costituzione.

Un assetto costituzionale, quello disegnato fin qui dal Titolo V, che, per molte ragioni, si è evoluto nei diversi comparti secondo una logica non molto organica e che, a me, pare tutto sommato differenziata per ciascuna politica pubblica.

Proprio alla luce dell'oggettiva importanza del dibattito che il Parlamento si accinge a tenere nell'ambito del cosiddetto federalismo fiscale, sono altresì convinto che il dibattito stesso sarà non soltanto, come è doveroso, ampio e dettagliato, ma, in qualche modo, impegnerà, con la necessaria attenzione, tutte le forze politiche presenti nel Parlamento italiano e anche tutti coloro che devono saper colloquiare ed interagire con l'Istituzione parlamentare.

L'auspicio è, innanzitutto, quello di una Camera dei deputati e, se posso permettermelo, di un Senato della Repubblica – credo che, se il Presidente Schifani fosse arrivato, converrebbe – che, attraverso la qualità del dibattito che svilupperemo sul federalismo fiscale, mostrino di essere all'altezza della portata delle scelte che il Governo ha compiuto con il disegno di legge e che il Parlamento si accinge a concretizzare nel momento stesso in cui discuterà l'impianto del cosiddetto federalismo fiscale.

Dico subito che il federalismo fiscale è, a mio modo di vedere, non soltanto una riforma necessaria, ma, per molti aspetti, una riforma possibile. Può apparire una tautologia, ma, nel passato, ci siamo confrontati molte volte, al contrario, con riforme che venivano da tutti o da molti considerate necessarie, salvo poi verificare che non sempre era possibile attuarle, pur condividendone l'impostazione.

Nel caso del federalismo fiscale credo che sussistano, per davvero, tutte le condizioni sociali e politiche per dare corso ad un'effettiva attuazione di un così importante principio.

La prospettiva di un approdo compiuto a un sistema di federalismo fiscale implica, tuttavia, e necessariamente – questo è il primo concetto che voglio sottolineare –, una

consapevolezza non di facciata, ma sincera dell'esistenza di alcuni limiti che considero invalicabili, il cui rispetto deve essere alla base della nostra convivenza democratica.

In altre parole, la nuova architettura istituzionale dovrà, innanzitutto, essere in grado di sostenere, in un quadro di assoluta unità ed indivisibilità della Repubblica, il pieno svolgimento dei principi che sono contenuti negli articoli 114, 117 e 118 della Costituzione; articoli che, come è a tutti noto, costituiscono un'ossatura portante del nostro ordinamento, che non può e non deve essere messo in discussione da alcuno.

Al riguardo, credo che un ruolo fondamentale lo rivestiranno le procedure di coordinamento della finanza pubblica, alle quali è demandato il compito concreto di far evolvere il sistema, evitando il rischio paradossale che all'aumento dell'autonomia si accompagni un'ulteriore concentrazione in capo allo Stato delle decisioni più rilevanti in materia finanziaria e nelle singole politiche.

L'autonomia fiscale dovrà portare il nostro Paese verso l'approccio maggiormente cooperativo adottato nei Paesi a più avanzato grado di decentramento amministrativo.

Giustamente il Vicepresidente Lupi ha premesso che l'interesse di questo convegno deriva anche dal fatto che ascolteremo direttamente dallo loro voce i suggerimenti e le valutazioni che giungono da uomini che vivono da tempo in due Paesi che, seppur con assetti istituzionali diversi, hanno in qualche modo un impianto di fondo che è lecito definire di tipo federale.

In una sorta di comparazione internazionale, risulta abbastanza evidente, e per certi aspetti incontestabile, che i Paesi caratterizzati da una maggiore cooperazione tra i livelli di governo sono anche quelli a maggior rendimento

fiscale.

È evidente che l'Italia non si può sottrarre a questa competizione. Se torniamo all'articolo 119 della Costituzione, troviamo conferma di quanto l'attuazione del federalismo fiscale non diminuisca ma, anzi, aumenti le responsabilità dei diversi soggetti istituzionali nel processo di *governance* di un sistema necessariamente molto articolato. Questo è un altro concetto che spero emerga nel dibattito e che, in qualche modo, sia sentito come valido dalla pubblica opinione.

Il federalismo fiscale è corretto ed è davvero una riforma giusta e possibile nello stesso momento in cui sottolinea l'aspetto fondamentale della responsabilità.

È tutt'altro che una via per deresponsabilizzare; è, al contrario, una via per garantire che ci sia, accanto a una maggior quota di responsabilità, una maggior efficienza delle istituzioni, quindi un maggior grado di soddisfacimento della pubblica opinione, nel momento in cui compara ciò che alla pubblica amministrazione è demandato rispetto alla qualità dei servizi che essa è in grado di garantire.

Credo che, per avere ulteriore conferma di questo concetto, basti pensare, in linea con quanto stabilisce l'articolo 119 della Costituzione, alla necessità di attribuire allo Stato centrale la potestà di accertare, anche da un punto di vista tecnico, la sussistenza di quei criteri indispensabili ai fini dell'istituzione del fondo perequativo senza vincoli di destinazione per le regioni con minore capacità fiscale per abitante.

È evidente che, nel momento in cui si dà corso a una politica di autentico federalismo fiscale, basato sulla responsabilità delle autonomie, lo Stato centrale non

può e non deve, in alcun modo, spogliarsi della potestà, espressamente prevista dalla Costituzione, di garantire una sorta di terzietà nel giudizio sulla sostenibilità o meno dei criteri che vengono individuati come criteri indispensabili per istituire il fondo perequativo.

Credo che a tale questione sia collegata in modo diretto anche l'attuazione reale dell'articolo 117 della Costituzione, che non a caso impone allo Stato di garantire su tutto il territorio nazionale i diritti costituzionali fondamentali, il che può avvenire soltanto attraverso il ricorso a meccanismi diversi da quelli che non consentono allo Stato stesso di fungere da autentica camera di compensazione.

È un concetto che ha già trovato – e come poteva essere diversamente? – ospitalità nel dibattito. Credo che questo sia un aspetto sul quale il Parlamento concentrerà la sua attenzione, poiché è essenziale per garantire quel federalismo unitario, solidale, basato sul principio di vera sussidiarietà, che non solo non mina l'unità statale, ma, in qualche modo, la esplica a un livello diverso e, per molti aspetti, più alto rispetto a quello fin qui raggiunto.

La logica conclusione di queste considerazioni è che il federalismo fiscale non può e non deve essere disgiunto da un federalismo istituzionale, perché è soltanto su questa convergenza, che non può essere solo di tipo procedurale, che può poggiare l'obiettività e la condivisione dei metodi, nonché la stessa garanzia di unità giuridica ed economica della nazione.

È una considerazione che ritengo doveroso sottolineare, perché in alcune circostanze si è detto, forse in modo improprio, che in ragione del fatto che già esiste, seppur con tutti i limiti che ho richiamato all'inizio di una stesura

non propriamente in sintonia con esigenze reali, un assetto di tipo istituzionale che, in qualche modo, richiama uno schema federale – penso alle tante polemiche che ci sono state, ad esempio, circa la necessità di ridefinire meglio le competenze statuali, le competenze regionali, di limitare o, addirittura, di azzerare le competenze cosiddette condivise – non si ravvisa la necessità di un ulteriore passo di federalismo attraverso l'introduzione di norme atte a garantire il federalismo fiscale.

Credo che sia esattamente il contrario, non solo per note sentenze della Corte che hanno richiamato il legislatore al dovere di completare un'opera – fermo restando che il legislatore può ovviamente tornare sulle sue decisioni – ma, proprio perché abbiamo già un assetto statale che ha forti dosi di federalismo istituzionale, il passo successivo per garantire responsabilità, trasparenza, efficienza di servizi e rispetto di standard essenziali al nord come al sud non può che essere quello di un corretto federalismo fiscale.

È evidente, altresì, che se si segue questa impostazione di tipo logico, dovremo inevitabilmente porre all'agenda del dibattito politico-parlamentare quello che, in qualche modo, costituisce un terzo, ulteriore e ultimo livello di riforma. C'è già, nella nostra Costituzione, un forte decentramento e una sottolineatura del ruolo delle autonomie. Si va verso il completamento di questo concetto attraverso il federalismo fiscale. Ebbene, non da oggi sono convinto che siano maturi i tempi per avviare il dibattito sulla sorte del nostro bicameralismo. Non è un caso che a confrontarsi, oggi, su cosa significhi il federalismo istituzionale e fiscale ci siano i rappresentanti di due Paesi che – seppur con modelli diversi e diventando

a loro volta modelli – hanno superato quel bicameralismo perfetto che continua a caratterizzare il nostro sistema parlamentare.

Di questo si è già parlato a lungo – voglio ricordare che se ne parlò anche in quest’Aula, allorquando essa ospitò una Commissione bicamerale finalizzata ad avviare le riforme – e mi auguro che si possa tornare a parlarne quanto prima, perché solo in quel momento si avrebbe il completamento organico di un processo di riforma avviato da tempo; un processo che si è sviluppato a fasi alterne e, a volte, con qualche confusione, ma che spero possa trovare in questa legislatura un momento di compiuta definizione, con l’auspicio di un consenso ampio e, ovviamente, di riforme finalizzate a garantire per davvero l’interesse generale e non l’interesse di questa o di quella parte politica.

MAURIZIO LUPI, *Vicepresidente della Camera dei deputati*. Ringrazio il Presidente Fini.

Prima di dare la parola al dottor Forlani, coordinatore dell’Intergruppo Parlamentare per la Sussidiarietà, che introdurrà le due relazioni, vorrei informare che tutti i colleghi aderenti all’Intergruppo hanno ricevuto un ampio dossier sul tema del federalismo fiscale, preparato dal Servizio Studi della Camera, che ringrazio – è qui presente il dottor Palanza – per questa collaborazione con l’Intergruppo e per l’aiuto che ci ha offerto nell’approfondire il tema su cui ci confrontiamo oggi.

Do la parola al dottor Forlani, coordinatore dell’Intergruppo Parlamentare per la Sussidiarietà.

EMMANUELE FORLANI
*Coordinatore dell'Intergruppo Parlamentare
per la Sussidiarietà*

Ricordo che questa è la seconda tappa di un percorso che l'Intergruppo Parlamentare per la Sussidiarietà e il Network delle Fondazioni hanno intrapreso sul tema del federalismo fiscale.

Qualche mese fa, infatti, si è svolto il primo convegno pubblico sul tema, anche alla presenza del Ministro Calderoli, ed è stata una prima occasione nella quale aprire un dibattito interno all'Intergruppo parlamentare.

La tappa di oggi, come si diceva, ha l'obiettivo di introdurre, anche con alcuni esempi internazionali, il federalismo fiscale per capire di cosa si tratta e quale può essere il contributo che l'Intergruppo Parlamentare per la Sussidiarietà e il Network delle Fondazioni possono offrire.

L'ordine dei lavori, come previsto dal nostro programma, sarà il seguente: dopo le due relazioni vi sarà l'intervento del Ministro Fitto, quindi del Presidente del Senato; si aprirà, poi, la tavola rotonda che si concluderà intorno alle ore 18 con l'intervento del professor Luca Antonini, che da tempo collabora con l'Intergruppo ed è Vicepresidente della Fondazione per la Sussidiarietà.

Tutti gli aderenti all'Intergruppo Parlamentare per la Sussidiarietà e i parlamentari presenti potranno iscriversi a parlare; terremo conto delle segnalazioni per la tavola rotonda.

Ringrazio i nostri ospiti per aver accettato di intervenire e di contenere l'illustrazione di un tema così delicato in pochi minuti (ciascuno dei due relatori parlerà per non più di venti minuti).

Do la parola al Consigliere del Gruppo SPD sulla modernizzazione del sistema federale al Bundestag, Rainer Holtschneider.

RELAZIONI

RAINER HOLTSCHEIDER

*Consigliere del Gruppo SPD sulla modernizzazione
del sistema federale al Bundestag*

La ringrazio. Sono lieto di poter parlare con Voi qui al Parlamento italiano per illustrare il complesso sistema fiscale della Repubblica federale di Germania. Tra il 2003 e il 2006, ho preso parte personalmente all'ampio dibattito sulla riforma della Costituzione tedesca, nel corso del quale sono stati trattati anche problemi di carattere finanziario. Tuttavia, in quella fase ci si è soffermati prevalentemente sul riparto delle competenze: in tal senso attualmente opera una seconda commissione che si occupa esclusivamente della riforma finanziaria del federalismo, nello specifico di un cosiddetto "freno all'indebitamento". Su questo punto tornerò alla fine del mio intervento.

La Repubblica federale di Germania è sempre stata uno Stato federale, sin dalla sua nascita. Attualmente conta 16 Länder, 5 dei quali, nella parte orientale del paese, sono entrati a far parte della Repubblica federale nel 1990 in occasione della Riunificazione tedesca. Quindi se prima erano 11, adesso sono 16. Berlino ha sempre ricoperto un ruolo particolare (per via delle riserve degli Alleati dal 1945 al 1990). Costituzionalmente i 16 Länder si rifanno ad un unico fondamento, il *Grundgesetz* del 1949, nel quale è saldamente ancorato il principio del federalismo.

Dal punto di vista geografico, l'antica linea di demarcazione tra l'ex DDR e la Repubblica federale di Germania si snodava lungo i confini occidentali dei 5 Länder orien-

tali: dal Meclenburgo-Pomerania Anteriore, a nord, alla Turingia e alla Sassonia a sud, passando per i due Länder centrali di Brandeburgo e Sassonia-Anhalt.

I 16 Länder, tuttavia, sono estremamente differenti dal punto di vista strutturale. Esistono Länder molto piccoli e Länder molto grandi, sia per estensione territoriale sia per numero di abitanti; e altrettanto differente è la loro capacità economica. Solo per farvi un esempio, lo Stato federale più piccolo è una città-Stato situata nella parte nord-occidentale della Repubblica, vale a dire la città anseatica di Brema, che pur contando soltanto 600.000 abitanti, per motivi storici costituisce da sola un Land. Abbiamo poi altre due città-Stato, Amburgo e Berlino, con rispettivamente due e tre milioni e mezzo di abitanti. D'altro canto, esistono invece Länder molto grandi come la Baviera, la cui superficie è venti volte maggiore rispetto a Brema. Dal punto di vista della popolazione il Land più grande è il Nordreno-Vestfalia con 18 milioni di abitanti, una cifra 30 volte superiore rispetto a Brema. Le modalità in base alle quali queste differenze possono integrarsi nel sistema federale sono disciplinate dalla Costituzione. La Costituzione ha stabilito in primo luogo che devono esserci in ogni caso dei Länder – e questo principio non può essere cambiato, neppure con una modifica costituzionale – siano essi 16 o 15 o 14 o 10; il numero non è stabilito dalla Costituzione e può essere modificato mediante legge federale e successivo referendum. Il principio di base del federalismo, tuttavia, non potrà mai essere abolito. Le motivazioni risiedono, da un lato, nella politica e nella storia tedesca, dall'altro nell'occupazione degli Alleati dopo il 1945: gli americani, così come i francesi, hanno voluto che la Germania mantenesse un

forte assetto federale.

Ora, in che modo i 16 Länder possono, come recita la Costituzione, «partecipare alla legislazione e all'amministrazione dello Stato»? È chiaro che tutti hanno un proprio sistema amministrativo e legislativo. Esistono quindi 16 governi e 16 parlamenti che provvedono ad approvare le leggi dei vari Länder, ed esiste, dall'altro lato, il Bundestag, vale a dire il Parlamento tedesco, eletto dal popolo.

Per quanto riguarda il livello federale, la popolazione elegge il Parlamento nazionale, composto da circa 600 membri. Il Parlamento elegge il Cancelliere, ossia il Capo del Governo, il quale propone i ministri, che a loro volta sono a capo dei vari ministeri federali. Inoltre, come già detto, vi sono i 16 parlamenti e governi dei Länder. Come interagiscono i due livelli? Di quali competenze dispongono? Le competenze sono suddivise in maniera tale che i Länder possono approvare proprie leggi, purché non in ambiti che, in base alla Costituzione, sono di competenza dello Stato centrale. Se si osserva da vicino di quali ambiti si tratta, si nota che sono prevalentemente 4: istruzione (quindi scuola e università), cultura, organi di polizia e affari municipali. Queste sono le materie che effettivamente spettano ai Länder e nelle quali i parlamenti dei Länder hanno la piena competenza dal punto di vista formale e sostanziale. Negli altri casi è il livello federale ad esercitare la funzione legislativa in modo predominante. I Länder hanno una posizione molto forte in ambito amministrativo. Su questo punto tornerò in seguito.

L'organo fondamentale di raccordo tra livello nazionale e regionale è il Bundesrat, che conta 69 membri, e quindi 69 voti. Non è propriamente una seconda Camera,

ma concorre alla funzione legislativa, sulla base del suo collegamento con i governi dei Länder”. Nel Bundesrat siedono i ministri dei Länder. Ciò significa che non è un senato ma piuttosto un consiglio federale: l’opposizione a livello dei Länder, in particolare nel parlamento dei Länder, non è rappresentata a livello federale. Quando i Länder, singolarmente o congiuntamente, intendono incidere su questioni legislative o amministrative, essi devono agire per il tramite dei rispettivi governi. Chi, a livello dei Länder, non fa parte della maggioranza non ha voce in capitolo a livello federale.

Il numero dei rappresentanti dei governi regionali, ovvero dei rappresentanti dei Länder, che siedono nel Bundesrat è stabilito in modo approssimativo in base alla grandezza del Land. Ogni Land, quindi ad esempio anche la piccola città-Stato di Brema, dispone di almeno tre voti. Il Land più grande, il Nordreno-Vestfalia, dispone di sei voti. Questo non corrisponde a una vera proporzione, ma ci si avvicina in modo molto approssimativo.

Ora, cosa può fare il Bundesrat? Prendiamo il primo ambito: la legislazione. Il Bundesrat può far valere determinati diritti di partecipazione o, quantomeno, ha il diritto di sollevare obiezioni. Questo diritto di partecipazione, tuttavia, è piuttosto debole, poiché il Parlamento nazionale, a maggioranza assoluta, può respingere tali obiezioni e approvare in ogni caso la legge. Pertanto, per il Bundesrat è molto più importante far valere l’altro forte diritto di partecipazione, il diritto di assenso. Di tale diritto dispone soltanto in determinati casi e uno di questi è il nostro ambito, cioè quello finanziario: il Bundesrat può esercitare il diritto di assenso, ad esempio, nella legislazione fiscale laddove il gettito di un’imposta

spetti *in toto* o in parte ai Länder.

Questo è un punto importante anche dal punto di vista finanziario.

Vediamo ora in breve la legislazione nel suo complesso. Naturalmente lo Stato possiede le tipiche competenze di ogni Stato nazionale: difesa, affari esteri, cittadinanza, ecc. La questione diventa interessante nel caso in cui sussista ciò che la nostra Costituzione chiama "competenza concorrente": di questa competenza possono fundamentalmente disporre sia lo Stato sia i Länder. Se tuttavia il livello federale è già intervenuto su una determinata materia, il Land non può più legiferare su quella stessa materia. Ciò significa che il livello federale ha l'ultima parola qualora sia già intervenuto e non abbia incontrato l'opposizione della Corte costituzionale federale.

Ciò ha portato, di fatto, a un rafforzamento del livello federale in ambito legislativo. Vi porto alcuni esempi. L'intero diritto civile, penale, commerciale, economico, del lavoro, sociale, dei trasporti e dell'ambiente si fondano su leggi federali. Ma va ricordato che, anche se si tratta di leggi federali, il Bundesrat ha sempre il diritto di sollevare obiezioni. In tal caso, il Governo federale o la maggioranza nel Parlamento nazionale deve votare a maggioranza assoluta per respingere le eventuali obiezioni. Se tuttavia si tratta di una legge soggetta ad assenso del Bundesrat, allora conta esclusivamente la maggioranza dei voti espressi al Bundesrat: in tal caso la legge necessita di 35 voti a favore. Ricordo anche che al Bundesrat l'astensione equivale praticamente ad un voto contrario. E qui concludo questa prima panoramica.

Poco fa ho detto che il livello federale è forte in ambito

legislativo; cambiando prospettiva, potrei affermare che i Länder, invece, sono particolarmente forti in ambito amministrativo, quindi nei casi in cui le leggi federali vengono attuate, come avviene quasi sempre, dalle autorità amministrative dei Länder stessi.

Concentriamoci ora sull'ambito finanziario. Qual è il rapporto tra Stato e Länder? Innanzitutto il *Grundgesetz* stabilisce che i due livelli siano completamente separati. Ciascun livello ha pertanto competenze proprie, e per esercitare tali competenze ha bisogno di risorse, che vanno inserite nel proprio bilancio preventivo. Ciò significa che ciascuno deve sostenere le spese derivanti dai propri compiti, quali ad esempio l'istituzione di strutture amministrative e la retribuzione degli impiegati. L'attivazione della spesa non dipende – e questo potrebbe stupire – da chi ha approvato la legge. Non dipende da chi ha assunto la decisione politica, bensì da chi ha responsabilità attuative.

Nella legislazione fiscale – come nella legislazione in generale – è lo Stato a predominare: quasi tutte le leggi in materia fiscale sono leggi federali, ma le più importanti sono soggette ad assenso del Bundesrat. Se al Bundesrat 35 dei 69 votanti sono contrari, la legge non passa; in tal caso, lo Stato non può far valere la propria competenza.

Molto più interessante o almeno altrettanto interessante è la questione relativa ai diversi tipi di imposte e al modo in cui viene ripartito il gettito derivante dai singoli tipi di imposta.

Prima domanda: chi regola il gettito fiscale e qual è realmente il suo volume? Seconda domanda: una volta che le risorse sono confluite nelle casse dello Stato, come vengono suddivise tra livello federale e Länder?

Se osserviamo le imposte in generale, constatiamo che se esistono alcune imposte federali, queste non sono poi così importanti. Prima, ad esempio, avevamo i dazi doganali, i quali, oggi, nell'Unione europea, non hanno più significato. Ci sono però le imposte sui consumi, come l'imposta sui tabacchi, l'imposta sugli oli minerali o l'imposta sulle assicurazioni: sono tutte imposte federali, il cui ricavato va allo Stato. Tuttavia, queste imposte rappresentano solamente tra il 2 e il 7% di tutto il gettito fiscale: non svolgono, pertanto, un ruolo centrale.

A livello dei Länder la situazione è ancora più debole: i Länder hanno pochissimi tributi propri. Tra questi si annoverano in particolare la tassa di circolazione, le cui entrate si aggirano intorno agli 8-9 miliardi, quindi solamente il 2% del gettito fiscale, e l'imposta di successione (circa 4 miliardi): si tratta di imposte secondarie.

Le imposte decisive sono le cosiddette imposte comuni: esse spettano sia allo Stato che ai Länder. Queste imposte rendono annualmente dai 150 ai 170 miliardi di euro: tra di esse rientrano l'imposta sui salari e sul reddito, e l'imposta sul fatturato (o imposta sul valore aggiunto). Circa il 30-35% del gettito fiscale dello Stato deriva da ciascuna di queste imposte (complessivamente quindi il 60-70%): per questo motivo, mi concentrerò principalmente su cosa succede a queste ingenti risorse che affluiscono nelle casse dello Stato sotto forma di imposte comuni.

Ovviamente si presenta anche l'interrogativo: cosa ricevono i comuni? Da dove provengono le loro entrate? I comuni percepiscono una parte delle imposte, secondo quanto stabilito dalla Costituzione e dalla legge. Vorrei portare due esempi riguardanti l'imposta sui salari

e sul reddito, nonché l'imposta sulle persone giuridiche. Tale imposta (nel 2007 pari a 23,6 miliardi di euro) viene suddivisa al 50%. Per quanto riguarda l'imposta sui salari e sul reddito (nel 2007 pari a 153,4 miliardi di euro), il 15% va innanzitutto ai comuni – è una quota considerevole – mentre Stato e Länder si suddividono il gettito restante, rispettivamente 42,5% e 42,5%.

Secondo esempio: l'imposta sul fatturato. Qui la situazione diventa più complicata: lo Stato riceve il 53% dell'imposta sul fatturato che nel 2007 ha prodotto 170 miliardi di euro, rappresentando così la fonte principale di entrate. Questo 53% di spettanza del livello federale non è completamente realistico, poiché il 13% è destinato all'Unione europea, e il 40% rimane allo Stato.

Il 44,86% – diciamo il 45% – va ai Länder, e i comuni ricevono il 2%. Ho descritto sinora soltanto il primo livello di ripartizione, la cosiddetta ripartizione verticale, ovvero quella tra livello federale e Länder. Ora la questione diventa più complicata: in che modo i 16 Länder si suddividono le imposte tra di loro? Cosa accade ai Länder deboli? Cosa accade ai Länder forti? Ed ecco che bisogna osservare ancora una volta singolarmente i diversi tipi di imposte. Innanzitutto enuncio il principio secondo il quale è distribuita l'imposta sui salari e i redditi: si tratta del cosiddetto principio del "gettito locale", secondo cui nel luogo in cui si forma la base dell'imposta avviene anche la riscossione da parte degli uffici finanziari del Land. Ma è chiaro che, nel caso di centri come Francoforte sul Meno (l'Assia è estremamente forte dal punto di vista fiscale), si ha un elevato gettito locale, mentre nel Meclemburgo-Pomerania Anteriore, un Land costiero e piatto, in cui una parte considerevole delle entrate deriva dal turismo

e dall'agricoltura, il gettito locale è molto basso. Il nostro sistema ha previsto quindi un meccanismo di perequazione articolato su quattro livelli, per suddividere le entrate, con una certa misura di equità, tra i Länder con un gettito locale debole e quelli con un gettito locale forte. Innanzitutto, per quanto riguarda l'imposta sul fatturato, quindi l'imposta da cui deriva il gettito maggiore, vengono attribuite quote addizionali a quei Länder nei quali l'imposta sul salario e sul reddito produce risultati inferiori alla media: in tal caso, i Länder ricevono cosiddette quote integrative dell'imposta sul fatturato (livello 1). Tali quote integrative, che svolgono un ruolo marginale nel dibattito pubblico, sono in realtà cospicue, poiché esse hanno un ordine di grandezza di 12-13 miliardi, in una quota destinata ai Länder pari a 65-70 miliardi. Ciò significa che con riferimento all'imposta sul fatturato, ovvero il tipo di imposta da cui deriva il gettito maggiore, 12-13 miliardi vengono innanzitutto distribuiti ai Länder che hanno un risultato al di sotto della media per gli altri tipi di imposta. Sembra confuso, ma è un sistema ben ponderato. L'obiettivo, laddove vale il principio del gettito locale, quindi in particolare per l'imposta sul salario e sul reddito, è pertanto raggiungere una perequazione *a priori*, grazie all'imposta sul fatturato. E mentre per l'imposta sul reddito delle persone giuridiche e l'imposta sui salari e sul reddito delle persone fisiche sono già fissate le percentuali di suddivisione delle entrate tra Stato e Länder, nel caso dell'imposta sul fatturato si ha una negoziazione continua: ogni anno o ogni due anni viene fissata nuovamente la percentuale dell'importo che spetta allo Stato, ai Länder e ai comuni, a seconda del "fabbisogno". E ovviamente si discute su cosa si intenda per fabbisogno.

Ma torniamo alle quote integrative dell'imposta sul fatturato, che – come già detto – vengono distribuite nel primo livello. In tal modo si raggiunge un certo grado di perequazione, ancora non sufficiente. Successivamente (livello 2) si ha la perequazione tra i Länder stessi, ai fini della quale i Länder vengono paragonati ad un livello “virtuale” e artificiale del 100%: cioè si fa pari a 100 il livello che i Länder raggiungerebbero facendo la media tra i Länder più ricchi e quelli più poveri. A questo punto i Länder che superano 100 devono mettere qualcosa sul piatto, mentre i Länder che sono al di sotto di 100 ottengono qualcosa. Questo è il secondo livello di perequazione. Si parla comunque di un importo di 7-8 miliardi di euro. Terzo passo: se si paragonano questi Länder dopo la perequazione finanziaria, si constata che molti rimangono al di sotto del 100 e altri superano 100. Allora lo Stato può prevedere cosiddetti trasferimenti integrativi. Ciò significa che lo Stato (livello 3) devolve ora delle risorse provenienti dalle casse erariali. Nella perequazione finanziaria tra i Länder, le risorse provenivano dalle quote dei Länder.

In Germania siamo comunque consapevoli del fatto che, per quante misure perequative possano essere attuate, continuiamo ad avere Länder deboli, in particolare quelli della Germania dell'Est, ovvero della ex RDT. Sono passati quasi venti anni dalla riunificazione della Germania, ma finora questi Länder non sono riusciti a decollare a causa dei loro particolari problemi strutturali. Pertanto, i Länder orientali, o i cosiddetti nuovi Länder, percepiscono anche dei trasferimenti speciali; tale “patto di solidarietà” (livello 4) ha, però, un termine, ed è stato negoziato in un equilibrio politico alquanto complesso. Attualmente sono previsti 10 miliardi di euro all'anno,

che i 5 nuovi Länder ricevono in aggiunta a tutte le altre misure perequative. Ciò comporta che si sia creato un certo malcontento tra i Länder occidentali più deboli – ovviamente esistono anch'essi, come ad esempio lo Schleswig-Holstein all'estremo nord del paese. Si tratta di una vivace polemica, superata definitivamente nel 2001-2002 dopo negoziati durati tre anni, al termine dei quali si è deciso che questo patto sarebbe stato rinnovato un'altra volta. C'è stato, infatti, il primo patto di solidarietà, durato 10 anni, dal 1994 al 2004, e ora abbiamo il secondo patto di solidarietà, che decorre dal 2005 al 2018. Complessivamente si tratta di una cifra pari a 106 miliardi di euro: una somma ingente per questi 5 Länder. Tale importo è in progressiva diminuzione: attualmente sono ancora 10 miliardi, nel 2009 saranno 9,5 miliardi e poi si arriverà lentamente a 2 miliardi di euro (nel 2018). Tuttavia, alcuni primi ministri dei Länder orientali hanno già espresso la loro perplessità sul fatto che nel 2018 i 5 Länder potranno usufruire solamente della perequazione finanziaria generale, senza ulteriori trasferimenti.

Esistono, inoltre, anche altri strumenti, come i compiti di interesse comune, introdotti alla fine degli anni Sessanta: ad esempio, nell'ambito della ricerca scientifica lo Stato e i Länder possono collaborare in via eccezionale, e in tal caso lo Stato stanziava ulteriori 4 miliardi.

In conclusione, posso constatare che, se si calcolassero le entrate dei Länder orientali sulla base del gettito fiscale originario, essi riceverebbero solo il 40-50% delle risorse, mentre quelli occidentali otterrebbero dal 110 al 130%. Calcolando i primi tre livelli di perequazione, i Länder occidentali deboli sarebbero al 98-99% e i Länder orientali sarebbero anch'essi al 98-98,5%, e i Länder occidentali

forti del sud, come la Baviera, il Baden-Württemberg e l'Assia, arriverebbero a godere del 105-106% dei fondi complessivi. In tal modo avviene una perequazione ampia, ancorché incompleta. Per i nuovi Länder, però, è previsto anche l'ulteriore trasferimento finanziario (limitato nel tempo) del patto di solidarietà.

Concludo limitandomi ad accennare a due questioni sulle quali potrei tornare in seguito, se auspicato: l'assunzione del credito, l'indebitamento e l'amministrazione finanziaria.

Arrivo alla conclusione. A mio parere il tentativo di rendere sostenibile il federalismo, anche da un punto di vista finanziario, e di realizzare una perequazione tra i Länder deboli e quelli forti è in certa misura riuscito, ma è oggetto di costante confronto politico tra i diversi soggetti. In tal senso, deve essere ripensato e verificato nel tempo. E quando osservo l'attuale crisi globale dei mercati finanziari, che ora ha raggiunto anche l'Europa, penso di poter affermare che anche i progetti più belli che ho citato all'inizio del mio intervento, ad esempio la limitazione dell'indebitamento statale – progetti che attualmente sono in fase di elaborazione e discussione in seno alla seconda commissione sul federalismo – forse domani dovranno essere concepiti in maniera completamente diversa.

Grazie per l'attenzione, e resto a vostra disposizione per eventuali domande.

EMMANUELE FORLANI, *Coordinatore dell'Intergruppo Parlamentare per la Sussidiarietà*. Ringrazio Rainer Holtschneider, Consigliere del Gruppo SPD sulla

modernizzazione del sistema federale al Bundestag.

Do la parola a Fernando Navarrete, Direttore delle politiche pubbliche della Fondazione FAES.

FERNANDO NAVARRETE

Direttore delle politiche pubbliche della Fondazione FAES

Nel mio intervento esporrò alcuni elementi di sintesi sul federalismo fiscale e l'esperienza spagnola.

Fondamento economico del decentramento e del federalismo fiscale

- Il decentramento dell'erogazione dei servizi pubblici può consentire di soddisfare meglio le necessità a livello regionale;
- può contribuire ad un uso più efficiente delle risorse pubbliche grazie ad una maggiore vicinanza al cittadino;
- può comportare sia vantaggi che svantaggi.

Vantaggi del decentramento:

- le regioni, grazie alla loro maggior vicinanza all'amministrato, possono avere maggiori informazioni e incentivi a fornire ai cittadini i servizi da loro richiesti;
- possono essere più efficienti, a patto che non esistano esternalità o economie di scala;
- crescono la trasparenza, l'innovazione e la qualità delle politiche;
- la concorrenza normativa e fiscale tra le regioni è stimolata, a beneficio della libertà di scelta dei

cittadini.

Svantaggi del decentramento:

- complica il raggiungimento di un equilibrio ottimale tra efficienza ed equità perché, producendo un sistema compartimentato, fa sì che le politiche di redistribuzione interpersonale a livello regionale non coincidano con la redistribuzione a livello nazionale (la quale implica trasferimenti da regione a regione);
- accentua la pressione dei gruppi di interesse sui soggetti pubblici, nonché il rischio che i regolatori soccombano a tale pressione. In alcune funzioni pubbliche, la distanza dall'amministrato può tornare a vantaggio dell'interesse generale;
- comporta il rischio di una dilatazione del settore pubblico. Qualsiasi processo di decentramento esige una ristrutturazione delle competenze e delle risorse dei diversi livelli di governo che implica trasferimenti di personale e programmi di formazione e aggiornamento; infatti, nel sistema di erogazione dei servizi pubblici, non si verifica solo un trasferimento di competenze, bensì anche di funzioni. In questo processo di assestamento, occorre evitare le duplicazioni che, alla lunga, oberano il sistema con una burocrazia dispendiosa e che ne impedisce il corretto funzionamento. Generalmente, il governo centrale si fa carico in sostanza della programmazione strategica, della regolamentazione e della supervisione, mentre i livelli di governo "subcentrali" si dedicano principalmente a funzioni

- di pianificazione operativa ed esecutiva;
- il decentramento può determinare la perdita degli effetti di ricaduta di determinate politiche pubbliche, nonché l'insorgere di "effetti frontiera" nella qualità e quantità dei servizi pubblici offerti da due governi regionali limitrofi. Tali effetti non sono di facile assimilazione sul piano sociale, a meno che non si approntino dei piani statali per garantire l'accesso ai servizi pubblici a tutti i cittadini;
- con il decentramento può esservi un problema di scala insufficiente. Per certe politiche si manifesta l'esigenza che l'amministrazione centrale appronti un sistema di coordinamento, onde garantire il volume ottimale di produzione di determinati servizi pubblici (ad es. centri specializzati per il trattamento delle malattie rare, ecc.).

Conclusioni:

- le modifiche nella ripartizione delle competenze devono basarsi su un'analisi costi-benefici che può variare nel tempo a seguito di innovazioni tecnologiche o mutamenti nel profilo della domanda;
- l'analisi non deve essere di natura puramente politica, bensì includere la razionalità economica;
- le economie esterne, l'equità e i costi di gestione esigono un alto grado di coordinamento.

Struttura e origini del decentramento in Spagna

Il processo di decentramento in Spagna e la ripartizione

delle competenze hanno inizio con il modello delle Comunità autonome sancito dalla Costituzione spagnola del 1978. È stato un processo comparativamente rapido e di ampio respiro, che ha comportato un livello di decentramento delle entrate e della spesa maggiore persino di quello di molti Paesi dalla struttura politica federale. Basti dire che nel 1978 le amministrazioni centrali gestivano il 91% della spesa pubblica, mentre, secondo il bilancio preventivo nazionale del 2007, ora ne gestiscono solo il 51%.

EVOLUZIONE RECENTE DELLA SPESA CONSOLIDATA DEL SETTORE PUBBLICO

| ANNO | TOTALE | STATO | SERVIZI SOCIALI | AMMIN. CENTRALI | COMUNITÀ AUTONOME | COMUNITÀ LOCALI | AMMIN. TERRIT. |
|------|--------|-------|-----------------|-----------------|-------------------|-----------------|----------------|
| 1995 | 100 | 34,50 | 33,60 | 68,10 | 20,70 | 11,20 | 31,90 |
| 1996 | 100 | 32,30 | 34,20 | 66,50 | 22,20 | 11,30 | 33,50 |
| 1997 | 100 | 30,60 | 34,80 | 65,40 | 22,70 | 11,90 | 34,60 |
| 1998 | 100 | 29,80 | 34,20 | 64,00 | 23,50 | 12,50 | 36,00 |
| 1999 | 100 | 27,40 | 34,50 | 61,90 | 25,00 | 13,10 | 38,10 |
| 2000 | 100 | 25,60 | 34,60 | 60,20 | 27,00 | 12,80 | 39,80 |
| 2001 | 100 | 24,90 | 34,60 | 59,50 | 27,60 | 12,90 | 40,50 |
| 2002 | 100 | 24,30 | 31,80 | 56,10 | 31,00 | 12,90 | 43,90 |
| 2003 | 100 | | | 53,50 | 33,40 | 13,10 | 46,50 |
| 2005 | 100 | 23,50 | 29,50 | 53,00 | | | 47,00 |
| 2007 | 100 | 22,00 | 29,00 | 51,00 | 36,00 | 13,00 | 49,00 |

**DECENTRAMENTO COMPARATO
DELLA SPESA PUBBLICA**

| PAESE | LIVELLO CENTRALE | LIVELLO REGIONALE | LIVELLO LOCALE |
|----------------------|-------------------------|--------------------------|-----------------------|
| Federali | 54,7 | 28,3 | 17,0 |
| Germania | 63,5 | 20,5 | 16,0 |
| Austria | 67,2 | 17,0 | 15,8 |
| Canada | 40,3 | 41,4 | 18,3 |
| Stati Uniti | 53,5 | 22,5 | 24,0 |
| Svizzera | 50,4 | 28,7 | 20,9 |
| Unitari | 77,0 | | 23,0 |
| Francia | 81,6 | | 18,4 |
| Paesi Bassi | 78,3 | | 21,7 |
| Italia | 73,8 | | 26,2 |
| Irlanda | 74,8 | | 25,1 |
| Regno Unito | 77,9 | | 22,1 |
| Spagna (2003) | 53,5 | 33,4 | 13,1 |

Ragioni storiche fanno sì che il modello di federalismo fiscale spagnolo sia duale. Esistono, infatti, Comunità autonome a statuto ordinario, e due casi nei quali vige un modello statutario che continua la tradizione dei *fueros* (statuti) dell'Antico Regime.

- Il Paese Basco e la Comunidad Foral di Navarra dispongono dell'autorità di mantenere, stabilire e regolamentare il proprio regime tributario.

- Sono di loro spettanza la gestione, la liquidazione, la riscossione e l'ispezione di gran parte delle imposte statali.
- La riscossione di tali imposte è effettuata dai suddetti enti territoriali. La Comunità autonoma, a sua volta, contribuisce al finanziamento degli oneri generali dello Stato dei quali essa non si è fatta carico attraverso una somma denominata *cupo* (quota) o *aportación* (contributo) che tiene conto del costo delle competenze esercitate dall'amministrazione centrale.

Il livello di competenze raggiunto dalle Comunità autonome è molto elevato, com'è possibile riscontrare nei livelli di spesa pubblica che gestiscono. Di fatto, l'articolo 149 della Costituzione spagnola stabilisce gli ambiti di competenza esclusiva dello Stato centrale, lasciando aperta la possibilità che qualsiasi competenza non esplicitamente indicata possa essere esercitata dalle Comunità autonome, qualora lo specificino nel proprio statuto di autonomia.

Ai sensi dell'articolo 149 della Costituzione spagnola, allo Stato spetta la competenza esclusiva nei seguenti ambiti:

- La disciplina delle condizioni indispensabili a garantire l'uguaglianza di tutti i cittadini spagnoli nell'esercizio dei loro diritti e nell'adempimento dei loro doveri costituzionali.
- La legislazione sulla nazionalità, l'immigrazione, l'emigrazione, lo *status* degli stranieri e il diritto di asilo.

- I rapporti internazionali.
- La difesa e le forze armate.
- L'amministrazione della giustizia.
- La legislazione commerciale, penale e penitenziaria.
- La legislazione del lavoro, fatta salva la sua attuazione da parte degli organi delle Comunità autonome.
- La legislazione civile, fatti salvi il mantenimento, la modifica e lo sviluppo, da parte delle Comunità autonome, dei diritti civili, statutari (*forales*) o speciali, là dove esistano.
- La legislazione sulla proprietà intellettuale e industriale.
- Il regime doganale e tariffario e il commercio estero.
- Il sistema monetario: valute, cambi e convertibilità; i fondamenti dell'assetto del sistema creditizio, bancario e assicurativo.
- I principi fondamentali e il coordinamento della pianificazione generale dell'attività economica.
- La finanza e il debito pubblico.
- La promozione e il coordinamento della pianificazione generale della ricerca tecnica e scientifica.
- La vigilanza sanitaria delle frontiere nazionali. Le basi e il coordinamento generale del sistema sanitario. La legislazione sui prodotti farmaceutici.
- La legislazione fondamentale e il regime economico della previdenza sociale.
- Le basi del regime giuridico delle pubbliche

amministrazioni e del regime statutario dei loro dipendenti.

- Le ferrovie e i trasporti via terra che attraversino il territorio di più di una Comunità autonoma. Gli aeroporti di interesse generale.
- La legislazione, gestione e concessione di risorse idriche e del loro sfruttamento a beneficio di più di una Comunità autonoma, e l'autorizzazione a costruire impianti idroelettrici quando il corso d'acqua o il suo sfruttamento interessino un'altra Comunità.
- La legislazione fondamentale per la tutela dell'ambiente.
- Le opere pubbliche d'interesse generale, o la cui realizzazione interessi più di una Comunità autonoma.
- La pubblica sicurezza, fatta salva la possibilità, per le Comunità autonome, di costituire proprie forze di polizia.
- La disciplina delle condizioni per il conseguimento, il rilascio e il riconoscimento dei titoli accademici e professionali.
- Le norme fondamentali in materia di istruzione.
- La statistica per fini statali.
- L'autorizzazione a indire consultazioni popolari mediante referendum.

Le materie non espressamente attribuite da questa Costituzione allo Stato possono spettare alle Comunità autonome in virtù dei loro statuti rispettivi. La competenza nelle materie che non siano fatte proprie dagli statuti di autonomia spetta allo Stato.

Fasi evolutive del meccanismo di finanziamento delle competenze delle Comunità autonome

Parallelamente al processo di trasferimento delle competenze, è andato modificandosi il meccanismo di finanziamento delle stesse per le Comunità autonome a statuto ordinario. In ottemperanza all'art. 157 della Costituzione spagnola, le risorse di cui dispongono le Comunità autonome risultano così composte:

- Imposte cedute totalmente o in parte dallo Stato; imposte addizionali a quelle statali e altre partecipazioni alle entrate dello Stato.
- Imposte, tasse e contributi speciali propri.
- Trasferimenti da un Fondo di compensazione interterritoriale e altri stanziamenti a carico del bilancio generale dello Stato.
- Profitti ricavati dal proprio patrimonio o da entrate di diritto privato.
- Proventi delle operazioni creditizie.

Nell'ambito del processo di decentramento si possono individuare le seguenti fasi o modelli di finanziamento, il cui tratto comune è l'erogazione di sempre nuovi fondi da parte dello Stato (sebbene non vengano necessariamente trasferite nuove competenze), poiché le Comunità autonome esigono quanto meno il mantenimento dello status quo finanziario.

Fase del costo effettivo: 1980-1986. Il fabbisogno di finanziamento di ciascuna Comunità autonoma è definito in termini di costo effettivo (di personale, di

funzionamento, di recupero dell'investimento) dei servizi erogati dallo Stato prima del trasferimento. Le necessità di finanziamento si evolvono in base alla crescita del costo effettivo dell'esercizio di queste competenze da parte dello Stato centrale, laddove ancora le esercita. Il fabbisogno è coperto mediante la riscossione dei tributi ceduti dallo Stato e delle tasse a copertura dei servizi trasferiti, nonché mediante una partecipazione alle entrate dello Stato. Il Fondo di compensazione interterritoriale (FCI) finanzia i nuovi investimenti. Si trattava di un finanziamento condizionato alla prestazione dei servizi, con una dinamica legata ai costi dell'amministrazione centrale, il che non incentivava i guadagni d'efficienza nella spesa. Tale dinamica si esaurisce una volta completato il trapasso delle competenze.

Fase dell'autonomia di spesa: 1987-1991 e 1992-1996. Partendo dal fabbisogno totale di finanziamento delle Comunità autonome nel 1986 calcolato secondo il sistema precedente, e garantendo ad ogni singola Comunità autonoma un finanziamento non inferiore a quello di tale sistema, il volume totale delle risorse è ridistribuito in base a variabili che pongono la domanda di servizi pubblici in rapporto con i costi di erogazione (p. es. la popolazione, l'insularità, la superficie, il numero di centri abitati, la ricchezza relativa, la pressione fiscale). Il Fondo di compensazione interterritoriale seguita ad essere un tipo di finanziamento condizionato alla spesa per investimenti il quale, a partire dal 1992, è attribuito solo alle Comunità autonome rientranti nell'obiettivo 1 dell'Unione europea. Il finanziamento si evolve in maniera dinamica, parallelamente al tasso di crescita delle entrate

tributarie dell'amministrazione statale.

Fase dell'autonomia del gettito: 1997-2001. Partendo dal fabbisogno di finanziamento di ciascuna Comunità autonoma nel 1996 – alla maniera del sistema precedente – si crea un canale di finanziamento incondizionato costituito dai tributi ceduti, dalle tasse a copertura dei servizi, dal 15% dell'imposta sul reddito e da una percentuale di partecipazione alle entrate dello Stato. L'evoluzione nel tempo di questo canale è però subordinata ad alcune "garanzie" che stravolgono il concetto di autonomia: ad esempio il fatto che le risorse trasferite nell'ambito dell'IRPEF debbano crescere almeno quanto il PIL nominale, o che il finanziamento *pro capite* di qualsiasi Comunità autonoma non possa essere inferiore al 90% della media. Il Fondo di compensazione interterritoriale seguita ad essere un tipo di finanziamento condizionato.

Sistema odierno: 2002-2008. Pur essendo nato con una vocazione alla permanenza, attualmente se ne sta discutendo la riforma a causa di pressioni politiche di taglio nazionalista e del forte aumento della domanda di servizi sociali di base erogati dalle Comunità autonome (sanità, istruzione e servizi sociali). Ciò si deve sia alla pressione migratoria che alla forte sensibilità delle entrate delle Comunità autonome all'andamento ciclico dell'economia, attualmente molto negativo.

Il sistema parte, alla maniera del sistema precedente, dal fabbisogno globale di finanziamento delle Comunità autonome nel 1999. Tale volume è suddiviso in tre blocchi in base a variabili di ripartizione che, ancora

una volta, pongono la domanda di servizi in rapporto con i costi di erogazione (si veda la tabella sottostante), con alcuni “assestamenti” aggiuntivi che, come in ogni rinegoziazione, tengono conto dei fondi addizionali forniti dall’amministrazione centrale per chiudere la trattativa.

**Tabella 1:
Calcolo del fabbisogno di spesa delle Comunità Autonome a
statuto ordinario a competenze omogenee nell’anno base del
sistema attuale (1999) (in milioni di euro del 1999)**

| | competenze comuni | sanità | servizi sociali | totale |
|---|---|--|-------------------------|---|
| 1. importo da dividere per la formula | 29.303 | 23.076 | 758 | 53.137 |
| 2. criteri di divisione (incidenza) | fisso per Comunità autonoma (2,03%) popolazione (92,09%) insularità (0,59%) superficie (4,11%) centri abitati (1,18%) | popolazione protetta (75%) popolazione > 65 (24,5%) insularità (0,50%) | popolazione > 65 (100%) | fisso per Com. autonoma (1,12%) popolazione (50,79%) popolazione protetta (32,57%) popolazione > 65 (12,07%) insularità (0,54%) superficie (2,27%) centri abitati (0,65%) |
| aggiustamenti: | | | | |
| 3. garanzia di standard minimi | 291 | 360 | 41 | 691 |
| 4. fondi specifici | 198 | 224 ¹ | | 422 |
| 5. modulazioni | -845 | | | -845 |
| 6. aggiustamenti per competenze trasferite | | 144 | | 144 |
| 7. totale degli aggiustamenti | -356 | 727 | 41 | 412 |
| 8. totale dei finanziamenti | 28.948 | 23.803 | 798 | 53.549 |
| 9. incidenza sul totale | 54,1% | 44,5% | 1,5% | 100,0% |
| 10. incidenza sul PIL delle Comunità autonome a statuto ordinario | 5,60% | 4,60% | 0,15% | 10,35% |
| 11. finanziamenti escluso il fondo IT | 28.948 | 23.579 | 798 | 53.325 |

Fonte: De la Fuente, Àngel e María Gundín, 2007

¹ Fondo per l’invalidità temporanea (fondo IT). Questo fondo è escluso dal finanziamento altrove nel presente lavoro in quanto, a differenza delle altre voci qui considerate, trattasi di un finanziamento condizionato gestito dalla Tesoreria generale della Previdenza sociale e destinato ad un uso molto specifico (il controllo delle frodi relative ai sussidi per invalidità temporanea).

Una volta determinato, mediante le formule di ripartizione, il fabbisogno di finanziamento delle singole Comunità autonome, lo si raffronta con le fonti di gettito da tributi ceduti (si veda la tabella sottostante) e le tasse a copertura dei servizi erogati; a compensare la differenza interviene un *Fondo de suficiencia* che opera mediante dei trasferimenti – positivi o negativi – da parte dello Stato.

**QUADRO RIASSUNTIVO DELLA SITUAZIONE RELATIVA ALLA
CESSIONE DI TRIBUTI DALLO STATO ALLE COMUNITÀ AUTONOME**

| IMPOSTA | GETTITO | NORMATIVA | GESTIONE |
|---|---|-------------------|--|
| NON CEDUTE | | | |
| 1. Imposta sul traffico estero | Stato/UE | Stato/UE | AEAT (Agencia Estatal de la Administración Tributaria) |
| 2. Imposta sulle società | Stato | Stato | AEAT |
| 3. IRNR (Imposta sul reddito dei non residenti) | Stato | Stato | AEAT |
| 4. Imposta sui premi assicurativi | Stato | Stato | AEAT |
| CEDUTE PARZIALMENTE O CONDIVISE | | | |
| 1. IVA | condivisa (35% alle Comunità autonome) | Stato | AEAT |
| 2. Imposte speciali di fabbricazione | condivisa (40% alle Comunità autonome) | Stato | AEAT |
| 3. IRPEF | condivisa (33% alle Comunità autonome) | condivisa | AEAT |
| CEDUTE TOTALMENTE | | | |
| 1. Imposta sull'energia elettrica | Comunità autonome | Stato | AEAT |
| 2. IEMDT (Imposta speciale su determinati mezzi di trasporto) | Comunità autonome | condivisa | AEAT |
| 3. IVMDH (Imposta sulla vendita al dettaglio di determinati idrocarburi) | Comunità autonome | condivisa | AEAT |
| CEDUTE TOTALMENTE TRADIZIONALI | | | |
| 1. Imposta sul patrimonio | Comunità autonome | condivisa | Comunità autonome insieme all'AEAT |
| 2. Imposta sulle trasmissioni patrimoniali (ITP) e sugli atti giuridici documentati (AJD) | Comunità autonome | condivisa | Comunità autonome |
| 3. ISD (Imposta sulle successioni e donazioni) | Comunità autonome | condivisa | Comunità autonome |
| 4. Imposta sul gioco d'azzardo | Comunità autonome | condivisa | Comunità autonome |
| 5. Tasse a copertura di servizi trasferiti alle Comunità autonome | Comunità autonome | Comunità autonome | Comunità autonome |

La dinamica del Fondo di sufficienza (positivo o negativo) segue l'andamento del tasso di crescita del gettito tributario dello Stato.

Il sistema è integrato da un Fondo di compensazione interterritoriale destinato alla spesa per investimenti nelle Comunità autonome con un reddito *pro capite* inferiore alla media nazionale.

Come si è potuto notare dalle cifre, e dal rilievo loro assegnato in questa presentazione, il decentramento in Spagna si è realizzato principalmente attraverso le Comunità autonome, piuttosto che a livello locale.

Alcune lezioni e raccomandazioni fondate su un'analisi critica dell'esperienza spagnola

Il criterio al quale s'informa il sistema di decentramento deve essere il cittadino e non il territorio. Il cittadino-contribuente-utente deve occupare il centro del sistema, e questo deve assicurare che ad ogni sua necessità e ad ogni suo diritto provveda il livello di governo meglio attrezzato per soddisfarli.

L'amministrazione centrale deve disporre degli strumenti sufficienti a garantire un equilibrio adeguato, che renda compatibili l'unità e la diversità.

Occorre dotare le diverse amministrazioni di un personale dal profilo adatto alle nuove funzioni, e approfittare del processo di decentramento per trasferire al settore privato quelle parti del processo di produzione dei servizi pubblici in cui possano aversi dei recuperi

d'efficienza, senza però compromettere la garanzia e la responsabilità pubbliche della loro erogazione.

Il sistema deve promuovere una sana concorrenza istituzionale, normativa e fiscale, che permetta di offrire un ventaglio di offerte di servizi pubblici rivolti a tutti i cittadini.

Il sistema deve concedere ai cittadini un massimo di possibilità di scelta, così che possano accedere ai servizi che meglio si adattano alle loro necessità, e lo Stato deve essere il garante di tale libertà del cittadino. Lo Stato deve poter garantire, attraverso un “sistema di garanzie statali”, che tutte le amministrazioni siano al servizio dei cittadini. In tal modo ciascun cittadino, indipendentemente dal proprio luogo di residenza, dovrebbe vedersi garantito l'accesso in condizioni di eguaglianza a qualsiasi servizio pubblico essenziale offerto da qualsiasi governo subcentrale.

Il sistema deve permettere ad ogni governo subcentrale di raggiungere, se così desidera, lo stesso grado di competenze e di ricavare il proprio finanziamento da un sistema comune. Occorre quindi evitare i modelli duali, fonte di risentimenti e frustrazioni.

Nel caso spagnolo, il processo di decentramento è ricaduto oltremisura sulle Comunità autonome, trascurando un po' l'amministrazione locale. Bisogna invece raggiungere un adeguato equilibrio verticale fra i tre livelli dell'amministrazione. A tal fine, è necessario instaurare un sistema globale di finanziamento per tutti gli enti subcentrali (locali e regionali), altrimenti

l'amministrazione centrale subirà una duplice pressione che finirà per incidere sull'efficace assolvimento delle sue funzioni.

La corresponsabilità fiscale esige un processo trasparente che consenta ai cittadini di visualizzare l'azione di riscossione da parte degli enti subcentrali. È quindi importante che il finanziamento di tali enti non si basi in misura prevalente su trasferimenti dall'amministrazione centrale, né sulla partecipazione al gettito di imposte statali, bensì su tributi propri o su entrate regionali chiaramente differenziate da quelle statali per le principali figure impositive (società, reddito delle persone fisiche, IVA). In questo modo, inoltre, si raggiungerebbe il duplice obiettivo di garantire l'uguaglianza nella definizione della base imponibile (riducendo i costi dell'adempimento normativo), e di far sì che il paniere di tributi su cui si fonda il finanziamento delle Comunità autonome sia equilibrato (abbia cioè la stessa risposta al ciclo economico delle entrate statali).

I governi subcentrali non devono essere percepiti come lo strumento per ottenere i redditi dei cittadini di altre regioni o come generatori di discriminazioni. Per questo motivo è preferibile un sistema imperfetto ma trasparente, rispetto ad uno più complesso ma inintelligibile per i cittadini, a meno che le differenze interregionali nei costi di erogazione dei servizi pubblici non giustifichino l'introduzione di una maggior complessità e di una minor trasparenza.

Il sistema dovrebbe fornire a tutti i governi subcentrali

un finanziamento che permetta loro, senza avvalersi della propria potestà normativa per modificare le aliquote impositive, di finanziare, sempre che lo desiderino, un portafoglio di servizi pubblici essenziali per i quali lo Stato centrale garantisce ai cittadini un accesso paritario. In tal modo la responsabilità o il merito per una maggiore o minore efficienza nella spesa o nelle decisioni su aumenti e riduzioni delle tasse sarebbero attribuiti al livello di governo preposto. Si tratterebbe di raggiungere un sistema perequativo che, in assenza di decisioni discrezionali sulla potestà normativa in materia fiscale, fosse in grado di creare condizioni di uguaglianza nell'offerta dei propri servizi fra tutte le regioni, a prescindere dal loro livello di reddito. In questo modo gli amministratori regionali sarebbero costretti a farsi carico, politicamente e finanziariamente, dei costi o dei benefici inerenti all'uso della propria potestà fiscale e alla propria efficienza relativa nella spesa.

Il sistema deve essere abbastanza trasparente da evitare la tentazione di occultare l'inefficienza relativa adducendo il pretesto di un finanziamento insufficiente.

Il processo di decentramento può comportare rischi per l'interesse generale attraverso un deterioramento dell'unità del mercato. Per evitarli, occorre dotare lo Stato di potenti meccanismi di coordinamento che lo rendano garante della libertà per tutti i cittadini di usufruire, indipendentemente dal luogo di residenza, della varietà normativa e di offerta di servizi pubblici presente su tutto il territorio nazionale.

La corresponsabilità fiscale deve anche tradursi nella partecipazione delle finanze subcentrali agli obiettivi macroeconomici di stabilità del bilancio.

Vi è infine la necessità di dare un adeguato inquadramento istituzionale al quadro multilaterale di negoziazione delle riforme e dei perfezionamenti del sistema, in modo da ridurre al minimo la necessità di apportare fondi dello Stato ad ogni ciclo negoziale, anche nei casi in cui non si verifica nessun nuovo trapasso di competenze.

EMMANUELE FORLANI, *Coordinatore dell'Intergruppo Parlamentare per la Sussidiarietà*. Grazie. Non voglio togliere tempo al Ministro Fitto – so che dovrà allontanarsi per presiedere la Conferenza Stato-Regioni – che ringrazio per aver partecipato, dunque gli cedo subito la parola.

INTERVENTI

RAFFAELE FITTO

Ministro per i rapporti con le Regioni

Ringrazio il Presidente Fini, l'Intergruppo Parlamentare per la Sussidiarietà e tutti gli intervenuti.

Ritengo opportuno, prima di addentrarmi in alcune considerazioni più specifiche sui contenuti del testo che il Governo ha varato in materia di federalismo fiscale nei giorni scorsi, cogliere l'occasione di queste due relazioni, che sicuramente riguardano contesti più avanzati sul tema del federalismo, quello tedesco e quello spagnolo, per svolgere una riflessione di carattere più generale sul tema che noi stiamo affrontando e discutendo.

Nei prossimi giorni inizierà l'iter parlamentare del disegno di legge delega sul federalismo fiscale, ma penso – recupero pienamente le considerazioni che il Presidente Fini ha svolto nella sua introduzione – che sia certamente importante inserire questo ragionamento all'interno di un quadro più ampio. Tale quadro dovrà prevedere almeno un'altra questione, dal punto di vista della legge ordinaria, ossia il Codice delle autonomie, e una cornice ben più ampia che è quella di una riforma costituzionale, all'interno della quale comprimere e chiarire alcune questioni che sicuramente sono oggetto delle riflessioni che faremo e che, al momento, rischiano di costituire dei punti di contrarietà o quantomeno di contraddizione rispetto alla piena attuazione del processo che vogliamo cercare di portare avanti.

Su tale questione penso che sia utile e importante fare una prima riflessione, anche in riferimento alle due relazioni che abbiamo ascoltato. Abbiamo potuto cogliere – lo dico in estrema sintesi – un modello, quello tedesco, che istituzionalmente ha un assetto coerente con il principio di federalismo e che, quindi, nella sua architettura istituzionale, ha una impostazione che consente una maggiore efficacia nell’ambito dell’attuazione del sistema.

Un’importante differenza va colta rispetto al modello spagnolo che, seppure con il richiamo specifico all’avvio di questa fase, al 1978, penso che ci consegni, nel confronto, due esperienze di regionalismo completamente differenti: un regionalismo molto forte che si è sviluppato in Spagna in questi anni e un regionalismo – lo dico anche per esperienza diretta e personale – molto più debole rispetto ai modelli degli altri Paesi, nei quali, pur avendo noi introdotto l’elezione diretta del Presidente della Regione e la modifica del Titolo V della Costituzione, cioè della parte relativa agli articoli dal 114 al 119, sicuramente non abbiamo un termine di confronto adeguato.

Tuttavia, le riflessioni che sono state svolte nelle due relazioni ci consentono di proseguire in un confronto che è metodologicamente alla base del testo che abbiamo varato; un testo che ha nel metodo un elemento fondamentale di discussione per indirizzare nel migliore dei modi gli obiettivi che sono inseriti all’interno di questo provvedimento.

Non ci sono dubbi sulla ineludibilità di procedere a un testo che, sul fronte della riorganizzazione del Codice delle autonomie, possa stabilire – anche in riferimento all’articolo 117 della Costituzione, secondo comma, lettera

p) – le funzioni fondamentali del sistema delle autonomie locali e possa intervenire nell’ambito di una riforma costituzionale su due aspetti molto importanti: quello delle cosiddette materie a legislazione concorrente, di cui all’articolo 117 della Costituzione (vi ha fatto riferimento anche il Presidente Fini nel suo intervento), e quello di un differente assetto del ruolo e delle funzioni del livello di governo e di interlocuzione tra Governo e sistema delle autonomie locali. Penso che si tratti di aspetti fondamentali anche per un ragionamento più ampio.

All’interno di tale ragionamento si inserisce questo disegno di legge delega che ha l’obiettivo dell’attuazione dell’articolo 119, della modifica del Titolo V.

Tale modifica, oltre ad alcuni punti fondamentali non attuati, come appunto l’articolo 119, contiene alcuni aspetti problematici che si inseriscono in questo quadro e che, anche dal confronto con ciò che abbiamo ascoltato negli interventi dei rappresentanti degli altri Paesi, rivelano le differenze che costituiscono l’assetto costituzionale fondamentale. Non è, infatti, di secondaria importanza il fatto di avere, nel nostro ordinamento, un certo numero di materie a legislazione concorrente rispetto alle quali – parlo anche come Ministro per i rapporti con le Regioni – mi tocca, ogni settimana, portare in Consiglio dei Ministri da due a quattro-cinque impugnative presso la Corte Costituzionale per dirimere il conflitto tra il sistema delle Regioni e il Governo.

Non intendo rivolgere una critica al sistema delle Regioni, anche perché non ho difficoltà ad ammettere che anche i Governi centrali invadono regolarmente, sulla base della Costituzione vigente, le competenze che sono attribuite alle Regioni.

Si determina così un conflitto di carattere costituzionale che paralizza il sistema Paese, se è vero, come è vero, che le materie a legislazione concorrente sono materie molto importanti in merito alle quali si rischiano di bloccare percorsi di sviluppo, di crescita e investimento che non sono marginali nel momento in cui indichiamo il percorso del federalismo fiscale come obiettivo da realizzare.

Il Codice delle autonomie, il disegno di legge sul federalismo fiscale e la riforma di carattere costituzionale sono tre tasselli fondamentali e decisivi sui quali è necessario intervenire. Il Governo lo farà a breve, in un analogo percorso metodologico che riguarda il federalismo fiscale, il fronte del Codice delle autonomie e quello della riforma costituzionale, per aprire un confronto ampio che possa dare risposte precise a queste questioni sostanziali e metodologiche.

Come è stato ricordato, al termine del mio intervento dovrò allontanarmi per presiedere la Conferenza unificata e la Conferenza Stato-Regioni. Questi sono i meccanismi che oggi regolano il rapporto tra il Governo centrale, le Regioni, le Province e i Comuni. In questo ambito, ad accompagnarci non è solamente un aspetto legislativo, ma talvolta anche il buonsenso, il dialogo e il ragionamento di carattere politico. Credo che questo rappresenti la negazione complessiva di un quadro di riferimento che, invece, dovrebbe indicare regole precise e chiare rispetto ad assetti costituzionali ed istituzionali, quindi legislativi, nel rapporto tra i diversi livelli dello Stato.

Questa premessa mi aiuta a entrare nel merito dei punti centrali che vorrei affrontare rispetto agli obiettivi che si pone il testo del federalismo fiscale e all'esigenza, emersa anche nelle relazioni che ho ascoltato, legata al principio

della responsabilizzazione dei pubblici amministratori, al principio dell'efficienza nell'erogazione delle prestazioni sul territorio nazionale e, soprattutto, al contenimento della spesa pubblica (un percorso che ci accompagna sempre, e forse mai come in questo momento) o quantomeno una sua totale riorganizzazione, al fine di migliorarne complessivamente la qualità. Le vicende di carattere internazionale certamente non ci consegnano un quadro semplice, dunque penso che si debba intervenire in modo abbastanza chiaro e diretto.

In questo contesto si inserisce questo disegno di legge. Le critiche che ad esso sono state rivolte hanno riguardato sostanzialmente la sua eventuale genericità. Vorrei procedere ora schematicamente, per dare alcune risposte ed esprimere alcune opinioni.

Ritengo che la genericità del provvedimento sia un punto importante, anche rispetto all'impostazione che abbiamo realizzato. La condivisione di principi di carattere generale fra tutti gli attori e i protagonisti del sistema istituzionale di questo Paese non mi sembra un segnale della genericità del provvedimento, ma rappresenta, a mio avviso, un primo importante punto di partenza.

Intendo qui valorizzare il metodo che è stato seguito, perché penso che sia utile e importante aver lavorato, con non poche difficoltà, per realizzare un testo che sostanzialmente è stato condiviso dall'intero sistema delle autonomie locali ed ha ricevuto il parere favorevole della Conferenza unificata, nell'ambito di un confronto costante che ci ha visto in questi mesi lavorare con i Presidenti delle Regioni, e delle Province e con i Sindaci, nei loro organismi di rappresentanza.

La seconda riflessione che vorrei esprimere riguarda un

tema – richiamato, peraltro, nell'intervento del Presidente Fini, ed è un richiamo che condivido pienamente – che trova risposte precise all'interno del testo. Mi riferisco ai limiti invalicabili che un testo di questa natura deve porsi: l'unità del nostro Paese, quindi le condizioni oggettive di tenuta dell'intero sistema Paese. Penso che, da questo punto di vista, il provvedimento dia risposte chiare e precise, laddove almeno in tre punti in modo evidente richiama livelli di garanzia che certamente non mettono in alcun modo in discussione il discorso della unitarietà del nostro Paese e dell'uniformità dell'azione che si porta avanti in questa direzione.

Il primo punto è il richiamo evidente all'articolo 117 della nostra Costituzione, laddove si parla del fondo di perequazione, specificandone la caratteristica della verticalità – è in capo allo Stato – e declinandolo su tre materie fondamentali: la sanità, l'assistenza e l'istruzione. Come è noto, queste tre materie assorbono circa il 90 per cento dei bilanci del sistema regionale nel nostro Paese. Penso che questo sia un primo elemento di garanzia abbastanza chiaro, che certamente risponde a una grande preoccupazione che in questo ambito poteva essere rappresentata. È un principio generale di poco conto o fondamentale? A mio parere, questo è uno degli elementi fondamentali di questo provvedimento.

Il secondo punto di garanzia rispetto al limite al quale il Presidente Fini ci richiamava è collegato alla garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni in modo uniforme sull'intero territorio nazionale. Al riguardo, la battuta è facile: partiamo naturalmente da un contesto non uniforme. Mi sembra che obiettivamente possiamo tutti condividere l'idea che sarebbe esagerato affermare

che oggi in Italia il sistema di garanzie sul fronte delle prestazioni essenziali in campo sanitario, ad esempio, sia lo stesso tanto nel centro-nord quanto nel centro-sud.

Immaginare di porsi come obiettivo, all'interno del testo, l'uniformità dei livelli essenziali delle prestazioni, sulla base anche delle condizioni richiamate nell'articolo relativo alla perequazione verticale, penso che sia un aspetto fondamentale che caratterizza positivamente, rispetto ai limiti invalicabili richiamati, questo provvedimento.

Il terzo punto di garanzia è costituito dal richiamo specifico agli interventi speciali, secondo quanto previsto dal comma quinto dell'articolo 119 della Costituzione, laddove, nelle condizioni di maggiore difficoltà sul fronte della coesione economica e sociale, le risorse aggiuntive che vengono garantite devono mantenere il loro livello di addizionalità rispetto alle risorse ordinarie e rispetto al fondo di perequazione. Questo è un altro principio fondamentale inserito all'interno di questo testo.

In conclusione, sul fronte delle garanzie della unitarietà del nostro Paese abbiamo dei punti fermi, dei principi che sicuramente, nella fase di emanazione dei decreti legislativi di attuazione, saranno importanti in quanto costituiscono dei paletti decisivi rispetto alla visione complessiva del nostro sistema Paese.

Passo ora a una considerazione sul tema degli obiettivi e degli impegni. Qual è l'obiettivo che vogliamo realizzare? È quello che ha sostanzialmente accompagnato il racconto delle esperienze attuali di Germania e Spagna e di tutti i Paesi che hanno un'impostazione in senso federale dello Stato. Mi riferisco a quello che all'interno di questo testo si definisce come l'obiettivo della responsabilizzazione dei pubblici amministratori, che è inevitabilmente collegato

al tema del miglioramento della qualità della spesa pubblica. Su questo tema si gioca un'altra partita decisiva che costituisce un elemento di riflessione profonda, sia dal punto di vista della tempistica di attuazione del provvedimento sia dal punto di vista della capacità di intervento concreto rispetto ai temi e agli obiettivi che vengono indicati.

Provo a realizzare una sintesi di questo argomento: il passaggio dalla cosiddetta spesa storica del trasferimento della spesa pubblica italiana ai costi standard. Al riguardo, penso che nessuno abbia da temere nella misura in cui l'obiettivo comune è quello di raggiungere un livello di miglioramento della qualità dei servizi, allontanando il rischio della difesa a prescindere – personalmente non mi sentirei mai di farla, anche se rappresento, dal punto di vista territoriale, una parte del Paese che vive condizioni di maggiore difficoltà rispetto ad altre – senza entrare nel merito del provvedimento, di una condizione esistente, quella di una spesa storica obsoleta, che costituisce il differenziale netto che oggi esiste in questo Paese.

È innegabile che la fotografia di questo Paese oggi ci mostra una parte che viaggia a una velocità e un'altra che, sul fronte della garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni fondamentali, cioè dei diritti civili dei cittadini, vive una condizione di gravissimo ritardo e difficoltà. Qui bisogna inserirsi con la considerazione del passaggio dalla spesa storica ai costi standard. Al riguardo, nel materiale distribuito – per questo ringrazio la Presidenza e il Servizio studi della Camera dei deputati – viene ricostruita una sintesi delle difficoltà oggettive.

Quando si parla di genericità del provvedimento, di mancanza delle risorse, di quantificazione delle stesse,

dobbiamo dirci anche un'altra verità. Oggi in Italia non esiste un sistema numerico condiviso nell'ambito del complesso dei Comuni, delle Province, delle Regioni, del Governo e fra Comuni, Province, Regioni e Governo. Esistono, invece, visioni e punti di partenza diametralmente opposti per ragioni politiche e territoriali collegate a una serie di questioni; da qui bisogna avviare la fase di raccolta e di condivisione dei dati per giungere poi alla loro traduzione concreta, che corrisponde all'attuazione del provvedimento.

Avendo condiviso i principi all'interno del testo, ci si pone l'obiettivo di condividere i numeri, nella fase preliminare alla predisposizione dei decreti legislativi, per arrivare quindi all'attuazione di questo provvedimento.

È una tempistica lunga? Forse questa lunghezza dei tempi risponde a una volontà dilatoria per non affrontare il problema? Io credo di no, e spiegherò anche perché. All'interno del disegno di legge si prevedono i tempi sostenibili per le materie essenziali, perché l'entrata a regime sul fronte delle tre materie fondamentali (sanità, assistenza e istruzione), con la quantità di risorse alle quali facciamo riferimento, certamente costituisce un problema importante. La definizione di un periodo sostenibile può essere anche oggetto di un confronto, per immaginare che si possa indicare, con le prudenze del caso, il termine sostenibile.

Inoltre, sono previsti cinque anni per le cosiddette materie non essenziali, che costituiscono una quota minima dei bilanci delle regioni. Infine, la terza tempistica prevista è quella dei 24 mesi nei quali si dovrà esercitare e sviluppare questa delega. L'idea che i 24 mesi siano stati immaginati in base a una logica dilatoria mi sembra una

critica – parlo dal mio punto di vista – assolutamente fuori luogo. La previsione dei 24 mesi ci consente, rispetto a un tema sul quale non si hanno ancora numeri di partenza condivisi, di poter lavorare serenamente per predisporre queste cifre, per condividere questi dati e per poter attivare un percorso. Laddove dovesse essere possibile riuscire ad approvare i primi decreti legislativi in un periodo antecedente ai 24 mesi, non lo vieterebbe nessuno e sarebbe ragionevolissimo rispetto agli obiettivi che ci poniamo in questa direzione.

È chiaro che la questione dei tempi va affrontata insieme ad altri aspetti. Innanzitutto, dove vogliamo arrivare con questo provvedimento? Le esperienze spagnole e tedesche, su questo, ci possono venire incontro. Penso alla capacità di recuperare – pur con le differenze alle quali si è fatto chiaramente riferimento – il disagio e la difficoltà sul fronte della coesione economica e sociale che i Länder tedeschi dell'est avevano in origine rispetto a quelli della Germania occidentale; penso anche alle difficoltà che ancora persistono in alcune aree della Spagna in diversi ambiti territoriali. Queste esperienze possono venirci incontro nel momento in cui ci chiediamo che cosa fare nella fase di approvazione del disegno di legge e di predisposizione dei decreti legislativi, che cosa fare dal punto di vista pratico e non più teorico rispetto al periodo di entrata in vigore a regime del provvedimento sul federalismo fiscale. Quello che c'è da fare è molto semplice: bisogna attivare un percorso che dal punto di vista della normale azione di governo possa accompagnarci rispetto agli obiettivi che ci stiamo ponendo.

Possiamo forse permetterci di dire che, nel nostro Paese, il tema della sanità può rimanere abbandonato così com'è,

senza un intervento strutturale? Penso a un intervento che possa indicare condizioni precise per procedere, in una parte del Paese, a un disegno chiaro di programmazione e di organizzazione dello stesso, per incidere in modo concreto sugli obiettivi che devono accompagnare la fase di integrazione e di attuazione del federalismo fiscale. Questo aspetto va declinato su tutti i settori fondamentali nei quali ci sono ritardi storici, strutturali e culturali sui quali penso che sia indispensabile lavorare in modo deciso, per avviare un'azione di modernizzazione del nostro Paese. Su questo giochiamo una partita importante.

A mio parere, questo si collega a un richiamo fatto anche dal direttore Navarrete su un tema che costituisce uno degli elementi di differenziazione netta tra Italia e Spagna, negli ultimi anni, nel processo di utilizzo della spesa pubblica e soprattutto delle risorse comunitarie. Mi riferisco all'investimento nell'ambito della formazione e del capitale umano. Questo è l'elemento dirimente sul quale noi giochiamo una partita decisiva sia per intervenire concretamente sul fronte istituzionale, avendo un personale in grado di affrontare una nuova sfida rivoluzionaria rispetto agli obiettivi indicati, sia per porre in essere, sul tema delle garanzie, sul tema degli interventi speciali, azioni concrete che settorialmente possano accompagnare questo percorso in modo adeguato.

In questo quadro si inserisce la riflessione e l'azione che il Governo sta portando avanti e un tema di confronto molto importante che, come dicevo – concludo così come ho iniziato –, ha bisogno, a partire dai prossimi giorni, del Codice delle autonomie e del quadro di riferimento complessivo, ossia della cornice di riforma costituzionale che deve accompagnare una riorganizzazione complessiva

rispetto alle competenze sulle singole materie.

Ritengo che, con queste modalità, si pongano le condizioni per avere l'approccio corretto su un testo che è aperto a qualsiasi modifica, integrazione, dibattito e miglioramento. Colgo, tuttavia, l'occasione per rivolgere una preghiera: discutiamo nel merito del provvedimento, perché questo può accompagnarci in modo concreto a migliorarne l'impostazione e l'organizzazione.

Ringrazio per l'invito e per questa occasione di confronto. Ritengo che oggi l'Intergruppo Parlamentare per la Sussidiarietà abbia compiuto un passo avanti molto importante. Già nei giorni scorsi mi è capitato di confrontarmi con il Ministro della pubblica amministrazione spagnola su questi temi. Penso che il confronto, anche a livello internazionale, con i Paesi che sono più avanti in questa direzione, possa aiutarci a comprendere le potenziali difficoltà, ma anche ad immaginare i giusti correttivi che possono migliorare complessivamente il percorso che è stato attivato. A mio avviso, su questo percorso si gioca molta parte del processo di modernizzazione del nostro Paese, di cui penso che, al di là dei punti di vista, tutti sentiamo profondamente bisogno.

MAURIZIO LUPI, *Vicepresidente della Camera dei deputati*. Ringrazio il Ministro Fitto.

Entriamo nella seconda parte dei nostri lavori. Ricordo che il Presidente del Senato arriverà alle ore 17 e che i lavori si concluderanno alle ore 18.

Il Ministro Fitto ha suggerito di discutere nel merito ed è proprio questo lo scopo di questa seconda parte. Ci

sono alcuni interventi già programmati, ma ovviamente c'è spazio anche per il contributo di altri colleghi. Ricordo che, come è tradizione dell'Intergruppo, tutti gli interventi saranno trascritti negli atti che diventeranno poi strumento di lavoro. Do la parola al senatore Quagliariello.

GAETANO QUAGLIARIELLO
*Senatore e Promotore dell'Intergruppo Parlamentare
per la Sussidiarietà*

Ringrazio l'Intergruppo Parlamentare per la Sussidiarietà di questo appuntamento, che segue di pochi giorni un seminario che è stato organizzato dai gruppi parlamentari del PdL. In questi pochi minuti, anche sulla base di quello che è stato detto, vorrei dare a questo intervento un taglio molto politico e sottolineare i problemi che questo provvedimento pone a chi lavora dalla parte del potere legislativo e all'interno di un gruppo di maggioranza, anzi del principale gruppo di maggioranza e ancor più del più grande gruppo di maggioranza che nella storia dell'Italia repubblicana ci sia mai stato.

Ovviamente dico questo non per orgoglio di partito, ma perché ha un senso istituzionale che cercherò di chiarire. Stiamo intensificando i momenti di studio e di riflessione perché siamo consapevoli – detto fuori dai denti – che questo provvedimento è il centro della legislatura.

Probabilmente, il consuntivo di questa maggioranza sarà molto condizionato e molto legato a quella che sarà la sorte di questo provvedimento. Noi – è stato detto con chiarezza nell'ultimo intervento – stiamo in realtà assistendo a una vera e propria trasformazione del nostro sistema politico-istituzionale. Questo sta avvenendo in un modo inedito. Ascoltando le relazioni sul modello tedesco e sul modello spagnolo vi sarete resi conto che la

peculiarità del percorso italiano è quella di arrivare a un modello federalista basato sulla differenza, devolvendo i poteri dello Stato centrale e senza che le aggregazioni vadano in senso inverso, nemmeno parzialmente. Lo stiamo facendo, per di più, in una congiuntura economica sfavorevole, laddove evidentemente il livello della spesa che questa trasformazione comporta deve essere sempre monitorato e non possiamo consentirci nemmeno periodi nei quali vi sia un aumento complessivo della spesa e, a maggior ragione, un aumento della pressione fiscale. Quindi, si tratta di contingenze estremamente difficili.

Ci rendiamo conto, d'altra parte, che noi ci troviamo di fronte a quello che, in qualche modo, può essere considerato uno snodo epocale. Noi l'abbiamo posto al centro del nostro programma e stiamo cercando di attuarlo. Non siamo nella condizione né psicologica né politica di subirlo come il portato di un'altra forza perché ci rendiamo conto che questo è il vero problema della forma-Stato del XXI secolo. Laddove in una parte del XIX e per tutto il XX secolo il vero problema della forma-Stato è stato in realtà il potere esecutivo – il ruolo del potere esecutivo e il suo rapporto con il legislativo – oggi questo è un problema che in qualche modo si deriva: al centro c'è il modo di garantire le articolazioni territoriali e le richieste crescenti di autonomia evitando che queste si trasformino in particolarismi e soprattutto inficino i tempi e la sostanza delle decisioni.

Noi vorremmo che anche culturalmente la sfida nel Paese sia legata a questo tema. Ci sembra, al di là di qualsiasi motivo di polemica politica, che in questa sede sarebbe assolutamente inutile, che il dibattito sull'autoritarismo, così come viene proposto, sia un

dibattito vecchio che ci riporta al Duverger di *La democrazia senza popolo* piuttosto che cogliere l'effettiva peculiarità, oggi, del dibattito sulla forma-Stato, il vero problema della forma-Stato. Questo è il contesto.

Ci rendiamo assolutamente conto che in questa sfida – per questo dico che queste note non hanno un significato polemico – dobbiamo attivare un confronto e chiedere una collaborazione all'opposizione.

È una trasformazione di tale momento che è impossibile realizzarla senza una effettiva e approfondita ricerca di confronto con l'opposizione. Bisogna, altresì, che essa avvenga all'interno di una piattaforma di trasformazione più ampia. Ne ha parlato il Ministro Fitto e io non riprenderò l'argomento se non per segnalare un aspetto: è evidente a tutti che a questo punto vi è un'esigenza, anche dal punto di vista parlamentare, di accelerare il percorso del progetto di riforma costituzionale complessivo.

Credo che le Commissioni, in particolare la I Commissione del Senato - vedo qui il Presidente Vizzini - recepiranno l'opportunità di non attendere i tempi previsti dal Governo, ma di anticipare i tempi della discussione sul più complessivo progetto costituzionale, perché evidentemente è necessaria una cornice che contenga il provvedimento in oggetto.

Relativamente a questa esigenza, questo provvedimento, anche solo nelle linee generali così come emergono dal testo del Governo, pone una riflessione rispetto ai percorsi di riforma costituzionale dell'ultimo periodo e anche alla stessa bozza Violante. Questa riflessione investe il procedimento legislativo, che è stato il punto più debole della riforma del centrodestra e che non trova una soluzione soddisfacente nemmeno nella bozza Violante.

Il problema molto concreto con il quale dobbiamo confrontarci è se, alla luce del federalismo fiscale, sia possibile una ripartizione di competenze tra Camera e Senato che investa la materia del federalismo fiscale. Mi riferisco a una ripartizione che non torni a dare al Senato quei princìpi generali che lo renderebbero di fatto competente sulla grandissima parte della legislazione e che renderebbero il procedimento legislativo quanto mai difficile. D'altra parte, questa operazione deve comunque garantire che le competenze del Senato siano effettive, se vogliamo che la riforma abbia possibilità di successo.

Siamo, infatti, nella situazione nella quale questa nuova ripartizione e questo nuovo bicameralismo devono avere in primo luogo l'approvazione dei senatori, altrimenti l'operazione è impossibile.

Questo è uno dei primi problemi che ci dobbiamo porre. Se stiamo rimandando il momento della presentazione di un testo di maggioranza sulla revisione della Costituzione e del bicameralismo, del resto, è proprio per cercare i raccordi necessari con il provvedimento sul federalismo fiscale, andando oltre le aporie certamente presenti nella riforma del centrodestra (cheché se ne dica, la parte più debole di quella riforma era proprio quella del procedimento legislativo), ma anche superando quelle del testo Violante della scorsa legislatura.

Permettetemi di toccare altri due punti prima di concludere. Il primo, che in qualche modo ci riguarda, non solo come gruppi, si riferisce al collegamento esistente tra questo tentativo di trasformazione della forma-Stato e il sistema partitico.

Credo che non sia stato solamente un caso che la centralità del federalismo fiscale abbia marciato

contestualmente con la costruzione o almeno con il tentativo di costruzione di un grande partito di coalizione, nazionale, potenzialmente maggioritario e che trova nei principi del carisma democratico, così come li aveva chiariti Max Weber, la sua essenza fondamentale.

La semplificazione del sistema partitico, insomma, è a tutti gli effetti un contrappeso rispetto alla regionalizzazione di importanti aspetti della vita del Paese. A fronte della devoluzione di attribuzioni a favore del territorio, non si può auspicare che si verifichi ciò che noi abbiamo visto plasticamente avvenire nella scorsa legislatura, quando nella rappresentanza parlamentare trovavano spazio piccoli gruppi, a volte piccolissimi, il cui bacino elettorale spesso non superava i confini della regione.

Credo che una delle grandi trasformazioni della vita politica italiana sia stata proprio la nascita di partiti potenzialmente maggioritari e quindi nazionali, invertendo quella che era una polverizzazione dei bacini elettorali, che spesso coincidevano ormai con spazi regionali o addirittura subregionali.

La seconda osservazione è legata all'iter che questa riforma avrà. Questo è l'ultimo dei motivi per cui chi lavora dalla parte del potere legislativo in un gruppo di maggioranza pone attenzione a questa riforma. Se è vero che c'è stata una grande trasformazione dovuta alla nascita di partiti potenzialmente maggioritari, è altrettanto vero che, con il 13 e 14 aprile, si è verificata – e ce l'abbiamo sotto gli occhi – una diversa e nuova interazione tra l'azione di governo e la dialettica fra i gruppi parlamentari.

La semplificazione prodotta dal voto, in altri termini, ha fatto sì che a confrontarsi siano, da una parte, il Governo

e la sua maggioranza e, dall'altra, l'opposizione. Questo è un formato del tutto inedito nella storia d'Italia. È dai Regolamenti del 1919 che non avveniva una cosa del genere. Prima, ovviamente, eravamo in un contesto, quello dell'Italia liberale, completamente differente.

Negli ultimi giorni – penso alla lettera di Walter Veltroni alla stampa – abbiamo compreso che questo programma, che in qualche modo era stato sposato anche con la costituzione del “Governo ombra”, non è stato liquidato nemmeno nell'opposizione, anche se evidentemente c'è un dibattito interno all'opposizione stessa, che dal nostro punto di vista rispettiamo. Vi sono contraddizioni non risolte e la necessità di andare avanti.

Ad ogni modo, se questo dibattito può sfociare in una riforma dei Regolamenti, in questo senso il provvedimento sul federalismo fiscale, visto dalla parte dei gruppi parlamentari, è un vero e proprio banco di prova, sul quale si misurerà la capacità della maggioranza parlamentare di apportare il proprio contributo importante e la capacità dell'opposizione di interpretare al meglio il ruolo propositivo di Governo in attesa.

MAURIZIO LUPI, *Vicepresidente della Camera dei deputati*. Mi scusi, senatore Quagliariello, la interrompo per salutare e ringraziare il Presidente del Senato, Renato Schifani, che è appena arrivato. Tra l'altro, lo ringraziamo particolarmente perché arriva adesso da Locri, ma ci teneva a essere presente tra di noi.

Comunque, gli facciamo prendere un po' di respiro prima di intervenire.

Prego, senatore Quagliariello.

GAETANO QUAGLIARIELLO, *Senatore e Promotore dell'Intergruppo Parlamentare per la Sussidiarietà*. Come dicevo, sul provvedimento fiscale si mettono alla prova, nello stesso tempo, la maggioranza parlamentare nella sua capacità di intervenire nel provvedimento, l'opposizione nella sua capacità di interpretare al meglio il ruolo propositivo di Governo in attesa e lo stesso esecutivo nel prevedere, nel percorso decisionale, l'esistenza di una stanza di compensazione nella quale i gruppi di maggioranza possano incidere effettivamente. Senza tale stanza di compensazione, quel *continuum* tra esecutivo e legislativo, che è la vera novità che il 13 e 14 aprile hanno portato nella vita istituzionale italiana, non ha futuro. Difatti, senza questa stanza di compensazione assegnare all'esecutivo un ruolo preminente nel legislativo significherebbe di fatto svuotare il Parlamento. E non è questo il nostro obiettivo.

Per quanto riguarda la *devolution* nell'elaborazione dei decreti – come ci ha spiegato il Ministro Fitto, essi saranno la vera sostanza di questa riforma – per questo teniamo molto a ciò che i Ministri Calderoli e Fitto hanno assicurato ai gruppi parlamentari proprio nel corso del seminario a cui facevo riferimento, vale a dire che ci sarà un ruolo decisivo dei gruppi all'interno dell'elaborazione di questi decreti, in modo tale che essi arriveranno in Parlamento non come un'imposizione, ma dopo aver conosciuto il passaggio in una stanza di compensazione necessaria.

Se, oltre al federalismo fiscale, riuscirà anche questo, potremo dire di aver vinto un'altra sfida, forse non meno importante.

MAURIZIO LUPI, *Vicepresidente della Camera dei deputati*. Ringrazio il senatore Quagliariello per il suo contributo.

Faccio una brevissima sintesi al Presidente Schifani, dal momento che a breve sarà costretto a lasciarci. Abbiamo prima ascoltato le relazioni sui due modelli di federalismo, quello spagnolo e quello tedesco, alle quali è seguita la relazione del Ministro Fitto sulla proposta di federalismo italiano. Abbiamo aperto un primo confronto tra i membri dell'Intergruppo proprio nel merito del contenuto, partendo anche dall'esperienza.

Le chiederei adesso, Presidente Schifani, di portare il suo saluto.

RENATO SCHIFANI
Presidente del Senato della Repubblica

Desidero innanzitutto ringraziare il Vicepresidente Lupi per l'invito, anche perché credo che ormai questo percorso si accinga a muovere finalmente i suoi primi passi in Parlamento, dopo una gestazione abbastanza articolata durante l'estate da parte del Governo, in particolare del Ministro Calderoli, che ritengo, come sempre, si sia mosso cercando di mediare e ascoltare le varie idee e sensibilità del Paese.

Gli elementi che hanno caratterizzato fin qui il processo di federalismo in Italia sono diversi da quelli che hanno caratterizzato assetti costituzionali classici, dove il federalismo nasce come aggregazione di unità politiche preesistenti.

L'Italia sta conoscendo un processo di riconoscimento delle responsabilità territoriali che segue un percorso inverso che dall'alto, vale a dire dallo Stato, si svolge verso le realtà politico-territoriali delle regioni.

La presenza e la responsabilità finanziaria primaria dello Stato hanno potuto garantire fin qui solidarietà ed equa redistribuzione del reddito in un contesto durato un quarantennio, basato su partiti di massa ideologici, centralismo politico e amministrativo. Questo non è stato il terreno più fecondo per lo sviluppo di una rete di responsabilità di governo a livello territoriale.

Una richiesta di buongoverno è probabilmente alla

base della forte domanda politica di decentramento che si è sviluppata in Italia ormai da qualche decennio. Negli ultimi dieci anni questa spinta ha incominciato a cambiare radicalmente il nostro Paese.

Prima, la riforma costituzionale del 1999, che ha donato rango costituzionale all'elezione diretta degli organi di governo delle regioni, fornendo così una straordinaria e inedita legittimazione politica agli esecutivi regionali, già sperimentata nel tessuto politico comunale con l'elezione diretta dei sindaci.

Successivamente, la riforma costituzionale del 2001, pur con alcuni importanti limiti, oggi da tutti riconosciuti – il primo dei quali è l'assenza di una conseguente riforma del bicameralismo – ha conferito agli organi regionali, rafforzati così come ho detto, un'ampia competenza che risulta non solo elencata in un nutrito elenco di importanti materie, ma che è altresì arricchita dal conferimento della competenza residuale generale che spetta alle regioni in assenza di altra e diversa attribuzione.

Risulta chiaramente percepibile in questo rapido *excursus* come il principio di sussidiarietà, che porta le competenze verso il livello più vicino possibile a quella porzione di territorio che ne è coinvolta, pervada e caratterizzi le azioni di politica pubblica e le istituzioni del Paese negli anni più recenti.

Fermo restando il rilievo dei profili di riforma del bicameralismo, sui quali tornerò in seguito, è evidente che l'elemento che manca a questo processo, che, come visto, si sviluppa con forza e decisione, è quello di un conseguente assetto dei rapporti fiscali e finanziari.

L'impegno che il progetto governativo di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione intende portare avanti

è quello di coniugare profili di responsabilità e profili di economia in un insieme coerente, che sia capace di coniugare le irrinunciabili priorità di unità del Paese, e i profili di un Governo più vicino ai cittadini e più responsabile nei loro confronti.

Questa legislatura può essere caratterizzata da un processo di profonda modernizzazione dello Stato e il federalismo può svilupparsi in tutti i suoi aspetti, da quello istituzionale a quello fiscale. Quest'ultimo è nei primi posti dell'agenda politica ed è ormai all'esame del Parlamento, dopo un serio confronto con le regioni e gli enti locali, il disegno di legge predisposto dal Governo.

Il provvedimento è il punto di arrivo di un lungo processo di maturazione politica e culturale. Esso, infatti, si inserisce nel solco aperto dai lavori dell'Alta Commissione nel periodo 2003-2006 e poi, nella scorsa legislatura, dai gruppi di lavoro che condussero al disegno di legge approvato dal Governo Prodi nell'estate del 2007.

Creando il collegamento fra potestà tributaria e potestà decisionale ed amministrativa, in capo al medesimo livello di governo, e facendo in modo che sussista un collegamento tra il prelievo fiscale ed i benefici derivanti dall'uso delle risorse pubbliche, entrambi agganciati al territorio, è possibile raggiungere tre risultati fondamentali per la vitalità della nostra democrazia.

In primo luogo, si realizza la responsabilità delle classi politiche regionali e locali davanti ai propri elettori. Archiviata l'epoca della politica ideologica, che ha caratterizzato il Novecento, solo creando una corrispondenza tra struttura della rappresentanza, potestà tributaria e potere di spesa è possibile mettere i cittadini nelle condizioni di valutare come le spese e le risorse

ottenute con il prelievo tributario sono attuate, e rendere, quindi, funzionanti i circuiti della responsabilità politica.

Solo tornando al principio basilare del moderno costituzionalismo *no taxation without representation*, solo collegando la struttura del prelievo tributario alla struttura della rappresentanza politica il cittadino potrà cogliere il nesso tra il sacrificio sopportato a causa del prelievo tributario e i benefici ottenuti grazie alle politiche pubbliche.

In secondo luogo, si crea un incentivo alla razionalizzazione della spesa, quindi alla eliminazione delle pratiche amministrative inefficienti. Senza federalismo fiscale, il trasferimento di poteri verso livelli territoriali di governo stimola la crescita della spesa, senza finalità di sviluppo.

In terzo luogo, lo spostamento di risorse dallo Stato alle regioni ed agli enti locali, reso possibile dallo spostamento della potestà tributaria, riduce conseguentemente le risorse finanziarie disponibili per lo Stato centrale, realizzando un nuovo modello organizzativo più equilibrato.

Al contrario, il modello vigente, caratterizzato da finanza da trasferimento, attenua il principio di responsabilità, provocando parallelamente un grave spreco di risorse.

Federalismo istituzionale e federalismo fiscale devono, dunque, far parte di un unico grande processo di cambiamento, come mai è accaduto nel passato. Abbiamo vissuto in una contraddizione che da un lato spostava il baricentro del potere pubblico verso le regioni, dall'altro manteneva in piedi un sistema tributario sostanzialmente centralistico ed una finanza regionale che restava fondamentalmente una finanza derivata.

Nelle passate esperienze è mancata la responsabilizzazione dei governi regionali e locali, che ha conseguen-

temente portato alla dilatazione della spesa pubblica, mentre non è stato sufficiente lo stimolo al miglioramento dell'efficienza amministrativa.

Oggi con il disegno di legge promosso dal Governo, in esame al Parlamento, attraverso il confronto ed il dialogo con le regioni e le forze politiche sociali, e grazie al dibattito attento ed approfondito in Parlamento, e ai contributi che ne scaturiranno, si offre la possibilità di inaugurare una nuova era politico-istituzionale, che trova la sua norma fondamentale nel principio di responsabilità.

Quest'ultimo, comunque, dovrà confrontarsi con altri dati strutturali del nostro assetto costituzionale, come il principio di eguaglianza di tutti i cittadini, quale che sia il territorio di residenza; principio che sul piano della struttura federale si è tradotto nella norma costituzionale secondo cui, in tutto il Paese devono essere garantiti i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali garantiti, nella norma secondo cui le regioni, le province ed i comuni devono ricevere entrate sufficienti per finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite.

La conseguenza sul piano delle tecniche del federalismo fiscale è la necessità di un fondo perequativo destinato ai territori con una minore capacità fiscale per abitante. Il federalismo fiscale si gioca nell'equilibrio tra le ragioni dell'autonomia e quelle della solidarietà. Solo così potrà servire a valorizzare il principio di responsabilità e a garantire l'unità nazionale.

Il federalismo fiscale è un'occasione irrinunciabile per il Mezzogiorno, nella misura in cui saprà responsabilizzare l'uso efficiente delle risorse, incluso il fondo perequativo e gli interventi aggiuntivi previsti dall'articolo 119 della

Costituzione, ai quali sarà affidato il mantenimento dei livelli essenziali di fruizione, uguale su tutto il territorio nazionale, dei diritti civili e sociali.

Le infrastrutture per la mobilità nel Mezzogiorno hanno un indice pari al 49,4, fatta l'Italia pari a cento, una misura inferiore alla metà di quella analoga ricavabile con riferimento al Centro-nord, che è di 115,7. Criminalità organizzata, tendenza clientelare e sottosviluppo sono i nemici del Mezzogiorno, e io mi auguro di poter affermare che lo siano stati e non lo siano più. Un federalismo fiscale sano, equo e responsabile sarà il suo migliore alleato nella lotta che è necessario intraprendere con decisione per liberarsene.

È evidente la necessità di uno sforzo dell'intera classe politica meridionale, dell'imprenditoria e della società, e io mi sento di raccogliere questi sforzi, con i risultati che quotidianamente si raggiungono attraverso la ribellione degli imprenditori del Mezzogiorno al pagamento del pizzo nei confronti della criminalità organizzata. Non a caso vengo da Locri, dove abbiamo commemorato il terzo anno dall'omicidio Fortugno e dove abbiamo incitato i giovani a tornare ad essere reattivi in quel territorio nei confronti della criminalità organizzata.

Ciò che è necessario, ovviamente, è porre in essere comportamenti virtuosi, eliminando le spese clientelari e garantendo un uso efficiente e responsabile delle risorse, trasferite a titolo di solidarietà alle regioni con minore capacità fiscale per abitante.

Per questo, giustamente, il disegno di legge sul federalismo fiscale abbandona, per determinare il fabbisogno finanziario delle regioni deboli, il criterio della spesa storica a favore dei costi standard, ma al contempo

mantiene fermo il riferimento alla necessità di finanziare per intero il fabbisogno riguardante l'istruzione, la sanità e l'assistenza.

Certamente, il Parlamento potrà approfondire molti aspetti, come la nozione di costo standard, che è ancora molto generica, oppure le modalità di determinazione dello stesso fondo perequativo, così come andranno studiati gli strumenti che rendano trasparenti e confrontabili, anche attraverso la fissazione di adeguati standard, le prestazioni rese dalle pubbliche amministrazioni, soprattutto al Sud, e il modo in cui sono impegnate le risorse aggiuntive.

Al contrario, andranno definite le sanzioni per chi utilizza male tali risorse, e gli incentivi e i premi per chi è virtuoso. Già nel settore della sanità, con l'esperienza dei piani di rientro, adottati per le regioni con deficit eccessivi, si stanno sperimentando tecniche rigorose ma efficienti di questo tipo.

Vi è poi un altro aspetto di cruciale importanza per gli equilibri della nostra democrazia, che è dato dal ruolo del Parlamento nel nuovo Stato federale: serve una Camera delle autonomie territoriali, autorevole per struttura e funzioni. Ho partecipato alla Commissione bicamerale nel 1997, i cui lavori sono l'immediato precedente della novella apportata dalle riforme pre-federali del 1999 e del 2001, cui ho fatto prima cenno.

È ampiamente condiviso che il limite principale di quella stagione di riforme, dal punto di vista dei contenuti, molti dei quali peraltro assai innovativi, è il suo mancato completamento a livello istituzionale centrale. La riforma della struttura di governo regionale del 1999 e delle competenze del 2001 hanno sostanzialmente permesso di portare le regioni e le autonomie al centro della

Repubblica, ed in primo luogo in Parlamento.

Il secondo Governo Berlusconi tentò, come è noto, di affrontare il problema con la riforma del 2006. Oggi, pur nel tempo da poco passato – si tratta di poco più di due anni – la riflessione politica appare più consapevole della fondamentale importanza di condividere le regole del confronto politico.

Un clima di contrapposizione su questi temi, come fu nel 2001 e nel 2006, non è un'esperienza che possa essere ripetuta e oggi si può registrare un importante consenso su questo. Resto convinto che il confronto possa ripartire in modo aperto e responsabile dallo sforzo di sintesi del 2005 e dallo spirito che già alla Camera nella scorsa legislatura ha presieduto all'avvio di un nuovo dibattito sulla riforma del bicameralismo. Le diverse soluzioni potranno essere confrontate, l'importante è che l'intendimento comune sia costruttivo.

TAVOLA ROTONDA

MAURIZIO LUPI, *Vicepresidente della Camera dei deputati*. Ringrazio il Presidente del Senato.

Do ora la parola all'onorevole Linda Lanzillotta, fondatrice e Presidente dell'associazione Glocus.

LINDA LANZILLOTTA, *Deputata e Promotrice dell'Intergruppo Parlamentare per la Sussidiarietà*. Ringrazio il Presidente Lupi e la Fondazione per la Sussidiarietà che insieme alle altre Fondazioni ha promosso questa iniziativa, un'iniziativa utile e tempestiva.

Gli interventi di coloro che mi hanno preceduto hanno prevalentemente affrontato le questioni di carattere generale: io tenterò ora di affrontare il merito della proposta relativa all'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione riguardante il federalismo fiscale approvata dal Governo e che proprio oggi è stata presentata in Senato, dove si avvierà il suo iter parlamentare.

Il nostro giudizio – poi lo svilupperà anche il presidente Chiti – è un giudizio in linea generale positivo sul fatto che sia stato nuovamente avviato il processo di attuazione costituzionale ed è un giudizio a luci e ombre per quel che concerne il merito del disegno di legge.

Preliminarmente noi dobbiamo dare un valutazione positiva su un punto dirimente nell'impostazione del disegno di legge perché abbiamo preso atto favorevolmente

del fatto che è stato totalmente abbandonato quel cosiddetto modello “lombardo”. Era quella la proposta contenuta nel programma elettorale del Popolo della Libertà, ed era la proposta che il PD aveva giudicato non compatibile con la Costituzione e non sostenibile sul piano finanziario e fiscale. Il modello “lombardo”, infatti, contestava il principio fondamentale del ruolo statale nella riscossione delle imposte e del bilancio statale come strumento di garanzia della eguaglianza dei diritti dei cittadini su tutto il territorio. Esso operava, quindi, una regionalizzazione del potere fiscale il che, di fatto, equivaleva a rompere il carattere unitario dello Stato italiano. Dunque, prendiamo atto che quel modello è stato abbandonato e che l'impostazione del disegno di legge del Governo è largamente coincidente nelle sue linee generali con quella che il Governo Prodi nella scorsa legislatura aveva presentato al Parlamento con il numero di A.C. 3100.

Ciò detto, nel disegno di legge ci sono alcuni elementi di ambiguità e molti vuoti che andranno riempiti.

L'elemento di ambiguità è ancora quello della perequazione, funzione che per le ragioni che prima ho detto, cioè del ruolo dello Stato nella riscossione delle imposte e nella funzione redistributiva del bilancio dello Stato, deve essere sostanzialmente di competenza dello Stato. Nel disegno di legge invece la perequazione è di competenza statale ma solo sul piano formale nel senso che si dice che il fondo perequativo è uno stanziamento iscritto nel bilancio dello Stato, ma esso viene ancora alimentato mediante il conferimento di quote di tributi di competenza delle regioni, lasciando quindi intravedere la orizzontalità della perequazione al di là della verticalità

della redistribuzione del fondo. Va quindi sciolto questo elemento di ambiguità.

E ancora, mancano molti aspetti che devono essere scritti totalmente.

In linea generale va ribadito – e mi auguro che ciò verrà confermato dalle prossime iniziative legislative del Governo – che il federalismo fiscale è un pezzo di un disegno, vale a dire quello scritto nel Titolo V della Costituzione, la cui finalità fondamentale è quella di riorganizzare la pubblica amministrazione in chiave di semplificazione, trasparenza, efficienza, sostenibilità sul piano della spesa, dei costi, e quindi della fiscalità. Per fare questo non basta agire sul segmento terminale, cioè su come si finanzia la spesa delle amministrazioni pubbliche, ma occorre agire sulla parte strutturale, cioè su come le amministrazioni pubbliche funzionano, sulla loro economicità, sulla loro efficienza, sulla trasparenza, sulla valutazione. E qui il nostro disegno, quello che nella scorsa legislatura avevamo delineato e prospettato unitariamente e contestualmente al Parlamento, aveva identificato nel codice delle autonomie lo strumento di riorganizzazione dell'amministrazione locale. L'operazione di razionalizzazione e semplificazione del sistema degli enti locali era il sottostante di quei fattori di spesa che poi avrebbero avuto la proiezione nelle modalità di finanziamento di ciascun livello e, di conseguenza, nella identificazione dei flussi tributari che avrebbero alimentato ciascun livello istituzionale.

Ecco: questa parte nel disegno di legge del Governo manca del tutto. E noi dobbiamo sapere che se non riformiamo il modo di operare delle amministrazioni, il federalismo fiscale rischia di essere insostenibile sul piano

dei costi e quindi del carico fiscale. Noi abbiamo con qualche preoccupazione assistito all'estate del ministro Calderoli. È stata un'estate spesa in giro per l'Italia a conquistare consensi a un disegno riformatore da cui tutti avrebbero avuto o visto mantenuti i loro privilegi o grazie al quale quanto meno tutto sarebbe rimasto come prima.

Invece noi dobbiamo avere chiaro che con il federalismo molto deve cambiare perché si tratta di mettere in discussione, al Nord e soprattutto al Sud, i tradizionali modelli operativi delle amministrazioni pubbliche e la logica della spesa pubblica.

Tutti devono mettere in discussione qualcosa del proprio modo di essere e di operare. Comuni e province devono ognuno rinunciare a qualcosa, cioè ad una parte delle proprie competenze, perché non può più essere che tutti fanno tutto e nessuno è pienamente responsabile del risultato. Con l'effetto di dilatare costi e avere un'inefficienza complessiva. Le regioni a statuto speciale devono partecipare alla perequazione, ma non su base pattizia come previsto dal disegno di legge del Governo, bensì in base ad una norma precettiva, perché il principio di solidarietà e di uguaglianza prevale anche sulle norme costituzionali degli statuti speciali; e, d'altra parte, gli statuti speciali a cui fa riferimento il disegno di legge, non possono (se non altro per ragioni storiche) contenere nessun riferimento alla perequazione. Quindi fare riferimento alle norme degli statuti è come invocare una sorta di comma 22: si rinvia alle norme dello statuto ma non c'è la norma statutaria da attuare. Dunque, niente perequazione. Questo punto va corretto.

Così come le norme sul finanziamento di Roma

Capitale, le cui funzioni speciali – che certamente esistono – vanno però prima identificate, ne va quantificato il costo e poi finanziate. Invece si è partiti dalla fine ed è stato fatto un fantastico regalo al Comune di Roma. Magari lo avessi ricevuto quando ero assessore al bilancio e mi occupavo di gestire la finanza di Roma: perché avrei risolto tutti i miei problemi. Posso quindi dire con assoluta cognizione di causa che il Governo è stato molto generoso e, con questo, Calderoli si è aggiudicato anche il sostegno di Alemanno e di un bel pezzo di AN al suo disegno di legge.

Quindi il federalismo non è il paese di Bengodi, perché bisogna connettere il federalismo a un modello efficiente di funzionamento dello Stato. E qui vorrei dire con molta chiarezza che avere l'accordo all'unanimità della Conferenza Unificata e della Conferenza Stato-Regioni non basta. Infatti, che tutti gli enti e tutti gli amministratori degli enti siano d'accordo, non è di per sé una garanzia della coerenza del disegno con la Costituzione e una garanzia della tutela effettiva dei diritti e degli interessi generali dei cittadini. Il luogo in cui si realizza questa garanzia è il Parlamento, che è il luogo della rappresentanza democratica e della tutela dell'uguaglianza dei diritti, perché il rischio, altrimenti, è che noi garantiamo i diritti e gli interessi del ceto politico e di tutte le amministrazioni locali: ma questo non coincide sempre con i diritti e gli interessi dei cittadini.

A questo proposito vorrei anche segnalare che si dice – ed io ne sono convinta – che per il Mezzogiorno il federalismo è una grande opportunità e che la conseguente trasformazione dei modelli di gestione della spesa significa battere clientelismo e inefficienze che storicamente affliggono le amministrazioni meridionali. Arrivare

alle *performance* richieste dai costi standard significa rivoluzionare il modo di operare di queste amministrazioni e significa riorganizzare le priorità, mettere al centro l'interesse dei cittadini a godere di servizi di qualità secondo una diversa gerarchia degli interessi

Però noi dobbiamo sapere due cose. Prima di tutto che questo processo non significa necessariamente ridurre la spesa in termini assoluti perché accanto ai costi standard ci saranno i servizi standard e quindi, per fare un esempio molto lampante, in materia di asili nido noi abbiamo un *gap* di standard prestazionale enorme quanto a offerta di asili nido tra alcune regioni del Sud e alcune regioni del Nord. Quindi ci sarà un'operazione di redistribuzione della spesa che non necessariamente comporterà una riduzione netta della stessa. Di questo noi dobbiamo essere consapevoli per non creare l'aspettativa che il federalismo fiscale implichi una redistribuzione netta delle risorse sul territorio e che significhi spendere meno al Sud.

E ancora: perché veramente il federalismo fiscale sia un'opportunità per il Mezzogiorno stesso, e perché questa affermazione non sia semplicemente una frase retorica che cela nella realtà una sorta di deriva del Mezzogiorno, una sorta di abbandono dell'economia e della società meridionali, occorre investire nella fase transitoria. Cioè noi non possiamo pensare, come è stato fatto in questi anni di attuazione del nuovo Titolo V della Costituzione, che una volta scritta una legge qualcosa succede automaticamente e magicamente. Non è così e lo abbiamo visto nei fatti. Occorre, per questo, investire in formazione del personale delle amministrazioni, in formazione degli amministratori, perché il federalismo, l'autonomia, la responsabilità, sono una grande sfida su cui

investire. Quindi nel periodo di transizione, che sarà più o meno lungo, dobbiamo lavorare per preparare questo grande cambiamento.

In conclusione, su queste basi noi siamo assolutamente aperti al confronto, un confronto che deve riguardare la fase di discussione del disegno di legge e poi ancora tutta la fase attuativa, che ripeto, deve avere una cabina di regia nel Parlamento, perché il federalismo è un'operazione che cambierà davvero il futuro del nostro paese.

Infine, non penso che noi possiamo parlare di federalismo fiscale come se niente stesse avvenendo fuori di qui. Il fatto che il mondo sia cambiato con questa crisi finanziaria sarà qualcosa che inciderà anche sulla fattibilità della riforma federalista. Questo è un tema ancora non affrontato. Però capire come una prospettiva di crescita zero o di recessione inciderà sulla possibilità di riorganizzare e ristrutturare radicalmente la spesa pubblica è una riflessione che ritengo vada rapidamente avviata.

Grazie.

EMMANUELE FORLANI, *Coordinatore dell'Intergruppo Parlamentare per la Sussidiarietà*. Ringraziamo Linda Lanzillotta che è anche Presidente di Glocus, una delle realtà che hanno organizzato questa occasione e che collabora attivamente alla vita dell'Intergruppo.

Do la parola al Vicepresidente del Senato della Repubblica, Vannino Chiti.

VANNINO CHITI, *Vicepresidente del Senato della Repubblica*. Vorrei iniziare questo intervento chiarendo due luoghi comuni che spesso vengono utilizzati quando

si parla di federalismo fiscale.

La prima inesattezza sta nel sostenere che il federalismo fiscale sia una riforma che serve per una maggiore potenzialità di risorse e dunque d'intervento delle istituzioni locali. In realtà non è così. I dati, infatti, ci dicono che negli Stati non federali la capacità di spesa dei comuni e delle realtà locali è molto ampia, superiore talora a quella dei Paesi federali.

Per citare delle cifre, in percentuale la capacità di spesa di uno stato federale come gli Stati Uniti è del 40%, in Germania del 36,1%. Mentre in ordinamenti centralistici come la Svezia e la Danimarca la capacità di spesa è rispettivamente del 43,4% e del 57,8%. In Italia invece la percentuale è del 29,7%.

Un altro luogo comune riguarda il concetto che il passaggio dalla spesa storica al costo standard dei servizi e delle prestazioni fondamentali sia una prerogativa esclusiva del federalismo fiscale. Anche questa concezione è inesatta. Infatti il passaggio dalla spesa storica al costo standard costituisce un dovere per qualsiasi Stato, quale che sia la sua forma istituzionale.

Alla luce di questi due fraintendimenti sarebbe opportuno chiarire perché il federalismo fiscale costituisce una sfida importante per il nostro Paese.

Innanzitutto dobbiamo considerare che l'autonomia e la responsabilità a livello locale e regionale nell'uso delle risorse e nel loro reperimento sono coerenti con le riforme costituzionali già approvate in relazione al nuovo Titolo V della Costituzione. Inoltre, noi siamo convinti che questa strada, se seguita con correttezza e serietà, porti alla costruzione di un Paese più coeso, in grado di rispondere alle sfide del nostro tempo, dal processo di

integrazione europea alla globalizzazione, dall'ambiente alle migrazioni. Non è vera l'idea – un tempo sostenuta – della fine degli Stati nazionali. È però indispensabile una loro riforma, un loro rinnovamento profondo.

Voglio sottolineare ed esprimere una soddisfazione reale per il fatto che i principi guida del disegno di legge governativo siano condivisibili. Questo perché l'approccio culturale, così come molti aspetti normativi contenuti nel testo Calderoli, sono gli stessi sostenuti dal disegno di legge approvato dal governo Prodi e fanno proprie le proposte avanzate all'unanimità dalle Regioni e le posizioni di Anci e Upi. L'accordo sui principi guida è importante, ma non è sufficiente.

La domanda allora è: che cosa manca? Quali sono le lacune su cui intervenire?

In primo luogo dobbiamo affrontare la definizione delle competenze fondamentali di Regioni e autonomie locali, quella che il Governo di centrosinistra aveva approvato come Carta delle autonomie. Senza questo aspetto fondamentale, il cosiddetto federalismo fiscale rischia di girare a vuoto.

La definizione delle risorse necessarie per gestire le competenze fondamentali, lo stesso intervento del fondo perequativo, per garantire ad ogni livello istituzionale la possibilità di dare ai cittadini quelle prestazioni che fondano l'uguaglianza delle opportunità per tutti gli italiani, non saranno possibili se le competenze restano ancora a regime transitorio e dunque nel vago. Per questo sarebbe stata indispensabile la contestualità dei due provvedimenti. Ora è necessario che almeno il disegno di legge sulle competenze venga approvato prima che esca anche uno solo dei decreti di attuazione della

delega sul federalismo fiscale. Questo deve essere un impegno intransigente che il Parlamento deve chiedere al Governo.

Oltre alla definizione delle competenze fondamentali, occorre precisare anche la parte relativa alle risorse disponibili e agli strumenti tributari a disposizione delle autonomie locali.

Gli strumenti debbono contenere in parte le compartecipazioni, che impegnano alla collaborazione istituzionale e costruiscono coesione, e in parte i tributi propri, perché responsabilizzano.

È importante che il discorso sulle risorse sia svolto con rigore. Oggi rimbalzano dati che risultano addirittura opposti. Non può essere credibile, infatti, che con il federalismo fiscale tutti ci guadagnino, nord, centro, sud e Stato nel suo complesso.

Secondo uno studio presentato in un convegno a Padova il 22 settembre di quest'anno dal professor Massimo Bordignon dell'Università Cattolica di Milano, la spesa post-decentramento sulla base del Titolo V porta, in base a dati del 2003, ad un incremento di spesa nelle amministrazioni locali di 69.053 milioni di euro. L'incremento, secondo Bordignon, risulta essere così articolato: al centro nord di 37.991 milioni di euro (1.087 come spesa *pro-capite*), al sud di 20.478 milioni di euro (1.461 come spesa *pro-capite*). Il totale per le Regioni a statuto ordinario è di 58.469 milioni di euro (1.194 la spesa *pro-capite*). Per le Regioni a statuto speciale è di 10.584 milioni (spesa *pro-capite* 1.185). La cifra complessiva, articolata per aree territoriali, ci consegna una spesa *pro-capite* di 1.063 euro al centro nord e di 1426 al sud.

C'è poi da tenere presente per il nostro Paese il debito

pubblico – uno dei più alti tra i Paesi avanzati – che rappresenta un aspetto decisivo, ancor più aggravato dalla crisi finanziaria ed economica mondiale. Senza un riferimento a questo contesto concreto e coerente, il federalismo e le riforme istituzionali non saranno vissute positivamente e riconosciute utili dai cittadini. Un altro elemento da considerare sono gli squilibri tra aree territoriali. Vorrei fare riferimento ancora a delle cifre, forse noiose ma indispensabili per fare fronte con responsabilità ai nostri compiti.

Prendiamo la spesa in euro *pro-capite* delle Regioni a statuto ordinario, secondo dati riferiti al 2001: il totale tra quella corrente e quella in conto capitale è di 1.930 euro *pro-capite*.

Questa spesa risulta essere così suddivisa: la media al nord è di 1.859 euro, al centro di 1.945, al sud di 1.978.

I tributi propri delle Regioni a statuto ordinario, su base *pro-capite* all'interno delle stesse aree, risultano essere in media di 690 euro e sono così suddivisi: la media al nord è di 897 euro, con una percentuale sulle entrate correnti del 51,9%; al centro di 759 euro, con una percentuale sulle entrate correnti del 41,9%; al sud di 472 euro, con una percentuale sulle entrate correnti del 26,8%.

Con la devoluzione in periferia di nuove funzioni nell'istruzione, negli affari economici, nella finanza locale, si avrebbe – qui faccio riferimento a dati più recenti, del 2005 – una ulteriore spesa *pro-capite* di 1.114,1 euro, con un elemento molto significativo, ovvero che Regioni come Piemonte, Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna e Toscana avrebbero una spesa *pro-capite* al di sotto dei 1.000 euro. Tutte le altre Regioni, invece, si collocherebbero al di sopra di 1.000 euro *pro-capite*, con punte della Campania

(1.478,8 euro), della Calabria (1.691,3) e della Basilicata (1.751,8).

Da questi dati emerge chiaramente un problema: mentre la spesa più consistente per le ulteriori funzioni da trasferire si concentra al sud, le risorse per finanziarle si reperiscono al nord.

Da tutto questo si ha la conferma, ancora più forte e urgente, della necessità di avere una base definita e condivisa da tutti. Si tratta peraltro di una riflessione svolta anche dal Ministro Tremonti, sulla quale mi trovo pienamente d'accordo.

Come si costruisce una base condivisa sui dati finanziari e soprattutto chi deve essere chiamato a definirla? È bene essere chiari: bisogna esigere una piena partecipazione del Parlamento. Non può essere questo un terreno di esclusiva competenza del Governo con Regioni e autonomie locali. Il Parlamento deve essere coinvolto, deve essere co-protagonista di questo processo. Teniamo conto che per la Costituzione lo Stato è responsabile del coordinamento statistico nazionale. Allo Stato centrale la Costituzione attribuisce la competenza legislativa esclusiva sul sistema tributario e contabile e ad esso, in concorso con le Regioni, è affidato il compito di armonizzare i bilanci pubblici e quello di coordinare la finanza pubblica e il sistema tributario.

C'è poi un'altra considerazione da fare, che riguarda la perequazione delle risorse. Quest'ultima non può che spettare allo Stato. È lo Stato centrale, oggi e quando finalmente si arriverà al costo standard dei servizi, che dovrà garantire che le competenze fondamentali di ogni livello istituzionale siano assolte pienamente anche da quelle Regioni o istituzioni locali non autosufficienti.

Le Regioni certamente dovranno essere coinvolte ed avere un ruolo, ma non vi deve essere confusione rispetto alla responsabilità primaria.

Il disegno di legge del Governo da questo punto di vista è confuso, sia riguardo alla alimentazione del Fondo di perequazione, sia rispetto ai vari e differenti ruoli dei soggetti istituzionali. Il Fondo infatti transita dalle Regioni, che hanno l'obbligo di trasferirlo alle autonomie locali, con l'aggiunta contestuale di un loro intervento e valutazione. Se il testo di legge rimanesse così, oltre al pericolo di un appesantimento nelle procedure, ci sarebbe la quasi certezza di avere criteri diversi di decisione, con la conseguenza di alimentare disuguaglianze territoriali e tra i cittadini.

Alla luce di questi problemi la mia conclusione non è certo quella di dire: *alt, fermiamoci*. Al contrario, la mia convinzione è che bisogna andare avanti, impegnarsi con rigore, senza superficialità.

Sono decisivi – per sviluppare un confronto serio, mettere a fuoco e superare i significativi vuoti presenti nella proposta di legge del Governo – gli strumenti che ci diamo.

Ho già spiegato pubblicamente, e anche direttamente ai ministri che in prima persona portano avanti la legge per il federalismo fiscale, che è necessario far svolgere un ruolo rilevante alla Commissione bicamerale per gli affari regionali, aprendola infine, come prevede la legge costituzionale del 2001, ai rappresentanti di Regioni e autonomie locali.

È sbagliato prevedere due percorsi separati: da un lato Governo e Commissione con le Regioni e le autonomie locali; dall'altro il Parlamento. In questo caso

il Parlamento rischia di assumere un ruolo marginale e di essere costretto in un angolo. Ciò non giova certo ad una riforma così importante per il futuro del Paese. Il Governo e la Commissione con le Regioni e le autonomie non possono sostituire il Parlamento, che ha un ruolo di rappresentanza democratica generale.

L'obiezione che a questo riguardo viene mossa, ovvero i tempi di decisione che verrebbero dilatati, non ha in realtà un fondamento perché i decreti delegati hanno un tempo predeterminato per il loro esame.

Vorrei infine svolgere un'ultima considerazione, che si riferisce alla visione complessiva della riforma istituzionale ed al suo rapporto con il nostro agire quotidiano.

Per la riforma delle istituzioni non possiamo procedere come se sfogliassimo un carciofo.

Non possiamo prendere un aspetto dalla Germania, uno dalla Spagna, l'altro dalla Gran Bretagna o dalla Francia. Non funziona. Si realizzerebbe un quadro disorganico e incoerente, insomma un orrendo vestito di Arlecchino.

Io guardo con interesse al modello tedesco, che è fortemente solidaristico, dove la perequazione avviene secondo criteri di fabbisogno. Vi sono anche altri modelli, naturalmente tutti da adattare al contesto italiano in modo coerente: quello competitivo, che prevede la perequazione per capacità fiscale. Il Canada è uno degli esempi di questo sistema.

Inoltre vi è il modello spagnolo, detto "a velocità variabile".

Dobbiamo avere la visione di un quadro complessivo nel quale rientri "il modello di federalismo", la riforma del Parlamento, con il conseguente superamento del

bicameralismo paritario e la riduzione del numero dei parlamentari, infine la forma di governo.

Si tratta di aspetti sottolineati anche dal Presidente Fini, con il quale concordo.

Ho altre volte sottolineato l'esigenza di una mozione di indirizzo, approvata dalle Camere, sull'insieme delle riforme, i tempi e gli strumenti per realizzarle.

Nel frattempo bisogna evitare che, mentre si discute di federalismo fiscale, si moltiplichino confusione e contraddizioni nel nostro agire quotidiano. Ad esempio occorre un'intesa vera con le Regioni per la sanità sulle risorse necessarie per il triennio 2009-2011. Il Governo Prodi aveva realizzato un patto che le incrementava del 3%. L'attuale Governo le ha però più che dimezzate con la finanziaria di luglio, prevedendo un incremento dell'1,4. Voglio ricordare che con un taglio simile nessuna Regione potrà evitare il deficit, comprese le "virtuose" Lombardia, Toscana ed Emilia-Romagna.

Occorre anche reperire, accanto alle giuste risorse per Roma Capitale, quelle previste per l'istituzione e il funzionamento delle Aree metropolitane.

Bisogna evitare la confusione sulle Province, visto che prima se ne voleva la totale eliminazione ed ora si dice – lo afferma sui giornali il sottosegretario incaricato della redazione della "Carta delle autonomie" – che resteranno anche nelle Aree metropolitane.

Infine occorre rispettare l'autonomia e la responsabilità politica già esistente per Regioni e Comuni. Ad esempio, per quanto riguarda l'istruzione, se entro novembre le Regioni non effettueranno il dimensionamento della rete scolastica vi sarà una diffida e successivamente la nomina da parte del Presidente del Consiglio di commissari.

Anche per questo motivo sarebbe stato più serio stabilire le risorse complessive a disposizione delle varie realtà territoriali e poi lasciare alle Regioni, assieme ai Comuni, le decisioni da assumere rispetto alla organizzazione degli istituti, i loro accorpamenti ecc. I territori non sono tutti uguali: nell'organizzazione e nel sostegno al diritto all'istruzione esiste una responsabilità propria di Regioni e autonomie locali e il confronto con l'autonomia degli istituti scolastici non può che avvenire nei territori.

Non si possono fare le riforme o pezzi di riforme per decreto-legge, da votare per giunta con la fiducia. È evidente che procedendo così non si ha né il confronto con l'opposizione, né con le Regioni e le autonomie locali, né con gli insegnanti, gli studenti, le famiglie. Dubito che si possa avere anche un reale contributo dalla propria maggioranza.

Sarà quindi bene che, nella differenza dei ruoli, mentre si discute di riforme istituzionali e nello specifico di federalismo fiscale, non ci si muova nel concreto di ogni giorno in modo opposto, dilatando a dismisura, in settori strategici delle politiche pubbliche, le decisioni dei governi centrali.

Insomma, come si dice, evitiamo di predicare bene e razzolare male. Sarebbe controproducente per il Paese, per i suoi cittadini e per la credibilità – non proprio solidissima – della politica e delle stesse istituzioni.

EMMANUELE FORLANI, *Coordinatore dell'Intergruppo Parlamentare per la Sussidiarietà*. Ricordo, come diceva il Vicepresidente Chiti all'inizio del suo intervento, che la documentazione dei nostri lavori – sia degli interventi iniziali del convegno, sia delle relazioni che sono seguite –

verrà poi resa disponibile, attraverso la nostra segreteria, a tutti gli aderenti all'Intergruppo. Per gli altri partecipanti al convegno che volessero averli, sarà sufficiente segnalarlo alla segreteria.

Penso che gli elementi tecnici emersi in apertura del dibattito, segnalati dagli interventi precedenti, saranno poi ripresi anche dalla relazione conclusiva che, come sappiamo, il Vicepresidente Antonini terrà tra non molto.

Do ora la parola all'onorevole Massimo Polledri.

MASSIMO POLLEDRI, *Deputato e Promotore dell'Intergruppo Parlamentare per la Sussidiarietà*. Porto i saluti del Ministro Roberto Calderoli che, armato di squadra e compasso, in commissione, sta cercando di limare gli ultimi passaggi. Come avevo già detto all'Intergruppo a Rimini, stiamo vivendo una bella esperienza, nell'attuale legislatura: siamo persone fortunate perché – non importa se siamo di destra, di sinistra o di centro – questa legislatura, in qualche modo, cambierà questo Paese. Ne siamo coscienti e sappiamo che la nostra responsabilità è grande. Il federalismo fiscale è un mattone della nuova casa che stiamo costruendo per tutti gli italiani. Cosa pensiamo quando parliamo di federalismo? Quanto parlo di federalismo, io vedo i colori delle montagne della Calabria, sento il calore del sole della Sicilia, provo l'emozione di quando si vede un tramonto in Trentino oppure ricordo il sapore dei piatti della Puglia. Penso che la diversità sia una ricchezza. Per troppo tempo abbiamo pensato, forse anche per colpa della retorica risorgimentale e unitarista, che le differenze e le piccole patrie appartenessero al passato. In un momento in cui la globalizzazione ci sta portando

alla necessità – e lo vediamo nella storia – di recuperare le ricchezze, noi pensiamo che uno Stato unitario e indivisibile debba riscoprire le piccole patrie.

Parliamo di grandi numeri, ma ci dobbiamo ricordare che la nostra storia è stata fatta dai piccoli numeri. Pensiamo alla Firenze dei Medici, che – come riecheggiava nelle parole dell'amico Chiti – ha lasciato un patrimonio di storia immenso a tutta l'umanità, vivo ancora oggi. Ci dobbiamo ricordare che Firenze non era più grande di Isernia e che Atene, all'inizio, era grande come Latina. Queste grandi ricchezze ci fanno tornare un po' di orgoglio per la nostra storia. Ultimamente siamo stati in Palestina, dove abbiamo ritrovato i segni che la Repubblica di Genova ha lasciato lì, come gli ospedali nati in quel periodo. Ebbene, noi vogliamo mescolare questi popoli, che hanno dato tanto, che si sono trovati sotto un'unica bandiera a guardare al futuro con una maggior certezza, anche del proprio passato.

Allora, il federalismo fiscale non è solo togliere a qualcuno: non bisogna immaginare un nord stufo di dare e che vuole tenere di più, né una tensione verso un sud che ha paura di non essere assistito.

Questo fa sicuramente parte dei conti della spesa, che andranno sistemati, e delle piccole paure degli uomini; quando noi pensiamo al federalismo fiscale, però, pensiamo ad una nuova casa; ad una nuova storia con grandi radici nel passato, quella delle piccole patrie, delle mille patrie; ad una ricchezza che può essere fatta di efficienza, di storia, e che può riconsegnarci una politica ancora in grado di scaldare i nostri cuori.

C'è un bello studio che lega i fattori economici alla felicità. Ebbene, si è visto che negli Stati federali la

gente è più felice. È una variabile significativa, anche statisticamente rilevante. Regalare un sorriso in più è una soddisfazione che difficilmente noi legislatori realizziamo....

Per questo io credo che siamo fortunati a vivere tale esperienza, in questa legislatura.

Grazie.

EMMANUELE FORLANI, *Coordinatore dell'Intergruppo Parlamentare per la Sussidiarietà*. Ringrazio l'onorevole Polledri. Giusto per dare una panoramica sui lavori a quanti sono qui dall'inizio del convegno, comunico che, dopo l'onorevole Farina, interverranno l'onorevole Letta e, per le conclusioni, il professor Luca Antonini. Do ora la parola all'onorevole Renato Farina.

RENATO FARINA, *Deputato e Promotore dell'Intergruppo Parlamentare per la Sussidiarietà*. Io salgo sulle spalle dei giganti che mi hanno preceduto, il che è sempre meglio di mettersi ai loro piedi: naturalmente, davanti alle competenze tecniche di gente che ha lavorato per anni su questi temi, io mi faccio da parte.

Vorrei, tuttavia, porre due questioni.

La prima è quella del metodo dell'Intergruppo Parlamentare per la Sussidiarietà, perché io credo che il modo in cui questo lavoro viene affrontato sia collaborativo esattamente come si vorrebbe che fosse e come dovrebbe essere il federalismo.

Non si può costruire un federalismo se non esiste, tra i soggetti che lo devono mettere in pratica, un consenso formidabile, come quello che ebbero i padri costituenti dopo la fine della Seconda guerra mondiale.

Tutti i cambiamenti che si sogliono chiamare “epocali” non possono essere realizzati semplicemente perché c’è una maggioranza che li vuole: essi implicano un’unità – vorrei dire: affettiva – su ciò che è caro a noi e alle persone che rappresentiamo.

Il metodo dell’Intergruppo per la sussidiarietà sottrae temi essenziali alla propaganda. Io l’ho sperimentato lavorando con le persone che hanno parlato prima, tra le quali – pur essendoci tante diversità di applicazione di questo *idem sentire* – esiste una tensione comune, la qual cosa è decisiva e non si inventa attraverso dei meccanismi legislativi; al contrario, i meccanismi legislativi sono il frutto di tale riconoscimento di una storia, un’umanità, una memoria comuni o, se non condivise, almeno reciprocamente rispettate.

Il secondo elemento che vorrei evidenziare è la parola “sussidiarietà”, che dà il nome al nostro ritrovarsi. Io credo che un federalismo senza sussidiarietà sia impossibile.

Se non si passa da un’idea di Stato che io, per semplificare, chiamo “napoleonico”, ad un altro tipo di Stato, che vorrei chiamare “comunitario” – in riferimento all’idea di personalismo comunitario – il federalismo è impossibile, almeno nel suo senso vero.

Penso, ad esempio, a come lo desiderammo nella terra da cui io provengo, la Brianza, alla fine degli anni Ottanta, quando si muovevamo i primi sentimenti leghisti e tutti, anche chi non votava la Lega, si sentiva un po’ leghista, nel senso che avvertivamo non solo la lontananza dello Stato, ma purtroppo anche la sua vicinanza.

Si percepiva, cioè, che il problema non era tanto la quantità di denari versati, ma il fatto che noi pagavamo per avere dello *champagne* e invece ci portavano del vino

in polvere, di quello che si vende alle giostre.

C'era quindi la sensazione di subire una truffa, la truffa dello Stato napoleonico che è sempre stata nei sentimenti del popolo lombardo, sin dai tempi dell'Unità d'Italia. In Lombardia l'Unità d'Italia, salvo che negli strati elitari, non è mai stata digerita, ma è anzi sempre stata sentita come uno spossessamento dalle classi popolari. Questo è un dato che qualunque storico può documentare, se non lavora semplicemente sui documenti che si ritrovano nelle cantine dei nobili o negli archivi dell'aristocrazia, ma anche negli archivi parrocchiali.

La cosa essenziale è che non si passi dallo statalismo allo "statarellismo", non so se mi spiego: occorre evitare che il federalismo sia un marchingegno apparentemente rivoluzionario ma che, invece, riproduce, in piccolo, la stessa meccanica di potere che abbiamo già vissuto di fronte a uno Stato che era lontano dal cittadino e che guardava al cittadino come entità individuale isolata e non come persona capace di iniziativa, di raggrupparsi (il che, appunto, è l'idea di sussidiarietà).

Credo che si debba procedere, oltre che – come è stato giustamente detto dal Presidente Fini – lavorando sulla struttura della rappresentatività dello Stato (la riforma delle Camere, del bicameralismo perfetto eccetera), anche lavorando, nel contempo, sulla sussidiarietà.

Penso al campo dell'educazione e della scuola dove, secondo me, bisogna passare dal modello napoleonico della scuola statale – con lo Stato che valuta, che dà valore legale al titolo di studio – ad un altro tipo di scuola, che vorrei quasi definire "carolingia". Questa è diventata la scuola delle democrazie anglosassoni, dove l'educazione, com'è sorgivamente, emerge dalla base e

viene solo supportata dallo Stato, il quale non pretende di incardinare le persone in una religione dipendente dall'ideologia di chi comanda in quel momento.

Il mio vuole essere un contributo per lavorare insieme, affinché effettivamente si dia un federalismo sussidiario che trasformi l'idea di Stato e lo renda diverso rispetto ad un'entità quasi religiosa. Grazie.

ENRICO LETTA, *Deputato e Promotore dell'Intergruppo Parlamentare per la Sussidiarietà*. Mi concentrerò oggi su due questioni. La discussione di questo pomeriggio e, in generale, quella che svolgeremo in Parlamento, è particolarmente complessa perché deve mettere insieme per l'appunto due questioni molto complicate per l'Italia. Anzi, è possibile affermare che entrambe sono più complicate per l'Italia di quanto non lo siano per gli altri Paesi: la questione istituzionale, per un verso, e quella fiscale, per l'altro.

Poiché ci piacciono le cose complicate, abbiamo deciso di affrontarle insieme. In verità, dal momento che non riuscivamo a risolvere né l'una, né l'altra, abbiamo pensato di provare a vedere se le criticità di ciascuna, trattate congiuntamente, avrebbero potuto consentirci di trovare una soluzione unitaria. Soluzione che sino ad oggi, dopo decenni di esperienza repubblicana, ancora non siamo riusciti a individuare.

Riguardo alla questione istituzionale, è inutile dilungarsi troppo: l'incapacità del nostro sistema di autoriformarsi è sotto gli occhi di tutti. Credo si tratti di un'incapacità dagli effetti assolutamente nefasti, che ha contribuito a generare un distacco della pubblica opinione, sia di quella generale del Paese, sia della cosiddetta "Italia che produce". Ciò

finisce con l'allontanare sempre di più i cittadini dalle istituzioni, proprio perché l'incapacità di autoriformarsi rende la politica lenta nell'assumere le decisioni e barocca nelle procedure.

La questione fiscale, che è altrettanto spinosa, è rimasta anch'essa irrisolta. Al di là della complessità di fondo di un tema – l'imposizione e la riscossione dei tributi – che ha a che fare con le prerogative tradizionali di uno Stato nazionale, ritengo che nella vicenda italiana il nodo centrale da sciogliere sia quello che riguarda la tracciabilità delle tasse. Nel nostro Paese si è creata una tendenza al lassismo sulla responsabilità fiscale. Tendenza non riconducibile evidentemente solo ai luoghi comuni, come il fatto che siamo italiani. I caratteri nazionali, ammesso che abbiano una rispondenza con la realtà, incidono ma naturalmente non possono condizionare dinamiche di questa portata. Il Vicepresidente Chiti accennava poco fa all'esperienza tedesca: in Germania – ci ha raccontato – sono riusciti a dare un assetto stabile e ben organizzato all'impianto federale. Tutto merito della proverbiale capacità organizzativa teutonica?

Al di là delle battute, la questione della tracciabilità dell'imposta è fondamentale, in un Paese come il nostro, per creare un meccanismo di responsabilità e di corresponsabilità, dato che il singolo contribuente mette una parte di ciò che guadagna al servizio della comunità, in alcuni casi attraverso gli enti locali, in altri attraverso lo Stato centrale.

La tracciabilità dell'imposta permetterebbe di individuare l'effettivo percorso delle tasse pagate. Da noi si tende spesso a minimizzarne l'importanza, richiamandosi alla mentalità ricorrente, come se ogni discorso relativo alle

tasse potesse richiamarsi ai due concetti di “calderone” e “Pantalone” e a frasi di circostanza come «tutto finisce in un calderone» oppure, in riferimento alle spese dello Stato, «tanto paga Pantalone».

Da queste espressioni si può intuire la difficoltà che si incontra nel creare un meccanismo di tracciabilità dell'imposta che, a mio avviso, resta l'unico modo con il quale sarà possibile affrontare in modo intelligente la questione del federalismo fiscale.

Al riguardo, ritengo che l'unica rivoluzione positiva verificatasi negli ultimi anni sia data dal numero di tentativi fatti per chiudere in modo efficace la partita della riforma federale. Tentativi registrati sia nella scorsa legislatura, con il testo presentato da Padoa-Schioppa in Parlamento e con la bozza Violante; sia in quella attuale, con il disegno di legge presentato dal ministro Calderoli.

Penso, inoltre, che questa legislatura abbia caratteristiche di stabilità e di semplificazione del quadro politico tali da consentirci di ottenere un qualche risultato. Esiste, sicuramente, un interesse da parte di tutti a farlo: tanto di coloro che sono maggioranza in questo momento, quanto di coloro che vogliono essere maggioranza in futuro: tutti interessati ad avere delle regole istituzionali che funzionino e che funzionino bene.

C'è, tuttavia, un altro motivo importante, legato a quanto sta accadendo proprio in questi giorni, con l'esplosione della crisi finanziaria mondiale, che possiamo considerare l'altra faccia della globalizzazione.

Intendo dire che affrontare in modo intelligente una riforma che metta insieme la questione istituzionale e quella fiscale, legandole entrambe ai territori, può essere, a mio avviso, una modalità moderna per fornire una risposta

– quella risposta che i cittadini oggi chiedono – alla crisi internazionale.

Mi è capitato molto spesso in questi giorni – sarà capitato anche a voi – di sentire amici, colleghi e conoscenti chiedermi se facessero bene o meno a togliere i soldi dalla grande banca per metterli in una più piccola, magari nella banca di credito cooperativo del proprio comune. La mia impressione è che si stia affermando una sorta di convinzione diffusa che associa la crisi a dinamiche su larga scala, globali, mentre salva sostanzialmente le realtà territoriali, considerandole come al riparo dagli effetti della crisi, in qualche modo più solide perché con i piedi ben piantati a terra.

Riflettere su questa percezione è rilevante perché riguarda il modo in cui le persone affrontano una vicenda così complessa. Altrettanto importante è la questione, rimasta irrisolta in Italia, della valorizzazione dei territori. Permettere alle istituzioni di tenere, appunto, i piedi ben piantati a livello locale è l'unico modo – questa, alla fine, è la sussidiarietà – con il quale si possono affrontare problemi complessi e dar loro risposte efficaci.

Sono convinto, infine, che ci sia una ragione in più per confrontarsi apertamente su questo argomento. La ragione è che i nostri territori hanno vissuto, negli anni, una tendenza molto sconcertante in termini di convergenza economica e sociale. Sconcertante per tutti coloro che guardano, osservano e hanno responsabilità istituzionali: i divari di sviluppo tra un'area e l'altra del Paese, tra Nord e Sud, tra territorio e territorio sono infatti complessivamente aumentati, non si sono ridotti. Permangono disuguaglianze, differenze, iniquità che rallentano l'intero Paese. Veniva citato prima l'esempio dei

Länder della Germania dell'Est. Io potrei far riferimento a Navarrete, ricollegandomi alla vicenda esemplare delle regioni meridionali della Spagna.

Ecco, la situazione italiana è diversa. Il Sud e il concetto stesso di Mezzogiorno sono sostanzialmente scomparsi dai radar della cultura, della politica e dell'economia italiana. Oggi abbiamo Mezzogiorni differenti, alcuni dei quali ce l'hanno fatta o ce la stanno facendo; altri combattono; altri ancora stanno addirittura regredendo, non solo camminando a una velocità diversa dagli altri. Anche per questo ritengo che la questione del Mezzogiorno, o meglio dei ritardi e delle potenzialità dei diversi territori del nostro Sud, sia forse – e lo suggerisco all'Intergruppo per la Sussidiarietà – il tema da mettere in cima alla nostra agenda dei prossimi mesi.

MAURIZIO LUPI, *Vicepresidente della Camera dei deputati*. Ci sono altri iscritti a parlare ma, nella tradizione del nostro lavoro dell'Intergruppo, che prevede la pubblicazione degli atti, chiederei all'onorevole Mantini, all'onorevole Pagano e all'onorevole Vignali di inviarci un contributo scritto, in modo che possa essere pubblicato e diventare uno strumento di lavoro; chiedo lo stesso anche agli altri amici dell'Intergruppo, come il senatore De Lillo: se volessero inviare un contributo prima della pubblicazione degli atti, lo potranno fare.

Do ora la parola al professor Luca Antonini, professore ordinario di diritto costituzionale della facoltà di giurisprudenza dell'Università di Padova, nonché Vicepresidente della Fondazione per la Sussidiarietà. Nel dargli la parola per le conclusioni – sono le 18 e abbiamo rispettato perfettamente gli orari che ci eravamo prefissati

– devo ringraziare, innanzitutto, tutti i colleghi e tutti gli amici dell’Intergruppo Parlamentare per la Sussidiarietà, che hanno collaborato e hanno voluto questo incontro, tra cui il Presidente della Camera, Gianfranco Fini e il Presidente del Senato, Renato Schifani, perché mi sembra che, al di là della descrizione che ogni tanto si fa della politica e del Parlamento, anche in Parlamento, proprio in Parlamento, si possano avere dei luoghi in cui ci si confronta sulle questioni concrete – questo era l’invito che il Ministro Fitto ci aveva rivolto – partendo dalle proprie storie, dai propri ideali, dai propri valori e dalla propria posizione politica, ma avendo a cuore tutti, pur con proposte diverse e sensibilità diverse, il medesimo scopo, cioè il servizio al bene comune e al nostro Paese.

Do la parola al professor Antonini, professore ordinario di diritto costituzionale dell’Università di Padova e Vicepresidente della Fondazione per la Sussidiarietà.

LUCA ANTONINI, *Professore ordinario di diritto costituzionale dell’Università di Padova e Vicepresidente della Fondazione per la Sussidiarietà*. Signor Presidente, da costituzionalista, da studioso delle istituzioni, devo dire che oggi ho assistito ad un fenomeno nuovo e assolutamente rilevante.

Due anni fa l’Intergruppo aveva organizzato un incontro dal titolo «Il bipolarismo mite» e io, da studioso delle istituzioni, dico che oggi, forse per la prima volta in Italia, ho visto questo bipolarismo mite in azione, realizzato con un tentativo di ragionamento e di lavoro comune su questa riforma veramente epocale, probabilmente la più importante degli ultimi anni.

È un fatto assolutamente nuovo che un disegno di legge

parta riprendendo parecchio dal disegno di legge che era stato approvato dal Governo precedente – è stata la lungimiranza dei Ministri Calderoli e Tremonti a spingere in questa direzione, appoggiata in modo compatto dal Governo. Ed è un fatto nuovo che, intorno a questo, l'Intergruppo per la Sussidiarietà si presenti come fronte che condivide le linee fondamentali dell'impianto; anche se, ovviamente, ci sono luci e ombre, ossia differenze legittime nel gioco di maggioranza e opposizione, si capisce, che, trasversalmente, c'è un soggetto importante, all'interno del Parlamento, che appoggia la riforma.

È stato detto tante volte che questa riforma è generica ma anche negli interventi di oggi è emerso che si tratta di una riforma rivoluzionaria.

Introdurre in Italia – lo dicevano prima Enrico Letta e Maurizio Lupi – il principio della tracciabilità dei tributi è una rivoluzione vera e propria, perché cancellare i trasferimenti a destinazione vincolata, fiscalizzarli e trasformarli in autonomia vuol dire realizzare il principio della tracciabilità dei tributi, vuol dire permettere all'elettore di giudicare con il voto.

Il principio del passaggio dalla spesa storica (che, come è stato detto, finanzia il servizio e l'inefficienza) al costo standard (che finanzia solo il servizio) è un'altra rivoluzione.

È una rivoluzione anche la perequazione alla capacità fiscale, per quanto riguarda le funzioni non fondamentali. È una rivoluzione l'introduzione del principio di responsabilità, con premi per le gestioni virtuose e sanzioni per le gestioni inefficienti. Al di là del colore politico, cito il caso di una persona che oggi stesso è intervenuta qui: il Ministro Fitto ha perso le elezioni in Puglia perché ha

risanato i bilanci della sanità nella sua regione; li aveva risanati per ossequiare con responsabilità all'introduzione del principio secondo cui «chi rompe, paga», che poi non è stato mantenuto perché l'ultima finanziaria del Governo Prodi ha stanziato diversi miliardi di euro per ripianare i bilanci di cinque regioni in extradeficit sanitario. Fitto ha affrontato la piazza, chiuso gli ospedali piccoli ecc. Il risultato è che, siccome tutto è andato come prima, con un'evoluzione gattopardesca, Fitto ha perso le elezioni. Il sistema cioè premia chi spende in modo irresponsabile scaricando il conto sullo Stato, pagatore di ultima istanza.

Finché non esisterà il federalismo fiscale, esisteranno casi come quelli di Fitto, cioè di un amministratore virtuoso che viene sanzionato dal sistema perché ha tenuto un comportamento efficiente.

Oggi esiste un sistema che crea una grave deresponsabilizzazione: non c'è quella responsabilità di cui parlava Vannino Chiti.

La riforma introduce il principio dei premi per le gestioni virtuose, con un maggior aumento dell'autonomia e maggiori risorse a chi risana i bilanci e, viceversa, il principio della minore autonomia per chi ha una gestione che non rispetta i patti, fino al fallimento politico – ditemi se non è rivoluzionaria questa misura! – ossia all'ineleggibilità per chi porta un ente al dissesto finanziario. Come l'imprenditore fallito non può rimettersi subito a fare l'imprenditore, così il politico fallito non potrà rifare subito il politico. Queste sono misure che hanno un carattere rivoluzionario.

L'altra obiezione è: chi ci guadagna? È possibile che ci guadagnino tutti? No, c'è chi ci perde radicalmente,

dentro a questo sistema: il partito della rendita.

Come diceva Vannino Chiti in precedenza, ed è stato detto più volte, oggi abbiamo una spesa pubblica, al netto di debito pubblico e pensioni, di 430 miliardi di euro – l'ha detto recentemente Giarda – di cui 230 sono amministrati a livello centrale e 200 a livello locale (una situazione analoga a quella della Spagna, che è stata citata in precedenza), ma l'autonomia impositiva locale è pari al 18 per cento.

Questa è la dissociazione della responsabilità di spesa da quella impositiva. Vuol dire che si può spendere, tanto poi paga lo Stato, tutto finisce nel calderone e pagano tutti i contribuenti. Questo dissocia la responsabilità e fa esplodere i costi.

Dal 2001 ad oggi, la spesa per gli invalidi è raddoppiata, ma gli invalidi non sono raddoppiati. Una sacca per la trasfusione, a Reggio Calabria, costa quattro volte in più rispetto a quanto costi in Emilia-Romagna. Questo non è un *gap* strutturale, ma un problema di inefficienza. O ancora: un asilo nido costa 16.000 euro *pro capite* a Roma, mentre a Modena – che è un modello premiato a livello internazionale per la qualità – costa 7.000 euro. Una TAC, l'ha detto il Presidente della Corte dei conti, Tullio Lazzaro, in certi posti costa 800 euro, in altri 500 euro. Questi non sono *gap* strutturali, ma inefficienze.

Il residuo fiscale del nord, negli ultimi anni, è aumentato verso il sud, ma la produttività del sud – a differenza di quanto è avvenuto in altre regioni europee in una situazione analoga - è calata, è peggiorata. Questo vuol dire che i conti non tornano, vuol dire che chi ci guadagna non è la realtà produttiva, non sono i servizi:

in questo sistema ci guadagna il partito della rendita, qualcuno che probabilmente si alimenta all'interno di questi meccanismi, all'interno di questa dissociazione della responsabilità impositiva, di questo scaricamento di responsabilità.

Bassanini ha ricordato recentemente che, nel nostro sistema, il comune che sfora il proprio bilancio dà la colpa alla regione perché non gli ha dato le risorse per i trasporti o gli asili; la regione, a sua volta, attribuisce la colpa allo Stato, perché non le ha dato i soldi per la sanità e così via; finché non si riesce a capire di chi è la colpa, e arriviamo ai rifiuti di Napoli, dove la colpa non è di nessuno.

Questo è il sistema italiano. E a questo sistema la tracciabilità dei tributi metterebbe fine: questa è la riforma che può essere attuata.

Un elemento importantissimo – come diceva bene Linda Lanzillotta – nel momento in cui si mette in piedi una riforma di questo tipo, che parla anche di sussidiarietà orizzontale proprio come di una delle leve fondamentali della modernizzazione del Paese, è che questa dinamica non riguardi solo le riforme, ma tutte le leve del cambiamento.

Credo che l'Intergruppo Parlamentare per la Sussidiarietà possa avere oggi un ruolo fondamentale rispetto all'importanza della riforma e rispetto alle eventuali correzioni che in Parlamento saranno apportate. La sussidiarietà è la chiave della modernità rispetto ad un Paese come il nostro, per tanti versi di stile napoleonico. Credo che questa sia una lotta importante.

Per esempio, come Fondazione per la Sussidiarietà, insieme alle altre fondazioni, abbiamo proposto l'idea di attivare delle scuole di sussidiarietà nel Paese dove si possa

realmente iniziare la formazione di una classe dirigente adeguata a gestire questo cambiamento.

Certamente, l'Intergruppo Parlamentare per la Sussidiarietà si troverà probabilmente a dover combattere con un altro intergruppo, che non vorrà correggere i principi, ma semplicemente ostacolare o rallentare la riforma: "l'intergruppo della rendita", che probabilmente, in questo cambiamento rivoluzionario del Paese, vede un ostacolo al mantenimento delle proprie rendite di posizione.

Come ha affermato in più occasioni il Ministro Tremonti, che l'ha colta con lucidità nella sua dinamica, siamo in una situazione di grave crisi finanziaria internazionale e non possiamo permetterci il disordine interno. L'unico modo in cui è possibile riuscire a superare questo disordine interno è la razionalizzazione del nostro federalismo attraverso il federalismo fiscale. La partita dell'Intergruppo, che ritengo un fatto assolutamente nuovo e straordinario in un Paese come il nostro, diventa quindi decisiva. Vi ringrazio di quello che oggi ho visto qui.

MAURIZIO LUPI, *Vicepresidente della Camera dei deputati*. Grazie a lei e anche agli ultimi amici che sono rimasti da questo pomeriggio e hanno seguito con grande attenzione i lavori.

Vi informo che agli atti verranno allegati i contributi del sindaco Alemanno e del sindaco Chiamparino, che non sono potuti arrivare in tempo. Grazie.

CONTRIBUTI SCRITTI

SALUTO DEL SINDACO DI ROMA,
GIANNI ALEMANNO

La coincidenza del convegno sul Federalismo fiscale organizzato dal Network delle Fondazioni con la Giornata mondiale dell'alimentazione e l'insorgere di ulteriori impegni di carattere istituzionale hanno reso impossibile la mia presenza a questo importante incontro. Sono doppiamente rammaricato per questa assenza forzata. In primo luogo, perché è la prima volta che mi accade di mancare a un appuntamento dell'Intergruppo e delle Fondazioni, che con esso lavorano a stretto contatto ormai da qualche anno. In secondo luogo, perché il tema del convegno – già in sé centrale nel dibattito sul futuro istituzionale dell'Italia e sulle riforme indispensabili per il suo ammodernamento – è oggi particolarmente cruciale per chi ricopre la carica di Sindaco della Capitale.

Come sapete, infatti, nel disegno di legge delega sul federalismo approvato dal Consiglio dei Ministri è stato incluso un articolo specifico su Roma Capitale, che va nella direzione del riconoscimento di uno statuto speciale per la città di Roma, sia sotto il profilo delle competenze, sia sotto quello delle risorse, sia ancora sotto quello del patrimonio, in linea peraltro con quanto già avviene per le capitali dei grandi paesi europei e extraeuropei.

Si tratta di una evoluzione fondamentale e che questa città aspetta da troppo tempo, ma che naturalmente –

come tutta la riforma dello Stato in senso federalista – sarà chiamata a misurarsi con la sua concreta applicazione.

Se da un lato, infatti, l'avvicinamento della responsabilità e dei centri di spesa ai cittadini e al territorio per tutte quelle funzioni e quei servizi che li riguardano direttamente è totalmente auspicabile (anche per consentire ai cittadini stessi un controllo più metodico e diretto dell'impiego che viene fatto dei fondi pubblici e una più corretta valutazione del rapporto costo/beneficio di questo impiego), dall'altro è indubbio che tutto il tema delle risorse e dei parametri in base ai quali determinare la congruità dei costi, non potrà non impegnare il legislatore, nei mesi a venire, in un attento lavoro di valutazione dei meccanismi attraverso cui si determinano i costi stessi, in vista del conseguimento di una massima oggettività e di un adeguato bilanciamento fra i costi e le risorse pubbliche autonomamente gestite dai diversi livelli della Pubblica Amministrazione.

L'attuale congiuntura internazionale rende quanto mai necessaria la riforma complessiva di una "macchina" amministrativa che purtroppo negli anni ha evidenziato diverse criticità, sia in termini di efficacia (scarso decisionismo e politiche talvolta lontane dalle esigenze reali dei cittadini), sia di efficienza (costi e tempi spesso inaccettabili e insostenibili). Questa riforma allora è davvero "la sfida del paese", una sfida da affrontare con il massimo dell'impegno e della responsabilità da parte di tutti.

SALUTO DEL SINDACO DI TORINO,
SERGIO CHIAMPARINO

Un imprevisto mi impedisce di partecipare al seminario organizzato per il giorno 16 ottobre. Vi auguro una proficua giornata di lavoro.

Cordiali saluti.

Il Sindaco
Sergio Chiamparino

ALESSANDRO PAGANO
*Deputato e Promotore dell'Intergruppo Parlamentare
per la Sussidiarietà*

Gentili signori e signore, onorevoli colleghi, autorità, poco fa il caro amico e collega Renato Farina ci ha spiegato che il popolo lombardo ha sempre mal digerito lo stato centrale e unitario così come ci è stato consegnato dalla modernità. Mai parole furono così sagge al punto che, da siciliano sottoscrivo quelle ragioni e introduco la prima parte del mio intervento, quello di natura storica, improntandolo sulle medesime motivazioni, a dimostrazione che il problema del federalismo non nasce e non è sostenuto solo a certe latitudini, ma è una esigenza reale e concreta anche della Sicilia e quindi di tutto il Paese.

Il Regno delle Due Sicilie, prima dell'Unità d'Italia, era uno Stato florido: ebbe la prima linea ferroviaria di tutta la penisola, il primo ponte sospeso e una flotta mercantile tra le più importanti del periodo. Fra tutti i regni annessi al nuovo Stato, il Regno delle Due Sicilie portò in dote, nel matrimonio impostogli, milioni in oro pari al doppio di tutti gli altri. Il processo che portò all'Unità d'Italia non fu altro che una guerra di conquista del Sud, infatti lo Stato unitario depredò il patrimonio, non solo economico ma anche culturale, della Sicilia e del Meridione, con l'introduzione di numerosi provvedimenti:

- venne introdotta per la prima volta la leva obbligatoria che teneva i giovani lontani, per ben sette anni, dalle

loro famiglie e dalle loro terre da cui essi traevano ogni sostentamento;

- si procedette all'esproprio dei beni ecclesiastici e alla soppressione di molti ordini religiosi, dimenticando che, a vivere di quei beni, non erano solo i sacerdoti, ma decine di migliaia di famiglie che sopravvivevano grazie alla carità elargita dagli stessi;
- vennero create nuove imposte e inasprite quelle esistenti; alle imposte statali si sovrapposero quelle provinciali e comunali. Si introdusse la tassa di successione, sconosciuta sino ad allora e le imposte sulle registrazioni, sulle ipoteche, sulle concessioni.

Lo Stato unitario imposto con la forza nel 1861 ha determinato, prima ancora della spoliazione economica, la dispersione di una parte rilevante delle inestimabili ricchezze culturali del Regno, creando dal quel momento la cosiddetta "Questione Meridionale" che non esisteva prima del 1861. Ne è prova l'emigrazione siciliana, e più in generale meridionale, che iniziò proprio dopo l'Unità d'Italia. Per sfuggire alle persecuzioni e alla fame molti contadini emigrarono nel settentrione d'Italia ed in molti Stati esteri. Per il Nord Italia questo fu una risorsa continua di forza lavoro a basso costo.

Dopo gli anni '50 lo Stato cercò di rimediare e risarcire il Sud affrontando la "Questione Meridionale" con una politica di ingenti aiuti economici "a pioggia", destinati prevalentemente a fini non produttivi, contribuendo così a determinare la scarsa specializzazione delle attività del Mezzogiorno e la diffusione dell'assistenzialismo e del clientelismo. Fu un patto scellerato fra il Nord, ricco e bisognoso di forza lavoro, e il Sud, dominato da una "borghesia compradora" attenta soltanto alle

proprie istanze personali ma non certo a quelle dei cittadini. Erano gli anni in cui Pasquale Saraceno, il più importante economista degli anni '50, ispiratore di tutte le politiche economiche di quel trentennio, sosteneva che “gli interventi dell’economia privata potevano essere solo complementari rispetto all’economia pubblica in un contesto sottosviluppato come quello del Mezzogiorno”. Non si aveva alcun interesse a far decollare il Sud perché le braccia e i cervelli dei giovani meridionali dovevano servire a sostenere il miracolo economico del Nord. Questa è la mentalità che si aveva allora e questo è il motivo per cui i divari economici e culturali fra le varie aree del Paese, assolutamente in vantaggio del Meridione prima del 1860, da quel momento in poi si sono invertite al punto di diventare macroscopiche. Da qui la necessità di un federalismo capace di valorizzare i territori.

La seconda parte del mio intervento sarà invece di natura tecnica.

Se infatti tutti siamo convinti dell’ineluttabilità del federalismo, la domanda carica di attualità è: che tipo di federalismo fiscale dobbiamo immaginare? Questo è un problema che dobbiamo affrontare da subito.

In atto noi abbiamo un sistema di prelievo che vede imposte erariali di competenza dello Stato, fatte salve le quote di partecipazione riconosciute alle Regioni.

Domani avremmo invece imposte erariali il cui gettito sarà di competenza delle Regioni fatte salve le quote di compartecipazione riconosciute allo Stato.

Quindi una filosofia e una prassi organizzativa completamente differente, dove contemporaneamente dovranno coesistere, almeno così si esprime la Bozza Calderoli, almeno quattro sistemi di prelievo fiscale:

- imposte erariali a favore dello Stato (con compartecipazioni a favore di Regioni ed EE.LL);
- più imposte regionali che possono essere istituite a livello centrale;
- imposte regionali direttamente gestite dalle Regioni;
- imposte locali gestite dagli EE. LL. (le cosiddette “tasse di scopo” utilissime per alzare il livello di responsabilità di cittadini e amministratori).

Orbene, con questo tipo di organizzazione forse avremo uno Stato federalista, ma certamente avremo anche un livello di complessità gestionale, da parte dei vari enti pubblici, molto elevato.

Probabilmente il livello di confusione del contribuente sarà altrettanto elevato.

Inoltre, lascio immaginare quanto costerà tutta questa nuova “torre di Babele fiscale”.

Quello che invece la logica ci suggerisce è che la rivoluzione fiscale in senso federale non si fa moltiplicando i centri di prelievo fiscale e impositivi bensì, invertendo i flussi di cassa.

Ritengo che tutto dovrebbe rimanere nelle prerogative esclusive dello Stato centrale che ha già organizzazioni, metodo ed esperienze.

Il contribuente non si dovrà nemmeno accorgere della nuova rivoluzione fiscale perché tutto dovrebbe realizzarsi in termini di flussi finanziari fra lo Stato centrale e le Regioni.

Le differenziazioni di aliquote rispetto alle aliquote standard, le esenzioni, le compensazioni, e così via, diverrebbero oggetto di una gestione interna della nuova Agenzia delle entrate. Direi, con termine moderno, una gestione in *back-office*.

Vedremo nei prossimi mesi se questa proposta avrà gambe per camminare.

TIZIANO TREU

*Senatore e Promotore dell'Intergruppo Parlamentare
per la Sussidiarietà*

1. Rileggo in questi giorni scritti sul federalismo degli ultimi anni a partire dalla riforma costituzionale del 2001. Le letture mi provocano reazioni miste. Da una parte mostrano il ritardo con cui quei temi sono stati affrontati e il tempo trascorso senza grandi risultati; in Italia capita spesso per le grandi riforme, ma anche per le più piccole. D'altra parte non c'è dubbio che il dibattito ha portato chiarimenti su vari aspetti e anche nei rapporti fra maggioranza e opposizione: nel 2001 e nel 2003 eravamo ai colpi di maggioranza.

Il ritardo non è mai irrilevante nelle riforme di struttura ma ne può determinare le sorti. Nel caso del federalismo arrivarci oggi, in un momento di così grave crisi finanziaria ed economica, rischia di costituire un condizionamento proibitivo (quanto meno se si vuole fare una riforma vera e non di facciata). Il ritardo di questi anni riguarda non solo la attuazione del federalismo fiscale ma altri aspetti essenziali per un compiuto federalismo; dalla istituzione di una Camera delle autonomie alla parallela integrazione in senso federale della Corte costituzionale, alla elaborazione degli statuti regionali, alla Carta per il riordino delle autonomie. Questa è una notazione valida anche oggi: il federalismo fiscale è un punto decisivo fra l'effettività di ogni sistema federale, ma se si vuole far funzionare meglio il paese occorre risolvere anche le altre sue componenti. E

su queste non si vedono progressi sufficienti, né un vero dialogo fra gli opposti schieramenti politici.

Una seconda notazione, di sistema e di politica, riguarda la persistente sfasatura fra le proposte in tema di federalismo (ma anche di decentramento) e le pratiche concrete politiche e amministrative. Il consenso che circonda le prime resta alto in tutti questi anni fino alla più recente rilevazione del rapporto delle Fondazione per la Sussidiarietà, e la politica ne declama il merito; ma le tentazioni e le pratiche centraliste restano forti anche in materie di evidente competenza locale, come turismo, trasporti, formazione e sanità. Queste tensioni fra centro e autonomie sono sottolineate dal gran numero di ricorsi alla Corte costituzionale presentati sia dalle regioni che denunciano la invasione delle loro competenze, sia (in numero persino maggiore) dallo Stato diretti a bloccare le iniziative regionali di legislazione concorrente. È segno di un disagio istituzionale diffuso, che andrebbe sanato perché si somma alle difficoltà politiche ed economiche già gravi per il paese.

Una ulteriore sfasatura istituzionale persistente negli anni è che al decentramento delle funzioni non ha fatto riscontro un sufficiente decentramento delle entrate; è rimasto prevalente un regime fiscale ispirato alla uniformità formale tipica della vecchia Costituzione. Con la conseguente deresponsabilizzazione delle stesse autonomie.

Le posizioni elaborate negli ultimi temi, fino al disegno di legge governativo, hanno fatto registrare significativi passi avanti rispetto alle posizioni storiche; non solo perché riprendono alcune soluzioni del Governo Prodi (la continuità è particolarmente utile in queste materie). Ma i

punti critici che richiedono chiarimenti non mancano. Mi limito a segnalarne alcuni senza pretesa di completezza.

2. Un aspetto essenziale riguarda la necessità di impostare l'assetto generale del sistema partendo dalla distribuzione delle funzioni, a costi standard fra i diversi livelli, e non dalle quote di risorse che dovrebbero spettare a ciascun territorio e che ognuno vorrebbe accaparrarsi per sé. Le pressioni in tal senso provenienti da diverse aree del Nord, ma anche del Sud (vedi la Sicilia) sono state per ora rifiutate; ma l'idea che le sostiene è tuttora forte. Se essa si affermasse si rischierebbe di non poter garantire le risorse necessarie al funzionamento dei servizi essenziali anche nelle aree deboli del paese: non si farebbe solidarietà, ma si spaccherebbe la comunità nazionale. Questo è uno dei punti in cui lo schema "lasco" del disegno di legge governativo deve essere precisato nelle soluzioni istituzionali e nelle ricadute finanziarie per essere valutabile. E non a caso su questo chiarimento insiste anche il PD.

3. Un punto positivo su cui il consenso sembra unanime riguarda la necessità che i trasferimenti statali perequativi non finanzino i servizi pagando a piè di lista sulla base dei costi storici, anche quando questi riflettono inefficienze delle amministrazioni locali.

Il passaggio dalla spesa storica ai costi standard ma anche ai fabbisogni standard è essenziale per favorire efficienza e responsabilità: non penalizza le regioni meno sviluppate ma apre opportunità anche al loro sviluppo; perché può liberare risorse da utilizzare meglio per le stesse regioni (anche con forme di fiscalità di vantaggio).

Restano peraltro da chiarire non pochi passaggi essenziali: la lunghezza e i caratteri del periodo transitorio, la definizione degli standard di costo legati alla qualità e alla natura dei servizi, e a monte il livello quantitativo e qualitativo di servizi essenziali che si intendono garantire a tutti i cittadini, in assoluto e in rapporto alle funzioni e alle capacità fiscali delle regioni e alle necessarie perequazioni.

Sono questioni di alta complessità tecnica e insieme di grande rilevanza politica.

4. Dal livello cui si fissano i costi standard discendono conseguenze importanti in ordine all'impatto del federalismo sui conti regionali e nazionali. Se il *benchmark* fosse fissato troppo basso, ai livelli di regioni poco virtuose, ne conseguirebbero maggiori costi di sistema e benefici consistenti per le aree più attrezzate: vedi le stime di Ricolfi e i rilievi della Corte dei conti. *Benchmark* più alti ridurrebbero i costi e accrescerebbero la pressione per il miglioramento (una pressione che andrebbe modulata nel tempo).

In realtà la questione dei costi standard e del livello delle prestazioni essenziali rinvia a un nodo politico di fondo, cioè a quanto si vuole garantire di prestazioni e di risorse all'intero paese, con i necessari trasferimenti fra il Nord e il Sud, e quanto si può chiedere in cambio in termini effettivi di maggiore efficienza e di servizi (vedi Bordignon, *Il Sole 24 Ore*, 9 novembre 2008).

La difficoltà di determinare i livelli essenziali qualitativi e quantitativi delle prestazioni è testimoniata dalle nostre esperienze recenti: sia quelle in tema di prestazioni sanitarie su cui ci si è esercitati più a lungo, sia ancor più

per le diverse prestazioni “assistenziali” che sono molto disomogenee fra loro e sul territorio fra comuni, e che sono ora largamente sottofinanziate.

Le difficoltà tecniche e politiche si accrescono quanto più ampi sono gli ambiti di materie trasferite. Il trasferimento di funzioni in tema di sanità e assistenza, tocca terreni sperimentati e richiederebbe modifiche relativamente contenute degli assetti finanziari e dei margini di autonomia fiscale delle regioni (cd. EL).

L’ intervento è molto più complesso se si trasferiscono funzioni ulteriori in tema di istruzione (ed eventuali altri); tanto è vero che voci autorevoli (Giarda) suggeriscono cautela su questo passo per riservarlo eventualmente a regioni pronte a ricevere un sistema di autonomia differenziata (*ex art. 116/Cost.*).

In generale la sperimentazione di forme di federalismo differenziato, richiesta soprattutto dalle aree del Nord (Lombardia, Veneto) spesso in modo *bipartisan* potrebbe rivelarsi utile se il disegno generale del federalismo procedesse a rilento.

5. In ogni caso va sottolineato che nelle materie attinenti ai fondamentali diritti della persona (sanità, assistenza e la stessa istruzione) le esigenze di perequazione sono particolarmente forti; mentre in materie diverse, a cominciare da quelle di competenza concorrente delle regioni, le diversità territoriali possono essere più accentuate.

Questo è un principio fondamentale da rispettare nella fase necessaria di precisazione del disegno di legge e poi di attivazione in sede delegata.

Le scelte relative di sistemi di perequazione sono

particolarmente ardue nel nostro paese date le forti disparità fra i diversi territori: anche qui saranno decisive le indicazioni circa la (re)distribuzione delle risorse conseguente al nuovo assetto che ora sono del tutto generiche.

Occorrerà evitare di perpetrare trasferimenti statali a regioni con alto reddito e con buona capacità fiscale, che possono diventare autosufficienti con modeste addizionali (es. IRPEF). Analoga valutazione si può fare per i grandi comuni, che non dovrebbero avere bisogno di grandi trasferimenti a differenza dei piccoli.

In questa situazione andrebbe presa in esame e non rinviata, come fa il disegno di legge governativo, la questione del superamento delle regioni a statuto speciale. La sua soluzione implica delicati profili costituzionali oltre che politici: ma non si può continuare a rinviarla.

6. Un'altra questione importante affrontata solo in parte nel disegno di legge governativo riguarda i meccanismi di controllo del sistema, a cominciare dai flussi finanziari del finanziamento dei sistemi perequativi.

Le esperienze non felici del nostro passato segnalano la importanza di affinare tali meccanismi, affidandoli a un organismo autorevole e indipendente, come un'Agenzia (magari appoggiato ad una conferenza permanente per il coordinamento).

Sui temi dell'autonomia impositiva di regioni ed enti locali il disegno di legge governativo prevede un certo livello di flessibilità nel mix fiscale da adottare. Ciò è conforme alla impostazione generale della proposta e in parte opportuno. Ma anche qui molto resta da precisare su due punti centrali: in particolare per definire il livello

effettivo di autonomia da riconoscere agli enti subcentrali e inoltre per decidere il ruolo relativo di questi enti nella costruzione del federalismo fiscale (delle regioni, dei comuni e degli altri enti locali).

Da ultimo il sistema disegnato non si sostiene se non si stabilisce in modo rigoroso un coordinamento fra livelli di governo anche sul piano finanziario. Tale obiettivo potrebbe realizzarsi con un assetto procedurale non dissimile da quello impiegato per coordinare le finanze pubbliche in Europa. A questo fine, sono necessarie regole contabili e di bilancio standardizzate e una legge di coordinamento della fiscalità federalista discussa fra Stato, regioni ed enti locali, inclusa nella legge finanziaria.

In conclusione, l'impianto della proposta governativa, nonostante la sua utile elaborazione progressiva, lascia non poche questioni aperte. Per questo bisognerà ancora precisarne il disegno e seguirne l'attuazione. Come si diceva, il momento economico è così critico da mettere in discussione scelte fondamentali per il paese e non facilita certo un agevole soluzione dei problemi insiti nella costruzione del federalismo. Ma meno che mai in questo momento possiamo accontentarci di soluzioni pasticciate, rischiose per i conti o solo di bandiera.

STEFANO DE LILLO

*Senatore e Promotore dell'Intergruppo Parlamentare
per la Sussidiarietà*

Il dibattito sul federalismo e la sussidiarietà, al quale credo che questo seminario possa portare un importante contributo, significa per noi oggi il raggiungimento di un traguardo ed insieme l'avvio di un nuovo percorso: si tratta del raggiungimento di un traguardo perché, anche a seguito dei primi elementi di riforma, di federalismo si è parlato molto in questi anni ed oggi si ha una consapevolezza dei suoi contenuti da parte di una ampia fascia della popolazione. Per noi, che ci siamo impegnati a divulgarne il messaggio, questo è certamente un importante obiettivo raggiunto. Ma si tratta anche dell'avvio di un nuovo percorso: è giunto il tempo, infatti, di mettere in pratica quanto abbiamo progettato, il tempo dell'analisi e della sintesi, il tempo dei fatti. Ma soprattutto il tempo di riscoprire e restituire al federalismo un suo elemento fondante fino ad ora poco analizzato e poco valutato rispetto al ruolo che gioca nella gestione della cosa pubblica: il principio di responsabilità.

Se infatti fino ad oggi il federalismo non è stato pienamente attuato è perché il principio di responsabilità non è stato sufficientemente evidenziato: non è stato sufficientemente valutato come asse etico e normativo all'interno della legislazione di attuazione del federalismo, e quindi è stato solo difficilmente individuabile dal cittadino-elettore chiamato a decidere sull'operato delle

assemblee e degli esecutivi. Si deve tenere conto, infatti, del tipo di valutazione complessiva di questi soggetti da parte del cittadino in occasione degli eventi elettorali: troppo spesso la valutazione politica su scala nazionale sposta il centro di attenzione dall'operato amministrativo alla proposta politica pura dei candidati alle assemblee locali.

Si tratta di un fenomeno difficilmente contrastabile con gli strumenti attualmente a disposizione, perché risponde a dinamiche di opinione e di attenzione concentrate su alcuni grandi temi largamente condivisi ed emergenti in concomitanza con le campagne elettorali. Ma se i temi di carattere locale possono essere messi in secondo piano da quelli di carattere nazionale, questo avviene anche perché i temi locali, e nello specifico quelli connessi con l'attività delle amministrazioni locali, non sono focalizzati ed evidenziati. In particolare, il principio di responsabilità e la cascata di implicazioni che comporta all'interno delle amministrazioni locali è certamente un tema coinvolgente, anche in sede elettorale, per l'opinione pubblica delle comunità locali: ma il fatto che non sia sufficientemente valorizzato ed evidenziato dalla legislazione vigente fa sì che non riceva la necessaria valutazione da parte degli elettori.

In altre parole, è proprio perché non si è introdotto un meccanismo che preveda che il pubblico amministratore debba rispondere del proprio operato che gli elettori non sono portati a giudicare su questo aspetto: se ad esempio la legislazione stabilisse la non rieleggibilità di chi determina una condizione di crisi nella pubblica amministrazione, questo automatismo, con le conseguenze che comporta, oltre ad incidere sulla composizione delle

candidature, consentirebbe anche agli elettori una lettura più chiara del tema evidenziato. Un altro esempio di valorizzazione del principio di responsabilità potrebbe essere la sua applicazione a figure quali i commissari o i direttori generali delle ASL: il caso Lazio, con la crescita inarrestabile del deficit e della spesa, rivela quanto questo intervento potrebbe essere efficace se si considera soprattutto la forte incidenza, pari all'80 per cento circa, della spesa sanitaria sull'intero bilancio regionale. Il principio da valorizzare è chiaro: gli obiettivi dei pubblici amministratori devono essere definiti e raggiunti, e chi non li raggiunge deve essere mandato a casa.

Un capitolo a parte del dibattito e del lavoro di costruzione di una vera e compiuta riforma federalista deve essere dedicato alla Capitale: su questo punto è necessario lavorare con particolare efficacia, analizzando e sostenendo con specifici interventi le singole funzioni dell'istituzione Capitale e non limitandosi al conferimento di finanziamenti aggiuntivi. Soprattutto nel campo della sanità è possibile individuare infatti alcune importanti funzioni, che sono specifiche, di Roma: penso prima di tutto ai Policlinici, investiti di un ruolo nazionale straordinario per quanto riguarda la formazione della classe medica nazionale, visto che proprio negli istituti universitari romani studia un terzo dei futuri medici italiani. Penso poi all'istituzione di un fondo di emergenza per gli eventi straordinari, di cui la Capitale è in realtà investita in modo ordinario: non solo quelli legati alle vicende storiche della Santa Sede, ma anche eventi culturali, alte stagioni turistiche e manifestazioni di grande rilevanza che interessano con regolarità la Capitale. Credo sia impossibile affrontare in maniera compiuta un

lavoro sul federalismo che abbia rilevanza nazionale se si dimentica la specificità della Capitale con gli oneri che comporta.

BARBARA SALTAMARTINI
*Deputata e Promotrice dell'Intergruppo Parlamentare
per la Sussidiarietà*

Senza alcun dubbio l'avvio del processo normativo e poi amministrativo destinato a introdurre in Italia il federalismo fiscale (e a dare finalmente piena attuazione alla riforma del Titolo V della Costituzione) costituisce un momento fondamentale sulla strada dell'ammodernamento e dell'efficientamento del nostro sistema istituzionale e – cosa non da poco – ci offre la concreta possibilità di porre rimedio al sostanziale fallimento del regionalismo, almeno per come è venuto configurandosi in Italia, con la sua sostanziale natura di “finanza derivata” e il conseguente impazzimento del bilancio nazionale sotto il peso di una continua e irrefrenabile dilatazione dei centri e delle fonti di spesa, in condizioni di insufficiente responsabilizzazione delle varie amministrazioni decentrate.

Fa scuola in proposito il caso della spesa sanitaria, i cui costi per l'erario sono passati in 10 anni, in barba alle misure di contenimento previste dalle varie leggi finanziarie, da 55,1 miliardi a 101,4 miliardi.

D'altro canto sarà indispensabile vigilare affinché questa fondamentale riforma avvenga presentando due ineludibili caratteristiche:

- 1) la messa a punto di tutti gli strumenti tecnici e contabili indispensabili affinché la riforma stessa possa generare effetti virtuosi, determinando razionalizzazioni

della spesa pubblica e progressiva eliminazione degli sprechi;

2) regole certe e rigide per assicurare che la ricerca della massima efficienza ed efficacia sia premiata, ma anche – di converso – sanzionata in caso di comportamenti non virtuosi da parte di una amministrazione (e questo a prescindere dalla sanzione determinata dal voto popolare quanto più trasparente sarà per i cittadini il rapporto fra comportamenti dell'amministrazione, qualità dei servizi e costi fiscali per i cittadini stessi).

Per quanto attiene al punto 1, è di tutta evidenza che per le amministrazioni pubbliche e per i loro enti derivati andranno definiti con chiarezza indicatori omogenei per la misurazione delle *performances* e che inoltre si dovrà procedere a individuare criteri comuni per tutti i sistemi contabili della PA.

Tuttavia, al di là della armonizzazione contabile, ciò che renderà davvero significativi e utili i dati relativi (o no) sarà il passaggio a una fase virtuosa e trasparente con riferimento a tutte le gestioni extra-bilancio, senza perpetuare l'inganno che vede oggi trattare come riduzioni di spesa pubblica attività di esternalizzazione che – all'atto pratico – finiscono per costituire solo un trucco contabile e una elusione dei tetti di spesa.

Per quanto attiene al punto 2 occorre invece partire dalla constatazione (che è quotidianamente sotto gli occhi di tutti, guardando a due comparti dal finanziamento fortemente egualitario come la sanità e la scuola) che l'eguaglianza di trattamento e la qualità dei servizi nelle diverse regioni non dipendono dalle risorse finanziarie disponibili. Non si spiegherebbe altrimenti perché – come da rilevazione indipendente dell'OCSE – gli alunni di tutte

le regioni del Nord si collochino al di sopra della media OCSE e quelli di tutte le regioni del Sud si collochino al di sotto, quando si rilevano le conoscenze.

In parole povere, la perequazione delle risorse finanziarie non produce alcun effetto positivo a meno che, in parallelo, siano introdotti forti incentivi a comportamenti virtuosi e penalizzazioni per la cattiva amministrazione (in linea con la Costituzione, che sancisce sì il principio di uguaglianza, ma anche – all’ art. 97 – quello della buona amministrazione).

In questo senso il lavoro svolto dal Ministro Calderoli sembra andare nella giusta direzione.

Ci sono molti possibili approcci a questo principio sotto il profilo tecnico e normativo, particolarmente convincente appare quello enunciato dal professor Buratti, Ordinario di Scienza delle finanze all’Università di Padova, che ha indicato il modello ideale in quello di “sorveglianza multilaterale delle politiche di bilancio dei paesi membri dell’Unione Europea. La sorveglianza multilaterale fa infatti leva sul contrasto di interessi fra regioni ricche – che finanziano il fondo perequativo – e regioni povere – che ricevono i contributi perequativi”, ma ciò che conta è che sia questo il principio su cui si costruisce un autentico federalismo fiscale.

MARIANGELA BASTICO

*Senatrice e aderente all'Intergruppo Parlamentare
per la Sussidiarietà*

Inizia in questi giorni l'iter parlamentare del disegno di legge delega del Governo sul federalismo fiscale.

È un tema centrale per il futuro del Paese: per questo è necessario un confronto vero, di merito tra maggioranza e opposizione, senza “no” pregiudiziali, senza fumosità o furberie.

Ci sono, a mio avviso, alcune precondizioni indispensabili per l'avvio di questo confronto, che dovrà svolgersi nella sede parlamentare competente. Innanzitutto il federalismo fiscale dovrà essere collegato con il federalismo istituzionale, cioè con la “carta delle autonomie”, che ridisegna l'assetto istituzionale e le funzioni fondamentali delle autonomie locali. Non è possibile, infatti, normare il prelievo fiscale e l'attribuzione delle risorse se non in stretta relazione con le competenze delle diverse istituzioni.

Inoltre, alla luce del testo costituzionale, il federalismo in Italia non coincide con il regionalismo, ma con la valorizzazione del sistema delle autonomie locali, come definite dall'art. 114 Cost. Queste, sulla base delle differenti competenze e al di fuori di qualunque principio di sovraordinazione, costituiscono il perno del federalismo, che collega responsabilità ed autonomia delle scelte, pari diritti dei cittadini, efficacia ed efficienza della spesa.

Il federalismo, inoltre, deve essere strumento per

ridurre le sempre maggiori ed inaccettabili disuguaglianze tra il Nord e il Sud del Paese, garantendo ad ogni cittadino, indipendentemente dal luogo in cui vive, pari fruizione dei diritti e delle tutele sociali: l'esatto contrario, quindi, di un federalismo che rafforza i più forti e penalizza ulteriormente le zone più deboli del Paese.

Rilevo tante, troppe genericità nei principi e nei contenuti del disegno di legge del Governo: il lavoro parlamentare deve essere occasione per superarle e per definire in modo chiaro le norme e i loro effetti sui diversi territori regionali e sulla dinamica della spesa pubblica.

Per questi obiettivi il PD ha proposto di costituire una Commissione parlamentare bicamerale, che sia la sede del confronto fra maggioranza e opposizione, sia per migliorare il disegno di legge delega sia per delineare e discutere i contenuti dei decreti delegati. Potrebbe essere utilizzata a questo scopo la Commissione per gli affari regionali, la cosiddetta "bicameralina", allargata alle rappresentanze delle Regioni e delle autonomie locali, come previsto dalla Costituzione. Ritengo che la contestualità del confronto tra forze politiche rappresentate in Parlamento, Governo ed autonomie locali rappresenti un valore aggiunto notevole, oserei dire determinante per l'efficacia e la qualità del confronto e per la riduzione dei tempi dello stesso, senza comprimere i differenti apporti e punti di vista.

Ritengo parimenti necessario che la sede tecnica, nella quale vengono definiti i livelli essenziali delle prestazioni e i costi standard, sede assolutamente decisiva per configurare i caratteri del federalismo che si intende realizzare, sia costituita non solo da rappresentanti dei Ministeri, delle Regioni e delle autonomie locali, ma anche da dirigenti delle Commissioni bilancio e finanze di

Camera e Senato, in un ruolo di terzietà e in funzione del successivo coinvolgimento delle Commissioni parlamentari competenti. Definire livelli essenziali, standard, costi di riferimento significa definire l'idea di protezione sociale, di sanità, di istruzione e formazione che si intende realizzare: si tratta di scelte strategiche, che vanno sostenute tecnicamente, partendo dalla conoscenza dell'esistente per delineare scelte per il futuro, ma la cui competenza politica e istituzionale è del Parlamento.

Ritengo indispensabile che i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali contengano gli standard quantitativi essenziali di ogni servizio, i tempi per il conseguimento degli obiettivi, i livelli di qualità: ad esempio per gli asili nido dovrà essere fissata la quota di posti in relazione al numero di bambini nell'età di riferimento (l'Europa fissa come obiettivo per il 2010 il 30%), gli standard essenziali che diano identità e qualità al servizio (es. rapporto bambini-educatori nelle diverse fasce di età).

Il giudizio del PD sul federalismo sarà determinato da questi contenuti, dalle modalità della perequazione, dall'ammontare delle risorse, dai tempi di attuazione del trasferimento di competenze e di risorse.

Esprimo, infatti, la preoccupazione che il Governo e la maggioranza intendano utilizzare il federalismo per costruire uno "Stato minimo", comprimendo le tutele per i cittadini in alcuni settori decisivi per la qualità della vita (sanità, protezione sociale, istruzione). Alcuni autorevoli quotidiani hanno confermato questa ipotesi, calcolando in 15-16 miliardi di euro il risparmio ottenibile col federalismo fiscale. Va nella stessa direzione il programma del Ministro Gelmini sulla scuola: un solo insegnante alla

scuola dell'infanzia, il maestro unico e le 24 ore alla scuola elementare, le 29 ore alla scuola media, le 32 alle scuole tecniche e professionali costituiscono, con tutta evidenza, indicatori e standard (per me del tutto non condivisibili) per delineare i livelli essenziali della scuola e per trasferire le risorse alle Regioni. Si tratta già di un concreto esercizio di definizione di una "istruzione minima". È evidente che di fronte a queste scelte non solo risulterebbe impraticabile il dialogo, ma l'opposizione del PD sarebbe molto forte.

È indispensabile che il Governo metta tutte le carte in tavola, senza con i d'ombra o prospettive per tutti promettenti, ma irrealizzabili. Non cerchiamo alcuna perdita di tempo, al contrario siamo preoccupati dei tempi troppo lunghi previsti nel disegno di legge.

GIOVANNA PETRENGA

*Deputata e aderente all'Intergruppo Parlamentare
per la Sussidiarietà*

Prima di introdurmi nell'argomento, voglio premettere che lo stesso è stato già ampiamente trattato dal prof. Fabrizio Amatucci, ordinario di Diritto tributario nella Seconda Università di Napoli, con una pubblicazione edita da Giappicchelli, alla quale mi sono ispirata.

Nonostante l'alluvionale e non sempre coordinata legislazione degli ultimi anni abbia profondamente innovato il nostro sistema della finanza locale e regionale e nonostante i numerosissimi e fondamentali interventi giurisprudenziali sui temi riguardanti la fiscalità locale, l'autonomia tributaria degli enti locali resta tuttavia bloccata ed il federalismo fiscale da diverso tempo rimane "inattuato" a causa della mancanza di norme di attuazione e in presenza a orientamenti restrittivi della stessa Corte costituzionale. Ciò ha determinato un congelamento delle nuove competenze in materia finanziaria e tributaria degli enti locali ed un mantenimento delle stesse da parte dello Stato con conseguente limitazione dell'autonomia legislativa e amministrativa delle regioni in un settore come quello fiscale vitale per l'economia e per uno sviluppo equilibrato a livello locale.

L'attuazione dell'art. 119 che fissa i principi generali dell'autonomia tributaria e finanziaria locale e del federalismo fiscale e che dovrebbe finalmente consentire l'esercizio di un maggiore potere impositivo degli enti

locali, dopo la mancata conversione in legge disegno di legge delega di attuazione approvato dal Consiglio dei Ministri il 3 agosto 2007 (Progetto Giarda *bis*), trova così il suo riferimento normativo principale nel nuovo schema di disegno di legge delega in materia di federalismo fiscale (Bozza Calderoli) approvato l'11 Settembre 2008, ove sono stati fissati principi fondamentali che consentono di definire e individuare la potestà tributaria e finanziaria di regioni ed enti locali.

Tale importante testo normativo è improntato su alcuni fondamentali principi come quello della tendenziale correlazione tra prelievo fiscale e beneficiario, in modo da favorire la responsabilizzazione finanziaria e amministrativa dei diversi livelli di governo (ai quali si ispirano tutti i sistemi fiscali federali) mediante attribuzione di risorse autonome alle regioni e agli enti locali in relazione alle rispettive competenze secondo il principio di territorialità, il superamento graduale della spesa storica quale criterio perequativo nel rispetto dei principi di sussidiarietà, ed il principio della premialità dei comportamenti virtuosi ed efficienti della potestà tributaria locale.

Ma l'aspetto forse più interessante e innovativo della Bozza Calderoli è la possibilità degli enti locali e territoriali di introdurre tributi propri (comprese le aliquote di riferimento previste dall'art. 10) che saranno individuati dalla legge dello Stato per il finanziamento delle proprie funzioni e la possibilità di modificare le aliquote di tali tributi e di introdurre le agevolazioni, nonché di intervenire sulle modalità di computo delle basi imponibili.

Ciò consente di garantire il rispetto del coordinamento, l'omogeneità del sistema tributario e di prevenire il rischio della temuta diversificazione tra i sistemi fiscali regionali

e locali dell'intero Paese. Inoltre, attraverso tali poteri – oggi ostacolati da una giurisprudenza restrittiva della Corte costituzionale – gli enti locali potranno incidere sul regime delle agevolazioni fiscali incentivanti (fiscalità di vantaggio) per garantire e attrarre investimenti attraverso una limitazione del carico fiscale a livello locale, nel pieno rispetto dei vincoli di coordinamento costituzionali e di alcuni divieti comunitari, come quello riguardante gli aiuti di Stato.

Per quanto riguarda le compartecipazioni e addizionali ai tributi erariali, che dovranno essere individuate attraverso decreti legislativi con garanzia di adeguata flessibilità, la riferibilità al proprio territorio prevista dalla Bozza Calderoli e dall'art. 119 Cost. (considerato l'aumento della pressione fiscale dei comuni che negli ultimi due anni, proprio con riguardo alle addizionali, è cresciuta di circa il 60%), dovrebbe essere valutata attentamente per evitare i rischi di iniqua redistribuzione a carico delle regioni più ricche.

La disposizione va letta pertanto congiuntamente alle disposizioni attuative del comma terzo dell'articolo 119 Cost. che disciplinano il fondo perequativo a favore dei territori con minore capacità fiscale per abitante. Tale minore capacità, dovrà essere intesa correttamente, non come inefficienza, ma in senso oggettivo come capacità del fisco di accertamento e riscossione nei confronti del singolo contribuente e, dunque, redistributiva o di spesa (garantendo la qualità dei servizi). Ciò significa che una maggiore capacità fiscale di un ente locale ai fini perequativi, andrebbe collegata con il principio di premialità sancito dalla stessa Bozza Calderoli, salvaguardando i servizi essenziali ed assicurando una

maggiore perequazione rispetto all'attuale sistema di riferimento del gettito IVA alle regioni previsto dal D. lgs. 56/2000 basato sulla capacità di consumo che presenta delle anomalie (come rilevato dal rapporto dei CGIA di Mestre) e che richiederebbe dei correttivi.

Per tale ragione l'attuale progetto di federalismo fiscale appare complessivamente condivisibile dal punto di vista dell'attribuzione di maggiori entrate tributarie da devolvere alle regioni e agli enti locali e sembra ispirato al modello solidale. Ciò richiede tuttavia che i diversi meccanismi di perequazione in fase di elaborazione non penalizzino le regioni meno ricche e che:

- i criteri della spesa standard associati ai livelli essenziali delle prestazioni da erogarsi in condizione di efficienza e di appropriatezza su tutto il territorio, in luogo di quello storico, siano basati su parametri equi e costantemente aggiornati che tengano conto dell'arretratezza di alcune aree territoriali;
- agli enti territoriali meno ricchi sia garantito effettivamente un maggiore potere agevolativo fiscale compensativo, da concordare con l'UE, che consenta l'attrazione di investimenti.

Per attuare un federalismo fiscale cooperativo e solidale che eviti disarticolazione e disomogeneità del sistema nazionale, è indispensabile una lettura dell'art. 119 Cost. e dell'autonomia tributaria degli enti locali in chiave responsabilizzante, basata su efficienza ed equità alla luce dell'esperienza dei Paesi europei più vicini al nostro (Spagna e Germania), ove il ricorso a trasferimenti erariali compensativi ha creato in passato un sistema considerato deresponsabilizzante e che è stato oggetto di recenti riforme. Fondamentale è tuttavia il

completamento in tempi rapidi del processo di attuazione del conferimento delle funzioni amministrative agli enti locali ed il miglioramento delle stesse, che dovrà essere fondato sul rispetto assoluto delle regole comunitarie del patto di stabilità, che consentono di evitare sforamenti dei limiti di spesa pubblica.

VALERIO CARRARA

*Senatore e aderente all'Intergruppo Parlamentare
per la Sussidiarietà*

Per federalismo si indica un sistema di governo il cui potere è costituzionalmente diviso tra un'autorità governativa centrale e delle unità politiche di sottogoverno (regioni, province).

Il principio di sussidiarietà comunemente inteso è un principio organizzativo del potere e può essere visto sotto un duplice aspetto: nel primo, la ripartizione gerarchica delle competenze statali deve essere spostata verso gli enti più prossimi al cittadino ossia più vicini ai bisogni del territorio; nel secondo, il cittadino deve avere la possibilità di cooperare con le istituzioni nel definire gli interventi che incidono sulle realtà sociali a lui più prossime. Entrambi appaiono essere facce della stessa medaglia, nel senso che non potrà esserci una vera politica federalista in assenza dell'applicazione concreta del principio di sussidiarietà.

Sono ormai 20 anni che il problema della riforma in senso federale della nostra Costituzione è entrato con forza nel dibattito politico italiano, un periodo di tempo sufficiente per cercare di fare un primo bilancio anche alla luce delle modifiche costituzionali del 2001. Ad avviso di molti, però, l'esito positivo del bilancio non appare scontato, proprio perché manca l'attuazione del principio di sussidiarietà. Ne è riprova il disposto dell'art. 118 con il quale si prevede che «Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa

dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale sulla base del principio di sussidiarietà».

Questa affermazione da sola non è risultata sufficiente ad attuare il principio della sussidiarietà, in quanto la permanenza di una sorta di sovranità burocratica ad ogni livello di governo ne ha impedito la sua estensione più ampia e diffusa.

Se dunque per principio di sussidiarietà intendiamo che le decisioni vengano sempre prese al più basso livello possibile, da parte di coloro che ne subiscono più direttamente le conseguenze, allora dobbiamo constatare che, allo stato attuale, molto ancora resta da fare.

Questa può rappresentare la legislatura che conclude questo lungo confronto sulla riforma in senso federale dello Stato italiano, integrando sapientemente la precedente riforma del Titolo V della Costituzione, con una formulazione più stringente sia del principio del federalismo quanto quello della sussidiarietà, affinché le enunciazioni costituzionali trovino una effettiva applicazione. Solo in questo modo sarà possibile dotare il nostro Paese di un assetto organizzativo moderno ed efficace, che abbia nella debita considerazione le aree territoriali più svantaggiate ma, al tempo stesso, consenta di realizzare una distribuzione del potere centrale e locale più equilibrata e coerente, in modo da garantire il raggiungimento di livelli di qualità della vita (economico, sociale e culturale) che siano degni di una grande Nazione occidentale come l'Italia.

VOLUMI DELLA STESSA COLLANA

- 1. Norberto Bobbio: La Rivoluzione francese e i diritti dell'uomo**
1988, pp. VI-44
- 1-bis. Claudio Orlando: Scritti di sociologia e diritto**
1988, pp. VIII-2000
- 1-ter. Aldo Moro nel decimo anniversario della morte**
1988, pp. VI-64
- 2. La legislazione antiebraica in Italia e in Europa**
1989, pp. VIII-356
- 3. Le donne e la Costituzione**
1989, pp. X-466
- 4. Maurice Duverger: La V République, achèvement de la Révolution française**
1989, pp. VI-98
- 5. Ralf Dahrendorf: British Institutions and the Construction of European Democracy**
1989, pp. VI-74
- 6. Antisemitismo in Italia e in Europa**
1990, pp. VIII-64
- 7. Joseph LaPalombara: Flessibilità della Costituzione e riforme istituzionali negli Stati Uniti d'America**
1990, pp. VI-66
- 8. Georgiy Khosroevich Shakhnazarov: L'evoluzione della Costituzione sovietica e l'attuale riforma del sistema politico in URSS**
1990, pp. VI-50

- 8-bis. Sandro Pertini: Commemorazione davanti alle Camere riunite**
1990, pp. VIII-24
- 9. Parlamento e informazione televisiva: il caso del voto segreto**
1991, pp. X-310
- 10. La condizione della donna in Europa**
1991, pp. XI-394
- 11. I dipendenti degli Organi costituzionali: status e tutela giurisdizionale**
1991, pp. XII-188
- 12. Bernard Weatherill: The British Parliamentary System and the European Community**
1991, pp. X-86
- 13. Nuove tecnologie e internazionalizzazione della televisione**
1992, pp. X-406
- 14. L'informazione parlamentare negli anni '90**
1992, pp. X-502
- 15. François Furet: L'Europe et la démocratie 1789-1989**
1992, pp. XII-52
- 15-bis. Franco Maria Malfatti: Discorsi alle Assemblée del Consiglio d'Europa e della Ueo (1988-1990)**
1992, pp. VI-114
- 16. Economia e criminalità**
1993, pp. VIII-360
- 17. Giurisdizione e cultura della legalità**
1993, pp. VIII-404
- 18. Rita Süßmuth: La partecipazione delle donne alla vita politica e sociale in Germania/Politische und Gesellschaftliche Beteiligung von Frauen in Deutschland**
1993, pp. VIII-68
- 19. La memoria del Parlamento**
1994, pp. X-370

- 20. Intervento nel Mezzogiorno e politiche regionali**
1994, pp. VIII-464
- 21. Robert D. Putnam: La tradizione civica nelle regioni italiane**
1994, pp. VI-66
- 22. Le fonti archivistiche della Camera dei deputati per la storia delle istituzioni**
1996, pp. VIII-184
- 23. Cinquanta anni dal voto alle donne 1945-1995**
1996, pp. X-134
- 24. Socialismo e riformismo dall'età giolittiana al fascismo**
1996, pp. VI-64
- 25. Dalla Costituente alla Solidarietà nazionale: trenta anni di vita della Repubblica**
1997, pp. 56
- 26. Ricordo di Altiero Spinelli**
1997, pp. XIII-133
- 27. Ricordo di Natalia Ginzburg**
1997, pp. XII-83
- 28. L'Italia nell'Unione Europea: problemi e prospettive**
1998, pp. VIII-184
- 29. Le assemblee elettive nella evoluzione della democrazia italiana (1978-1998)**
1998, pp. VIII-348
- 30. La politica dei rifiuti in Italia (lo stato di attuazione del Dlg 22/97)**
1998, pp. XIV-322
- 31. La persecuzione degli ebrei durante il fascismo**
1998, pp. XII-196
- 32. L'Italia e Schengen. Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia tra problemi applicativi e prospettive**
1998, pp. VIII-200
- 33. Le riforme regolamentari di fine secolo (1886-1900)**
1998, pp. VI-50

- 34. La rivolta del ghetto di Varsavia**
1998, pp. VIII-60
- 35. 55° anniversario della resistenza della Divisione Acqui a Cefalonia (1943-1998)**
1998, pp. X-38
- 36. 1848-1998. Il lungo cammino della libertà**
1998, pp. VIII-96
- 36-bis. La campagna di monitoraggio del radon presso la Camera dei deputati**
1998, pp. VIII-96
- 37. Ricordo di Ugo La Malfa**
1999, pp. XIII-194
- 38. Contraddittorio e trasparenza nel nuovo regolamento della verifica dei poteri**
1999, pp. VIII-184
- 39. Commissione parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse**
1999, pp. XIV-242
- 40. Riforme istituzionali dell'Unione europea - European Union Institutional Reforms - Réformes institutionnelles de l'Union européenne**
1999, pp. X-454
- 41. 50° anniversario della Dichiarazione universale dei diritti umani**
1999, pp. VIII-102
- 42. Immigrazione tra libertà sicurezza e giustizia**
2000, pp. VIII-176
- 43. Giornata per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza**
2000, pp. XIII-176
- 44. Testimoni della sofferenza protagonisti di libertà alla Camera dei deputati**
2000, pp. VIII-216
- 45. Dalle pubblicazioni ufficiali alla documentazione di fonte pubblica**
2000, pp. VIII-344

- 46. Verso un sistema industriale per la gestione dei rifiuti**
2000, pp. X-206
- 47. Europol: verso una FBI europea?**
2000, pp. VI-122
- 48. Evangelici in Parlamento: dalle Valli valdesi alla politica italiana**
2000, pp. VIII-56
- 48-bis. Conferenza dei parlamentari di origine italiana**
2000, pp. 144
- 48-ter. I parlamentari di origine italiana nel mondo**
2000, pp. 424
- 49. Le rotte delle ecomafie**
2001, pp. VIII-150
- 50. La costruzione dello spazio giuridico europeo contro il crimine organizzato**
2001, pp. VIII-150
- 51. Commemorazione di Guglielmo Negri**
2001, pp. VIII-24
- 52. Colloquio sul Novecento**
2001, pp. VIII-72
- 53. L'utilizzo dei beni confiscati alla criminalità organizzata tra esperienze della società civile, cultura della legalità e problematiche applicative**
2001, pp. VIII-144
- 54. Illeciti ambientali ed ecomafie**
2001, pp. VIII-128
- 55. Per l'avvenire dell'Europa**
2001, pp. VIII-88
- 56. Giornata nazionale per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza**
2001, pp. X-156
- 57. L'inquinamento da rifiuti**
2001, pp. VIII-208
- 58. Il Presidente professore: Luigi Einaudi al Quirinale**
2002, pp. VIII-40

- 59. Il bambino virtuale**
2002, pp. X-278
- 60. Nilde Iotti, commemorazione nel secondo anniversario della scomparsa**
2002, pp. VIII-44
- 61. Giovanni Leone. Commemorazione nel primo anniversario della scomparsa**
2002, pp. VIII-32
- 62. Introduzione di nuove tecnologie e sviluppo del sistema dei trasporti a supporto del sistema produttivo**
2003, pp. VIII-198
- 63. Giornata nazionale per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza**
2003, pp. XII-172
- 64. Istituzioni, industria e ricerca scientifica: un accordo per il futuro dell'Italia**
2003, pp. VIII-160
- 65. Politica italiana per lo spazio e Libro verde della Commissione delle Comunità europee sulla politica spaziale europea**
2003, pp. VIII-96
- 66. Aldo Moro. Commemorazione per i venticinque anni dalla scomparsa**
2003, pp. VIII-56
- 67. Cerimonia di scoprimento del busto di Carlo Cattaneo**
2003, pp. VIII-48
- 68. Il funzionamento e la gestione dell'anagrafe tributaria**
2003, pp. VIII-76
- 69. Ugo La Malfa. Commemorazione nel centenario della nascita**
2003, pp. VIII-40
- 70. Le giornaliste e la guerra in Iraq**
2003, pp. X-316
- 71. Le donne in Afghanistan. Un impegno per la ricostruzione e lo sviluppo**
2003, pp. VIII-86

- 72. Sfide dell'innovazione e scelte di politica industriale nell'Information Technology**
2004, pp. VIII-118
- 73. Verso un Garante nazionale per l'infanzia e l'adolescenza**
2004, pp. VIII-200
- 74. Il ruolo delle Assemblee rappresentative nell'esperienza recente degli Stati Uniti e dell'Italia**
2004, pp. VIII-76
- 75. Nilde Iotti una donna della Repubblica**
2004, pp. VIII-112
- 76. La gestione delle forme obbligatorie di previdenza e di assistenza sociale**
2004, pp. VIII-96
- 77. Indagine conoscitiva sulle discariche abusive**
2004, pp. VIII-88
- 78. Giovanni Goria. Commemorazione nel decennale della scomparsa**
2004, pp. VIII-48
- 79. Giornata nazionale per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. Premio parlamentare per l'infanzia**
2004, pp. X-120
- 80. Giacomo Matteotti. Commemorazione nell'ottantesimo anniversario della morte**
2004, pp. VIII-52
- 81. Distretti industriali e innovazione tecnologica**
2004, pp. VIII-128
- 82. Giovanni Malagodi. Commemorazione nel centenario della nascita**
2004, pp. VIII-38
- 83. Enrico Berlinguer. Commemorazione nel ventesimo anniversario della scomparsa**
2004, pp. VIII-32
- 84. Il dovere della memoria. Presentazione del libro a cura di Claudio Sommaruga e Olindo Orlandi**
2004, pp. VIII-33

- 85. Primo convegno dei Comitati parlamentari di controllo sui servizi di informazione e sicurezza dei Paesi dell'Unione europea**
2004, pp. 1-245
- 86. I custodi della biodiversità**
2005, pp. VIII-50
- 87. Giorgio La Pira. Commemorazione per il centenario della nascita**
2005, pp. VIII-46
- 88. La nozione di rifiuto: implicazioni tecniche e giuridiche**
2005, pp. VIII-138
- 89. Prospettive della politica italiana per lo spazio dopo il Libro bianco della Commissione delle Comunità europee sulla politica spaziale europea**
2005, pp. VIII-98
- 90. Storie dai Lager. I militari italiani dopo l'8 settembre. Presentazione del libro di Mauro Cereda**
2005, pp. VIII-56
- 91. Presentazione del volume Piersanti Mattarella. Scritti e discorsi**
2005, pp. VIII-40
- 92. Cerimonia in onore dei 90 anni di Pietro Ingrao**
2005, pp. VIII-44
- 93. La ragionevole durata del processo penale**
2005, pp. X-150
- 94. L'armonizzazione dei sistemi di gestione dell'anagrafe tributaria nell'Unione europea**
2005, pp. VIII-84
- 95. Crimine ambientale: le nuove prospettive nella lotta al traffico illecito di rifiuti in Europa e in Italia**
2005, pp. VIII-99
- 96. Politica industriale e ricerca italiana per lo spazio nel quadro della politica spaziale europea**
2005, pp. VIII-172

- 97. La cooperazione tra Europa e Stati Uniti nel settore dell'intelligence e del controllo parlamentare sugli organismi di informazione e sicurezza**
2005, pp. XII-262
- 98. La Resistenza delle donne Apuane**
2005, pp. VIII-44
- 99. Ricordo di Silvano Labriola**
2005, pp. VIII-36
- 100. La Gestione comune delle frontiere e il contrasto all'immigrazione clandestina in Europa**
2005, pp. VIII-92
- 101. Giornata nazionale per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. Premio parlamentare per l'infanzia**
2005, pp. X-238
- 102. Modelli statistici per la rilevazione dell'economia sommersa**
2006, pp. VIII-126
- 103. Prospettive dell'energia nucleare in Italia 2006**
2006, pp. VIII-138
- 104. Sandro Pertini. Presentazione dei discorsi parlamentari (1945 - 1976)**
2006, pp. VIII-36
- 105 Brunetto Bucciarelli Ducci. Commemorazione nel decennale della scomparsa**
2006, pp. VIII-32
- 106. Pari opportunità tra uomini e donne. Le buone pratiche per l'oggi: offrire pareri o prendere decisioni?**
2006, pp. X-398
- 107. La gestione del ciclo dei rifiuti in Campania: passato, presente e prospettive di superamento dell'emergenza**
2006, pp. X-324
- 108. Presentazione del volume «1946-2006. Testimonianze a sessant'anni dal diritto di voto per le donne italiane»**
2006, pp. VIII-32

- 109. Punti di vista di donne su conflitti, diritti umani, pratiche di convivenza e di pace**
2006, pp. X-354
- 110. Giornata mazziniana delle scuola**
2006, pp. VIII-80
- 111. Giornata nazionale per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. Premio parlamentare per l'infanzia**
2006, pp. XII-120
- 112. Le immunità parlamentari nei primi anni 2000. Comunicazione politica e diritti nella società globalizzata**
2006, pp. VII-148
- 113. Giuseppe Saragat. Cerimonia di presentazione del volume dei discorsi parlamentari**
2006, pp. VII-46
- 114. Servizio pubblico radiotelevisivo e dignità della persona**
2006, pp. X-192
- 115. Nilde Iotti. Sessantesimo anniversario dell'estensione del diritto di voto alle donne**
2006, pp. VIII-40
- 116. La resistenza taciuta. Omaggio alle donne che liberarono l'Italia**
2006, pp. VIII-52
- 117. I Pontos de Cultura brasiliani incontrano le Officine dell'arte. Politiche giovanili nella società della conoscenza**
2007, pp. VIII-112
- 118. Piero Calamandrei. Commemorazione nel cinquantesimo della morte**
2007, pp. VIII-60
- 119. Essere europei oggi. Il percorso di un'identità tra passato e futuro**
2007, pp. VIII-320
- 120. Giornata di studio sul tema: Giuseppe Dossetti all'Assemblea Costituente e nella politica italiana**
2007, pp. VIII-168

- 121. Il diritto penale nel pensiero di Aldo Moro**
2008, pp. VIII-80
- 122. Giornata parlamentare contro la violenza alle donne**
2008, pp. X-222
- 123. La situazione organizzativa e gestionale degli enti pubblici e le eventuali prospettive di riordino**
2008, pp. VIII-84
- 124. Giorgio Almirante. Cerimonia di presentazione dei discorsi parlamentari**
2008, pp. VIII-64
- 125. Giovanni Amendola. Commemorazione nell'ottantesimo anniversario della morte**
2008, pp. VIII-350

Elaborazione grafica e stampa
a cura del C.R.D. della
Camera dei deputati
gennaio 2009
