

XI COMMISSIONE PERMANENTE

(Lavoro pubblico e privato)

S O M M A R I O

SEDE CONSULTIVA:

Delega al Governo in materia di federalismo fiscale. C. 2105 Governo, approvato dal Senato, e abb. (Parere alle Commissioni riunite V e VI) (<i>Seguito dell'esame e conclusione – Parere favorevole con osservazioni</i>).	75
ALLEGATO 1 (<i>Proposta di parere del relatore</i>)	80
ALLEGATO 2 (<i>Parere approvato dalla Commissione</i>)	82
UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI	79

SEDE CONSULTIVA

Giovedì 12 marzo 2009. — Presidenza del presidente Stefano SAGLIA.

La seduta comincia alle 14.40.

Delega al Governo in materia di federalismo fiscale. C. 2105 Governo, approvato dal Senato, e abb.
(Parere alle Commissioni riunite V e VI).

(Seguito dell'esame e conclusione – Parere favorevole con osservazioni).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento in titolo, rinviato, da ultimo, nella seduta di ieri.

Stefano SAGLIA, *presidente e relatore*, avverte di avere predisposto, alla luce del dibattito svoltosi nelle precedenti sedute, una proposta di parere favorevole con osservazioni sul provvedimento in esame (*vedi allegato 1*), che illustra sinteticamente, dando conto, in particolare, dei rilievi in esso inseriti, che si riferiscono all'implementazione della contrattazione decentrata a livello territoriale o di di-

stretto, nonché all'esigenza che i servizi all'impiego vengano messi nelle condizioni di poter funzionare in maniera omogenea sul territorio nazionale.

Amalia SCHIRRU (PD) auspica che una corretta attuazione dell'articolo 119 della Costituzione possa fornire alle regioni nuove opportunità di sviluppo, assicurando ai governi decentrati l'esercizio dell'autonomia tributaria e un adeguato livello di flessibilità fiscale. A fronte delle numerose perplessità che il provvedimento ancora presenta, si augura pertanto che, al termine del suo esame da parte della Camera, vi sia la possibilità di rinvenire punti di forza capaci di superare gli attuali divari di sviluppo territoriale presenti nel Paese. Ritiene, infatti, che un adeguato ed equilibrato decentramento di poteri possa favorire le regioni meno fortunate e, tra queste, anche la regione Sardegna, che, potendo istituire propri tributi regionali (per esempio in materia di turismo e soggiorno), potrebbe trarne un indiscutibile beneficio in termini di rilancio della propria economia. Esprime, inoltre, apprezzamento per il superamento del sistema dei trasferi-

menti fondato sulla spesa storica, che in passato ritiene abbia penalizzato pesantemente alcune regione italiane (tra cui cita ancora la Sardegna), dal momento che all'atto della distribuzione delle risorse statali si faceva riferimento a criteri come quello della densità demografica.

Con riferimento, poi, a quella parte del provvedimento che sembrerebbe sancire il passaggio al sistema dell'attribuzione di risorse basato sull'individuazione dei fabbisogni necessari a garantire sull'intero territorio il finanziamento integrale dei livelli essenziali delle prestazioni, esprime talune riserve circa la definizione dei criteri che dovrebbero sottendere all'assegnazione delle risorse perequative agli enti dotati di minori capacità di autofinanziamento. Al riguardo, fa notare che soprattutto in alcuni settori del sistema di *welfare* — come quelli dell'istruzione, dell'assistenza (soprattutto per ciò che riguarda i servizi per l'impiego) e della sanità — vi sia la forte necessità di prendere in considerazione l'effettiva qualità dei servizi erogati e dei costi sostenuti nei diversi territori del Paese, al fine di valutare con precisione l'entità dei fabbisogni reali ed eventualmente operare corrette scelte di perequazione in favore dei territori più svantaggiati.

Auspica, in conclusione, che si possa adottare un modello di federalismo che vada nella direzione di una effettiva valorizzazione delle autonomie locali, che tenga conto delle diverse specificità territoriali e che individui con puntualità le funzioni che ciascun ente locale sarebbe chiamato a svolgere nel proprio livello di governo. A tale proposito, nell'esprimere apprezzamento per le disposizioni che riconoscono interventi speciali a vantaggio della Sardegna in virtù del suo carattere insulare, auspica che tutte le forze politiche possano compiere uno sforzo ulteriore a favore di tale regione, eventualmente prevedendo anche norme tendenti a salvaguardare alcune specificità culturali legate al fattore della lingua.

Stefano SAGLIA, *presidente e relatore*, con riferimento alle considerazioni testé

svolte, ricorda di avere inserito tra le premesse della sua proposta di parere il richiamo a taluni importanti elementi, chiaramente emersi nel corso del dibattito, tra i quali segnala i principi di perequazione e di riequilibrio territoriale, oltre che il rafforzamento della contrattazione decentrata e lo sviluppo dell'imprenditorialità femminile.

Giuliano CAZZOLA (Pdl) giudica positivo che, nell'ambito del dibattito sul provvedimento in titolo, sia stato possibile interloquire con i gruppi di opposizione, sviluppando un dialogo costruttivo e un confronto di merito: ritiene, infatti, che tale metodo debba essere costantemente seguito nel lavoro della Commissione. Al contempo, intende ringraziare il presidente per l'equilibrio della sua relazione e i deputati intervenuti nel corso dell'esame del disegno di legge per i contributi forniti, ricordando che una riforma importante come quella del federalismo fiscale non può certo essere affrontata « a passo di corsa », come dimostra anche il prudente atteggiamento della forza parlamentare di maggioranza e del Ministro che, più di ogni altro, ne hanno fatto una bandiera politica.

Ricorda, quindi, che l'Italia è un Paese che presenta divari ormai sempre più gravi, peraltro destinati a peggiorare nel nuovo contesto europeo, quando — tra pochi anni — la Calabria resterà l'unica regione in grado di usufruire delle risorse comunitarie e, dunque, verrà meno quello strumento di solidarietà europea che aveva da anni sostituito il sistema dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno. Ritiene, pertanto, che i rischi siano presenti e che il Governo ne sia avvertito.

Invita, inoltre, la Commissione a riflettere su un problema di natura più generale, relativo al ruolo delle regioni nell'ordinamento italiano: a suo avviso, infatti, le regioni sono istituzioni sopravvalutate, in quanto sono state create più che altro per motivi politici e sono, in realtà, le più lontane dai cittadini, più ancora delle « deprecate » province; tuttavia, non vede come — allo stato attuale — con il progetto

di riforma federalista all'esame del Parlamento le cose possano andare peggio. Al contrario, auspica che tale provvedimento possa rimediare alle tante disfunzioni create dalla riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, su cui gradirebbe ascoltare qualche autocritica da parte delle forze politiche che l'hanno concepita, considerato anche che tale scelta ha aperto anni di conflitto tra Stato e autonomie territoriali, cui ha messo riparo, solo in parte, la meritoria azione della giurisprudenza costituzionale.

Contesta, inoltre, l'assunto per cui – a giudizio di molti dei deputati intervenuti nel dibattito – vi sarebbe il forte rischio di una smantellamento del sistema di *welfare*. In proposito, ricorda anzitutto che la previdenza obbligatoria (e non quella complementare) è assicurata alla competenza statale. Sottolinea, inoltre, che la sanità italiana è da considerare strutturalmente un « sistema balcanizzato », come dimostrano anche recenti, autorevoli, contributi della dottrina; in tal senso, dichiara di condividere le considerazioni svolte sull'argomento dal deputato Schirru, che ha richiamato la « tirannia » della spesa storica, la quale ha oggettivamente privilegiato le regioni centro-settentrionali del Paese. Si dichiara, pertanto, convinto che il disegno di legge in esame dia al sistema sanitario delle regioni del Sud una grande opportunità, legata alla logica dei « costi standard », in un contesto in cui le regioni che sono responsabili delle uscite debbono esserlo anche per le entrate; auspica, peraltro, che tale transizione alla spesa standard avvenga valutando con attenzione i passaggi attuativi e tenendo conto della necessità di rimediare a taluni squilibri esistenti.

In conclusione, considerati anche gli ulteriori miglioramenti che le Commissioni di merito potranno apportare al testo in esame, dichiara il voto favorevole del suo gruppo sulla proposta di parere del relatore.

Cesare DAMIANO (PD), nel condividere gli interventi svolti dai deputati del suo gruppo nel corso del dibattito, intende

ribadire l'opportunità di guardare con cautela al provvedimento in esame, nel presupposto che temi come il *welfare*, il mercato del lavoro, i diritti dei lavoratori fanno riferimento a modelli universali e, come tali, non possono prescindere da una idea solidale di fondo. In questo contesto, osserva come non sfugga la contraddittorietà di taluni atti, anche recenti, assunti dal Governo, che oggi spinge sul versante del federalismo, ma – ad esempio – non ha ritenuto di consultare le regioni su tematiche di legislazione concorrente, quale la sicurezza del lavoro.

Si tratta, a suo avviso, di preoccupazioni legittime, alle quali non è chiaro come la maggioranza intenda rispondere in via definitiva, atteso anche che non si è ancora concluso l'esame degli emendamenti presso le Commissioni di merito. Considera, tuttavia, in termini positivi il contenuto dei rilievi formulati nella proposta di parere del relatore, sia in relazione al funzionamento omogeneo della rete dei centri per l'impiego, sia in relazione alla contrattazione decentrata, in ordine alla quale – peraltro – auspica che sia precisato che non viene messo in discussione il principio della contrattazione a livello nazionale, come definito a legislazione vigente.

Per le ragioni esposte, preannuncia quindi l'astensione del suo gruppo sulla proposta di parere presentata dal relatore.

Giovanni PALADINI (IdV), nel richiamare ironicamente le considerazioni con le quali il deputato Cazzola ha chiarito, nel proprio intervento, che la riforma in senso federale dello Stato non può peggiorare la situazione attuale, ritiene che il Parlamento debba seriamente interrogarsi su come promuovere uno sviluppo sostenibile e solidale dei territori, atteso anche che gli strumenti di solidarietà a livello europeo stanno, di fatto, per esaurirsi. Inoltre, con specifico riferimento al contenuto della proposta di parere del relatore e alle parti del testo di più diretto interesse della XI Commissione, auspica che possa realmente prevedersi

un rafforzamento dei criteri di omogeneità per i centri provinciali per l'impiego e che si possano introdurre regole di maggiore trasparenza nel settore della sanità.

Alla luce di tali argomentazioni e considerato, peraltro, che andrà valutato con attenzione anche l'esito del lavoro che si sta svolgendo presso le Commissioni di merito, dichiara l'astensione del suo gruppo sulla proposta di parere formulata dal relatore.

Massimiliano FEDRIGA (LNP) ritiene che la Commissione abbia svolto un lavoro proficuo e approfondito, dal quale sono emersi spunti di enorme interesse anche in vista dell'esame del testo in Assemblea. Si augura, pertanto, che — come auspicato, a più riprese, anche dal Ministro Calderoli — il definitivo disegno di legge che sarà approvato dalla Camera possa costituire il risultato di un impegno dell'intero Parlamento e non solo dei gruppi di maggioranza.

Per queste ragioni, preannuncia il voto favorevole del suo gruppo sulla proposta di parere favorevole con osservazioni del relatore.

Teresio DELFINO (UdC) fa notare che la disponibilità al dialogo sul merito del provvedimento, declamata in questi giorni da alcuni esponenti del gruppo della Lega Nord, sembra avere un carattere puramente verbale, poiché non è accompagnata da comportamenti di concreta collaborazione con i gruppi di opposizione. Ritiene, infatti, che non vi sia stato alcun margine di dialogo per acquisire dal Governo risposte sulla questione di una delega, contenuta nel provvedimento, eccessivamente generica e che non fornisce le informazioni necessarie a valutare l'effettivo impatto che essa potrà avere sui conti pubblici e sul versante dei rapporti tra le istituzioni.

Prima di procedere ad una riforma in senso federale dello Stato, ritiene pertanto necessario provvedere ad una completa attuazione del principio di sussidiarietà, attraverso un intervento di revisione co-

stituzionale che operi una semplificazione degli enti locali e fornisca certezze in merito alle funzioni che essi andrebbero a svolgere. Fa inoltre notare che il provvedimento in esame non offre sufficienti garanzie in merito al finanziamento integrale dei livelli essenziali delle prestazioni in tutto il territorio nazionale, con evidenti rischi di disuguaglianze tra le varie regioni.

Nel paventare il rischio che da tale riforma derivi un aumento del deficit pubblico, considerata l'ingente mole di risorse che verrebbero trasferite a livello locale, manifesta preoccupazione circa la possibilità che tale modello di federalismo rechi un serio danno al « sistema Paese », finendo per incrementare il divario tra le regioni più sviluppate e quelle più svantaggiate del Mezzogiorno. Auspica, dunque, che la disponibilità annunciata da alcuni esponenti della maggioranza possa tradursi nell'accoglimento di alcuni emendamenti dell'opposizione nel corso dell'esame in Assemblea, affinché si possano apportare i miglioramenti necessari e si possa procedere ad una deliberazione pienamente consapevole.

In conclusione, pur manifestando contrarietà all'impianto complessivo del provvedimento e a talune delle questioni di ordine generale illustrate dal relatore nella premessa della sua proposta di parere, ritiene di poter cogliere positivamente alcuni elementi in essa contenuti, soprattutto per la parte relativa alle osservazioni da rivolgere alle Commissioni di merito, dal momento che queste attendono a profili di sicuro interesse, quali la contrattazione decentrata e i servizi per l'impiego. Per tale motivo, preannuncia l'astensione del suo gruppo sulla richiamata proposta di parere del relatore, riservandosi per l'esame in Assemblea di evidenziare ulteriori e più definite osservazioni e precisando che si intende, in questo modo, lanciare un segnale di disponibilità al dialogo agli stessi gruppi di maggioranza.

Stefano SAGLIA, *presidente e relatore*, considerati gli ulteriori elementi emersi

nel corso del dibattito odierno, presenta una nuova versione della sua proposta di parere favorevole con osservazioni (*vedi allegato 2*), facendo presente che essa contiene esclusivamente una modifica all'interno del punto 1) delle osservazioni, tesa a precisare che il richiamo alla contrattazione decentrata avviene ferme restando le vigenti norme previste in materia dalla legislazione nazionale.

La Commissione approva, quindi, la nuova versione della proposta di parere

favorevole con osservazioni formulata dal relatore.

La seduta termina alle 15.25.

**UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO
DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI**

Giovedì 12 marzo 2009.

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 15.25 alle 15.40.

ALLEGATO 1

**Delega al Governo in materia di federalismo fiscale.
(C. 2105 Governo, approvato dal Senato, e abb.).****PROPOSTA DI PARERE DEL RELATORE**

La XI Commissione,

esaminato il disegno di legge C. 2105, approvato dal Senato, recante « Delega al Governo in materia di federalismo fiscale »;

considerato che il provvedimento intende completare il percorso di transizione dell'ordinamento italiano verso una effettiva valorizzazione del sistema delle autonomie territoriali, rafforzando il principio di responsabilità politica delle amministrazioni locali;

osservato come il testo approvato dal Senato configuri uno sforzo concreto per arrivare a uno sviluppo sostenibile e solido nell'ambito del principio di unitarietà del Paese, al fine di risolvere in modo strutturale il tema della fiscalità decentrata e di affrontare in modo concordato il rapporto finanziario e tributario tra i vari livelli di governo;

raccomandata, a tal fine, l'attenzione verso una forma di federalismo basata sull'attuazione responsabile del principio costituzionale di sussidiarietà, nonché sulla salvaguardia dei principi di perequazione e riequilibrio tra zone più sviluppate e aree più svantaggiate del Paese;

preso atto che – nel contesto normativo complessivo della delega legislativa conferita al Governo sulla materia – si collocano talune disposizioni di più diretto interesse della XI Commissione;

rilevato, in proposito, che l'articolo 2, comma 2, lettera *ff*), nell'ambito dei prin-

cipi e criteri direttivi della delega, richiede che vi sia una corrispondenza – seppure solo tendenziale – tra autonomia impositiva e autonomia di gestione delle proprie risorse umane e strumentali da parte del settore pubblico, prospettando inoltre il conferimento ai diversi livelli di governo, tramite appositi strumenti, di una autonomia nella gestione della contrattazione collettiva;

ritenuto, in proposito, che un livello di contrattazione collettiva legato al territorio può costituire una occasione per rendere più partecipi i lavoratori al raggiungimento dei risultati prefissati;

auspicato che l'articolo 15 – che reca i principi e criteri direttivi a cui dovranno conformarsi i decreti legislativi attuativi dell'articolo 119, quinto comma, della Costituzione – sia in grado di assicurare efficaci modalità per la destinazione di risorse aggiuntive statali e per la definizione di interventi speciali in favore di determinati enti territoriali, al fine di promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, nonché per rimuovere gli squilibri economici e sociali;

valutata positivamente la disposizione contenuta all'articolo 16, comma 1, lettera *e*), che – all'interno dei criteri per la definizione di un sistema premiante e di un sistema sanzionatorio da applicare nei confronti degli enti che risultino più o meno virtuosi rispetto al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica ad essi imposti – specifica che i mec-

canismi premiali riguardano gli enti che incentivano l'occupazione e l'imprenditorialità femminile;

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con le seguenti osservazioni:

1) valutino le Commissioni di merito l'opportunità di introdurre, nell'ambito dei

principi e criteri direttivi generali di cui all'articolo 2, comma 2, lettera *ff*), un riferimento alla possibile implementazione della contrattazione decentrata a livello territoriale o di distretto;

2) valutino altresì le Commissioni di merito l'opportunità di prevedere, data anche la crisi economica in corso, che i servizi all'impiego vengano messi nelle condizioni di poter funzionare in maniera omogenea sul territorio nazionale.

ALLEGATO 2

**Delega al Governo in materia di federalismo fiscale.
(C. 2105 Governo, approvato dal Senato, e abb.).****PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE**

La XI Commissione,

esaminato il disegno di legge C. 2105, approvato dal Senato, recante « Delega al Governo in materia di federalismo fiscale »;

considerato che il provvedimento intende completare il percorso di transizione dell'ordinamento italiano verso una effettiva valorizzazione del sistema delle autonomie territoriali, rafforzando il principio di responsabilità politica delle amministrazioni locali;

osservato come il testo approvato dal Senato configuri uno sforzo concreto per arrivare a uno sviluppo sostenibile e solido nell'ambito del principio di unitarietà del Paese, al fine di risolvere in modo strutturale il tema della fiscalità decentrata e di affrontare in modo concordato il rapporto finanziario e tributario tra i vari livelli di governo;

raccomandata, a tal fine, l'attenzione verso una forma di federalismo basata sull'attuazione responsabile del principio costituzionale di sussidiarietà, nonché sulla salvaguardia dei principi di perequazione e riequilibrio tra zone più sviluppate e aree più svantaggiate del Paese;

preso atto che – nel contesto normativo complessivo della delega legislativa conferita al Governo sulla materia – si collocano talune disposizioni di più diretto interesse della XI Commissione;

rilevato, in proposito, che l'articolo 2, comma 2, lettera *ff*), nell'ambito dei prin-

cipi e criteri direttivi della delega, richiede che vi sia una corrispondenza – seppure solo tendenziale – tra autonomia impositiva e autonomia di gestione delle proprie risorse umane e strumentali da parte del settore pubblico, prospettando inoltre il conferimento ai diversi livelli di governo, tramite appositi strumenti, di una autonomia nella gestione della contrattazione collettiva;

ritenuto, in proposito, che un livello di contrattazione collettiva legato al territorio può costituire una occasione per rendere più partecipi i lavoratori al raggiungimento dei risultati prefissati;

auspicato che l'articolo 15 – che reca i principi e criteri direttivi a cui dovranno conformarsi i decreti legislativi attuativi dell'articolo 119, quinto comma, della Costituzione – sia in grado di assicurare efficaci modalità per la destinazione di risorse aggiuntive statali e per la definizione di interventi speciali in favore di determinati enti territoriali, al fine di promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, nonché per rimuovere gli squilibri economici e sociali;

valutata positivamente la disposizione contenuta all'articolo 16, comma 1, lettera *e*), che – all'interno dei criteri per la definizione di un sistema premiante e di un sistema sanzionatorio da applicare nei confronti degli enti che risultino più o meno virtuosi rispetto al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica ad essi imposti – specifica che i mec-

canismi premiali riguardano gli enti che incentivano l'occupazione e l'imprenditorialità femminile;

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con le seguenti osservazioni:

1) valutino le Commissioni di merito l'opportunità di introdurre, nell'ambito dei principi e criteri direttivi generali di cui

all'articolo 2, comma 2, lettera *ff*), un riferimento alla possibile implementazione della contrattazione decentrata a livello territoriale o di distretto, ferme restando le vigenti norme previste in materia dalla legislazione nazionale;

2) valutino altresì le Commissioni di merito l'opportunità di prevedere, data anche la crisi economica in corso, che i servizi all'impiego vengano messi nelle condizioni di poter funzionare in maniera omogenea sul territorio nazionale.