COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LE QUESTIONI REGIONALI

RESOCONTO STENOGRAFICO

INDAGINE CONOSCITIVA

10.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 12 NOVEMBRE 2008

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **DAVIDE CAPARINI**

INDICE

PAG.

Sulla pubblicità dei lavori:

Caparini Davide, *Presidente* 3

INDAGINE CONOSCITIVA SULL'ATTUAZIONE DELL'ARTICOLO 119 DELLA COSTITUZIONE IN RELAZIONE AL NUOVO ASSETTO DI COMPETENZE RICONOSCIUTE ALLE REGIONI ED ALLE AUTONOMIE LOCALI IN MATERIA DI FEDERALISMO FISCALE

Audizione di rappresentanti di Confindustria:

Caparini Davide, *Presidente* 3, 4, 6, 7

Garavoglia Luca, *Presidente del Comitato tecnico per il fisco di Confindustria* 3, 6

Pepe Mario (PD) 4

Pizzetti Luciano (PD) 5

Audizione di rappresentanti di Confagricoltura:

Caparini Davide, *Presidente* 7, 9, 14

Buso Giorgio, *Responsabile del servizio legislativo di Confagricoltura* 7, 9

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE DAVIDE CAPARINI

La seduta comincia alle 14,15.

(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito).

Audizione di rappresentanti di Confindustria.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sull'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, in relazione al nuovo assetto di competenze riconosciute alle regioni ed alle autonomie locali in materia di federalismo fiscale, l'audizione di rappresentanti di Confindustria.

Rivolgo un ringraziamento per la loro presenza e per la disponibilità manifestata a Luca Garavoglia, presidente del comitato tecnico per il fisco; a Giulio De Caprariis ed Elio Schettino, rispettivamente vicedirettore e direttore dell'area fiscalità, finanza e diritto d'impresa; e agli altri componenti della delegazione qui presenti: Andrea Manzitti, Patrizia La Monica, Daniela Ara e Patrizia Caridi.

Do ora la parola al presidente Garavoglia.

LUCA GARAVOGLIA, *Presidente del Comitato tecnico per il fisco di Confindustria*. Anzitutto ringrazio la Commissione per la presente audizione, che permette a Confindustria di esprimere il suo punto di vista sul federalismo.

In grande sintesi e con chiarezza, noi siamo, di fatto, di fronte – senza esprimere un giudizio di valore, né positivo né negativo – ad un disegno di legge volutamente molto ampio che, quindi, configura un quadro ancora estremamente aperto, che dovrà poi essere completato dai decreti delegati.

L'ampiezza del disegno di legge, peraltro, è perfettamente comprensibile dal punto di vista dell'agenda politica, poiché configura anche un dividendo politico importante, dato che il federalismo fiscale è stato un punto decisivo – a cui è stata data grande enfasi – durante la campagna elettorale.

Premesso che la Confindustria ha un giudizio positivo sul federalismo e – anche se con riserva, per via della sua ampiezza – anche sul disegno di legge stesso, alcuni aspetti suscitano, non dico preoccupazione, ma attenzione.

Noi riteniamo cioè che, quando si passerà alla pratica e si dovranno redigere i decreti attuativi – per cui, peraltro, sarà necessario un periodo lungo, di ventiquattro mesi – rischieranno di emergere alcuni problemi che sono sintetizzabili come segue.

Anzitutto, la scarsa internalizzazione e interiorizzazione del federalismo da parte dell'elettorato. La nostra impressione, anche se non dimostrabile con dati quantitativi, è che, in realtà, il federalismo fiscale sia percepito in modo un po' confuso dall'elettorato e che la sua natura redistributiva non sia ancora totalmente

emersa. Direi, quasi con un'immagine figurata, che l'elettore del nord ritiene che il federalismo sarà prodromico a minori trasferimenti al sud, ed è quindi contento; mentre l'elettore del sud ha in mente che, in qualche modo, questo impatto sarà poi sterilizzato.

Da questo punto di vista, noi riteniamo che ci sia un pericolo nell'avere disancorato il federalismo fiscale dal federalismo istituzionale, perché non solo non esiste l'interiorizzazione da parte dell'elettore – che, peraltro, è di fronte a qualcosa di nuovo e sconosciuto – ma, secondo noi, c'è anche il pericolo più grande che possa mancare la sanzione politica.

Nel momento in cui si attua veramente il federalismo e, quindi, si decentra e si assegnano poteri in periferia, si creano anche dei centri di spesa e, quindi, di possibile potere. Occorre, pertanto, che ci sia una corrispondenza tra il premio o la sanzione politica e la buona o cattiva amministrazione.

Se guardiamo a ciò che è successo in passato, col decentramento già attuato, non sempre questo è accaduto. Vi è, addirittura, il rischio di comportamenti viziosi, se il processo non verrà ben governato; se, cioè, la politica locale avrà un incentivo redistributivo sul territorio senza la previsione di sanzioni politiche nel caso in cui l'amministrazione non sia positiva.

Nel disegno di legge ci sono dei meccanismi sanzionatori, ma sono molto blandi, molto leggeri e anche molto lontani. Noi, quindi, vorremmo attirare l'attenzione su questo aspetto.

Detto questo, nel disegno di legge ci sono moltissimi aspetti positivi che forse è meno interessante elencare, essendo più importante concentrarsi sulle criticità. Quello sicuramente più importante e più virtuoso è il passaggio dalla spesa storica ai costi standard, anche se va detto – a onor del vero – che sebbene tale passaggio sia stato legato, nell'immaginario, al federalismo, esso non è necessariamente un suo addentellato e si potrebbe applicare in qualunque sistema.

Detto ciò, questa è un'eccellente occasione per farlo e va benissimo, anche se, però, alcune regioni, sulla sanità – che rappresenta la quasi totalità del loro bilancio – hanno dei costi completamente sfasati rispetto allo standard ipotetico, che andrà poi fissato (e non è chiaro come); in realtà, ripeto, l'applicazione di questo costo standard non è necessariamente legata al federalismo, ma quella attuale è comunque un'occasione storica irripetibile.

Vorrei sottolineare alcune altre questioni.

Anzitutto, la disancorazione rispetto al federalismo istituzionale è critica.

In secondo luogo, non si parla, della famosa abolizione delle province: quasi non si affronta il tema, che invece è sul tappeto, esiste.

Ci sono state, inoltre, ad un certo punto – sebbene siano poi state sterilizzate nell'ultima versione – le famose norme *ad hoc* per la Sicilia che, al di là dei giudizi di valore sulle stesse, positivi o negativi, comunque configuravano delle anomalie evidenti nel disegno di legge, tant'è vero che sono state corrette: da questo punto di vista esse rappresentano un monito.

Infine, c'è il tema della clausola di garanzia: deve essere assolutamente chiaro che il federalismo non si può tradurre in un aumento di pressione fiscale – che non sarebbe sostenibile nemmeno elettoralmente – perché il bilancio dello Stato non ha spazio per esso, non lo consente. Si auspica, quindi, una clausola di garanzia più forte e più impattante.

In sintesi, il federalismo è un'eccellente opportunità, ma il Governo deve essere molto cauto nella sua attuazione, perché i rischi sono notevoli. Ci sembra che la politica ne sia ben consapevole e confidiamo che nell'applicazione pratica questi nodi verranno risolti.

PRESIDENTE. Grazie, presidente. Do ora la parola ai senatori e ai deputati che intendano intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

MARIO PEPE. Ringrazio il presidente del comitato tecnico, perché noi ci troviamo di fronte ad una delegazione di

Confindustria costituita essenzialmente di tecnici, piuttosto che di responsabili politici.

Partirò da un'osservazione di carattere generale. Lei avrà forse letto, in questi giorni, di un convegno tenutosi in alta Italia – io li ho chiamati « gli asolani » – durante il quale si ipotizzava, nell'attuazione e nella verifica dell'articolazione della legge delega sul federalismo, la creazione di un'altra commissione rispetto a questa per le questioni regionali, che è incardinata nella Costituzione.

Come lei sa, la legge costituzionale n. 3 del 2001, all'articolo 11, prevede l'allargamento, il potenziamento e, quindi, un'azione di avvio al federalismo istituzionale da parte di questa Commissione, che è rimasta monca.

Noi abbiamo chiesto – il presidente ha chiesto – ai Presidenti di Camera e Senato di arricchire questa Commissione della forza regionalistica e autonomistica, per permetterle di presiedere al governo dell'attuazione.

Prima di svolgere alcune osservazioni – ma sarò brevissimo – vorrei domandarle come immagina che possa essere messo a rodaggio tale processo, comunque tortuoso, impervio e complesso (non dimentichiamo la legge n. 59 del 1997 cosiddetta « Bassanini » e la sua attuazione): con un'altra commissione ? Con una commissione meramente tecnica ? O con la sola Commissione prevista dalla Costituzione ?

Se, infatti, questa Commissione non viene valorizzata, come sarebbe invece giusto, chiaramente si può creare una commissione tecnica, ma ciò comporterebbe una mortificazione dell'istituzionalità in sé. Questa era la mia domanda.

In secondo luogo, lei ha messo in evidenza l'esigenza di non creare due cammini diversificati per il federalismo fiscale e per il federalismo istituzionale. Quanto ho detto prima potrebbe agevolare questo percorso. Io sono, però, per una lettura più graduale e guardo a questa legge come ad un'istanza di maggiore partecipazione e di consapevolezza degli amministratori a livello territoriale. Viviamo un periodo difficile, certo – lo sappiamo e dobbiamo superarlo – ma questo non giustifica le debolezze che abbiamo manifestato.

Un altro tema concerne il tentativo di definire il costo standard in ordine a quanto previsto dalla Costituzione sui livelli essenziali di assistenza (LEA) e sui livelli essenziali delle prestazioni (LEP). Vorrei chiedervi se, con la vostra consapevolezza e la vostra tecnicalità, avete acquisito qualche elemento per poter definire il costo standard.

Il dramma, infatti, sarà questo e si rischia, quindi – lei non ritiene che sia così ? – un dualismo veramente pericoloso, perché, da un lato, c'è il cammino spedito che potrà interessare alcune regioni e, dall'altro, un cammino meno spedito, ma a ritroso, che potrà interessare le altre regioni. Su questo volevo sapere qualcosa dal rappresentante di Confindustria, ringraziandolo per le cose che ci ha detto.

LUCIANO PIZZETTI. La ringrazio perché, nella sua stringatezza, è stato di grande efficacia, sia nel descrivere l'atteggiamento degli italiani verso il tema che stiamo affrontando, sia nel delineare – atteso che, anche dal mio punto di vista, nel disegno di legge delega ci sono molto aspetti positivi – gli aspetti di criticità.

Credo che l'unica cosa di cui non dovreste essere preoccupati è proprio ciò che, invece, è la fonte maggiore di vostra preoccupazione, ossia l'ipotesi che, attraverso questo processo, non assisteremo né a un'invarianza né a una riduzione di prelievo ma, addirittura, ad un suo aumento. Credo che questo non accadrà: è la vicenda stessa che sta vivendo il Paese a non consentirlo e che non lo consentirà.

Penso che, alla fine di questo percorso, ci sarà un tentativo di efficientamento del sistema, più che una riallocazione delle risorse disponibili, con buona pace di chi sta al sud e chi sta al nord.

Questa è la mia personale opinione.

Detto questo, le vorrei chiedere una cosa specifica. Lei si è soffermato sul tema dell'azione premiale ma, in particolare, sanzionatoria. Come immagina tale azione sanzionatoria ?

Evidentemente, il legislatore la immagina dal punto di vista dell'aumento della responsabilità attribuita e, quindi, del giudizio diretto del cittadino elettore: questa è l'attività sanzionatoria politica e istituzionale, anche se, certo, qualche altra azione sanzionatoria può essere inserita nella dinamica legislativa (nella legge delega o, poi, nei decreti attuativi).

Da questo punto di vista, lei immagina l'attività sanzionatoria semplicemente come un dare e un togliere in base ad un'ipotetica asticella di efficienza che debba essere stabilita oppure la immagina in altre forme come, ad esempio, lo svolgimento di funzioni commissariali, di qualsiasi genere, da parte della stessa autorità statale ?

Sarebbe interessante capirlo per comprendere se il vostro orientamento immagina la risposta – ho capito le vostre ragioni, naturalmente – su un piano sanzionatorio-amministrativo o su un piano sanzionatorio-politico; in questo secondo caso, evidentemente, sarebbe difficile regolarlo attraverso un atto.

PRESIDENTE. Do la parola al dottor Garavoglia – che mi risulta essere anche componente del comitato di presidenza di Confindustria – per la replica.

LUCA GARAVOGLIA, *Presidente del Comitato tecnico per il fisco di Confindustria*. Inizio a rispondere partendo dal costo standard che, certamente, rappresenta il nodo critico.

Noi non abbiamo sviluppato una particolare attività legata all'individuazione del costo standard, perché è un problema molto specifico, molto specialistico e, peraltro, parliamo di un costo standard sanitario che, quindi, richiede la conoscenza approfondita di queste problematiche.

Da un punto di vista – se posso così dire – di buon senso, riteniamo, però, che inevitabilmente il costo standard finirà per essere il costo storico delle regioni virtuose: fatalmente, sarà molto difficile discostarsi da quest'ultimo.

Bisognerà vedere, poi – e mi collego così alla parte sanzionatoria – cosa succederà praticamente, quando si stabilirà bene un costo standard che, lo ripeto, secondo noi dovrà essere stabilito sulla base dei costi delle regioni virtuose. Bisognerà vedere anche che cosa farà lo Stato quando una regione non virtuosa non lo rispetterà in maniera clamorosa, a parte stabilire una sanzione politica (ci arrivo: è un punto interessantissimo).

È difficile, infatti, immaginarsi che oggi – e anche domani – le regioni falliscano. Da questo punto di vista, quindi, c'è un grande problema, perché noi andiamo a creare dei centri di bilancio che, in realtà, rischiano la responsabilità finanziaria, come abbiamo visto nei casi, assolutamente noti, di Catania.

Vengo ora al punto assolutamente centrale della sanzione, che noi immaginiamo politica. Da questo punto di vista ci si può sbizzarrire: per esempio, con l'ineleggibilità, prevedendo che chi non rispetta i vincoli di bilancio sia automaticamente ineleggibile nella tornata elettorale successiva. Questo sarebbe molto persuasivo nei confronti del ceto politico e del ceto tecnocratico.

Al di là di misure estreme come questa, un'osservazione di buon senso può portare a guardare quanto è accaduto con il decentramento già attuato. In questo Paese noi abbiamo creato dei centri di potere e di spesa estremamente significativi – oggi il presidente di una regione importante è un politico di primissimo piano – ma senza che si sia stabilita una correlazione positiva, anche fattualmente, tra chi è stato eletto e la responsabilità finanziaria che esercita. Questo è sotto gli occhi di tutti ed è dipeso molto dalla forza politica rappresentata e dalla spesa pubblica erogata.

Da questo punto di vista, quindi, il meccanismo – come dicevo prima – è stato quasi vizioso. Ci sono stati anche casi clamorosi di amministrazioni palesemente fallimentari, dal punto di vista finanziario, ma che, in realtà, distribuendo – senza necessariamente pensare a fenomeni clientelari spinti – e, quindi, creando benessere, hanno perpetuato la propria esistenza politica.

La risposta a tale problema è, quindi, che occorrono meccanismi per creare una corrispondenza tra il buon governo finanziario e il risultato politico – su questo ci si può, appunto, sbizzarrire – laddove pronunciare la parola « ineleggibilità » non è forse così eretico come sembrerebbe in prima battuta.

L'ultimo tema concerne la commissione. A noi sembra che, al di là dell'architettura attraverso cui si arriverà all'implementazione del provvedimento – il giudizio in merito difficilmente ci compete – bisogna essere consapevoli del fatto che la scelta fatta, elaborando un disegno di legge molto ampio e prevedendo dei decreti attuativi, è probabilmente l'unica possibile. Su un tema come questo, infatti, non si può pensare ad un iter parlamentare farraginoso e complicato, con i suoi pro e contro.

Ci sarà un momento in cui il Ministero dell'economia, a cui questo spetta, dovrà deliberare operativamente in materia. Da questo punto di vista, il grande accentramento di poteri e di competenze è certamente positivo: è l'unico modo per farlo perché, sebbene sia anche rischioso – perché la carenza di dibattito e di confronto rischia, su un tema così complicato, di far sfuggire qualcosa – non ci sono alternative.

Questo affare, infatti, se gestito con un iter parlamentare pieno, sarebbe probabilmente destinato a navigare in un mare davvero periglioso.

PRESIDENTE. Ringrazio il presidente Garavoglia e, ovviamente, tutti i rappresentanti della delegazione di Confindustria.

Restiamo in attesa del documento che state elaborando, di cui faremo sicuramente tesoro.

Dichiaro conclusa l'audizione.

Audizione di rappresentanti di Confagricoltura.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sull'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, in relazione al nuovo assetto di competenze riconosciute alle regioni ed alle autonomie locali in materia di federalismo fiscale, l'audizione di rappresentanti di Confagricoltura.

È presente l'avvocato Giorgio Buso, responsabile del servizio legislativo di Confagricoltura; lo ringrazio per la documentazione consegnata, che verrà messa in distribuzione.

Do la parola al responsabile del servizio legislativo di Confagricoltura, Giorgio Buso.

GIORGIO BUSO, *Responsabile del servizio legislativo di Confagricoltura*. Grazie, presidente. Prima di procedere all'illustrazione delle posizioni di Confagricoltura in merito al federalismo fiscale, farò alcune precisazioni.

Cercherò di dire come si pone l'agricoltura nell'ambito del contesto del federalismo e del federalismo fiscale. Per dirlo, richiamerò dei concetti che sono ovviamente acquisiti; mi scuso, dunque, se vi annoierò con delle cose che avete già sentito, ma che mi servono per inquadrare l'agricoltura nei temi in discussione.

Come vedrete, infatti, il nostro settore, pur essendo di competenza delle regioni, ha tutta una serie di interrelazioni con molte altre materie che, pur essendo, a loro volta, agricole, sono di competenza dello Stato. Questo ha sempre determinato delle difficoltà nel rappresentare le problematiche del settore agricolo; approfitto, quindi, di questa occasione anche per dare un inquadramento della materia all'interno delle disposizioni costituzionali – almeno secondo il nostro avviso – facendo poi, ovviamente, riferimento alle nuove disposizioni *in itinere* che sono all'esame delle Commissioni finanze, bilancio e affari costituzionali.

La riforma introdotta dalla legge costituzionale n. 3 del 2001 ha modificato quasi totalmente il Titolo V della seconda parte della Costituzione. È stato introdotto un nuovo riparto delle funzioni normative tra Stato e regioni, rispetto alla precedente versione della disposizione costituzionale.

Alle regioni sono attribuite tutte le competenze non esplicitamente riservate allo Stato, mentre in precedenza le competenze regionali erano specificatamente enumerate, spettando tutte le altre allo Stato.

Attualmente, dunque, le materie su cui si interviene legislativamente sono suddivise, nell'articolo 117 della Costituzione, così come è stato modellato, in tre distinte elencazioni.

Le materie indicate nel secondo comma sono riservate alla potestà esclusiva dello Stato; quelle riportate nel terzo comma sono oggetto di legislazione concorrente tra Stato e regioni, laddove il primo determina i princìpi fondamentali e le seconde intervengono con potestà legislativa; e, infine, tutte le altre materie, al quarto comma, sono rimesse alla competenza legislativa esclusiva delle regioni, se ed in quanto non espressamente riservate alla legislazione dello Stato.

Le materie riservate alla competenza legislativa esclusiva dello Stato riguardano temi di cui è evidente e indiscussa la dimensione nazionale, come la politica estera, la difesa e la sicurezza nazionale, la cittadinanza, l'immigrazione, la politica monetaria, i pesi e le misure, la disciplina del commercio, dei mercati finanziari e della concorrenza.

Tra queste numerose materie, per alcune delle quali è scontata la riserva esclusiva dello Stato – difesa, Forze armate, organi dello Stato e relative leggi elettorali, giurisdizione e ordinamento civile e penale – va segnalata la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale.

Opportunamente, è stato osservato che la materia sopra riportata sembra, in realtà, di competenza trasversale, capace di abbracciare molte materie, e da considerarsi come disposta a presidio dell'unità della Repubblica.

Si rilevano, invece, differenze più evidenti con riferimento alle competenze concorrenti tra Stato e regioni. Parte di tali competenze suscita, tuttavia, una serie di rilievi problematici. È indubbia un'estensione delle competenze alle regioni e, quindi, un incremento della loro quantità.

Tale ampliamento appare molto elevato, considerato l'alto livello di disomogeneità che caratterizza l'operato e, soprattutto, l'efficienza legislativa e amministrativa di varie regioni.

D'altra parte, non appare chiaro il reale spessore che può avere la nuova competenza legislativa regionale. L'ambito della potestà legislativa concorrente delle regioni, infatti, viene delimitato usando l'espressione « salvo che per la determinazione dei princìpi fondamentali riservata dalla legge dello Stato ».

È ancora aperta la discussione se tale espressione si debba intendere come più o meno limitativa, per le regioni, rispetto all'espressione precedentemente presente nella Costituzione: « nei limiti dei princìpi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato ».

Da parte di alcuni si è espresso il timore che la si debba intendere come una separazione di competenze rispetto allo Stato, a cui, comunque, spetterebbe in via prioritaria la determinazione dei princìpi. La legislazione concorrente delle regioni non potrebbe mai essere innovativa, dunque, se si ritiene che la vera capacità innovatrice delle leggi non può che esprimersi anzitutto attraverso dei princìpi; essa sarebbe sempre riservata allo Stato, residuando alla legge regionale uno spazio simile a quello del decreto legislativo delegato.

In questo senso, peraltro, va sottolineato come in passato la giurisprudenza della Corte costituzionale si sia espressa sostanzialmente determinando cosa fosse da intendersi per « princìpi fondamentali »: norme espressive di scelte politico-legislative fondamentali, criteri e modalità generali, che devono orientare l'esercizio del potere legislativo regionale.

Allo Stato, dunque, è riservata una funzione direttiva, finalizzata alla salvaguardia di interessi e valori unitari, che devono trovare applicazione in tutto il territorio nazionale; mentre alle regioni

spetta di adeguare i criteri orientativi contenuti nella normazione di principio alle esigenze e ai valori legati alla specialità del proprio territorio.

Venendo alla competenza esclusiva delle regioni, prevista al quarto comma, è più corretto definirla « residuale » che non « esclusiva ». In questo caso, infatti, il legislatore non usa intenzionalmente il termine di « legislazione esclusiva », come fa, invece, al primo comma, elencando le materie riservate allo Stato.

Se da un lato, quindi, è evidente che, per tali categorie di competenza legislativa regionale e residuale, valgono gli stessi limiti posti allo Stato dal primo comma – obblighi internazionali, vincoli comunitari, rispetto della Costituzione – non è altrettanto agevole distinguere chiaramente i diversi piani di intervento su materie che spesso sono contigue.

L'ambiente e i beni culturali, ad esempio, sono ambiti riservati allo Stato; il governo del territorio è oggetto di legislazione concorrente; e l'urbanistica è di competenza residuale assoluta delle regioni. Da tale esemplificazione risulta evidente che, sia pure teoricamente, tutte le materie riservate alla potestà cosiddetta « esclusiva » delle regioni non possono essere liberamente disciplinabili.

Non è pensabile, infatti, che si intervenga in ambiti così complessi senza un adeguato coordinamento tra i vari livelli normativi. D'altra parte, tale ultimo gruppo di materie, non essendo esplicitato nel quarto comma, ma definito solo residualmente, va precisato per deduzioni successive.

Ad esempio, l'agricoltura e l'industria, solo perché non sono citate altrove, si devono ritenere incluse tra quelle di competenza regionale. È rimasta, pertanto, di difficile definizione l'esatta portata delle materie rimesse alla regioni, in quanto non espressamente riservate allo Stato.

Sono diverse, infatti, le riserve di legge presenti nella Costituzione: alcune sono espresse – come quelle sull'ordinamento dell'università – mentre altre sono di più difficile attribuzione, in quanto non si riferiscono espressamente a leggi dello Stato.

È risultato, pertanto, necessario attendere – oltre alle disposizioni per l'adeguamento all'ordinamento della Repubblica previste dalla legge costituzionale n. 131 del 2003 – anche il contributo della giurisprudenza costituzionale per un assestamento dei confini e degli ambiti, più o meno cedevoli, dei reciproci spazi di intervento.

Per quanto precisato, l'appartenenza dell'intervento legislativo ad una materia – ovvero, più spesso, contemporaneamente a più materie – ha individuato la portata dei princìpi fondamentali per le materie concorrenti e delle materie statali trasversali eventualmente rilevanti.

Vediamo ora il riflesso di questo nuovo impianto costituzionale sul settore agricolo.

L'attività legislativa regionale in materia di agricoltura ...

PRESIDENTE. Scusi se la interrompo. Per l'economia dei nostri lavori, qui stiamo trattando la materia dell'articolo 117, più che dell'articolo 119.

GIORGIO BUSO, *Responsabile del servizio legislativo di Confagricoltura*. Sì, stavo svolgendo una premessa, per poi arrivare alla ...

PRESIDENTE. Siccome la premessa è ben sviluppata, argomentata e quant'altro ...

GIORGIO BUSO, *Responsabile del servizio legislativo di Confagricoltura*. Se vuole do per scontato che noi conosciamo tutta una serie di cose ...

PRESIDENTE. Non ho ombra di dubbio che i commissari ne siano a conoscenza.

GIORGIO BUSO, *Responsabile del servizio legislativo di Confagricoltura*. No, certo: se lei mi dice che abbiamo un tempo

limitato, ovviamente passo ad una sintesi estrema, perché questa è già una sintesi.

Non mi soffermerò, quindi, specificamente sul tema degli interventi in agricoltura di Stato e regioni, sul quale vi rimando alle indicazioni contenute nel nostro documento. Dico solo che è molto difficile circoscrivere la materia agricola, soprattutto per le interferenze esistenti con i settori contigui e fortemente cointeressati all'agricoltura.

Basti pensare alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, alla concorrenza, al commercio estero, al sostegno dell'innovazione e dei settori produttivi, all'alimentazione, al governo del territorio, alla valorizzazione dei beni ambientali, alla sicurezza del lavoro ed anche alle casse rurali, al credito fondiario e agrario: sono tutte materie che richiedono una serie di precisazioni.

L'attribuzione della materia agricola alla competenza regionale, inoltre, ha determinato anche una serie di interventi alla Corte costituzionale.

Per giungere ad una sintesi della precisazione dei contorni della materia agricola, quindi, si può affermare che è mancato un soddisfacente livello di equilibrio tra i piani di intervento territoriale, giuridico e istituzionale in agricoltura; e che l'iniziativa regionale, pur godendo di notevoli spazi di autonomia, si è dimostrata, nel tempo, complessivamente insufficiente, sia sul fronte del livello decisionale comunitario e delle esigenze di carattere unitario rappresentate dalla legislazione statale, sia sul piano dell'intervento economico e finanziario del settore.

Giungo ora brevemente all'esperienza che si è determinata nelle due ultime legislature.

Nella XIV legislatura il Parlamento ha esaminato diverse proposte sul Titolo V e, poi, ne ha progressivamente ampliato la portata fino a proporre una delle più profonde modifiche della Costituzione. Queste grandi riforme della XIV legislatura o sono state abbandonate dai proponenti o non hanno superato il referendum popolare previsto dall'articolo 138.

Nella XV legislatura, una proposta di legge approvata dalla Commissione affari costituzionali – con cui si erano isolati alcuni punti di consenso derivati da tutto il dibattito svoltosi negli anni Ottanta – per via del termine della legislatura, non è giunta ad essere approvata, sebbene sulle sue istanze principali (individuazione del Senato come sede di rappresentanza territoriale e rafforzamento del Presidente del Consiglio dei ministri all'interno del potere esecutivo) si fosse raggiunta una sostanziale condivisione da parte di tutte le forze politiche.

Che cosa succedeva all'agricoltura, nel frattempo ? Negli anni delle due passate legislature, abbiamo assistito a due fenomeni molto rilevanti di intervento da parte dello Stato nel settore agricolo. L'« anomalia » di questo intervento è rappresentata dal fatto che esso è avvenuto col consenso delle regioni.

Come potrete vedere nella nota che ho lasciato, infatti, il Governo ha chiesto al Parlamento tutta una serie di deleghe – sia prima, sia dopo l'entrata in vigore del nuovo Titolo V – in materia di agricoltura, che sarebbe di competenza delle regioni, le quali hanno portato a una decina di decreti legislativi, con profondi interventi nei più disparati ambiti della più grande materia agricola. Questi decreti legislativi, ovviamente, nel loro percorso hanno avuto il consenso della Conferenza Stato-regioni.

Anche le regioni, però, a loro volta, sono state consenzienti a leggi agricole di iniziativa parlamentare. Tra esse, vorrei citare, nella XIV legislatura, la legge n. 313 del 2004 sulla disciplina più regionale dell'apicoltura (legge mai impugnata dalle regioni); la disciplina degli OCM vino approvata con la legge n. 82 del 2006; e la disciplina dell'agriturismo: questa, sì, impugnata, ma di cui la Corte costituzionale ha toccato solo aspetti non fondamentali, per cui tuttora la legge sull'agriturismo è vigente e produce degli effetti.

Naturalmente non voglio entrare qui in ambiti che, ovviamente, sono suscettibili di valutazioni estremamente soggettive, ma posso segnalare che, nell'operatività del-

l'attività regionale, molte delle leggi statali pur non essendo state impugnate, vengono ignorate.

Diciamo, quindi, che un motivo di mancato consenso delle regioni alla legislazione statale – in questo caso in materia agricola, ma vale anche in altri ambiti – è riscontrabile nel fatto che la regione procede a legiferare con proprie leggi, ignorando l'esistenza di una legge statale.

Su questo punto si dovrebbe aprire un dibattito ancora più profondo, per vedere se questo fenomeno abbia delle caratteristiche patologiche o se sia normale.

Anche il Governo, però, continua a muoversi sulla linea che vi ho adesso enunciato: non è un'anomalia di qualche legislatura, bensì una scelta adottata sia da governi di destra, sia da governi di sinistra, anche intervenendo con provvedimenti di urgenza (decreti-legge) e attraverso disposizioni contenute nelle leggi finanziarie e nei provvedimenti collegati (disposizioni di settore, proroghe di termini legislativi e, ovviamente, normative fiscali e previdenziali, ossia materie strettamente legate alle competenze dello Stato).

Siamo giunti, quindi, a parlare di federalismo fiscale rispetto un'agricoltura che, sostanzialmente, pur essendo un'attività e una materia strettamente legata alla competenza residuale delle regioni, è stata normata con leggi statali e leggi regionali, seppur attraverso i procedimenti che ho appena indicato, rispetto ai quali il consenso regionale all'intervento statale è stato palese.

Noi ne facciamo discendere una conclusione: rimaniamo convinti che sia necessario – sia pure solo in termini di chiarezza, di trasparenza, di semplificazione – ritornare a operare qualche piccola modifica del testo costituzionale. Su questo il dibattito è aperto e se ne sente parlare anche oggi.

Qualora si dovesse ritornare sul Titolo V – e per molti aspetti se ne sente l'esigenza – noi pensiamo che, vista questa esperienza di interventi legislativi, l'agricoltura dovrebbe essere portata dalla competenza esclusiva delle regioni quanto meno ad una competenza concorrente; forse anche l'organizzazione comune dei mercati – una materia che non viene nominata – dovrebbe essere introdotta tra le competenze statali, come era previsto nella grande riforma costituzionale elaborata nella XIV legislatura. Infatti, visto che ci stiamo avvicinando a parlare anche di responsabilità di spesa delle regioni, dobbiamo considerare che lo Stato rimane sostanzialmente il garante e il responsabile soprattutto degli aiuti comunitari nei confronti dell'Unione europea. Dobbiamo cercare, quindi, di far collimare la responsabilità di spesa dello Stato con la sua responsabilità nei confronti dell'Unione europea e con l'effettiva spesa sostenuta dalle regioni.

In questo inizio di legislatura, il Governo e il Parlamento non hanno ancora affrontato il problema delle riforme istituzionali, anche se, ovviamente, è stato affrontato il tema del federalismo fiscale, quasi mettendo da parte tutte le polemiche che ci sono state in questi anni sulla bontà o meno di questa modifica costituzionale risalente al 2001.

È una strada che il Parlamento si accinge a percorrere. Per noi è molto difficile e, d'altra parte, sussiste una sollecitazione alla Corte costituzionale.

Il federalismo fiscale, quindi, ha assunto una posizione centrale nel dibattito politico e nella discussione parlamentare, fondata sul presupposto – esplicitato nella relazione governativa al disegno di legge S. 1117 – che « il federalismo è una grande incompiuta, innanzitutto proprio per mancanza del federalismo fiscale ».

Secondo il Governo, senza il federalismo fiscale lo Stato non si ridimensiona e le regioni e gli enti non si responsabilizzano. Senza un mutamento del sistema di finanza derivata oggi vigente, si continua a dissociare la responsabilità impositiva da quella di spesa e non si responsabilizzano gli amministratori – e, quindi, la politica – nei confronti degli elettori locali.

La struttura del disegno di legge si indirizza principalmente a consentire alle regioni di istituire tributi nelle materie non assoggettate ad imposizione statale e

ad individuare ambiti in cui possa essere esercitata l'autonomia degli enti locali.

I rapporti finanziari tra i vari livelli di governo si definiscono superando il criterio della spesa storica, costruendo parametri di spesa standard e introducendo un disegno di perequazione che coniughi il principio costituzionale di solidarietà con quello della buona amministrazione.

I tributi regionali – ispirati ai princìpi di flessibilità, manovrabilità e territorialità – vengono distinti in tributi propri e tributi propri derivati. Viene, inoltre, previsto un sistema di trasferimenti perequativi per l'integrale finanziamento dei livelli essenziali di prestazione; questo finanziamento integrale si baserà sui costi standard delle prestazioni e avverrà attraverso il gettito dell'IRAP o di altri tributi regionali da individuare, attraverso una riserva di aliquota IRPEF o un'addizionale IRPEF e mediante la compartecipazione a quote di fondo perequativo e così via.

Per quanto riguarda gli enti locali, spetterà allo Stato individuare i tributi propri dei comuni e delle province e prevedere compartecipazioni e addizionali.

Insomma, il fine è il coordinamento tra i diversi livelli di governo, che permetterà modalità di adattamento alle regole e ai vincoli, in relazione alle diversità delle situazioni finanziarie, mentre la qualità delle prestazioni verrà premiata o sanzionata attraverso idonei meccanismi.

Quali considerazioni possiamo fare o suggerire, quindi, dopo le premesse relative all'individuazione dell'agricoltura come materia contesa tra Stato e regioni, dopo che il Parlamento ha dedicato due legislature alle riforme costituzionali ?

Innanzitutto, vorrei svolgere due considerazioni tecniche.

Secondo noi sarebbe opportuno prevedere che, nel sistema che verrà delineato, i costi e la burocrazia non si accrescano, ma che si pervenga ad un loro sostanziale snellimento e ad una razionalizzazione degli adempimenti a carico dei contribuenti.

L'equità del sistema dovrebbe, pertanto, essere garantita sulla base dei princìpi e dei criteri direttivi enunciati nei disegni di legge e, in particolare, quelli indicati all'articolo 2, comma 2, lettera *q)*, ove si prevede la semplificazione del sistema tributario, la riduzione degli adempimenti a carico dei contribuenti e l'efficienza nell'amministrazione dei tributi. Tuttavia, a nostro avviso, per rendere effettivi tali princìpi, è indispensabile mettere in atto procedimenti di controllo e verifica delle scelte e dell'operato dei legislatori e degli amministratori locali, che possano efficacemente coinvolgere i cittadini contribuenti, anche attraverso « forme di valorizzazione della sussidiarietà orizzontale ». Questo è il nostro primo messaggio, auspicato dallo stesso articolo 2 del disegno di legge come principio da sviluppare nella definizione della nuova disciplina dei tributi locali.

In secondo luogo, sempre sul testo del disegno di legge, la riforma in senso federalista del sistema fiscale dovrà mirare al raggiungimento di un meccanismo di prelievo più efficiente e più trasparente, che riduca sensibilmente gli sprechi a livello territoriale.

Il modello prospettato dalla proposta di riforma potrebbe garantire il finanziamento integrale delle funzioni degli enti locali, grazie ad un fondo perequativo per i territori con ridotta capacità fiscale e a risorse aggiuntive che lo Stato potrebbe destinare per il raggiungimento di scopi comunque diversi dal normale esercizio delle funzioni, nonché per favorire lo sviluppo economico e sociale.

Ci permettiamo, quindi, di dire che andrebbe semplicemente chiarito il criterio con cui determinare la maggiore o minore capacità fiscale per abitante di ciascun territorio, in quanto dall'individuazione di parametri attendibili e coerenti si determina la possibilità di ridurre i gravi divari, in termini sociali ed economici, attualmente presenti sul territorio.

Anche le risorse aggiuntive per eventuali interventi speciali dello Stato potrebbero essere utilizzate per promuovere la coesione, la solidarietà sociale o lo sviluppo economico; e, in parte, essere indirizzate proprio alla realizzazione di politiche di riequilibrio territoriale.

Nel disegno di legge, un terzo aspetto si ricollega maggiormente all'azione di coordinamento tra finanza pubblica e sistema tributario, che dovrebbe realizzarsi su un piano legislativo statale e regionale ma che, a nostro avviso, potrebbe estendersi anche all'applicazione in via amministrativa dei tributi. A nostro avviso, quindi, è indispensabile un'azione di coordinamento che riesca, da un lato, a contenere il livello della pressione fiscale e, dall'altro, a ridurre l'eccessiva frammentazione del sistema tributario. In questo senso – e avendo visto le varie versioni del testo precedenti a quella trasmessa al Parlamento – a nostro avviso, potrebbe essere migliorata la definizione dei tributi regionali e delle basi imponibili, perché nel disegno di legge esse rimangono ad un livello di indeterminatezza che potrebbe essere sciolto.

Secondo noi, potrebbe essere data sin da ora una maggiore determinazione alla base imponibile. La base imponibile dei tributi regionali, ad esempio, potrebbe riferirsi alle attività economiche oppure ispirarsi ad altri criteri: avevamo sentito – ma ovviamente qui siamo al livello del sentito dire – per esempio, l'ipotesi di una *service tax* o di un tributo regionale che facesse riferimento agli immobili.

Le considerazioni sin qui svolte si riferiscono direttamente al testo del provvedimento, ma ci sono anche altre cose che, secondo noi, potrebbero essere approfondite o aggiunte nel disegno di legge.

Esso fa principalmente riferimento alla capacità impositiva delle regioni, mentre sono pochi i passaggi che si riferiscono alla spesa regionale. Penso che a quest'ultima potrebbe effettivamente essere data maggiore attenzione, considerato che nel testo viene dato poco spazio alle problematiche del controllo e della trasparenza.

In questo senso, occorre cercare di essere conseguenti con le enunciazioni del Governo presenti nella relazione allegata al disegno di legge, in cui si dice che la finanza derivata crea problematiche e confusione, dissocia la responsabilità impositiva da quella della spesa, genera una situazione istituzionale che rende ingovernabili i conti pubblici: non lasciamo che tali analisi restino semplicemente nella relazione allegata al disegno di legge.

Farò dei piccoli e veloci esempi. Secondo noi, l'adozione di criteri identici – o, almeno, molto simili – nella formulazione degli atti e dei documenti contabili di bilancio, da parte delle diverse regioni, renderebbe comparabili i loro bilanci più di quanto siano adesso; e darebbe la possibilità, anche ai soggetti che si occupano di qualche settore produttivo, di venire a capo del modo di procedere nella spesa pubblica.

Noi pensiamo, quindi, che si potrebbe fare un passo in avanti anche adottando procedure atte a rendere conoscibili e trasparenti ai cittadini – ma anche alle associazioni – le decisioni di spesa.

Per quanto riguarda i settori produttivi, sempre nell'ambito della spesa regionale, è chiaro che tutti possono auspicare delle norme che consentano una preventiva discussione e una successiva rendicontazione delle decisioni di spesa per ogni singolo settore; e dei processi che consentano una partecipazione, una conoscenza e una trasparenza maggiori da parte del mondo imprenditoriale.

Una conoscenza sempre più analitica e estesa non può che far bene alla democrazia e alla intelligibilità della spesa regionale.

Quello della spesa regionale è un problema che non scopro adesso, ma che parte dagli anni Settanta, con i decreto del Presidente della Repubblica che trasferirono tutta una serie di funzioni alle regioni.

Devo dire che, per la nostra esperienza, la spesa regionale è sempre stata un grande buco nero, di cui non siamo mai riusciti a venire a capo. Tuttora, se ci si rivolge, ad esempio, ad un assessorato all'agricoltura, chiedendo come siano andate le cose in un dato anno, non è facile avere una risposta: non per cattiveria, ma perché tra burocrazia, problemi di rendicontazione e tempi, a volte, è molto difficile rispondere.

Vedo che il presidente mi guarda e, quindi, velocemente, dirò solamente altre due cose.

Secondo noi dovrebbe essere meglio specificato l'articolo sui trasferimenti dei beni e degli strumenti e sull'organizzazione delle regioni. Ho in mente il trasferimento del catasto ai comuni, iniziato nel 1998 e tuttora in corso: spero che quello non sia l'esempio da seguire, perché quella riforma del catasto ha dato molto fastidio ai cittadini, ma anche alle imprese e, in particolare, a quelle agricole.

Dal federalismo noi ci aspettiamo, ovviamente, un'amministrazione vicina alle imprese e ai cittadini, quindi non contraria ad essi o, addirittura, rapace (nel senso che, magari, ritenga di dover assoggettare i fabbricati rurali ad ICI). Non mi sembra, pertanto, che la strada del federalismo fiscale debba passare per il trasferimento dei tributi e delle competenze fiscali seguendo la strada intrapresa con la riforma del catasto.

Da ultimo, e concludo, gli articoli 3 e 4 del disegno di legge prevedono delle commissioni per seguire i decreti legislativi di attuazione: noi ci auguriamo che queste commissioni siano il più trasparenti possibile. In questo senso, anche a nostro avviso, una Commissione parlamentare garantirebbe maggiormente la trasparenza perché, quantomeno, esistono i resoconti: lo dico anche per noi.

Per esempio, le attività della Conferenza Stato-regioni sono un po' oscure, perché è difficile persino avere gli atti su cui si determina un'intesa o un accordo.

Per noi, quindi, la prima cosa che deve fare la pubblica amministrazione è rendersi trasparente, senza nascondere gli atti. Cominciamo a farlo, quindi, anche con queste commissioni, rendendo disponibili i resoconti e anche ascoltando, man mano, le forze sociali e imprenditoriali del nostro Paese.

PRESIDENTE. Quanto a trasparenza, noi faremo la nostra parte inserendo la documentazione da voi presentata nel materiale che farà parte del documento conclusivo di questa indagine conoscitiva.

Ringrazio per la sua presenza l'avvocato Giorgio Buso e dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 15,15.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

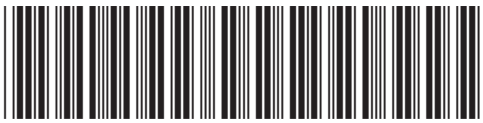
DOTT. GUGLIELMO ROMANO

Licenziato per la stampa
il 16 dicembre 2008.

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

PAGINA BIANCA

€ 0,35



16STC0001570