COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LE QUESTIONI REGIONALI

RESOCONTO STENOGRAFICO

INDAGINE CONOSCITIVA

12.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 20 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 dell'assessore all'istruzione, formazione e lavoro della Giunta regionale della Toscana, Gianfranco Simoncini:

Caparini Davide, *Presidente* 3, 6, 9

PAG.

Pizzetti Luciano (PD) 6

Simoncini Gianfranco, *Assessore all'istruzione, formazione e lavoro della Giunta regionale della Toscana* 3, 7

Audizione del presidente della regione autonoma della Sardegna, Renato Soru e dell'assessore della programmazione, bilancio, credito e assetto del territorio, Eliseo Secci:

Caparini Davide, *Presidente* 9, 11, 12, 14

Melis Guido (PD) 12

Pizzetti Luciano (PD) 11

Soru Renato, *Presidente della regione autonoma della Sardegna* 9, 12

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE DAVIDE CAPARINI

La seduta comincia alle 13,40.

(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 dell'assessore all'istruzione, formazione e lavoro della Giunta regionale Toscana, Gianfranco Simoncini.

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 dell'assessore all'istruzione, formazione e lavoro della giunta regionale della Toscana, Gianfranco Simoncini.

Ringrazio l'assessore per la disponibilità manifestata e gli cedo la parola.

GIANFRANCO SIMONCINI, *Assessore all'istruzione, formazione e lavoro della Giunta regionale della Toscana*. Ringrazio il presidente e la Commissione per l'invito che hanno rivolto alle regioni, in particolare, in questo caso, alla regione Toscana, affinché esprimano le proprie opinioni e osservazioni sul disegno di legge in discussione in queste settimane.

Questa Commissione ha già avuto modo – così mi risulta – di incontrare i rappresentanti dell'associazione delle autonomie, insieme ai rappresentanti della Conferenza delle regioni.

In quella sede, l'assessore Colozzi ha illustrato la posizione unitaria che le regioni hanno maturato in questi mesi sui temi dell'attuazione del federalismo fiscale. Ritengo assai importante il fatto che già vi sia una posizione unitaria, fortemente condivisa da tutte le regioni, su un tema così fondamentale.

Dando per scontata la piena adesione della regione Toscana alle posizioni congiuntamente costruite e presentate, mi riserverei di presentare alla Commissione alcuni punti sui quali riteniamo, in particolare, di richiamare la vostra attenzione e sui quali riteniamo si debba intervenire, per garantire una maggiore autonomia tributaria del sistema delle regioni e delle autonomie locali.

Sostanzialmente, mi permetto di sottoporre alla vostra attenzione sette punti.

Il primo punto è relativo all'esigenza di far presto. Sono passati sette anni dall'approvazione della riforma del Titolo V della Costituzione, durante i quali – mi permetto di dire – non sono stati compiuti tutti i passi giusti e necessari per dare attuazione a una riforma che, sin da subito, come regione Toscana, abbiamo ritenuto funzionale a un miglioramento della capacità di risposta della Repubblica, nel suo insieme, ai bisogni dei cittadini.

In particolare, in questi sette anni si è evidenziata una forte difficoltà proprio sul riconoscimento del processo dell'autonomia tributaria delle regioni e degli enti

locali. Basta fare riferimento alla vicenda del decreto legislativo n. 56 del 2000, con il quale si doveva riformare, a Costituzione invariata, la parte principale del sistema di funzionamento delle funzioni regionali. Quest'ultimo è stato, invece, oggetto di un contenzioso amministrativo, rimanendo sostanzialmente bloccato, in attesa del federalismo fiscale.

Credo che l'urgenza di arrivare rapidamente all'applicazione dell'articolo 119 della Costituzione e a una vera riforma del federalismo fiscale sia sensibilmente aumentata, in particolare in questa fase in cui si affaccia una crisi economica e finanziaria in tutto il Paese che, credo, richieda una risposta tempestiva, in termini sia di riforme istituzionali, sia di attribuzione di competenze e capacità ai territori che ci permettano di rispondere, come sistema pubblico, all'insieme delle complessità.

Quindi, nella direzione del « far presto » nell'attuazione del federalismo fiscale, ribadiamo la posizione espressa anche dalla Conferenza delle regioni, affinché l'emanazione dei decreti delegati possa avvenire entro il termine di un anno, anziché di due, così come disposto dal decreto di legge delega.

In secondo luogo, vi è la presa d'atto di essere di fronte a una grande esigenza, a una materia assolutamente importante e fortemente complessa e, quindi, anche alla consapevolezza che questo processo di attuazione forse avrà bisogno di una *road map* condivisa, che permetta anche di individuare ciò che è possibile fare immediatamente e ciò che si può fare dopo, anche in ordine alle priorità.

A nostro avviso, è opportuno dare avvio al processo di riforma con il riconoscimento della più ampia autonomia tributaria e con la contestuale garanzia di stabilità nel metodo di finanziamento delle funzioni di regioni ed enti locali.

Il riconoscimento dell'autonomia tributaria dovrebbe essere accompagnato da un nuovo assetto di federalismo gestionale operativo, sul quale interverrò anche successivamente.

Il federalismo fiscale deve essere soprattutto una riforma che punta a innalzare l'efficienza della finanza statale e decentrata e a garantire trasparenza e responsabilità delle istituzioni verso i cittadini.

Crediamo che questo possa avvenire solo se si realizzerà una finanza regionale e locale realmente autonoma, fondata anche su una forte base di tributi propri. Questo è uno degli altri elementi sui quali ritornerò.

In base a questa *road map* condivisa, potrebbe essere utile non condizionare la partenza del sistema all'intricata questione della determinazione dei costi standard delle funzioni, che potrebbe invece essere oggetto di successivi decreti delegati, a riforma già avviata.

Abbiamo, infatti, la preoccupazione che se si aspettasse la completa definizione del tema della determinazione dei costi standard, l'attuazione della riforma si possa allontanare nel tempo.

Il terzo punto che sottolineiamo è legato all'esigenza di determinare i livelli essenziali delle prestazioni per sanità, assistenza e istruzione, nonché degli standard di erogazione per il trasporto pubblico locale.

Per questo, le regioni ritengono cruciale che il prossimo patto per la salute e la necessaria rideterminazione del fabbisogno sanitario nazionale, rispetto a quanto stabilito nella manovra finanziaria del Governo, avvengano in tempi rapidi e condivisi.

Per questo motivo, noi riteniamo che sia auspicabile riprendere la soluzione pragmatica proposta dal disegno di legge presentato dal Governo della scorsa legislatura, vertente sul disegno di legge annuale definito « di coordinamento dinamico » delle fonti di copertura che consentono di finanziare integralmente le funzioni pubbliche, attribuite ai comuni, alle province, alle città metropolitane e alle regioni.

Il quarto punto che vi sottoponiamo è relativo al riconoscimento di una più ampia autonomia tributaria.

Come dicevo, la regione Toscana ritiene necessario utilizzare l'occasione della riforma fiscale delle autonomie regionali e locali, secondo un principio di responsabilità.

Il disegno di legge insiste molto sul sistema delle compartecipazioni ai tributi erariali, che sono comunque indispensabili per garantire i livelli essenziali delle prestazioni che devono essere rese su tutto il territorio nazionale.

Tuttavia, abbiamo il dubbio, anzi abbiamo quasi la certezza, che le compartecipazioni rischino di diventare qualcosa di molto simile a un altro tipo di trasferimento e non consentano fino in fondo l'esercizio dell'autonomia tributaria.

Il disegno di legge non sembra prevedere l'ampliamento dei tributi propri delle regioni e delle autonomie locali.

Su questo, manifestiamo l'esigenza di una riflessione e di un ripensamento, anche alla luce di alcune recenti decisioni. Penso all'abolizione dell'ICI, ma anche ad alcune prese di posizione sull'IRAP che rischiano davvero di contrarre fortemente l'autonomia tributaria delle regioni.

Sottoponiamo dunque alla vostra attenzione la questione relativa ai centri di servizio regionale.

Il disegno di legge recepisce una proposta delle regioni, in merito all'istituzione di centri di servizio regionale per la gestione organica dei tributi erariali, regionali e degli enti locali, da configurarsi mediante adeguate forme di collaborazione delle regioni e degli enti locali, con il Ministero dell'economia e delle finanze e con le agenzie regionali delle entrate.

A nostro avviso, si tratta di una norma molto rilevante che, se davvero implementata, con spirito di innovazione, potrebbe gettare le basi di un federalismo fiscale, gestionale e operativo che richiamavo anche in precedenza.

Ad ogni modo, vogliamo anche riferirci all'esigenza di riflettere sul fatto che ciò non produca un' ulteriore proliferazione di centri e strutture.

Crediamo che ragioni di efficienza nell'uso delle risorse pubbliche, specialmente in questa fase, rendano importante evitare la tentazione di costruire nuovi organismi pubblici, con aggravi di costi per la collettività.

A nostro parere, i centri di servizio dovrebbero essere costituiti mediante la regionalizzazione dell'Agenzia delle entrate e di Equitalia, in modo tale che questi grandi enti nazionali diventino a servizio al tempo stesso del sistema statale e dell'autonomia.

Per ottenere questo scopo, si dovrebbe intervenire anche sulla *governance* di tali enti, allargandola a regioni ed enti locali.

Quindi, si delinea un rapporto molto più stretto e funzionale di queste strutture rispetto alle regioni e al sistema degli enti locali che, avendo e dovendo avere, come diciamo, autonomia tributaria, dovrebbero avere anche strutture di servizio importanti come questa a loro disposizione e, allo stesso tempo, una partecipazione ai sistemi di *governance* di tali enti.

La sesta questione che poniamo è quella relativa all'attribuzione degli introiti derivanti dal recupero dell'evasione fiscale.

Noi riteniamo che uno dei punti più forti di un sistema di federalismo fiscale sia l'incentivo di ogni livello istituzionale alla massima efficacia del sistema, a parità di pressione fiscale. In altri termini: il recupero dell'evasione fiscale.

A questo scopo, il sistema di perequazione per i territori a minore capacità fiscale deve essere strutturato in modo tale da non essere influenzato dal recupero di risorse derivanti dalla lotta all'evasione fiscale.

Attraverso l'attività dei centri di servizio regionale, a cui, come dicevo prima, le regioni e gli enti locali contribuirebbero con risorse e personale propri, gli introiti successivi ad attività di accertamento tributario, anche sui tributi erariali, dovrebbero essere assegnati in parte anche alle stesse regioni e al sistema degli enti locali.

L'ultima questione sulla quale vogliamo esprimere il nostro parere è quella, assolutamente rilevante, del coordinamento della finanza regionale con quella degli

enti locali. Questo è uno dei punti più delicati della riforma, sul quale vi è una discussione in atto.

Siamo rappresentanti di una regione che, riguardo alla storia dei comuni, ha ovviamente molto da dire; siamo anche rappresentanti di una regione che, in questi anni, ha costruito un sistema di concertazione, di collaborazione e di forte valorizzazione della partecipazione delle autonomie locali alle decisioni fondamentali del Governo regionale.

Credo che se c'è una regione che non può essere tacciata di tendenze di centralismo regionale, questa è sicuramente la Toscana.

Ciò premesso, riteniamo tuttavia necessario evitare di creare situazioni ibride.

Anche dal punto di vista del federalismo fiscale, si deve tendere a una situazione nella quale vi sia un rapporto preciso e chiaro nell'attribuzione delle risorse.

Riteniamo che non si possa pensare a un rapporto che vede nelle regioni un ruolo puramente tecnico di « passa soldi », cioè di mera attribuzione di risorse.

A nostro avviso, il sistema istituzionale dovrebbe essere configurato maggiormente sulla base di un meccanismo « a cascata » – come viene definito da autorevoli studiosi – per cui lo Stato si rapporta primariamente con le regioni e queste ultime, a loro volta, con le province e i comuni, ovviamente con particolare riferimento ai meccanismi di perequazione, su quali poi dovrebbero svolgersi anche discussioni di livello più generale.

Questo modello deve essere implementato in modo netto, se si vuole un sistema che sia coerente e ed efficiente.

È evidente che un tale sistema non può essere fatto contro la volontà degli enti locali. Quindi, riteniamo che su questo punto debba svolgersi un confronto e una discussione.

Inoltre l'avvio di un sistema di coordinamento regionale potrebbe essere subordinato all'accordo che ogni regione dovrebbe necessariamente ricercare con il proprio sistema delle autonomie, in uno spirito di collaborazione e di servizio, superando ogni forma di centralismo regionale.

Da questo punto di vista, credo che, nella normativa attuale, vi potrebbero essere, e vi siano anche, utilizzati in molte regioni, gli strumenti che potrebbero rappresentare la sede di questa concertazione. Penso al ruolo che i consigli delle autonomie locali potrebbero svolgere, come elementi di confronto e di cerniera tra le risorse attribuite alle regioni e l'attribuzione di queste ultime sul territorio, per l'attività degli enti locali, comuni e province.

L'integrazione dei rispettivi sistemi informativi e l'accordo nella configurazione dei centri di servizio potrebbero, da questo punto di vista, rappresentare un banco di prova per la ricerca di questo coordinamento.

Nel momento in cui diciamo tutto ciò, ci poniamo naturalmente il problema delle grandi aree metropolitane, per le quali si potrebbe prevedere una sorta di eccezione, proprio per il loro rilievo sul piano nazionale, che potrebbe prevedere forme di rapporto diretto anche con lo Stato, oltre che con la regione. Queste sono, in estrema sintesi, le questioni e le valutazioni che, come giunta regionale Toscana, abbiamo ad oggi elaborato e riflettuto sul disegno di legge.

PRESIDENTE. Ringrazio l'assessore. Devo dire che ha colto appieno lo spirito di questa nostra audizione. Do ora la parola ai deputati che intendano intervenire per porre quesiti e formulare osservazioni.

LUCIANO PIZZETTI. La ringrazio, assessore, per il suo apporto. Svolgerò alcune rapidissime considerazioni e poi le porrò una domanda. Lei ha parlato più volte della necessità di fare presto e nella relazione presentata si utilizza, in alcune parti, la parola « urgenza ». Dal mio punto di vista, questa posizione è condivisibile. Lei ha indicato la necessità di effettuare l'operazione entro un anno e non in due anni; inoltre, in relazione a questo, credo

si ponga anche la richiesta di procedere mediante il decreto attuativo per la definizione dei costi standard.

Lei sa che c'è una parte del Parlamento – e non solo, anche una parte dei portatori di interesse – che guarda con preoccupazione all'introduzione del federalismo fiscale e che usa, o meglio, che affronta il tema della gravità della crisi finanziaria evocando la preoccupazione che il federalismo fiscale accentui l'elemento di incapacità di governo dei processi di crisi. Mi pare di capire che l'opinione della giunta regionale Toscana – che io, per essere chiari, personalmente condivido – sia esattamente opposta. Tuttavia, questo è uno dei problemi rilevanti che abbiamo di fronte.

Ebbene, vorrei chiederle se, nei ragionamenti svolti con i portatori di interesse della regione che lei governa, queste preoccupazioni si manifestano in termini analoghi e, in caso di risposta affermativa, come si possa aiutare ad affrontare questa preoccupazione.

C'è un altro aspetto che mi pare significativo. Lei dice che nel disegno di legge che è in discussione ora al Senato occorre meglio definire il tema dell'autonomia tributaria. Questo è uno dei problemi che accompagna la preoccupazione all'origine, nel senso che, con l'eccesso di autonomia, si rischia di venir meno al tema dell'invarianza o addirittura della riduzione – come sarebbe auspicabile – sul piano fiscale.

È un tema che a mio avviso va meglio approfondito, peraltro nella direzione che lei indicava.

Quanto alla premialità, ho colto con un certo interesse l'argomento del recupero delle regioni fiscali, così come lei l'ha indicato anche nella relazione scritta. Le chiedo se non possa essere proprio questo un tratto caratteristico della premialità, ad esempio. Naturalmente, si tratta di un tema che va affrontato e discusso in relazione alle dinamiche del finanziamento dello Stato e delle sue funzioni.

Tuttavia, questo è sicuramente un tema che ritengo interessante approfondire.

Infine vorrei toccare altri due temi.

Lei non ha fatto cenno all'utilizzo dell'articolo 116, riguardante il tema delle ulteriori funzioni. Mi pare che, peraltro, la regione Toscana avesse utilizzato quello strumento. Le chiedo di argomentare questo aspetto, che per me è di particolare interesse.

Per quanto riguarda le regioni a statuto speciale, nell'ambito della Conferenza delle regioni, non abbiamo molto approfondito con l'assessore Colozzi questo aspetto, ma sarebbe interessante capire anche il vostro punto di vista, in relazione a un ulteriore apporto ai processi di perequazione da parte delle regioni a statuto speciale, a partire dall'elemento della definizione del costo standard.

GIANFRANCO SIMONCINI, *Assessore all'istruzione, formazione e lavoro della Giunta regionale della Toscana*. Ringrazio il capogruppo Pizzetti per le valutazioni espresse sulla mia esposizione.

Proverò a dare alcune risposte alle domande che mi sono state poste, peraltro con un minimo di imbarazzo, essendo assessore all'istruzione, formazione e lavoro, quindi membro della giunta regionale e partecipe alla discussione, ma non precisamente responsabile della materia.

Ad ogni modo, credo di poter dare risposta a quasi tutte le domande.

La prima questione è relativa alla necessità di far presto. Riteniamo che l'esigenza dell'attuazione del federalismo fiscale sia assolutamente non rinviabile, ancor più oggi che siamo in una fase di crisi e di difficoltà.

Noi abbiamo sempre pensato a un federalismo fiscale basato su meccanismi di perequazione; il che non vuol dire pensare a una ripartizione delle risorse in relazione alla ricchezza prodotta sul territorio, bensì a una ripartizione delle risorse – mi pare che questo punto sia presente anche nel documento e per questo si esprime un giudizio positivo sul disegno di legge – in grado di tener conto del fatto che esista il bisogno di portare questo Paese, nel suo complesso, a raggiungere gli obiettivi europei.

Quindi, far presto serve per non far perdere velocità a quelle regioni che, per certi versi, stanno trainando. La perequazione, a mio avviso, sta a significare che tutti rimangono attaccati alla locomotiva e che non bisogna rimandare a momenti migliori, perché forse fare questo significherebbe proprio ritardare l'arrivo di questi ultimi.

Sulla domanda riguardante i portatori di interesse, preciso che da tempo, come regione Toscana, stiamo discutendo questa impostazione. Non vorrei dire che essa fosse presente fin dal programma di legislatura del presidente Martini, ma si tratta di un tema che abbiamo ribadito, anche recentemente, nella concertazione costante che portiamo avanti con le parti sociali.

Dieci giorni fa, abbiamo avuto un incontro con le parti sociali e le province, sulle misure urgenti e sulla crisi e una delle questioni che abbiamo posto è stata proprio quella di una rapida attuazione del federalismo fiscale, non incontrando obiezione alcuna.

Allo stesso tempo, è avvenuto che, da parte delle parti sociali e dei rappresentanti di interessi, nel momento in cui si è affrontato il tema dell'autonomia tributaria, si sia chiesto che essa si realizzi in un quadro concertato e discusso. Non si può evitare che, da parte di chi utilizza, avvenga un'assunzione di responsabilità nei confronti del territorio, legando il tema dell'autonomia tributaria, come abbiamo cercato di fare in questi anni, alle politiche di sviluppo.

Tra l'altro, la Toscana è una delle regioni che, in questi anni, ha utilizzato pochissimo la leva fiscale. Molte delle strumentazioni che abbiamo a disposizione non sono state utilizzate. Ad esempio, non abbiamo utilizzato l'addizionale sull'IRPEF.

Come assessore al diritto allo studio, ho garantito il 100 per cento delle borse sul diritto allo studio e ho in questi anni portato avanti piani di investimento importanti, sebbene la tassa sul diritto allo studio sia ferma fin dalla data della sua istituzione. Faccio parte di una regione che, da questo punto di vista, ha ben presente il tema del contenimento della pressione fiscale.

Ad ogni modo, ciò non vuol dire che, di fronte ad esigenze di investimento rilevanti, a sostegno del sistema infrastrutturale, chieste dalle parti sociali, non ci sarà imposta la responsabilità di dover utilizzare la leva che ci permetta di procedere in tale direzione.

Quindi, credo di poter rispondere che questo tema lo abbiamo più volte affrontato e si rileva una richiesta di attenzione dalle parti sociali quando utilizziamo gli strumenti attuali di autonomia tributaria, che crediamo debbano essere ulteriormente sviluppati.

Quanto alle regioni a statuto speciale, devo dire sinceramente che mi troverei in difficoltà a dare una risposta che non fosse più legata al buon senso, che non ad una reale conoscenza.

A me sembra che in uno Stato che intenda andare rapidamente all'attuazione del titolo V e del federalismo fiscale, la forbice finora presente tra le regioni a statuto speciale e quelle a statuto ordinario tendenzialmente si vada a chiudere, anche se non completamente.

Quindi, si tratterà di difendere alcune specificità che sono assolutamente non discutibili, ma, allo stesso tempo, si dovrà arrivare a momenti nei quali la forbice si riduce.

Ad ogni modo, questa è più una valutazione di Gianfranco Simoncini che non della regione Toscana, quindi prego i commissari di prenderla con beneficio di inventario.

Per quanto riguarda invece l'articolo 116, come regione Toscana abbiamo avanzato, sulle questioni della cultura e dell'ambiente, la possibilità di utilizzo dell'attribuzione di funzioni. Riteniamo che anche questo rappresenti un elemento fondamentale, che possa davvero migliorare l'efficacia e l'efficienza dell'attività della pubblica amministrazione e del sistema pubblico nella nostra regione.

Non l'ho fatto durante l'esposizione, ma confermo adesso tale posizione.

In ultimo, sul tema della premialità, è ovvio che, quando parliamo dell'attribuzione degli introiti derivanti dal recupero dell'evasione fiscale, lo intendiamo anche come un incentivo, a livello locale, a sviluppare un'azione per l'aumento di un tale recupero. A dimostrazione di ciò, ci dichiariamo pronti a contribuire anche con nostre risorse e personale. Vediamo in tutto ciò un elemento di premialità in quanto, laddove vi è una maggiore e più forte capacità di lotta e di repressione contro l'evasione e l'elusione fiscale, con conseguente recupero di risorse, crediamo sia giusto che tale recupero rimanga in parte significativa al territorio nel quale avviene.

PRESIDENTE. Ringrazio l'assessore e anche il dottor Luigi Idili, che è stato l'estensore del documento che ci avete consegnato.

Dichiaro conclusa l'audizione.

Audizione del presidente della regione autonoma della Sardegna, Renato Soru e dell'assessore della programmazione, bilancio, credito e assetto del territorio, Eliseo Secci:

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 del Presidente della regione autonoma della Sardegna, Renato Soru. È nostro ospite anche l'assessore alla programmazione, al bilancio, credito e assetto del territorio, Eliseo Secci. Vi ringrazio per aver accettato il nostro invito e do la parola al presidente Soru.

RENATO SORU, *Presidente della regione autonoma della Sardegna*. Signor presidente, la ringrazio per l'opportunità di fare qualche commento su questo tema importantissimo e anche piuttosto complicato.

La nostra regione, insieme a tutte le altre, ha aderito al documento che è stato presentato e sottoscritto dalla Conferenza delle regioni. È stato un documento sottoscritto con qualche difficoltà, perché quello delle regioni italiane è un sistema abbastanza diverso. Intanto, è diverso da nord a sud per le caratteristiche geografiche e strutturali e per le condizioni di sviluppo; è diverso, poi, nel suo ordinamento tra regioni ordinarie e regioni a statuto speciale.

La legge delega pone il tema delle regioni a statuto speciale soprattutto nell'articolo 20, laddove riconosce la specialità di queste regioni (storica, costituzionale) e riconosce che possa e che debba essere mantenuta.

Tuttavia, anche le regioni a statuto speciale si impegnano a partecipare al riequilibrio della finanza pubblica e a stabilire dei criteri nuovi che aiutino tutti noi a confrontarci anche con la necessità di migliorare l'efficacia e l'efficienza della nostra amministrazione, le condizioni di trasparenza e le condizioni anche di democrazia interna, attraverso l'attuazione del federalismo all'interno delle nostre regioni.

Come se non bastasse, tra le regioni a statuto speciale le condizioni sono abbastanza diverse.

Ci sono differenze tra regioni a statuto speciale del nord e regioni del sud, con condizioni di sviluppo e con un PIL *pro capite* totalmente diverso, quindi anche una percentuale di gettito fiscale molto differente.

Pertanto un conto è dire 8/10 del reddito delle persone fisiche, ad esempio, di una regione come il Trentino-Alto Adige o il Friuli; un altro è dire 8/10 del reddito delle persone fisiche di una regione come la Sardegna o la Sicilia.

È diversa dunque la situazione tra le regioni a statuto speciale come diverse sono anche le regole di compartecipazione al gettito: le aliquote possono essere differenti, alcune compartecipazioni in certi casi sono previste e in altri no.

La nostra regione ha recentemente rivisto le sue regole di compartecipazione e

di intesa con lo Stato, con la legge del 2006 che ha specificato, puntualizzato e reso più efficace e trasparente il meccanismo di compartecipazione. In qualche modo, riteniamo di aver anticipato la discussione di oggi sul federalismo fiscale, nel senso che abbiamo puntualizzato le nostre risorse e, anche in quell'occasione, ci siamo accollati maggiori competenze e quindi maggiori responsabilità. Una responsabilità totale nel trasporto pubblico locale; nella gestione di alcune società, ancora in gestione concessa nella nostra Regione, che subiscono ingenti perdite e di cui ci siamo accollati l'onere; nella responsabilità di finanziare totalmente la spesa sanitaria, così come accade in Friuli e nel Trentino-Alto Adige, manifestando la volontà di aderire alle idee di certezza di entrate (quindi, di diritti nella compartecipazione al gettito fiscale), ma anche di responsabilità nell'utilizzo.

Quindi, nuove autonomie e nuove competenze, ma anche responsabilità nella gestione dei fondi.

Abbiamo iniziato questo percorso negli ultimi anni, lo abbiamo portato avanti in maniera importante con la legge del 2006, lo stiamo continuando oggi e lo svilupperemo soprattutto a partire dalla fine dell'anno prossimo, quando le nuove regole di compartecipazione entreranno totalmente in vigore. Dunque, l'entrata in vigore delle nuove norme è avvenuta in progressione.

Nel momento in cui la delega verrà usata, così come ampiamente previsto, occorrerà partecipare ai tavoli per definire, per ciascuna delle regioni a statuto speciale, attraverso le modifiche delle norme d'attuazione, ulteriori responsabilità, quindi ulteriori competenze da acquisire.

Noi siamo ben desiderosi di fare questo (penso ai beni culturali, alla scuola e via dicendo) per definire, attraverso le norme di attuazione, come prevede la delega, un'eventuale modifica delle aliquote di compartecipazione.

Alcune piccole responsabilità possono essere acquisite a parità di norme, soprattutto – occorrerà vedere i numeri, ma sono abbastanza fiducioso – qualora i costi standard per i servizi essenziali in una nostra zona dovessero essere totalmente diversi da quelli della regione Lombardia (tanto per citarne una).

Sono quindi favorevole a questo processo, che dovrà essere portato avanti con molta attenzione. Penso che le regioni del sud debbano fare serenamente la propria parte. Avendo iniziato da diversi anni un processo di razionalizzazione, di semplificazione e di risparmio, penso che si potrà arrivare in buone condizioni all'appuntamento con la verifica dei costi standard.

La questione non riguarda solamente i servizi essenziali e il loro finanziamento. Viviamo tutti nel medesimo Stato e ci riconosciamo anche nel patto della solidarietà. Ebbene, si può garantire solidarietà a chi ne ha bisogno, naturalmente, assicurandoci che il bisogno non si trovi sempre da una parte e che a dare non sia sempre e soltanto un'altra parte, giacché in un mondo normale le condizioni di bisogno dovrebbero essere transitorie. Infatti, prima o poi, bisogna uscire da tale condizione ed essere non solamente debitori, ma, qualche volta, anche datori.

Riassumendo la questione della solidarietà: per le regioni a statuto ordinario è previsto, in una maniera ancora da chiarire, il fondo di perequazione; per le ragioni a statuto speciale la delega prevede semplicemente che, attraverso le norme di attuazione, si debba definire singolarmente con lo Stato, quasi regione per regione, come assicurare la perequazione e quindi l'uguaglianza, rispetto ai servizi minimi, con le altre regioni.

La perequazione attraverso norme di attuazione risulta un pochino debole, soprattutto perché non si capisce a quali fondi e a quali risorse è possibile attingere. Si tratta di un tema che dovrà essere chiarito.

Dunque, servizi minimi, un ordinato funzionamento, la perequazione, la possibilità di risorse aggiuntive per superare eventuali difficoltà e anche per colmare il ritardo di sviluppo.

Sono d'accordo sul fatto che, a fronte di queste risorse aggiuntive, debba essere intrapreso un percorso virtuoso, in base al

quale nessuno possa continuare a ricevere indefinitamente risorse aggiuntive senza renderne conto e rimanendo sempre in ritardo di sviluppo.

Forse sarebbe giunto anche il momento di stipulare un patto fra le regioni, verificando le necessità, le inadeguatezze strutturali e infrastrutturali, per individuare un percorso sul quale impegnarsi. Come dicevo, la solidarietà non può essere sempre e soltanto in un'unica direzione.

Le regioni a statuto speciale, come la nostra, hanno regole di compartecipazione che si riferiscono ad aliquote rispetto ai grandi tributi, quindi una percentuale di 7/10 o di 8/10 delle imposte sul reddito delle persone fisiche o dell'imposta sul valore aggiunto, sul reddito delle imprese e altri gettiti minori. Alcuni elementi sono stati debitamente inseriti nel documento dei presidenti e sono ormai in parte riconosciuti. Quando si parla di imposta sul valore aggiunto, mi domando come si debba regionalizzarla: non certo in base alle imprese che pagano l'IVA agli sportelli erariali, visto che poi quell'IVA viene trasferita alle singole regioni in base ai consumi. Già l'alta Commissione per il federalismo fiscale si riferiva alla stima dei consumi per poter calcolare l'IVA effettivamente pagata nei diversi territori.

La regionalizzazione dei redditi sulle persone fisiche è semplice, mentre è molto difficile la regionalizzazione sui redditi delle persone giuridiche. In qualche modo, questa regionalizzazione è attuata, ad esempio, per l'IRAP (Imposta regionale sulle attività produttive) laddove si tiene conto anche delle attività produttive (faccio l'esempio degli sportelli di UniCredit, cioè di una società che ha sede a Milano, ma che è presente anche in Sardegna).

Si pone quindi il problema di come regionalizzare il gettito dell'imposta sui redditi delle persone giuridiche. Le regioni del Mezzogiorno, tradizionalmente, hanno una presenza inferiore di imprese, fra le quali molte sono nate non solo dall'operosità e dallo spirito di impresa di cittadini di altre regioni, ma anche da decisioni dello Stato di cui abbiamo potuto soltanto prendere atto.

Mi domando dove siano prodotti gli utili di una società come ENEL. Forse tutti a Roma, o forse in tutte le regioni d'Italia ? Lo stesso si dica per Finmeccanica, o ENI. Non credo che nella nostra regione non venga prodotta una parte di quei redditi, per cui penso che anche nei confronti di quel tipo di gettito ci si debba riferire in un sistema di equità.

Concludo sottolineando un tema importante che riguarda i maggiori diritti e le maggiori responsabilità. Ci stiamo costringendo a un sistema di amministrazione che, in tutte le regioni, non può fornire servizi peggiori a un costo più alto. Quindi, ci regoliamo intorno ai costi standard. Tuttavia, sussiste anche la necessità di colmare un ritardo di sviluppo. Normalmente, negli altri Paesi questo ritardo di sviluppo si colma giocando su due leve (lo si fa nell'Europa di oggi, così come lo si faceva negli Stati Uniti 30-40 anni fa, quando esistevano aree diverse con economie diverse, oggi diventate più simili). Una prima leva è rappresentata dal costo del lavoro. Altre possono essere il capitale materiale e umano, ma la seconda leva fondamentale è quella fiscale.

Siamo un unico Paese, ma molto diversificato per quanto riguarda le condizioni di sviluppo. Non potremo recuperare tali differenze, se le regioni del sud non potranno utilizzare in qualche modo la leva fiscale.

Si parla di fiscalità di vantaggio o di sviluppo, ma comunque sulla leva fiscale dobbiamo agire, se non vogliamo continuare per sempre con gli aiuti, peraltro anche con poco successo.

PRESIDENTE. La ringrazio, presidente. Do la parola ai colleghi che intendono intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

LUCIANO PIZZETTI. Ringrazio il presidente anche per la disponibilità al concorso, da parte delle regioni a statuto speciale, nei termini che lei ha definito.

Vorrei porre una domanda sul tema della perequazione, riguardo al quale lei ha ricordato che essa avviene attraverso

norme attuative. Ciò significa che l'argomento deve essere affrontato in modo particolare non attraverso il disegno di legge delega, bensì attraverso, appunto, norme successive. Ciò è già nello spirito, ovviamente, di chiunque ragioni in termini di federalismo, dal momento che, diversamente, non risulta minimamente possibile procedere. Le chiedo, dunque, quale sia la sua valutazione in relazione al tema dei tempi. Lei sa che nel disegno di legge delega sono previsti 24 mesi: vorrei sapere se per lei questo sia un tempo congruo o se sia in realtà necessario accorciare, per andare meglio a corrispondere alle esigenze che lei stesso ha enunciato. Le pongo questa domanda anche in riferimento alla discussione di carattere generale che si sta sviluppando sul provvedimento.

GUIDO MELIS. Saluto il presidente Soru. Vorrei fare alcune osservazioni sul concetto di specialità; un concetto che, come tutti sappiamo, nasce con la Costituzione e che quindi, è molto ingombrante e imbarazzante. Lo dico senza polemica: per affrontarlo – ed eventualmente modernizzarlo – bisogna affrontare il testo costituzionale.

Si tratta di un concetto che, naturalmente, rispetto ai tempi in cui fu introdotto nella Costituzione, è profondamente cambiato, poiché allora esisteva una situazione di reale sottosviluppo di alcune regioni, o di reale differenza legata alle condizioni delle regioni confinanti. Oggi non è più così né per l'uno, né per l'altro caso. Il sottosviluppo è molto più « spalmato », se così si può dire, e le regioni confinanti non sono più nella situazione critica in cui erano nel primo dopoguerra. Occorre quindi una reinterpretazione. Riconosco al presidente Soru – di cui, come sardo, ho seguito in questi anni l'elaborazione, l'attività politica e di governo – una novità nella reinterpretazione del concetto di specialità. In qualche modo, anche le cose che ci ha detto oggi sul tema della responsabilità e dell'accrescimento delle competenze, in cambio di una maggiore responsabilizzazione, corrisponde a una visione della specialità che non è più basata sugli aiuti di Stato, né sulla concezione tipica di quegli anni secondo cui lo Stato avrebbe dovuto dare un « di più » alle regioni speciali, rispetto al « di meno » che queste regioni avevano sul piano della situazione reale. Oggi mi sembra che il modo in cui si affronta il concetto di specialità sia diverso.

Volevo richiamare il presidente a questo tema, affinché ci dicesse anche – con maggiore chiarezza (anche se è stato molto chiaro) e determinazione – come, sul piano della fiscalità (cioè del tema di cui stiamo parlando oggi) ritenga che si possa realizzare il concetto di specialità, senza rompere quell'unità del sistema nel quale mi sembra – come lei ha dichiarato – la Sardegna intenda rimanere, cioè dentro il sistema condiviso di un'economia basata sulle autonomie che è poi il modello di Stato verso cui tutti pensiamo di andare.

PRESIDENTE. Grazie onorevole Melis. Do la parola al presidente Soru per la replica.

RENATO SORU, *Presidente della regione autonoma della Sardegna*. L'articolo 20 prevede la possibilità di definire i criteri di perequazione attraverso le norme di attuazione. Le norme di attuazione sono leggi approvate in seguito a un lavoro di preparazione effettuato da Commissioni paritetiche. Questo è ciò che prevede la legge. La mia posizione è che questo sia un modo un po' debole. A mio avviso, sarebbe il caso di non lasciare tutto alla discussione bilaterale e di trovare una modalità ordinata di perequazione, valida per tutti.

Per esempio, nella discussione con le altre regioni avevo ritenuto opportuno chiedere, proprio per quel sentimento nazionale di appartenenza a un unico Paese, che tutti rientrassimo in un unico fondo di solidarietà. Si è, invece, affermata una posizione molto diversa alla quale mi sono allineato.

Credo che il Governo, che ha la delega, possa essere un po' più coraggioso sotto questo punto di vista e non pensare in

maniera residuale al vincolo di solidarietà posto dall'articolo 2 della Costituzione, quasi come fosse un contratto da fare, caso per caso, tra lo Stato e la singola regione. Non so se questa discussione può essere svolta in soli 24 mesi. Lo vedremo. Per esperienza, dico che abbiamo impiegato tanto a riscrivere una norma di attuazione che riguardava i beni demaniali.

Discutere di questioni così complesse in un tempo così breve sarà difficile, ma vedremo cosa succederà. Probabilmente sarà necessario un po' più di tempo e, innanzitutto, sarà necessario consolidare una base di dati a cui tutti possiamo fare riferimento (anche questo è previsto).

Ancora oggi non possiamo dire di conoscere bene i numeri, che invece sono preziosi, in questa sede e su questo argomento. Cerchiamo in primo luogo di conoscere bene i numeri, poi affronteremo la discussione. Se basteranno 24 mesi, anche per quanto ho detto prima, tanto meglio. Nondimeno, un passo così importante, quasi nuovamente fondante dei rapporti tra lo Stato e le singole regioni, deve essere compiuto con tutta l'attenzione possibile.

Passo ora ad esaminare le ragioni delle autonomie. In ognuna delle regioni speciali il senso della parola autonomia, il modo in cui è stata vissuta, è veramente importante e particolare cosicché, forse, rischia di sfuggire alle altre regioni. L'autonomia ha segnato la crescita sociale, il sentire politico di tutti i cittadini della nostra regione. È una discussione continua. Mi domando quale sia il senso nuovo della dell'autonomia, oggi, dopo 60 anni. Come puntualizzava l'onorevole Melis, oggi tutti diciamo che l'autonomia non può essere la ragione per avere di più, o per chiedere di più andando con il cappello in mano, in virtù di chi sa che cosa. Oggi essa, certo ancora con difficoltà, si pone cresciuta in maniera consapevole e dignitosa. L'autonomia vuole fare i conti, vuole prendersi le proprie responsabilità e avere una visione chiara del percorso, non solo per superare definitivamente un ritardo di sviluppo, ma anche, magari, per dare una mano al Paese e per crescere tutti insieme.

Mi auguro che al più presto possibile possiamo diventare datori e contribuenti del fondo di perequazione. Abbiamo bisogno certamente di utilizzare meglio la leva fiscale. L'abbiamo fatto qualche anno fa, in un momento di grande difficoltà dei nostri conti pubblici, ponendo una tassa sull'uso dell'ambiente. Essa fu chiamata « tassa sul lusso » e fu bocciata dalla Corte costituzionale. Tuttavia, come sempre succede, dalle sconfitte ci si rialza e, qualche volta, sono all'origine di vittorie importanti. Quella apparente sconfitta nasconde anche un grande successo. La Corte costituzionale, dopo tanti anni dalla modifica del Titolo V, senza che quello schema della fiscalità generale venisse applicato, ha detto che in effetti era prerogativa della nostra regione usare la capacità impositiva. Di ciò credo tenga conto anche la discussione odierna sul federalismo fiscale: la possibilità delle regioni di utilizzare la capacità impositiva. Nel frattempo, l'abbiamo usata per le imposte di stazionamento dei natanti e quant'altro, relativamente all'uso privato di un'area a particolare impatto ambientale, cioè la fascia costiera.

In una regione che ha un'enorme quantità di seconde case vuote per dieci mesi all'anno (che rappresentano un grande consumo di territorio pregiato, dal momento che su quel territorio oggi noi non permettiamo più di costruire) e che cerca un modello di sviluppo diverso dal consumo del territorio, abbiamo ritenuto che anche quelle case partecipassero a creare risorse che potevano essere disponibili per finanziare un modello di sviluppo diverso, concentrato soprattutto nelle aree interne, nel centro della Sardegna, rendendo possibile un trasferimento dalle zone ricche costiere alle zone più povere.

L'iniziativa è stata bocciata, perché distinguevamo tra residenti e non residenti (o forse non abbiamo spiegato bene perché distinguere tra residenti e non), tuttavia è stata importante, poiché ha segnato un

punto: la capacità impositiva della nostra e di altre regioni. Si tratta di un aspetto sul quale ritorneremo.

La leva fiscale di cui parlavamo prima, naturalmente, comprende la possibilità di prevedere aliquote differenziate per le imprese che nascono. Diversamente, continueremo ad avere la nona provincia veneta in Romania, tra un po' la decima in Bulgaria e così via, impoverendo, per questa strada, il Paese.

PRESIDENTE. Ringrazio il presidente della regione autonoma della Sardegna e i colleghi intervenuti. Dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 15.

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

DOTT. GUGLIELMO ROMANO

Licenziato per la stampa
il 22 dicembre 2008.

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

PAGINA BIANCA

€ 0,35



16STC0001740