

COMITATO PARITETICO

DELLE COMMISSIONI

6^a (Finanze e tesoro)
del Senato della Repubblica

e

VI (Finanze)
della Camera dei deputati

INDAGINE CONOSCITIVA
SUL FEDERALISMO FISCALE

7^o Resoconto stenografico

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 23 LUGLIO 1997

Presidenza del vice presidente REPETTO

INDICE**Audizione dei rappresentanti dell'Associazione nazionale comuni d'Italia**

PRESIDENTE:		
- REPETTO (<i>Pop. Dem.-L'Ulivo</i>), <i>deputato</i> Pag. 3,		
13, 17 e <i>passim</i>		
BENVENUTO (<i>Pop. Dem.-L'Ulivo</i>), <i>deputato</i> ... 7,		
10, 11		
BONATO (<i>Rifond. Com.-Progr.</i>), <i>deputato</i> . 13, 23		
BONAVITA (<i>Sin. Dem.-l'Ulivo</i>), <i>senatore</i> . 17, 18		
CONTE (<i>Forza Italia</i>), <i>deputata</i> 18, 22		
D'ALÌ (<i>Forza Italia</i>), <i>senatore</i> 18		
LEONE (<i>Forza Italia</i>), <i>deputato</i> 14		
		<i>NAPOLI</i> Pag. 7, 11, 21
		<i>VITALI</i> 4, 7, 15 e <i>passim</i>

Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento del Senato, i rappresentanti dell'Associazione nazionale comuni italiani, dottor Walter Vitali, dottor Osvaldo Napoli e dottoressa Silvia Scozzese.

I lavori hanno inizio alle ore 20,20.

Audizione dei rappresentanti dell'Associazione nazionale comuni d'Italia

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sul federalismo fiscale.

È prevista questa sera l'audizione dei rappresentanti dell'Associazione nazionale comuni italiani. I rappresentanti dell'Unione province italiane, che avrebbero dovuto partecipare all'audizione e a nome dei quali rivolgo le scuse a tutti i presenti, per sopravvenuti e imprevisi impegni non possono partecipare alla seduta odierna, ma si sono impegnati a partecipare ad ulteriori audizioni e a far pervenire al Comitato una memoria scritta sull'argomento.

Ringrazio i rappresentanti dell'Anci, in particolare il dottor Vitali e il dottor Napoli, per avere accolto il nostro invito a partecipare a questa ultima audizione tra tutte quelle preventivate e per voler offrire la loro esperienza e il loro contributo ai lavori di questo Comitato.

Prima di lasciare la parola ai nostri ospiti, vorrei sintetizzare le finalità dell'indagine sul federalismo fiscale; il Comitato è composto da 15 deputati e da 15 senatori e ha già svolto una serie di audizioni in cinque regioni italiane, ascoltando presidenti di regioni, presidenti di provincia e sindaci di capoluoghi.

Lo scopo principale della presente audizione è permettere il confronto e la partecipazione su un tema di estrema attualità come il federalismo fiscale. Naturalmente il nostro lavoro si affianca a quello della Commissione bicamerale per le riforme costituzionali che notoriamente gode di una visione più ampia per quanto concerne i temi istituzionali; il nostro Comitato, invece, ha cercato di affrontare il tema del federalismo fiscale, ritenendo che un'indagine conoscitiva potesse offrire un contributo e un ausilio al lavoro svolto dalla Commissione bicamerale, prima ancora che questa pervenisse a qualche risultato.

Abbiamo quasi raggiunto l'obiettivo finale, mancando soltanto un sopralluogo in Germania, Spagna e Canada, per un confronto con i modelli fiscali ivi applicati; una volta concluso quest'ultimo passaggio porteremo il nostro contributo ai lavori della Bicamerale, per pervenire ad una soluzione complessivamente efficace delle tematiche del federalismo fiscale.

Credo sia necessario accennare ad alcuni temi, in ordine ai quali sussiste l'esigenza di ascoltare le opinioni dei nostri ospiti, qui presenti non solo in qualità di rappresentanti dell'Associazione

nazionale comuni italiani, ma anche in quanto portatori di un'esperienza diretta.

Vorrei evidenziare cinque aspetti fondamentali su cui si concentrerà la nostra attenzione. Un primo punto fa riferimento al federalismo fiscale come elemento necessario di una più profonda riforma del sistema fiscale; si registrano infatti due orientamenti, il primo dei quali ritiene che l'introduzione del federalismo fiscale debba essere necessariamente compenetrata dalla riforma fiscale, mentre il secondo ritiene che il federalismo fiscale possa essere portato a compimento senza che ciò comporti anche una profonda riforma del sistema fiscale nel suo complesso.

Un secondo aspetto che pongo alla vostra attenzione è quello relativo al rapporto che deve instaurarsi tra regioni «riformate» ed enti locali; occorre infatti valutare se mantenere inalterato l'attuale sistema di trasferimenti, che prevede che il finanziamento residuo degli enti locali continui ad essere attribuito, anche per finalità perequative, allo Stato centrale, oppure se attribuire alle regioni anche la finanza locale, cioè il compito di operare trasferimenti agli enti locali. Questo grosso dibattito è attualmente in corso.

Un terzo punto riguarda i problemi legati al meccanismo di perequazione, con particolare riferimento agli obiettivi della perequazione (se deve cioè esserci un ruolo eminentemente redistributivo oppure anche un ruolo di stimolo alla competizione sia politica sia economica tra le regioni); ai modelli che oggi sono maggiormente assunti come base di riferimento per la perequazione a livello di Stato estero; infine, ai soggetti dei trasferimenti della stessa perequazione (perequazione soltanto verticale oppure anche orizzontale, quando i trasferimenti alle regioni più povere sono finanziati dalle regioni più ricche).

Un quarto punto è relativo alla cosiddetta fase di transizione; a tale proposito sarebbe di estrema utilità ascoltare la soluzione che i nostri ospiti intendono proporre e che ritengono utile adottare anche in funzione di una valutazione in termini di costi in vista di un ridisegno complessivo, nell'attuale momento di transizione istituzionale.

Un ultimo punto, certamente non meno importante degli altri, fa riferimento al debito pubblico. Sotto il profilo culturale ma anche nell'ambito di opinioni che derivano da istanze provenienti da enti locali ed istituzionali si sente parlare di gestione di risorse. Anche il nostro Comitato intende ricevere qualche chiarimento relativamente al problema della gestione del debito pubblico.

Questo è il quadro che ho cercato di sintetizzare, certamente non in maniera esauriente, per lasciare ai nostri ospiti il maggior tempo possibile per offrire il loro contributo ai lavori del Comitato. Di questo ringrazio anticipatamente il dottor Vitali e il dottor Napoli ai quali, successivamente, i colleghi commissari potranno porre le proprie domande.

VITALI. Signor Presidente, la ringrazio per l'invito a partecipare che è stato rivolto all'Associazione nazionale comuni italiani, che ha apprezzato molto la decisione del Comitato di svolgere un'indagine

conoscitiva in vista di un obiettivo fiscale federalista, in affiancamento ai lavori della Bicamerale.

Credo che uno dei difetti maggiori della storia delle riforme istituzionali di questo paese sia stato quello di procedere senza tener conto dell'aspetto finanziario. Così è stato purtroppo nel momento in cui furono istituite le regioni ma anche successivamente quando fu varata la legge n. 142 del 1990 sull'ordinamento delle autonomie locali; in quella sede non si è provveduto a definire il sistema finanziario dei comuni. Pertanto ci pare molto opportuno e saggio che l'attuale Parlamento proceda nel contempo alla revisione costituzionale e alla riforma del sistema fiscale in senso federalista ed autonomista.

Oltre ad esprimere le nostre personali opinioni vorremmo dare un giudizio come rappresentanti dell'Anci e come presidente e vicepresidente (il sindaco Osvaldo Napoli e io) della commissione finanza locale dell'associazione, insieme alla dottoressa Scozzese esperta della materia.

In primo luogo vorrei rispondere alle sue domande, signor Presidente, per poi avanzare una proposta.

In merito al primo punto, la nostra opinione è che il trasferimento alle comunità locali e regionali di più consistenti poteri in materia fiscale debba avvenire nell'ambito di una trasformazione del sistema, che tra l'altro mi pare già in atto con la legge delega approvata lo scorso anno dal Parlamento.

Si sta facendo molto nel senso della semplificazione e della riduzione del numero di imposte e di tasse. Condivido il punto di vista di chi sostiene che il federalismo fiscale e la riforma del sistema sono due facce della stessa medaglia.

Per quanto riguarda il secondo quesito, debbo dare due risposte, una da intendersi a titolo personale e l'altra come rappresentante dell'Anci. La nostra associazione si è battuta e si batte perchè i poteri ordinamentali sugli enti locali non siano trasferiti alle regioni; conseguentemente ritiene che la quota residua di trasferimenti erariali debba continuare ad essere di responsabilità dello Stato centrale.

La mia opinione è diversa – ma in questo senso non sono da considerare rappresentativo in quanto sono una sorta di mosca bianca all'interno dell'associazione – perchè ritengo che regioni profondamente riformate rispetto a quelle attuali e funzionanti potrebbero avere poteri ordinamentali e conseguentemente gestire in prima persona una parte dei trasferimenti erariali.

Per tornare alla posizione ufficiale dell'Anci, la quota di trasferimenti erariali già oggi è fortemente ridotta rispetto al passato e, tendenzialmente, lo sarà ancora di più se si pensa anche solo all'attuazione della legge delega approvata lo scorso anno dal Parlamento per il trasferimento ai comuni dell'imposta di registro. L'Ici attualmente garantisce 15.000 miliardi. I trasferimenti erariali complessivi sono pari a 19.000 miliardi più altri 7.000 miliardi per mutui che portano il totale a 26.000 miliardi. Tenete conto che l'imposta di registro dà un gettito pari a 7.000 miliardi e che il trasferimento della titolarità dell'imposta comporterà una riduzione di pari importo nei trasferimenti. Se ragioniamo in

termini di trasferimenti ordinari vanno considerati 12.000 miliardi l'anno, vale a dire al di sotto degli effetti dell'Ici, peraltro calcolati nel 1995.

Non vi sarà sfuggito l'ampio dibattito tra i comuni in merito all'emanazione da parte del Governo del recente decreto legislativo relativo al riparto dei trasferimenti ai diversi enti locali. Come Anci abbiamo sottolineato un'esigenza di riequilibrio e fatto presente che quel testo rischia di penalizzare fortemente i centri di media e grande dimensione. È un punto sul quale credo il Comitato dovrebbe tornare valutando il problema alla luce del sistema complessivo in fase di realizzazione.

Relativamente alla perequazione sono state dette cose molto sagge nel dibattito sul federalismo. Anch'io sul piano teorico sarei favorevole ad una perequazione di tipo orizzontale da regione a regione, ma la considero una soluzione molto poco praticabile nel nostro sistema e anche nel sistema che si sta definendo nell'ambito della Bicamerale. Secondo l'articolo 72 della Costituzione tedesca, ad esempio, questo rimane uno dei compiti fondamentali dello Stato unitario, da attuare attraverso la leva dei trasferimenti.

Con riferimento alla fase di transizione, l'Anci ritiene che debba essere gestita tenendo conto dell'obiettivo e delle tappe da raggiungere. A questo tema va data molta più importanza di quanto sia stato fatto fino ad oggi perchè in un sistema come il nostro passare da uno Stato molto accentrato a uno Stato costruito sulle responsabilità regionali e comunali non richiede qualche mese e neanche qualche anno. Bisogna avere il coraggio di dirlo e di pianificare un periodo non breve di passaggio da un sistema all'altro.

Per quanto riguarda il debito pubblico, sono note le molte opinioni in relazione all'opportunità di dividere il debito tra le varie zone del paese. L'Anci ritiene che del debito pubblico debba continuare a farsi carico lo Stato centrale. Si deve considerare la quota di autonomia fiscale delle comunità locali e regionali al netto del gettito fiscale necessario a coprire il debito pubblico.

Questa è in sintesi la nostra posizione sui punti ai quali lei ha fatto riferimento. Vengo ora alla nostra proposta.

Abbiamo consegnato un documento redatto molto di recente, nell'ultima seduta del nostro organismo di coordinamento, frutto di un'elaborazione molto lunga. Ci siamo convinti che il sistema attuale di fiscalità locale è assolutamente insufficiente. È un sistema che a partire dal 1992, con l'Ici, è andato incontro a un forte aumento della quota delle entrate proprie rispetto al complesso delle entrate dei comuni, ma che risente ancora di imperfezioni che alla lunga rischiano di essere molto gravi e con effetti davvero perversi in termini di disuguaglianza.

Attualmente – mi riferisco al 1995 come ultimi dati – abbiamo un indice di autonomia fiscale pari al 57 per cento circa delle risorse complessive dei comuni contro un 45 per cento circa del 1993. Quindi in questi anni le cose sono veramente cambiate molto, anche se i comuni a tale proposito registrano ancora forti differenze; se devo parlare del mio,

il comune di Bologna ha un indice di autonomia pari al 75 per cento.

NAPOLI. Il mio comune ha un indice di autonomia fiscale pari al 76 per cento.

VITALI. Altri comuni hanno naturalmente una situazione diversa.

Questo indice di autonomia, che possiamo definire tributaria e fiscale, è costruito principalmente sulle imposte immobiliari, che nel 1995 – come ho detto prima – davano 15.000 miliardi di gettito. Poi è costruito su alcuni tributi minori, tra tasse e imposte (che non mi dilungo ad elencare, perchè sarebbe piuttosto noioso) di piccola entità, in gran parte gravanti sulle attività produttive.

A partire dalla delega che il Parlamento ha votato l'anno scorso, si è cominciato a pensare ad una semplificazione di questo insieme di imposte gravanti sulle attività produttive, unificandole all'interno di un'unica imposta regionale, che è l'Irap. Questo comporta la necessità di compensare i comuni, già dal 1998, del mancato gettito di quelle imposte, in particolare dell'Iciap che mantiene una certa entità, e vuol dire sostanzialmente sottrarre ai comuni una possibilità di rapporti diretti, attraverso le entrate, con il mondo delle attività produttive.

Questa riforma non è molto piaciuta ai comuni; tuttavia, l'abbiamo sopportata anche perchè lo scorso anno facemmo un accordo con il Governo che prevedeva l'entrata in vigore, a partire dal 1998, di un'addizionale sull'imposta regionale sulle attività produttive destinata ai comuni (quindi, un'addizionale comunale sull'Irap). La storia di questa addizionale è abbastanza interessante e, pertanto, la voglio in questa sede rapidamente richiamare. È dal 1992, dall'introduzione dell'Ici, che ci si rende conto che manca qualcosa in questo sistema fiscale. Con l'istituzione dell'Ici, infatti, lo Stato smise di dare contributi ai comuni e alle province per sostenere i loro investimenti (ci troviamo – per così dire – in una situazione in qualche modo di credito, nel senso che siamo in credito di una leva); il Parlamento, allora, introdusse un'addizionale Irpef, che poi successivamente fu cancellata.

BENVENUTO. Non è stata esercitata.

VITALI. Non è stata esercitata, perchè evidentemente si valutò che non era praticabile. Tuttavia, l'effetto di quella mancata introduzione sui bilanci dei comuni è stato pesante. Oggi noi abbiamo un fondo di circa 7.000 miliardi di contributi per gli investimenti, che è però in via di esaurimento (nel giro di 7-8 anni si esaurirà) e che valeva 10.500 miliardi nel 1992. Nel breve volgere di qualche anno c'è stata, quindi, una riduzione consistente di contributi per investimenti che producono lavoro e occupazione.

Lo scorso anno il Parlamento non approvò la proposta che il Governo aveva convenuto con l'Anci, perchè ritenne – ne aveva, tutto sommato, buone ragioni – che un'addizionale comunale sull'Irap fosse impraticabile, in quanto la base imponibile dell'Irap è pressochè impos-

sibile da definire su scala comunale. Noi ci siamo rimasti piuttosto male, nel senso che la cosa non c'è molto piaciuta; tuttavia, ci siamo ingegnati e alla fine abbiamo pensato alla proposta che ora vi vado ad illustrare che vale per il 1998, per gli anni successivi, per l'eternità. Vale, cioè, in qualche modo, come una proposta di vera riforma strutturale.

In sostanza, occorre rinunciare all'idea dell'addizionale sull'Irap e, quindi, suggerire al Parlamento di cancellare completamente questa previsione (che attualmente è dilazionata nel tempo) e di dare ai comuni una «terza gamba», oltre ai trasferimenti e alla fiscalità immobiliare, che consenta di avere a disposizione più leve fiscali e, soprattutto, di evitare quella che sta diventando un'autentica iniquità, cioè che di anno in anno si chieda ad una sola categoria di cittadini proprietari di immobili di pagare i servizi di tutti e, poichè i trasferimenti di anno in anno decrescono, che i comuni chiedano sempre a quella categoria di cittadini di pagare, magari di più.

Siamo a un punto di rottura di questo sistema perchè, pur essendo la proprietà immobiliare nel nostro paese per fortuna piuttosto diffusa, non è però universale, quindi non si può chiedere sempre agli stessi cittadini di pagare per tutti.

La nostra proposta è che i comuni abbiano la possibilità di utilizzare in via facoltativa una quota dell'Irpef, l'imposta personale sul reddito che maggiormente corrisponde alle esigenze di universalità e di progressività, iscritte nelle funzioni sociali molto ampie svolte dai comuni. La forma tecnica potrebbe essere quella dall'addizionale facoltativa sull'Irpef, attraverso un ridisegno delle aliquote generali che crei uno spazio affinché non si tratti di una quota aggiuntiva per il cittadino ma meramente sostitutiva. Vuol dire che lo Stato centrale rinuncia ad una quota del gettito dell'imposta personale sul reddito, dando la possibilità ai comuni di utilizzare facoltativamente questa leva.

Il fatto che la delega approvata dal Parlamento preveda, già per il 1998, una addizionale Irpef per le regioni non è necessariamente contraddittorio con questa proposta perchè ci sono molti sistemi fiscali in cui su uno stesso cespite (il reddito) gravano imposte di natura diversa a seconda dei diversi livelli istituzionali (uno di questi sistemi è quello statunitense, ma non è l'unico). Voglio chiarirlo perchè credo che, se si va in questa direzione, la cosa veramente importante sarà rendere visibili al cittadino le diverse leve fiscali per permettergli di capire dove preleva lo Stato centrale, dove prelevano le regioni e dove prelevano i comuni.

Noi crediamo che questo meccanismo possa essere veramente risolutivo perchè evita la ricerca di nuove forme di imposte – sconsiglio vivamente a chiunque di inventare nuove imposte perchè ne abbiamo già tante – ed agisce su un cespite, il reddito, che più si presta, secondo un principio di corrispondenza, ai servizi e alle prestazioni rese dai comuni.

È certo che la vera scommessa – che si rispecchia anche nella volontà politica reale del Governo e del Parlamento di andare verso il federalismo fiscale, è quella di non aggiungere nuove tasse e

nuove imposte; quindi è quella di creare uno spazio e rinunciare a una parte del gettito dello Stato.

Ciò sarebbe perfettamente coerente anche con le leggi recentemente approvate in materia di decentramento di funzioni a legislazione vigente perchè stanno arrivando nuove funzioni senza che sia prevista alcuna forma di finanziamento. Credo altresì che sia coerente con la riforma del *welfare* nel nostro paese, di cui i comuni – bisogna rendersene conto – sono parte relevantissima.

Qualora il Parlamento approvasse la nostra proposta, il 1998 sarebbe proprio l'anno giusto perchè è l'anno nel quale, per effetto del venir meno della tassa sull'Europa, sicuramente ci sarà una riduzione della pressione fiscale complessiva; inoltre il ridisegno dell'aliquota Irpef è previsto nella finanziaria del 1997 approvata dal Parlamento.

L'entità di questa addizionale, che si configura come una vera e propria quota dell'Irpef, ovviamente è materia di discussione. Noi nel documento che vi abbiamo consegnato avanziamo solo un'ipotesi: tenendo conto che l'imponibile complessivo dell'Irpef è di circa 800.000 miliardi, l'entità massima del prelievo non supererebbe gli 8.000 miliardi, con un'aliquota dell'1 per cento applicata su tale imponibile. È chiaro che, come si fece nel 1993 con una delega che non fu esercitata, si potrebbe anche prevedere che la forbice si allarghi con il passare del tempo e passi magari dallo 0,5 fino all'1 per cento.

Una proposta di questo genere sicuramente ha un pregio: quello della semplicità. Ogni altro sistema più complicato non corrisponderebbe a tale requisito. Inoltre essa avrebbe un altro notevole vantaggio: quello di una grande flessibilità perchè su quell'addizionale si potrebbe agire in modo abbastanza libero, naturalmente nell'ambito di una valutazione complessiva anche di quella fase di transizione di cui si parlava.

In conclusione, signor Presidente, onorevoli parlamentari, vi assicuro che sarebbe un'innovazione molto gradita non tanto per gli amministratori quanto, soprattutto, per gli amministrati; l'idea che vi sia un trasferimento, a parità di pressione fiscale complessiva, verso i soggetti istituzionali più vicini alla gente, naturalmente chiedendo loro di corrispondere a maggiori esigenze sociali, economiche, eccetera, è un'idea che, credo, in questo paese sarebbe molto popolare e che farebbe anche terra bruciata di tante tendenze che, pur facendo leva su istanze giuste, portano a soluzioni di tipo separatistico.

PRESIDENTE. La ringrazio, dottor Vitali.

Vorrei fare riferimento al documento, che in questo momento è l'unico disponibile, elaborato dalla Commissione bicamerale per le riforme costituzionali, che peraltro sul tema del federalismo fiscale è sempre rimasta sul generico anche in termini di strumenti e di sistema. Quanto lei diceva, dottor Vitali, fa riferimento al progetto di legge costituzionale elaborato dalla Bicamerale, laddove, nel testo di quello che sarebbe il nuovo articolo 64 della Costituzione, dice che «la Regione finanzia la propria attività con: a) tributi propri, addizionali o sovraimposte sui tributi erariali, istituiti con leggi regionali sulla base di principi stabiliti

con legge approvata dalle due Camere; *b*) quote di tributi erariali riscossi nel territorio regionale o entrate derivanti da basi imponibili di tributi erariali riferibili al territorio regionale; *c*) proventi derivanti dalla vendita di beni e servizi e da tariffe e contributi richiesti agli utilizzatori dei servizi di competenza delle Regioni».

Indubbiamente questo testo lascia in ombra i comuni e gli enti locali i cui problemi dovranno essere poi risolti nell'ambito di una revisione complessiva delle autonomie.

Se i rappresentanti dell'Anci non hanno ulteriori integrazioni da aggiungere, chiedo ai colleghi del Comitato se desiderano porre delle domande ai nostri ospiti. Mi pare che quello portato dai nostri ospiti sia un contributo molto vivace, tale da far emergere un dibattito interessante.

BENVENUTO. Anch'io, come diceva il presidente Repetto, sono rimasto colpito favorevolmente da una delle esposizioni migliori che abbiamo ascoltato durante i lavori del nostro Comitato; in essa colgo degli utili punti di riferimento e anche delle idee che possono offrire un contributo originale e innovativo. Devo proprio ripetere che sono colpito favorevolmente perchè in molte di queste riunioni si «inciampa» sui problemi del momento, quindi si fanno discorsi approfonditi sull'Irap o su altre questioni di attualità, e si finisce poi per perdere di vista i problemi di prospettiva.

Vi sono talune considerazioni che condivido, ma vorrei richiamare alla vostra attenzione alcuni dati importanti.

Il primo dato, che molte volte è trascurato anche nel dibattito politico e nelle valutazioni che in genere si fanno al riguardo, è che l'operazione di decentramento (la definisco di decentramento più che di federalismo) che si è realizzata in questi anni ha fatto sì - lo voglio ricordare - che i comuni abbiano oggi una capacità di reperire risorse più alta rispetto agli altri enti. Questo è molto importante perchè il dato che emerge da quelle statistiche che voi ricordavate, parlando di più del 50 per cento di autonomia finanziaria come media nazionale, con punte a Bologna o in altre città, è notevolmente superiore al dato che si riferisce alle regioni e alle province, ed è un dato in crescita in questi ultimi anni. Anzi, vorrei conoscere anche degli elementi più approfonditi dall'Anci perchè questo è il settore in cui più si è operato nel campo del decentramento.

Il secondo aspetto che voglio richiamare alla vostra attenzione è che i comuni (e anche a tale proposito vorrei avere qualche dato in più) hanno svolto un'azione intelligente per contrastare l'evasione contributiva. In altre parole, questa operazione di decentramento si accompagna anche ad un'azione di contrasto all'evasione fiscale; vi sono degli esempi concreti di diverse regioni d'Italia, di diversi comuni che hanno ottenuto risultati significativi nell'azione di contrasto all'evasione fiscale, pur agendo su settori difficili, anche perchè, sia con riferimento dapprima all'Isi (l'imposta straordinaria sugli immobili) che ha rappresentato il primo tentativo, e poi all'Ici, le possibilità di movimento dei comuni sono state limitate, come in altri casi (penso alle azioni importanti che sono state compiute,

ad esempio, per contrastare l'evasione, che è fortissima, della cosiddetta tassa sui rifiuti).

Questo è importante ai fini della capacità che ha il comune di controllare il territorio, laddove controllare vuol dire anche realizzare un modello in cui all'imposizione fiscale corrisponda la capacità di dare servizi; mi risulta che vi sono comuni che hanno aumentato le entrate grazie all'azione di contrasto all'evasione fiscale e conseguentemente hanno compiuto un'azione intelligente di riduzione della tassa sui rifiuti.

NAPOLI. Io lo farò il prossimo anno.

BENVENUTO. Vi sono esempi interessanti che dimostrano che, se pagano tutti, si può pagare meno, si può diminuire la pressione fiscale. Quella da voi compiuta mi sembra un'operazione intelligente.

Ciò è importante anche perchè molte volte si identifica il federalismo con il regionalismo, ma si dimentica che, per esempio, come a me risulta, la capacità di accertamento e quindi di contrasto all'evasione fiscale non vede le regioni capaci di svolgere un'azione adeguata in tal senso (non parlo delle province perchè non rappresentano un termine di riferimento utilizzabile). Un esempio per tutti è la cosiddetta tassa sulla salute, che dovrebbe essere controllata dalle regioni ma per la quale l'evasione è piuttosto vasta e consistente.

Allora, vorrei conoscere la vostra opinione in merito alle azioni che vengono portate avanti e che tendono ad allargare sempre più la possibilità per i comuni di poter operare con l'Ici (perchè così com'è congegnata ancora permette ai comuni di poter operare). Occorre però tener conto del fatto che l'Ici, come è strutturata oggi, è una imposizione – come veniva sottolineato – con un carattere di regressività, in quanto un soggetto la paga indipendentemente da quello che è il suo reddito: che abbia un reddito di 1 miliardo o che abbia una pensione di 50 milioni annui, l'Ici che deve pagare è sempre uguale, quindi è un'imposta regressiva. Sarebbe dunque importante conoscere al riguardo la vostra posizione. Già con la legge finanziaria si è avuto un notevole allargamento.

In previsione della conclusione dei nostri lavori, sarei interessato a ricevere indicazioni sull'opinione dei comuni circa la possibilità di utilizzare il catasto. L'azione di controllo del catasto, infatti, non è possibile a livello centrale; non so se per Bologna o per altre realtà sia lo stesso. Posso citare il caso di Roma, dove opera un catasto non aggiornato e dove si verifica l'assurdo che per le case del centro si paga una quota di Ici inferiore a quella pagata per le case della periferia; questo accade perchè per il catasto le case di piazza di Spagna sono case popolari, prive di *garage* o di servizi.

Vorrei pertanto ricevere maggiori indicazioni, qualche conforto e qualche idea in prospettiva relativamente al trasferimento del catasto (perchè federalismo deve significare anche capacità di accertamento e di equilibrio) e in ordine al trasferimento delle proprietà demaniali

alla gestione e all'utilizzo dei comuni, così come previsto dalla legge Bassanini.

Mi rendo conto che, come scaturita dai lavori della Commissione bicamerale, l'indicazione del federalismo fiscale è molto generica perchè si presta a tutte le soluzioni e a tutte le interpretazioni, però vorrei capire come tale questione possa essere collegata a quella dell'Irap tenendo conto che quest'ultima comporta dei problemi ai comuni, in quanto privilegia la regione. Quindi, anche quelle forme di imposizione che vanno a scomparire e che oggi sono di potestà dei comuni dovrebbero essere gestite a livello regionale. Il nostro Comitato si occupa dei problemi legati al federalismo fiscale e non è tenuto ad affrontare una questione di questo tipo; può essere però utile ricevere alcuni elementi ed indicazioni maggiori rispetto alle soluzioni e ai problemi così come da voi valutati.

Da ultimo, vorrei sottolineare un problema molto delicato e un elemento di riflessione: la questione dell'addizionale. Prima veniva ricordata l'addizionale prevista nella legge finanziaria per il 1993, nella delega per la riforma della finanza locale, che non venne esercitata perchè ci fu un'azione di forte opposizione da parte delle forze sociali (ma non solo le organizzazioni sindacali), in parte ricordata anche nelle recenti audizioni. Ebbene, mi chiedo se l'addizionale non si presti al rischio di diventare aggiuntiva e se non sarebbe più logico ragionare – come fanno altri paesi – su una forma di ripartizione di una quota dell'Irpef; le soluzioni, cioè, possono consistere o in un'addizionale o nella possibilità di una ripartizione, come accade in Spagna o in altre realtà europee. La preoccupazione nasce dal fatto che l'addizionale sull'Irpef, diventando aggiuntiva, possa creare delle sperequazioni; mentre la ripartizione dei contributi percepiti a livello centrale può comportare anche un discorso di equiparazione e di solidarietà, una soluzione affidata solo a forme di addizionale comporta dei problemi per un federalismo definito solidale. A questo proposito, vorrei approfondire la conoscenza del documento da voi messo a disposizione del Comitato, in cui si prospetta un'ipotesi di addizionale sull'Irpef.

I comuni, poi, sarebbero attrezzati per affrontare un federalismo fiscale che deve essere accompagnato anche da una decisa lotta all'evasione e all'elusione fiscale? La mia esperienza mi ha convinto del fatto che da Roma non si riesce a condurre questa lotta. In un'azione di decentramento e di riorganizzazione dello Stato, fortemente innovativa rispetto al passato, in cui gli enti locali erano solamente centri di spesa e di trasferimento, quale contributo può derivare dall'esperienza e dalle capacità dei comuni, e come si può utilizzare tale patrimonio per affrontare questa lotta?

Ho lavorato con l'Ancitel ottenendo ottimi risultati; esistono ottimi livelli di informatizzazione, ad eccezione dell'anagrafe, perchè solamente 2.000 comuni hanno informatizzato e collegato le proprie banche dati. Chiedo allora: quali enti «sottoposti» possono offrire contributi più concreti e più seri all'azione contro l'evasione fiscale? Si può poi immaginare un meccanismo in cui si realizzi una forma

di partecipazione alla lotta contro l'evasione e l'elusione fiscale, anche ai fini della realizzazione di un meccanismo di equità?

PRESIDENTE. Invito gli altri colleghi a svolgere interventi più brevi di quello dell'onorevole Benvenuto che, quando non presiede, si abbandona alla tentazione di porre innumerevoli domande. La brevità degli interventi consentirebbe poi una maggiore rotazione di quesiti, dal momento che l'argomento è di particolare interesse.

Invito quindi i membri del Comitato a porre le domande in maniera più diretta senza per questo limitare gli interventi.

BONATO. Condivido alcune osservazioni dell'onorevole Benvenuto; anch'io ritengo che i comuni siano uno dei pochi enti locali ad avere esperienza nella riscossione dei tributi, dal momento che l'ente provincia ha una scarsa facoltà di acquisizione dei tributi e la regione è pressochè assente.

Credo anche che alcuni tentativi di compartecipazione all'accertamento e di relativa collaborazione fra lo Stato e gli enti locali siano falliti nel recente passato. Mi riferisco a quanto previsto circa la possibilità dei comuni di accertare le dichiarazioni IRPEF, senza trarne alcun beneficio in termini di gettito dal momento che nessun beneficio poteva essere ottenuto dai comuni che individuavano ulteriore materia imponibile (o evasione o elusione di qualche tipo), con le sole conseguenze di impegnare funzionari amministrativi locali, senza alcun ricavato per gli enti locali stessi.

Dagli elementi a mia disposizione mi sembra che sia fallita anche quella forma di collaborazione che si sarebbe dovuta determinare con l'Iciap e che non si sia rivelata elemento di effettivo coordinamento neanche l'individuazione di evasioni e della presenza sul territorio di attività i cui redditi prodotti non fossero stati segnalati alle amministrazioni locali. Come non è stato strumento efficace il percorso inverso dalle amministrazioni locali al Ministero delle finanze, cioè la verifica della presenza sul territorio di attività che pagavano l'Iciap con redditi zero o inesistenti. È pur vero che con le due leggi Bassanini si è attuata una forma di decentramento e che con la riforma del Ministero delle finanze questo decentramento dell'attività finanziaria diventa uno degli strumenti fondamentali.

Allora, per non ripetere le cose dette dall'onorevole Benvenuto, sul terreno delle imposte patrimoniali, tra cui l'Ici, l'attività degli enti locali si è dimostrata positiva per le capacità di reperimento delle risorse. Su questo terreno, dal momento che i dati diffusi a livello nazionale in merito all'Ici segnalano una forte quota di evasione contributiva, c'è però ancora molto da fare. Da questo punto di vista non vedo altra soluzione se non il trasferimento del catasto dei terreni e degli immobili agli enti locali, che su questi beni possono assicurare una capacità impositiva molto maggiore. L'Ici, a differenza di quanto sostenuto dall'onorevole Benvenuto, pur essendo regressiva, con l'introduzione di alcune modifiche di quest'anno relative al 4-7 per mille, può andare incontro ad un'attenuazione di tale regressività. Per la prima cantierizzazione è pos-

sibile fare riferimento ad una riduzione del 4 per mille e ad un abbattimento di 500.000 lire per alcuni casi particolari. Gli enti locali hanno effettivamente la possibilità di individuare, oltre alla ricchezza patrimoniale, anche altre eventuali fonti che non coincidano con l'immobile in cui si vive o di cui si è proprietari.

Al di là di questi aspetti, così come ritengo che giustamente aumenteranno le funzioni attribuite al sistema delle autonomie, è importante riparametrarsi a necessità di risorse indubbiamente più ampie di quelle attuali: non è pensabile il trasferimento di funzioni senza un contemporaneo trasferimento di risorse dallo Stato alle autonomie locali.

Se così è, mi sembra che la proposta dell'Anci debba essere strettamente coniugata ad un'ipotesi di trasferimenti perequativi perchè altrimenti il divario tra regioni e città ricche e regioni e città povere si amplierebbe notevolmente. È uno dei pericoli previsti dell'Anci e sottolineato anche da alcuni colleghi.

Se diamo via libera ad un'addizionale sull'Irpef, ancorchè facoltativa, il prevedibile risultato è che le città povere, con scarse possibilità di prelievo su pochi contribuenti, non potranno applicare tale addizionale, sia per una situazione di povertà e indigenza di gran parte della popolazione, sia perchè se si applicassero forme addizionali facoltative il gettito sarebbe comunque estremamente più basso rispetto alle città più ricche. Se non vi è uno stretto collegamento con una concezione solidaristica dell'apparato centrale, anzichè risolversi i problemi di divaricazione tra città e regioni ricche e città e regioni povere aumenteranno.

Anche se nel passato forme di collaborazione e di compartecipazione a imposte centrali come l'Irpef non hanno dato grandi risultati, credo che una maggiore capacità organizzativa degli enti locali (enormemente cresciuta, secondo i dati che riportano un aumento di autonomia finanziaria dal 45 per cento al 57 per cento), potrebbe essere ulteriormente utilizzata, in collaborazione con il Ministero delle finanze, per attuare una forma di compartecipazione ai tributi erariali e per garantire una più efficace lotta all'evasione fiscale. Questa forma di compartecipazione consentirebbe, ancora di più dell'addizionale, di reperire maggiori risorse e di incidere su quel *vulnus* rappresentato nel nostro paese dal dramma dei 250.000 miliardi di evasione fiscale.

LEONE. Dal momento che non ho avuto modo di leggere il documento prodotto dall'Anci spero di fare riferimento ad una questione non superflua. Si è parlato di debito pubblico a carico dello Stato centrale, di perequazione orizzontale e, in merito ai comuni, di tre pilastri di prelievo (trasferimenti, fiscalità immobiliare e addizionale Irpef non aggiuntiva ma sostitutiva). Qual è l'idea di federalismo in questo *iter*? Potrebbe essere un'ulteriore forma di decentramento ma non c'è assolutamente nulla che possa avere attinenza con un federalismo che cerchiamo di individuare con il lanternino. Se nella proposta dell'Anci c'è una previsione in merito, gradirei conoscere quale può essere la forma di corrispondenza tra il prelievo e la spesa.

Qual è l'auspicio dei comuni per un federalismo, oltre che equo, di effettivo beneficio? Quando lei ha parlato di addizionale o di quota Ir-

pef sostitutiva facoltativa, mi è sembrato di ravvisare qualche falla nell'idea di un federalismo generale. Se l'amministratore deve introdurre una nuova imposta a carico del cittadino, rischia di non farlo per non avere un riscontro elettorale negativo.

Qual è l'idea di federalismo che l'Anci vorrebbe attuare?

VITALI. Le questioni che sono state poste sono tutte di grandissimo rilievo.

Innanzitutto condivido quello che hanno detto gli onorevoli Benvenuto e Bonato riguardo la possibilità – secondo noi grande – di recuperare sull'evasione e sull'elusione fiscale facendo perno sulle amministrazioni locali. Questa è davvero una grande risorsa inutilizzata.

A proposito di quella famosa delega a cui l'onorevole Benvenuto faceva riferimento, c'è una parte esercitata di quella delega (che non ha dato, però, molti effetti) in cui si prevede una sorta di compartecipazione tra comuni e Stato nella lotta all'evasione. Non ha dato effetti perchè i comuni non hanno più quegli uffici tributari che possedevano quando c'erano due grandi imposte sul consumo e la famiglia. Quindi, non avendo strumenti validi, i comuni purtroppo non hanno potuto neanche dare un contributo reale alla lotta all'evasione.

Come gli onorevoli Benvenuto e Bonato, sono molto convinto del fatto che quello del catasto sia un tema veramente cruciale. Purtroppo fino a questo momento – uso una parola forte, ma ritengo che i parlamentari siano d'accordo – lo Stato ha fallito perchè c'è una situazione veramente paradossale nella quale gli immobili censiti differiscono in moltissime unità dagli immobili accatastati e dove i valori catastali non corrispondono affatto ai valori reali. Anche per tale motivo l'Ici, ad esempio, è obiettivamente e scarsamente manovrabile, perchè oltre ad essere un'imposta regressiva – come giustamente è stato detto – è fondata su una base ricca di così tante ineguaglianze: più la si aumenta, più si aumentano queste ineguaglianze. Per superarle affidare ai comuni una leva impositiva forte sul reddito, come proponiamo, aiuta perchè a quel punto i comuni saranno veramente interessati a quell'azione.

Per quanto riguarda il catasto, la gestione totalmente locale rappresenterebbe, secondo me, la strada migliore, anche se difficilmente può essere seguita solo a livello comunale (quanto meno si possono coinvolgere anche le province). Il fisco è contrario perchè – come ben sapete – c'è anche una parte dell'Irpef che si calcola sugli immobili e quindi c'è una resistenza. In ogni caso, credo che la discussione su questo punto debba approdare a una soluzione, soprattutto pensando a una riforma autenticamente autonomista e federalista.

Riguardo all'Irap, argomento sul quale siamo stati interrogati dall'onorevole Benvenuto, mi sembra di aver già detto che noi come comuni non abbiamo visto particolarmente bene questa imposta. Dal momento che ci siamo, riteniamo che sia impossibile tornare indietro. Il discorso poteva essere diverso: i comuni potevano avere la titolarità di imposte sugli immobili e sulle attività produttive, mentre le regioni potevano vedersi attribuita una forte quota dell'imposta personale sul reddito. Quella percorsa è una strada totalmente diversa; ormai è stata scel-

ta e conseguentemente il sistema deve essere costruito in modo diverso, tenendo comunque conto delle esigenze degli enti locali.

Affronto ora il tema proposto dall'onorevole Leone: quale federalismo? Noi pensiamo ad un federalismo dove il ruolo dei comuni sia accresciuto rispetto all'attuale. Se parliamo di addizionale sull'Irpef, parliamo di una quota Irpef non aggiuntiva per i cittadini, ma in realtà aggiuntiva per i comuni perchè si sottrae all'erario. Quindi va riconosciuto ai comuni un ruolo di più grandi dimensioni, tenendo però conto – su questo siamo d'accordo sia io che il dottor Napoli – che per fare davvero il federalismo bisogna che le comunità intermedie, che si chiamano regioni, vedano fortemente accresciuti i poteri e le funzioni.

Nell'Anci – lo dico anche al Presidente che ha fatto riferimento ad alcuni contrasti – sta maturando la consapevolezza che occorre arrivare ad un punto di intesa. Il punto di intesa, secondo me, può essere sul concetto di nuove regioni. L'errore fondamentale è pensare ad un accrescimento dei poteri delle regioni così come sono oggi, perchè questo giustamente allarma e preoccupa. Pensare ad un accrescimento dei poteri di regioni davvero trasformate, con un forte decentramento di poteri amministrativi ai comuni, è una cosa che anche noi guardiamo con interesse. Pertanto, la risposta all'onorevole Leone è questa (le fornisco anche dei numeri): al netto del gettito fiscale necessario per ripianare il debito pubblico, il riparto è al 50 per cento; attribuire, cioè, un 50 per cento delle entrate tributarie allo Stato centrale (per le sue esigenze, per la previdenza, per grandi interventi e via di seguito) e un 50 per cento alle comunità locali e alle regioni. Questa mi sembra un'ipotesi molto chiara e netta. Le proposte di architettura fiscale avanzate da noi sono perfettamente compatibili con questo tipo di situazione.

Vengo ora alle questioni piuttosto importanti, sollevate dagli onorevoli Benvenuto e Bonato circa la proposta da noi avanzata, relativa ad un quota di Irpef sotto forma tecnica di addizionale.

Mi rendo perfettamente conto che il termine «addizionale» è quanto mai inappropriato, soprattutto tenendo conto del fatto che si tratterebbe di un'imposta sostitutiva per il cittadino. Quindi occorre effettivamente evitare che possa trasformarsi in un'imposta aggiuntiva. Tuttavia è ancora una volta una questione di sistema. A me piacerebbe molto, anzichè parlare di addizionale, parlare di imposte diverse, autonome sullo stesso cespite, che è il reddito. Forse un giorno si potrà anche arrivare ad un'imposta comunale sul reddito, ad un'imposta regionale sul reddito, ad un'imposta statale sul reddito. Il gettito sarebbe molto più limpido.

Per quanto riguarda la compartecipazione, di fatto i trasferimenti sono una forma di compartecipazione e quindi credo che difficilmente si potrebbe arrivare a qualcosa di molto diverso dai trasferimenti; mancherebbe completamente una leva autonoma e, se si andasse ad una compartecipazione misurata sulla capacità fiscale delle singole comunità, il rischio di alimentare le differenze, anzichè colmarle, sarebbe forte.

Pertanto, allo stato attuale della legislazione vedrei ancora bene la nostra proposta dell'addizionale facoltativa sull'Irpef, con un ridisegno delle aliquote che crei lo spazio affinché sia sostitutiva. In una prospettiva

va futura, comunque, non sarei contrario ad imposte nettamente distinte e chiaramente visibili anche per il cittadino.

Concludo il mio intervento affrontando il tema, sottoposto alla mia attenzione dall'onorevole Bonato, relativo alla perequazione e all'esistenza di regioni ricche e regioni povere. Voglio darvi tre numeri in modo che tutto sia il più possibile chiaro. Per quanto riguarda il complesso dei trasferimenti alla data attuale vanno ai comuni 26.000 miliardi, dei quali - come dicevo precedentemente - 7.000 miliardi per contributo mutui (che è un fondo in via di estinzione e che nel giro di qualche anno sparirà); l'imposta comunale sugli immobili dà un gettito di 15.000 miliardi. Un'addizionale Irpef che arrivi al massimo all'1 per cento - che è quello che noi proponiamo - darebbe un gettito, se tutti i comuni la utilizzassero, di 8.000 miliardi.

Tanto per cominciare, stiamo parlando di entità dove effettivamente un ruolo fondamentale di riequilibrio può essere svolto dalla leva dei trasferimenti che è molto più potente ed è attualmente la più importante; con l'imposta di registro in quella manovra da me accennata passa in second'ordine, ma restano sempre 12.000 miliardi, vale a dire una leva importante e sempre forte. È chiaro quindi che bisogna riprenderne l'esame. Se si va in quella direzione, i trasferimenti devono essere chiaramente distribuiti, tenendo conto delle diverse situazioni del paese.

In ogni caso, non c'è dubbio che l'imposta sul reddito è molto meno sperequata di quella sulle attività produttive; quindi, se io dovessi scegliere proprio in direzione dell'equità, sicuramente sceglierei il reddito perchè le attività produttive sono ancor più concentrate in alcune zone del paese e quindi ancora di più accentuano le sperequazioni.

Mi sembra importante il contributo che è stato dato attraverso le vostre domande perchè ci aiuta a capire meglio quali possono essere le obiezioni e ci permette di costruire meglio la nostre proposte affinché possano essere esaminate dalle competenti Commissioni parlamentari.

PRESIDENTE. Diamo ora il via ad una seconda serie di domande.

BONAVITA. Farò una breve premessa e poi una sola domanda al sindaco di Bologna.

La premessa è che io condivido le affermazioni circa il punto di rottura a cui è giunta l'Ici, soprattutto nelle zone in cui si è portata avanti la lotta all'evasione fiscale: siamo giunti a un punto insostenibile, perchè è un'imposta fortemente regressiva e che crea problemi nel mercato delle locazioni, negli investimenti immobiliari, eccetera. Ormai l'Ici è giunta a un punto tale per cui bisogna pensare tutt'al più di ridurla e di fare tutti gli aggiustamenti necessari.

Ciò premesso, diminuendo i trasferimenti, si tratta di trovare un ce-spite sostitutivo su cui applicare l'imposizione locale. L'Irap, anche per i problemi che sta creando in generale per la sua configurazione, non viene vista molto bene. Ora sento che l'Anci propone l'Irpef, ma a questo proposito mi è sorto un dubbio, ascoltando il sindaco di Bologna. Noi abbiamo ascoltato anche i sindacati e questi hanno sostenuto il se-

guente ragionamento: l'imposizione sulle attività produttive privilegierebbe fortemente le realtà con forti attività produttive emerse, non in nero; anche l'Irpef darebbe risultati superiori nelle parti del paese in cui si produce reddito, quindi in particolare in certe realtà più ricche; secondo loro, il cespite da prendere a base per l'imposizione locale è l'Iva perchè i consumi sono «spalmati» su tutto il territorio.

Vi chiedo un parere in proposito e se potete tenere in considerazione questa riflessione: l'Iva è più «spalmata» sul territorio, i consumi hanno un *trend* differente rispetto alla produzione e al reddito, nei consumi si riversa anche una parte del gettito che non emerge. Dunque questa potrebbe essere una soluzione che creerebbe probabilmente meno squilibri rispetto a un'imposta sulle attività produttive o a un'addizionale sull'Irpef.

CONTE. Più che una domanda è una proposta.

BONAVITA. È una domanda tesa a sapere dai nostri ospiti se questa proposta può essere applicata.

PRESIDENTE. Voglio aggiungere che l'ipotesi illustrata dal senatore Bonavita è emersa in due o tre audizioni, tra l'altro da categorie diverse, addirittura da rappresentanti di alcune associazioni di categorie economiche e da rappresentanti dei lavoratori. Quindi la proposta ci ha incuriosito.

D'ALÌ. Signor Presidente, poc'anzi io ero alla ricerca nella finanziaria del dicembre 1995 di quella norma che prevedeva l'istituzione dei catasti urbani, che poi non credo abbia avuto più alcun seguito, non essendo stata esercitata la delega a suo tempo chiesta dal Governo Dini e conferita dal Parlamento a tale scopo, che avrebbe dato la possibilità ai comuni di individuare «microzone» omogenee per la variazione dell'imposta comunale sugli immobili.

Comunque, vorrei semplicemente chiedere quanto segue. Noi abbiamo avuto diversi incontri, come si diceva, anche durante i sopralluoghi e ricordo, per esempio, che il sindaco di Venezia ebbe a rivendicare l'autonomia impositiva dei comuni al di là degli schemi tradizionali. Orbene, a questo proposito mi attenderei che da parte dei rappresentanti dei comuni venisse qualche indicazione, che ci dicessero cioè quali possono essere le forme di prelievo fiscale da concedere ai comuni in via assolutamente autonoma e che possono anche rispondere alle esigenze tipiche locali, che nel nostro paese sono assai frequenti e, direi, assai evidenti.

Quindi domando se non sia meglio, volendo veramente andare verso una forma di federalismo fiscale, che vengano stabiliti dei confini estremamente precisi, naturalmente, ma ampi, nell'ambito dei quali possano svilupparsi forme di autonomia impositiva. Lo dico perchè mi pare di avere colto (ma potrei aver sbagliato) il permanere di una impostazione abbastanza centralista: riferita a un centralismo statale o a un centralismo regionale, ma sempre centralista. Noi siamo alla ricerca, come di-

ceva il collega Leone, di forme che possano veramente concretizzare le autonomie impositive e permettere agli enti locali di realizzare un perfetto rapporto tra la tassazione e i servizi che vanno a rendere.

Quindi, ripeto, in un panorama sicuramente e nettamente delineato ma molto ampio, occorre assegnare alla responsabilità politica di chi gestisce le autonomie, e quindi al controllo politico del cittadino, dei margini entro i quali si possa espletare il prelievo fiscale degli enti locali.

Credo che questo sia uno degli obiettivi del nostro Comitato e in questo senso, anche non immediatamente ma a stretto giro di posta, come si suol dire, sarebbe interessante che ci pervenissero dei contributi con qualche idea originale (per carità, la sua lo è, dottor Vitali, ma l'impostazione, ripeto, secondo me è ancora molto centralista).

PRESIDENTE. Prima di lasciare la parola al dottor Vitali e al dottor Napoli per rispondere a queste nuove domande, vorrei accennare soltanto ad alcuni aspetti. Credo vi sia in questo momento una particolare attenzione alle problematiche dei comuni con meno di 5.000 abitanti. Io, in particolare, appartengo ad un collegio della Liguria, regione che presenta come caratteristica peculiare una differenza tra una costa molto ricca e un entroterra che si sta spopolando, ma che ha una sua vivacità in termini di vita comunitaria, dove questi problemi sono molto sentiti. Credo che la proposta avanzata non risponda, in un certo senso, alle esigenze dei comuni minori perchè ritengo debba affrontare oltre che la gestione delle risorse, anche l'adeguatezza dei diritti di cittadinanza per quanto riguarda i servizi essenziali. Più volte abbiamo assistito da parte dei comuni ricchi a una gestione di risorse che vanno oltre le normali esigenze di corresponsione di servizi, mentre i comuni meno ricchi, a causa delle ristrettezze di bilancio, soffrono perennemente nel cercare di sovvenire alle esigenze primarie della comunità locale. Non so quanto la proposta avanzata dall'Anci vada in questa direzione ma indubbiamente un'attenta lettura del documento potrà offrire una risposta a questi miei dubbi.

Un altro aspetto che ho colto all'inizio dell'intervento del dottor Vitali è relativo ai criteri di trasferimento (che più che un problema di federalismo rappresenta un problema di finanza locale) dagli organi centrali a quelli periferici. Mi sembra che i criteri offerti dal decreto legislativo sottoposto all'esame della Commissione bicamerale, licenziato ma che dovrà essere riformulato nella stesura definitiva, almeno in parte sarebbero dovuti andare incontro alle esigenze di un mutamento nella risoluzione dei problemi, senza considerare soltanto i parametri legati al numero degli abitanti e all'ampiezza del territorio dei comuni ma tenendo conto di tutta una serie di elementi peculiari dell'ente locale: gli aspetti socio-economici, la corresponsione dei servizi e altri aspetti.

Nell'intervento del dottor Vitali mi è sembrato di cogliere un punto da sottolineare; è vero che c'è un'indicazione che va a danno dei comuni medio-grandi ma c'è anche una mancata soddisfazione delle esigenze dei comuni con meno di 5.000 abitanti, dal momento

che il termine di dodici anni fissato dalla Commissione e dal decreto legislativo è ritenuto molto ampio.

Indubbiamente quelli sollevati sono problemi legati ad aspetti di finanza locale e, per certi versi, sono anche in contrasto con l'oggetto del federalismo fiscale; quindi, in questo senso, si accompagnano ad una problematica molto più complessa. Data anche l'esperienza che ciascuno di voi vive in qualità di amministratore locale, vorrei sapere quali risposte intendete offrire a tali quesiti.

VITALI. Ringrazio ancora una volta per le domande puntuali che ci aiutano a chiarire in modo migliore quali sono le nostre proposte e ad arricchire il confronto reciproco.

In risposta al senatore Bonavita, circa il problema dell'Iva, vorrei dire che è vero che i consumi sono distribuiti in modo senz'altro uniforme su tutto il territorio rispetto al reddito e all'attività produttiva, ma c'è un ostacolo veramente forte che caratterizza l'Unione europea rispetto agli Stati Uniti e che consiste nella decisione di armonizzare le aliquote Iva applicate nei singoli paesi. Sono convinto, infatti, che ogni autentica forma di autonomia nel federalismo fiscale debba comprendere la possibilità di manovrare e quindi di dare effettivamente all'amministratore una leva con cui rispondere, anche di fronte al cittadino, di tutto ciò che non consente di applicare questo criterio fondamentale. Non sono sicuro che l'Iva possa essere considerata un possibile cespite a livello comunale, semmai si potrebbe considerare a livello regionale.

Quanto alle osservazioni circa la diseguale distribuzione della ricchezza sul territorio nazionale, vorrei far presente che stiamo sempre facendo riferimento a una quota dell'Irpef e non stiamo ragionando come se tutto il prelievo sulla ricchezza prodotta andasse distribuito. È chiaro che c'è una funzione di riequilibrio che – come ho detto precedentemente – mi piacerebbe potesse essere orizzontale, ma che vedo necessariamente verticale e che lo Stato unitario dovrebbe assicurare. Da questo punto di vista sarei abbastanza sereno e tranquillo, mentre lo sarei meno sul tema posto dall'onorevole Benvenuto, cioè sul fatto che l'addizionale sull'Irpef da destinare ai comuni sia veramente sostitutiva e non aggiuntiva. La questione però è di natura politica: bisogna verificare la sussistenza della volontà degli organi centrali dello Stato di spostare la linea di demarcazione del gettito fiscale tributario complessivo a favore delle autonomie locali.

Per quanto riguarda la questione sollevata dal senatore D'Alì relativamente al fatto che la nostra impostazione sarebbe ancora caratterizzata da una visione centralistica, non nego che la nostra proposta possa apparire minimale, però, rispondendo alle domande poste dall'onorevole Benvenuto, ho cercato di sostenere quale, secondo me, potrebbe esserne lo sviluppo in uno scenario di trasformazione più accentuata dello Stato. Di fronte alla situazione attuale, ritengo difficile andare oltre l'addizionale non aggiuntiva, ma nulla vieta di prendere in esame la possibilità di stabilire imposte nettamente distinte sullo stesso cespite, cioè il reddito, corrispondendo pienamente al criterio cui l'onorevole Benvenuto si richiama.

Il mancato esercizio della norma sul catasto urbano, inoltre, è un'ulteriore dimostrazione dell'urgenza di intervenire su tale punto. Si possono infatti recuperare, forse, migliaia di miliardi ed è per questo che non possiamo che compiacerci dell'attenzione che il Comitato riserva a tale questione, sperando che ciò ci aiuti a giungere a una soluzione convincente.

NAPOLI. Voi giustamente richiedete controlli fiscali effettuati dai comuni, ma dovremmo considerare l'ambito di azione di alcuni comuni, specialmente quelli più piccoli, dove il sindaco ha un rapporto diretto con la gente. In questo caso il vero controllo può essere di un solo tipo: casa per casa. Ma così facendo, in un piccolo comune in cui esiste un rapporto diretto degli amministratori con la popolazione, il sindaco potrebbe incontrare notevoli difficoltà.

Chiedete, inoltre, che la gestione del catasto sia attribuita ai comuni, ma il trasferimento avverrebbe in condizioni particolarmente penose; perchè poi possa avvenire a norma di legge, gli enti locali dovrebbero compiere uno sforzo enorme anche in termini finanziari. Chi può fornire queste risorse? Lo Stato, quindi, deve preoccuparsi delle condizioni del catasto prima di trasferirne la gestione agli enti locali, specie a quelli minori

Tornando alla questione del controllo fiscale, posso riportare l'esempio del mio comune dove la tassa sui rifiuti è stata diminuita mediante un espediente. Ho esposto un manifesto in cui si avvertivano i cittadini che sarebbe stato effettuato un controllo: i contributi sono stati pagati in percentuali altissime, per cui mi è stato possibile l'anno successivo diminuire del 10 per cento quella tassa. Nonostante questo *escamotage*, l'evasione continua ad essere alta e il sindaco si trova a dover attuare le norme in maniera coercitiva nei confronti del cittadino. Al di là della questione delle elezioni politiche, non ritengo sia un modo giusto di procedere, in particolare nei piccoli centri, quando basterebbero il funzionamento del catasto e un controllo incrociato a risolvere ogni questione.

VITALI. Sarà nostra cura, anche in seguito a questa audizione, provvedere ad una distinzione dei comuni per classi. Se dovessi esprimere una valutazione sulla realtà che conosco, potrei affermare che gli scostamenti di popolazione residente, elemento che determina l'imposta sul reddito per le persone fisiche, penalizzano il capoluogo a favore dei comuni di piccole dimensioni. Può darsi che il caso della Liguria a cui faceva riferimento il Presidente sia diverso, ma generalmente si riscontra uno spostamento complessivo dalle zone di montagna verso la costa. Per realizzare un riequilibrio potrebbero essere ancora una volta necessari i trasferimenti erariali. In precedenza a nome della nostra associazione ho espresso una valutazione critica al riguardo ma non tale da chiederne una sospensione. È una dimostrazione dello spirito di solidarietà proprio dell'Anci che mira a discutere dei problemi esistenti e ad andare avanti, anche se le previsioni che vengono fatte non soddisfano i centri di grandi dimensioni.

Il giorno in cui avverrà una riforma globale si potrà riprendere in esame il tema dei trasferimenti per cercare di dare a questa leva una finalità di riequilibrio e di compensazione della legge fiscale. Non c'è dubbio che la leva dei trasferimenti potrà agire in modo pienamente consapevole quando saranno chiari i contorni del sistema; una volta stabilito se il sistema avrà due o tre gambe, si potrà orientare la leva dei trasferimenti nel modo più opportuno.

CONTE. Signor Presidente, vorrei tornare per un momento al tema affrontato dal senatore Bonavita e rivolgere una domanda specifica al sindaco di Bologna.

Con riferimento alle utilità, si è parlato di centri urbani in qualche modo penalizzati rispetto ai centri minori perchè forniscono servizi normalmente utilizzati da altri, pur accollandosene l'onere. Vorrei un suo parere su provvedimenti come quelli relativi all'ingresso nel centro storico o ad altri dello stesso tenore, ma soprattutto sul tema, affrontato con il sindaco Albertini, delle tasse di scopo che danno l'opportunità ai comuni di spiegare ai cittadini l'utilità di una determinata opera e di chiedere agli stessi se sono disposti ad affrontarne gli oneri di realizzazione. In ogni caso le assicuro che sono consapevole delle difficoltà insite in un argomento di questo tipo.

Un altro argomento riguarda l'opportunità di assumere un sistema di tipo anglosassone, in cui esiste una *county tax*, vale a dire una tassa aggiuntiva sui consumi che viene applicata anche sul prelievo effettuato a monte delle tasse federali. Al di là dell'opportunità di mantenere la pressione fiscale allo stesso livello, se i comuni - è il discorso dell'Iva - applicassero un'addizionale (che tale non è perchè rientrerebbe tra le imposizioni sui consumi), si garantirebbe probabilmente un gettito certo e individuabile su tutto il territorio. Il senatore Bonavita ha giustamente sottolineato che coloro che vanno a passare le vacanze al Sud effettuano dei consumi che garantiscono comunque un gettito, pur non essendo residenti in quelle località.

Lei non ritiene che vadano esaminate più approfonditamente, con riferimento alle utilità da attribuire ai comuni più grandi, la tassa comunale o metropolitana e la cosiddetta tassa di scopo?

VITALI. In realtà sono a favore delle tasse di scopo. Ho potuto esaminare l'evoluzione del sistema americano in questi ultimi anni e ho potuto constatare l'esistenza di tasse che coprono tutte le esigenze, addirittura sugli scambi degli appartamenti. Temo che da questo punto di vista il nostro sistema sia molto più rigido di quello statunitense e quindi non sia molto facile individuare con precisione i contributi di scopo. A Milano ne inventarono uno quando si trattò di costruire la prima linea della metropolitana; mi riferisco ad una vecchia legge sui contributi di miglioria. In sostanza si chiedeva a tutti i residenti in determinati settori, siti nei dintorni della futura metropolitana, un contributo ai fini della valorizzazione immobiliare che quegli appartamenti avrebbero avuto in seguito alla costruzione della linea. In quel caso il Consiglio di Stato bloccò l'iniziativa.

Si può anche pensare all'introduzione di una tassa di questo tipo, anche se insisto nel ritenere che la nostra proposta di una quota addizionale non aggiuntiva dell'Irpef potrebbe perfettamente essere utilizzata a questo scopo.

Se a Bologna, ad esempio, voglio costruire una tramvia e non ho a disposizione le risorse del cofinanziamento, posso tranquillamente chiedere ai cittadini di pagare per due o tre anni un tributo attraverso l'utilizzo di qualche altra facoltà. Risponderò poi in prima persona dei risultati, così come al presidente del Consiglio Prodi spetta una risposta con riferimento alla tassa sull'Europa, una tassa finalizzata e limitata nel tempo.

Infine non ritengo che l'Iva sia una questione su cui appassionarsi. Non è una soluzione così diversa da quella da noi proposta e la ritengo tecnicamente di difficile realizzazione, in quanto rischierebbe di portarci da un'altra parte. Terrei ferma l'idea che, tutto sommato, il reddito personale è quello su cui maggiormente e in modo progressivo si può esercitare un'azione impositiva.

C'è un problema di corrispondenza tra il tributo e le finalità. Secondo me, le finalità sono ormai prevalentemente sociali.

BONAVITA. L'addizionale Irpef in effetti permetterebbe di governare meglio la transizione.

VITALI. Può essere un buon ponte verso il federalismo, fermo restando l'equilibrio.

PRESIDENTE. Ringrazio a nome di tutto il Comitato il dottor Vitali, il dottor Napoli e la dottoressa Scozzese per le preziose informazioni che ci hanno fornito.

Vi chiedo se la vostra associazione ha la possibilità di fornire al Comitato tutto il materiale di cui è a disposizione, oltre alla proposta avanzata, perchè so che ha prodotto delle elaborazioni anche sotto il profilo sperimentale e statistico.

Noi saremo sempre molto interessati, eventualmente alla luce delle considerazioni che avete potuto raccogliere questa sera, alle vostre ulteriori documentazioni.

Alla fine del mese di settembre questo Comitato terminerà i suoi lavori e tutta la documentazione ci servirà per arrivare a dare un contributo globale alla Bicamerale proprio per un disegno di federalismo fiscale.

Ringrazio nuovamente i nostri ospiti e dichiaro conclusa la procedura informativa.

Rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 22.

