

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

## COMITATO PARITETICO

### DELLE COMMISSIONI

**6<sup>a</sup> (Finanze e tesoro)  
del Senato della Repubblica**

e

**VI (Finanze)  
della Camera dei deputati**

---

### INDAGINE CONOSCITIVA SUL FEDERALISMO FISCALE

---

8<sup>o</sup> Resoconto stenografico

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 11 MARZO 1998

**Presidenza del presidente ANGIUS**

**INDICE****Seguito dell'indagine conoscitiva sul federalismo fiscale**

## PRESIDENTE:

- ANGIUS ( <i>Sin. Dem.-l'Ulivo</i> ), <i>senatore</i> . . .	Pag. 3, 11, 16 e <i>passim</i>
COSTA Rosario Giorgio ( <i>CDU</i> ), <i>senatore</i> . . .	17
LEONE ( <i>Forza Italia</i> ), <i>deputato</i> . . . . .	15, 16
PEDRIZZI ( <i>AN</i> ), <i>senatore</i> . . . . .	3
REPETTO ( <i>Pop. dem.-l'Ulivo</i> ), <i>deputato</i> . . .	7, 16

*I lavori hanno inizio alle ore 14,35.*

#### **Seguito dell'indagine conoscitiva sul federalismo fiscale**

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

Onorevoli colleghi, abbiamo concordato di iniziare i nostri lavori con due relazioni che daranno conto dell'attività svolta dal Comitato in questi mesi: si è trattato di un lavoro lungo, impegnativo e spero – ma questo lo diranno i relatori – utile e positivo.

Il nostro compito consisteva nel fornire, attraverso un'indagine conoscitiva, spunti e indicazioni utili alla definizione di un progetto di federalismo fiscale. Nel lavoro svolto nel corso di questi mesi abbiamo avuto modo di ascoltare le rappresentanze dei diversi livelli istituzionali del nostro paese, soprattutto regionali e locali. Abbiamo visitato cinque regioni italiane, ascoltando presidenti di regione, e di province, sindaci di comuni capoluogo e persino rappresentanti delle forze sociali, e abbiamo fatto due sopralluoghi all'estero, uno in Canada e l'altro in Germania, che si è concluso proprio la settimana scorsa.

Non entro nel merito del lavoro impegnativo svolto da questo Comitato in quanto illustrarlo è compito del senatore Pedrizzi e dell'onorevole Repetto, che pertanto propongo di ascoltare. Successivamente decideremo insieme come procedere nell'organizzazione del nostro lavoro anche sulla base di una proposta metodologica che già abbiamo avuto modo di definire con i colleghi dell'Ufficio di Presidenza.

Do la parola al senatore Pedrizzi.

PEDRIZZI. Signor Presidente, cercherò di svolgere la relazione in tempi contenuti, come da accordi precedenti, iniziando però con una breve premessa.

Un primo punto da sottolineare, emerso nel corso dei lavori della Bicamerale, è che non possono essere condivise quelle impostazioni federalistiche che non siano contestualmente accompagnate e iscritte in un impianto riformistico di tipo presidenziale, intendendosi con ciò l'elezione popolare diretta del vertice dello Stato e il riconoscimento a tale figura di competenze e attribuzioni atte ad assecondare la governabilità e a garantire la condizione unitaria della nazione.

Un secondo aspetto, emerso in via generale, è l'opposizione manifestata verso la propensione ad affermare una doppia sovranità, dello Stato e delle regioni, o una «quasi sovranità» delle regioni stesse. La disarticolazione della sovranità significherebbe la fine dello Stato e della nazione. La sovranità è – come è noto – una categoria squisitamente unitaria.

Un terzo e correlativo punto è il mancato accoglimento del passaggio dal concetto di unità nazionale al concetto di unione. L'unità è il prodotto straordinariamente concreto della storia, di sacrifici di generazioni di italiani, di scelte vissute drammaticamente e faticosamente. La nozione di unione ha invece un senso contrattualistico che mal si addice ad interpretare la genesi e le esperienze esistenziali di qualsiasi nazione e comunque dell'Italia come nazione. All'interno della cornice unitaria, e senza negare aprioristicamente un ruolo per le regioni, si sottolinea che la tradizione dei comuni – e questo lo abbiamo rilevato in tutte le audizioni svolte nelle diverse regioni visitate e in tutti i soggetti sociali ascoltati, dalla Confindustria alla Confagricoltura fino ai sindacati – è parte costitutiva e antica della storia italiana. Un forte riferimento alle città – e in questo senso vanno anche le richieste da parte di alcuni sindacati – diviene perciò un modo importante per evitare che il cosiddetto centralismo statale venga sostituito da un neo centralismo regionale.

In un tale contesto, che deve coniugare decentramento e delegificazione, è possibile tentare di trovare un punto di equilibrio tra esigenze unitarie e pluralismo sociale. In questo federalismo possibile, la fiscalità locale potrà essere calibrata in modo da evitare che i poteri regionali, provinciali e comunali prevarichino e penalizzino i cittadini, magari per motivi politici ed ideologici, perchè rimarrà comunque un'autorità centrale con funzioni di vigilanza e di appello. Non dobbiamo trascurare il fatto che un potere troppo vicino ai cittadini, se può essere più sensibile alle loro istanze, può essere anche più invadente e fazioso, meno distaccato e neutrale.

Fatta questa premessa entro brevemente nel merito dell'articolo 62 del progetto di riforma dello Stato approvato dalla Bicamerale e concernente il federalismo fiscale.

I comuni, le province e le regioni hanno autonomia finanziaria, stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri; dispongono, inoltre, di una quota non inferiore alla metà del gettito complessivo delle entrate tributarie; dispongono, infine, dei trasferimenti perequativi senza vincoli di destinazione. La partecipazione dei comuni, delle province e delle regioni al gettito dei tributi erariali riferibili al territorio regionale integra i proventi dei tributi propri fino al raggiungimento dell'autosufficienza finanziaria. Con legge, sono stabiliti i modi e le forme di collaborazione di comuni, province e regioni all'attività di accertamento dei tributi.

Sono sottratte dal computo dei tributi erariali tutte le risorse destinate: al servizio del debito pubblico; a far fronte a calamità naturali e alle esigenze connesse alla sicurezza del paese; agli interventi volti a favorire uno sviluppo economico e sociale equilibrato sul territorio nazionale, in ultimo, le risorse finalizzate a costituire il fondo perequativo di cui al comma 5 dell'articolo 62. Dal fondo perequativo sono erogati trasferimenti annui a favore delle comunità regionali nelle quali la capacità fiscale per abitante sia inferiore a parametri definiti dalla legge stessa. Scopo del fondo è quello di consentire alle regioni beneficiarie di erogare i servizi di loro competenza secondo *standard* qualitativi di efficienza ed economicità.

I beni demaniali, inoltre, appartengono al comune nel cui territorio sono ubicati. Le regioni e gli enti locali possono ricorrere all'indebitamento esclusivamente per finanziare spese di investimento e rispondono con il loro patrimonio disponibile delle obbligazioni contratte.

Da questa normativa, riportata in maniera succinta, possiamo rilevare le innovazioni più significative apportate alla nostra Costituzione.

Innanzitutto l'equiparazione dei comuni e delle province alle regioni; quindi, l'assegnazione di una quota minima garantita di tributi erariali e la costituzionalizzazione di un fondo perequativo. Inoltre, si introduce una nuova disciplina in materia di beni demaniali e la possibilità per gli enti locali di indebitarsi limitatamente per finanziare spese di investimento.

L'articolo 62 prevede quindi tre categorie di risorse: i tributi e le entrate proprie; una quota delle entrate tributarie erariali e i trasferimenti perequativi. Non entro nel dettaglio delle singole voci, ma ricordo solamente che questo tipo di meccanismo lo abbiamo potuto rilevare, anche se non perfettamente coincidente, nel federalismo introdotto e vigente nella Germania federale. Per quanto riguarda i tributi e le entrate proprie, agli enti territoriali viene attribuita la piena libertà di stabilire ed applicare i tributi nell'ambito della propria autonomia e nelle forme e nei limiti stabiliti dalla Costituzione.

In ordine, poi, alla partecipazione ai tributi erariali, cioè la seconda fonte di approvvigionamento finanziario, questa viene estesa ai comuni ed alle province ed è collegata al gettito tributario riferibile al territorio regionale; si prevede cioè una corrispondenza tra risorse trasferite ai vari enti territoriali e il contributo dato dai cittadini al finanziamento dell'erario in ogni regione. La novità più importante è rappresentata dalla previsione di una quota minima garantita di risorse erariali che, in ogni caso, devono essere trasferite agli enti territoriali.

La terza categoria di risorse è rappresentata dai trasferimenti perequativi. Lo scopo è quello di garantire un'equa distribuzione delle risorse su tutto il territorio nazionale ed è perseguito in modo che si possa realizzare su tutto il territorio uno sviluppo equilibrato per evitare di penalizzare aree in favore di altre. Per evitare tale rischio si prevede, da una parte, che lo Stato decida di riservare annualmente una certa quantità di risorse al finanziamento di propri interventi volti esclusivamente a favorire uno sviluppo economico equilibrato sul territorio; dall'altra, che la legge statale possa assegnare agli enti territoriali risorse aggiuntive perchè essi stessi provvedano a rimediare alle difficoltà economiche. Per questo motivo viene previsto il fondo perequativo.

I trasferimenti di questo fondo sono assegnati - come ho già detto precedentemente - ai destinatari senza vincoli di destinazione. Si tratta di una richiesta, questa, avanzata da tutti gli amministratori locali (presidenti delle regioni e delle province e sindaci), i quali, unanimemente, hanno sostenuto che attualmente sono «ingessati» in quanto non riescono ad utilizzare i fondi per le esigenze e le contingenze che, di volta in volta, si presentano sul territorio.

I trasferimenti di questo fondo perequativo sono previsti nel caso in cui la capacità fiscale riscontrata per abitante sia inferiore ai parametri

dettati dalla legge (parametri che, nella ex Germania orientale, sono addirittura fissati al 95 per cento), oppure, nell'altro caso, se i costi necessari all'erogazione dei servizi obbligatori, ad esempio la sanità, siano superiori ai parametri fissati dalla legge. Questo è quanto è emerso, al momento, nella Commissione bicamerale.

Ci troviamo poi di fronte ad una abbondante serie di emendamenti su cui si è discusso molto. Ad esempio, un ampio dibattito si è svolto in ordine alla fissazione della quantità dei trasferimenti dei tributi erariali da effettuare per le province. Qualche membro della Bicamerale ha proposto di individuare una quota fissa, ad esempio il 40 per cento, mentre altri hanno ritenuto che non fosse necessario prevederla, ma contemplare una certa elasticità, in modo che lo Stato possa stabilire di volta in volta, a seconda delle esigenze, l'ammontare del trasferimento.

A differenza del vicepresidente Repetto, cui è demandata l'illustrazione delle indagini svolte sul territorio nazionale ed in Canada, ho partecipato alla visita effettuata la settimana scorsa in Germania. In quell'occasione, abbiamo incontrato i rappresentanti del Governo federale, i Ministri ed i presidenti delle commissioni finanze dei *länder* più forti, cioè il Nord-Reno Westfalia e la Baviera. Dagli interventi di questi rappresentanti, è emerso che fino ad ora il sistema ha funzionato, in particolare per equilibrare lo sviluppo ed il benessere dei *länder* della ex Germania orientale, e sta funzionando per eliminare il *gap* esistente tra i *länder* occidentali e quelli orientali. Ciò su cui si discute attualmente è il meccanismo di perequazione che tutti intendono riesaminare e rimodulare. Ad esempio, tanto per citare una disfunzione, di ogni incremento di 100 lire di gettito di uno dei *länder* più potenti, 80 sono utilizzate per il fondo di perequazione; per cui, anche se gli abitanti di quel *länder* hanno compiuto uno sforzo pari, appunto, a 100 lire, di queste solamente 20 restano a disposizione di quei cittadini, mentre le restanti 80 lire sono destinate ai *länder* più deboli.

Un'ulteriore critica mossa a questo tipo di federalismo fiscale si riferisce all'*impasse* che si verifica per tutte le leggi finanziarie che, in un sistema bicamerale composto dal *Bundestag* e dal *Bundesrat*, devono essere esaminate dalle due Camere; quindi, in presenza di maggioranze diverse nell'una e nell'altra Camera, la legge potrebbe non essere approvata bloccando in questo modo l'intero processo legislativo relativo al varo di normative finanziarie.

Abbiamo rilevato e sostenuto anche davanti ai nostri interlocutori che questa potrebbe rappresentare anche per l'Italia un'esperienza molto importante ed interessante, dal momento che una delle proposte di riforma del Senato della Repubblica è quella di farne una rappresentanza delle regioni. Se il Senato, quindi, dovesse essere composto da rappresentanze sperequate e non omogenee, si potrebbe incorrere in questo difetto, cioè nel blocco legislativo che, di fatto, si verifica già in Germania.

Per i colleghi può essere utile conoscere un ulteriore aspetto. Sono state anche avanzate riflessioni e considerazioni sullo sforzo che l'Italia ha compiuto negli ultimi tempi per entrare in Europa. Le autorità tedesche federali incontrate si sono complimentate per tale sforzo che si è

rivolto al raggiungimento dei parametri fissati dal Trattato di Maastricht, in particolare quello relativo al rapporto *deficit*-Pil che non deve superare il 3 per cento.

Nei rappresentanti dei *länder*, in particolare di quelli più forti come la Baviera, abbiamo invece riscontrato un certo tipo di atteggiamento – tra l'altro confermato questa mattina dalla stampa – che dimostra che non c'è intenzione di far entrare l'Italia tra i primi paesi in Europa. Questi rappresentanti hanno chiesto informazioni su come sono state elaborate le leggi finanziarie e se è stato compiuto un *maquillage* contabile. Abbiamo pertanto rilevato un certo scetticismo da parte dei *länder* più forti, ma di questo eravamo già al corrente.

La panoramica che ho esposto sull'argomento è stata molto concisa ma il dibattito potrà renderla comunque più ampia.

REPETTO. Signor Presidente, nella mia relazione cercherò di riassumere gli elementi comuni che ho riscontrato nei sopralluoghi che sono stati effettuati in Italia. In particolare, mi soffermerò sulle audizioni che sono state svolte in Italia, anche perchè ritengo sotto il profilo metodologico che la nostra visita in Canada possa essere vista in una posizione anche di analisi comparata con quella che è stata effettuata recentemente in Germania.

Per quanto concerne l'Italia, lo dico per informare i vari componenti del Comitato che magari non vi hanno potuto partecipare, ricordo che i sopralluoghi sono stati cinque: in particolare, il 7-8 aprile a Venezia, per la regione Veneto; il 5-6 maggio a Napoli, per la Campania; il 19-20 maggio a Perugia, per l'Umbria; il 16-17 giugno a Catanzaro, per la Calabria; il 30 giugno-1° luglio a Milano, per la Lombardia.

Da queste audizioni, che praticamente hanno visto come protagonisti i presidenti di regioni e province ed i sindaci delle città capoluogo, nonchè i rappresentanti delle associazioni di categoria a livello regionale, quali la Confindustria, la Confartigianato, la Confcommercio e le associazioni sindacali, laddove ritenuto opportuno, abbiamo cercato di avere una serie di informazioni di carattere generale, non soltanto per quanto concerne l'aspetto culturale e l'approccio delle istituzioni a livello locale, ma anche delle associazioni di categoria, nei confronti del federalismo fiscale e una valutazione su quale eventuale riforma operare per quanto riguarda la struttura dell'amministrazione finanziaria. In particolare, un elemento comune che si è venuto a caratterizzare è stato quello del riconoscimento unanime che il federalismo, laddove dovesse prendere piede, deve avere necessariamente una propria capacità di solidarietà nei confronti di quelle che sono le differenze, sotto il profilo socio-economico, delle regioni italiane. Quindi, in questo senso direi che dal Veneto alla Calabria questa esigenza è sentita; ovviamente, essa è maggiormente presente nelle regioni del Sud e del Centro Italia, ma direi che è una connotazione comune che si è andata praticamente confermando nelle varie audizioni.

Un altro aspetto che ritengo abbastanza importante che abbiamo potuto cogliere è la presenza di una volontà, in particolare da parte delle regioni, di un rafforzamento dell'autonomia regionale nel senso imposi-

tivo e di una richiesta di liberalizzazione per quanto riguarda la destinazione delle risorse e dei tributi. Anche qui la componente che si è potuta constatare, anche per quanto riguarda il Veneto, è l'assenza di una volontà secessionista; non soltanto c'è stata indicata una mancata volontà in tal senso da parte delle istituzioni ma anche da parte delle associazioni di categoria, quelle che in questo momento stanno cavalcando maggiormente l'aspetto del federalismo e dell'autonomia, come ad esempio l'Associazione degli artigiani. Direi che questo aspetto è abbastanza generale proprio in termini di volontà.

Un altro elemento che ritengo interessante sottolineare è che da parte di alcune regioni, in particolare di quelle maggiormente efficienti, è stata sottolineata la necessità di una ripartizione interna delle risorse, quindi di un rapporto tra comuni e regioni all'interno della stessa regione (non ci deve essere un trasferimento da parte dello Stato ai comuni). Direi che questo aspetto si è rivelato poi contraddittorio rispetto a quanto emerso nelle audizioni che abbiamo avuto con i sindaci, in particolare quelli delle grandi città, che in questo momento, anche sotto il profilo dei lavori della Commissione bicamerale, stanno portando avanti l'istanza di un riconoscimento non soltanto sul piano dell'autonomia, ma anche su quello della potestà legislativa. Questo elemento è stato il più contraddittorio che abbiamo avvertito in sede di audizioni. Non a caso da parte di alcuni sindaci di grandi città è stata rappresentata un'esigenza che, a mio avviso, deve essere tenuta nella dovuta considerazione, anche perchè nell'ambito del lavoro della Bicamerale forse è stata poco valutata. Mi riferisco ad una specifica rappresentazione, in via preliminare, delle funzioni sul piano delle attribuzioni tra ciascun livello di governo, collegando a questa i cosiddetti diritti di cittadinanza.

Ho voluto sottolineare questo elemento perchè, durante il nostro viaggio in Canada, esso è stato riscontrato come aspetto qualificante del progetto di federalismo fiscale che questo Stato sta portando avanti da alcuni anni. Alcuni sindaci, in particolare quello di Venezia, hanno ritenuto di rappresentare l'esigenza che, prima di pervenire ad un decentramento di funzioni e di risorse, si proceda ad una rappresentazione inerente l'attribuzione di compiti e funzioni a cui collegare i cosiddetti diritti di cittadinanza, per quanto riguarda anche la possibilità di pervenire ad un'uniformità complessiva dei servizi che eventualmente vengono o potranno essere erogati nei confronti dei cittadini.

Un altro aspetto che è stato evidenziato da parte delle associazioni, non tanto dai rappresentanti della Confindustria quanto da quelli della piccola e media impresa, in particolare dell'artigianato, riguarda una diffidenza nei confronti della regione e quindi una possibile previsione di raccordo, per quanto riguarda la gestione di risorse, piuttosto favorevole ai comuni. È stato auspicato quindi un rapporto più diretto con i comuni piuttosto che con la regione, che viene ancora vista in alcune zone, in particolare in quelle del Centro-Sud, come un elemento pericoloso dal punto di vista del centralismo regionale; in questo senso vi è la predisposizione nei confronti di un rapporto più significativo, diretto e controllabile, nei confronti delle autonomie comunali.



Per quanto concerne le autonomie dei comuni, ne ho già accennato prima, questi riconoscimenti sono stati fortemente auspicati nell'ambito di una riforma costituzionale, in particolare dai sindaci delle grandi città, mi riferisco a Napoli, Milano e Venezia. L'indicazione che tali sindaci hanno dato durante questa audizione è stata quella di una connotazione della macchina comunale, quindi della gestione amministrativa del comune, abbastanza diversa sotto il profilo del «transito», determinando pertanto anche dei problemi e degli obblighi nei confronti di diritti e servizi che devono essere messi a disposizione della cosiddetta cittadinanza di transito, che pertanto comporta in termini di amministrazione una peculiarità che loro ritengono propria e di pochi altri comuni. Questo è stato un altro elemento che ha caratterizzato le audizioni di questo tipo di rappresentanza.

Un ulteriore aspetto che è stato messo abbastanza in evidenza riguarda l'analisi della macchina dell'amministrazione finanziaria. Su tale argomento poi magari i colleghi potranno completare *a posteriori* la mia lettura degli atti: io ho posto in evidenza due questioni.

In primo luogo, da parte dei direttori regionali delle entrate c'è una sorta di impegno a sviluppare in maniera anche più efficiente la macchina dell'amministrazione finanziaria. C'è poi in particolare per quanto riguarda alcune regioni che abbiamo visitato, mi riferisco a Calabria, Campania e Veneto, la propensione a demandare ai comuni e agli enti locali la possibilità di costituire nell'ambito di questi enti dei meccanismi che praticamente vadano non solo ad affiancare la stessa amministrazione finanziaria ma per certi versi a sostituirla.

Ho voluto evidenziare questo elemento perchè ritengo che da parte dell'amministrazione finanziaria vi sia un po' un rifiuto, direi quasi generalizzato, di assumere sul piano dell'autonomia e della responsabilità compiti che invece, a mio avviso, dovrebbero essere tipicamente demandati alla stessa Amministrazione finanziaria.

Un altro elemento che è stato riconosciuto durante queste audizioni, in particolare per quanto riguarda i comuni, ad eccezione di quello di Milano nell'incontro che abbiamo avuto con l'assessore competente, è quello di uno stretto collegamento tra l'aspetto impositivo e lo scopo per cui questa imposizione deve essere costituita, quindi la disponibilità a costituire nell'ambito delle amministrazioni comunali la cosiddetta «imposta di scopo» in stretto collegamento tra la finalità che si vuole conseguire e l'imposta che vuole essere istituita per raggiungere tale obiettivo.

Ha assunto – come ho già detto – una posizione diversa rispetto a questa impostazione, il comune di Milano. L'assessore al comune di Milano ha ritenuto che questa possibilità possa anche configurare un appesantimento sotto il profilo delle imposte e dei tributi sul piano generale e quindi che si possa pervenire ad un'eventuale complicazione nel rapporto con il cittadino e nei confronti dell'utente.

Da parte degli assessori competenti, di alcuni comuni, in particolare di quelli medio-grandi, è stata chiesta la possibilità di operare liberamente sul mercato finanziario, e quindi di fatto di portare avanti un riconoscimento, sul piano anche dell'autonomia costituzionale, di una fi-

gura sotto il profilo giuridico, tale che consenta loro di essere impresa e pertanto di uscire dai meccanismi di condizionamento di una finanza locale non più al passo con i tempi: in pratica, che consenta loro di essere disponibili e nello stesso tempo attenti alle situazioni dei mercati finanziari a cui eventualmente possono accedere.

Tra le varie domande che sono state poste dai componenti della Commissione, una praticamente non ha avuto risposta; essa riguarda l'eventuale soluzione che questi enti, in particolare quelli locali, potevano dare relativamente al problema del debito pubblico. Debbo dire che sotto questo aspetto non sono state fornite risposte soddisfacenti, anzi vi è stata una fuga, abbastanza generalizzata, nei confronti del problema, ritenendo che esso debba necessariamente trovare soluzione a livello centralistico.

Alcune differenze, ma non molto significative, si sono riscontrate in relazione al meccanismo perequativo, che è stato comunque riconosciuto a livello generale, sia dai rappresentanti del Veneto, sia da quelli della Lombardia. Naturalmente, è stato sottolineato con forza dai rappresentanti della Calabria e della Campania, che addirittura hanno condizionato l'avvio del federalismo fiscale proprio ad una gradualità di attuazione dello stesso e salvaguardando questo trasferimento di risorse attraverso un fondo perequativo che consenta comunque un rapporto privilegiato nei confronti delle regioni più povere o con minori risorse a disposizione.

Un altro elemento, a mio avviso significativo, che è stato posto in evidenza da parte dei rappresentanti di alcune regioni, è che la politica fiscale e la leva fiscale diventino strumenti di sviluppo economico; quindi, il federalismo fiscale deve essere considerato non solo come un meccanismo di raccolta delle risorse, ma come un elemento di competitività, come una opportunità per la regione di avere uno sviluppo di carattere omogeneo del territorio.

Un altro elemento, che è stato in particolare sottolineato dai rappresentanti delle regioni del Sud, è che il fondo perequativo possa contenere al proprio interno degli elementi di calcolo che facciano riferimento non soltanto al reddito prodotto, ma anche all'ammontare delle forze-lavoro. È chiaro che qui vi è una correlazione con le più significative realtà e le peculiarità delle varie situazioni.

Debbo dire che, forse perchè c'era molta attesa verso la riforma fiscale, soprattutto per quanto riguarda l'introduzione dell'Irap, i contributi delle associazioni di categoria su una proposta di federalismo fiscale non sono stati pari alle aspettative. Dalle relazioni, che potremo maggiormente approfondire e prendere successivamente in esame, si evince che è stato posto in particolare l'accento sull'Irap, cioè se essa, come imposta, possa avere la capacità di rispondere alle esigenze sul piano della riforma del federalismo fiscale; in particolare, c'è stata molta attenzione e preoccupazione nei confronti dell'introduzione di questa nuova imposta.

Quindi, sotto questo profilo, debbo dire che forse abbiamo perso un'occasione: questo grande problema si andava praticamente ad

inserire all'interno di una questione che a mio avviso poteva invece avere connotazioni e obiettivi diversi.

Comunque, da questi colloqui sono emersi alcuni elementi che sottolineerò brevemente.

In primo luogo, da parte di queste associazioni vi è una maggiore propensione a rapportarsi con il comune e con la provincia piuttosto che con la regione; ci è stato detto che risulta per loro una maggiore opportunità di contrattazione, sia sulle modalità che sui livelli di prelievo, e nello stesso tempo c'è da parte loro una maggiore capacità di controllo nei confronti del fenomeno della spesa.

È stato auspicato poi che nell'ambito di questo federalismo fiscale non si vada praticamente a configurare una duplicazione di competenze, per cui anziché pervenire ad una semplificazione non soltanto nel rapporto con il contribuente ma nei confronti del complesso di un federalismo fiscale, che deve diventare agevolativo anche sotto il profilo amministrativo, si giunga ad una forma di nuovo dirigismo o centralismo regionale.

Un elemento che invece è emerso dall'audizione del Direttore regionale delle entrate concerne la necessità di una profonda riqualificazione del personale regionale e, più in generale, di quello degli enti locali per soddisfare i nuovi bisogni che si svilupperanno nei prossimi anni. Con particolare riferimento all'amministrazione finanziaria, è stata sottolineata l'insufficienza delle infrastrutture e la mancanza di un dialogo programmato, stante l'assenza, in particolare sotto il profilo informatico, di *data base* comuni tra gli enti locali e le rappresentanze della stessa amministrazione finanziaria, sia a livello regionale sia a livello provinciale.

Qui, come è stato più volte sottolineato, sta forse il punto più debole delle amministrazioni finanziarie, non necessariamente pronte in questo momento ad accogliere le sfide che il federalismo fiscale intende portare avanti. In particolare questo problema è stato sottolineato nelle audizioni relative alle regioni del Sud, dove le situazioni delle strutture, per quanto attiene non solo gli enti locali, ma anche l'amministrazione finanziaria, sono state poste in chiara evidenza dai funzionari della Direzione regionale delle entrate. Da parte di questi ultimi, pertanto, è stato formulato anche un invito ad attuare le riforme con una gradualità di fondo che consenta l'assorbimento, non soltanto sul piano della struttura, ma anche su quello culturale (quindi dell'evoluzione del personale sotto il profilo formativo), delle nuove problematiche che si stanno portando avanti.

Questa è la situazione evidenziata dalle audizioni; ho cercato di non riferirvi le singole audizioni sotto un profilo di cronaca, ma di cogliere gli elementi e gli aspetti comuni che possono essere oggetto di una discussione generale.

PRESIDENTE. Ringrazio il senatore Pedrizzi e l'onorevole Repetto per come hanno dato conto del lavoro svolto dal Comitato. Desidero adesso richiamare in breve alcune questioni, che avverto come rimaste irrisolte nella discussione che abbiamo avuto modo di svolgere nel corso

delle varie audizioni e dei sopralluoghi compiuti, in termini non conclusivi, naturalmente, ma come considerazioni di carattere generale che dovrebbero però essere tenute presenti nel momento in cui trarremo le conclusioni del nostro lavoro.

Innanzitutto, mi sembra che nel corso delle audizioni svolte qui al Senato e nei sopralluoghi che abbiamo compiuto nelle regioni italiane sia emersa, in particolare, una domanda molto forte di riforma del nostro sistema fiscale, motivata ed accompagnata anche dalla denuncia di un sistema ritenuto dai più farraginoso, complesso, per altri versi iniquo e da talune fonti anche vessatorio.

Nel momento in cui abbiamo fatto i sopralluoghi era soltanto abbozzato quel tipo di avvio di riforma del nostro sistema fiscale che ha visto successivamente impegnato il Parlamento; lo sottolineo per dare una rappresentazione (che è di denuncia ma anche di attesa) delle sollecitazioni rivolte al Parlamento nel momento in cui si accingeva a questo lavoro. Tale dato deve essere tenuto presente non fosse altro perchè dovrebbe spingerci ad accelerare in qualche modo la conclusione di un progetto complessivo e più generale di riforma del nostro sistema fiscale attraverso i lavori parlamentari.

Ciò detto, per quanto riguarda più specificamente l'oggetto della nostra indagine conoscitiva, ritengo di poter sottolineare alcuni punti che indico sinteticamente. La prima domanda che ci è stata rivolta da più parti è stata quali caratteri debba assumere il federalismo fiscale, qualora venisse introdotto nel nostro Paese; intanto è stato considerato da più parti come una componente essenziale di un disegno federalistico più generale e dall'altro lato non sono mancati gli interrogativi sull'ispirazione di fondo di un progetto simile.

In altre parole (semplifico al massimo e mi scuso con i colleghi, ma lo faccio solo per una migliore comprensione e per una più rapida esposizione) ci si è interrogati se il federalismo fiscale, allorquando lo si volesse introdurre, debba avere un'ispirazione più «solidaristica» o «competitivistica». Ritengo di poter affermare, come valutazione di carattere personale, che in tutte le audizioni abbiamo rilevato l'opinione che un federalismo fiscale – qualora lo si dovesse introdurre nel nostro Paese – non può non avere una forte ispirazione solidaristica dato il carattere diseguale dello sviluppo, sia in termini di crescita, che di distribuzione della ricchezza prodotta, dati i grandi problemi sociali e i dislivelli di carattere sociale presenti.

Detto questo, non sono mancati, a mio parere giustamente, i richiami alla necessità che un progetto di tipo federalistico debba anche avere in sé una spinta all'emulazione ed alla competizione tra i vari soggetti e territori, ritenendo questo uno stimolo a fare ed a innovare che deve essere introdotto in Italia.

Svolgo queste considerazioni perchè, fermo restando un criterio ed un principio di autogoverno delle risorse e di responsabilità politica e sociale molto forte, che da tutti è stato assunto come punto di riferimento, è stata tuttavia rimarcata da più parti – e questo aspetto lo ha richiamato proprio adesso l'onorevole Repetto, sottolineando come esso sia emerso fortemente durante il sopralluogo in Canada – la necessità di ga-

rantire e tutelare in termini di universalità di diritti i cittadini del nostro Paese, rendendoli effettivamente uguali per quanto riguarda i diritti di cittadinanza, i servizi ed il mantenimento di livelli *standard* di protezione sociale e quindi di Stato sociale. In altre parole, è emerso in qualche modo un rapporto tra i caratteri che la riforma fiscale deve avere ed il senso di un modello sociale più pervasivo che sia in grado di garantire effettivamente pari diritti ai cittadini.

Un secondo ordine di problemi sui quali ci si è interrogati ha riguardato – questione di non secondaria importanza – quali soggetti federare. Abbiamo riscontrato opinioni diverse nel corso delle audizioni come hanno riferito sia il senatore Pedrizzi che l'onorevole Repetto. Nel corso delle audizioni ho avuto la sensazione che i soggetti che più venivano individuati come portatori di una soggettività politico-istituzionale molto forte erano fondamentalmente, anche se non esclusivamente, le regioni ed i comuni, anche se bisogna dire che, per quanto riguarda gli istituti regionali non sono mancati, forse non del tutto immotivatamente, gli interrogativi su quale fosse il «tipo di regione» e quali effettive capacità, anche di tipo amministrativo, dovesse possedere per essere in grado di garantire un disegno di riforma fiscale. Analogamente, per quanto riguarda i comuni, soprattutto nelle audizioni compiute con gli amministratori comunali di Milano e Napoli, non sono mancati i riferimenti ad uno statuto speciale e particolare per le città metropolitane che, in un ambito di disegno federalistico, potrebbe essere assimilato a quello delle tre città stato tedesche che godono del particolare *status* e statuto di *Länd*, ossia Berlino, Amburgo e Brema.

Sono questioni sulle quali avremo modo di riflettere e che pertanto potremo valutare anche in termini propositivi perchè – come è del tutto evidente – il tema dell'individuazione dei soggetti federali ci pone in diretto rapporto e in stretta colleganza con il più generale progetto di riforma, ora all'attenzione del Parlamento, approvato dalla Bicamerale. È un tema importantissimo, per altri versi decisivo.

Un altro argomento emerso con vigore – talvolta sottoposto alla nostra attenzione in toni accesi e anch'esso accennato dai relatori – è quello relativo al tipo di amministrazione finanziaria da realizzare. In altre parole ci si è chiesti, pur all'interno di un disegno di riforma fiscale di tipo federalistico, se l'amministrazione finanziaria del nostro Paese non necessitasse a sua volta di un fortissimo adeguamento, sia sotto il profilo delle competenze che sotto il profilo della professionalità, dell'efficienza e dell'innovazione, per poter garantire l'effettiva trasformazione dell'attuale ordinamento da un sistema fondamentalmente di tipo centralistico ad un sistema di tipo federalistico.

Un altro tema sottoposto alla nostra attenzione, e che abbiamo considerato basilare per la realizzazione di un federalismo fiscale chiaro e trasparente, concerne la necessità di stabilire quali tributi debbano essere presi in considerazione e come distribuirli in termini di competenza primaria tra i vari soggetti federati. Come ben sapete, perchè abbiamo avuto modo di constatarlo sul campo a seguito dei sopralluoghi compiuti in Canada e in Germania, si tratta di un tema di grande rilevanza, decisivo, che in Germania è perfino sanzionato da legge costituzionale e specifi-

cato ulteriormente in termini normativi dalla legislazione ordinaria: in quell'ordinamento l'attribuzione delle competenze per singoli tributi è definita in modo assolutamente chiaro e inequivoco, come d'altra parte abbiamo potuto constatare anche in Canada.

Altro aspetto oggetto di discussione tra i membri di questo Comitato, e anche di un'interessante verifica nei sopralluoghi compiuti in alcune regioni italiane e all'estero, è stato quello relativo al tipo di perequazione da realizzare. In altre parole, in un paese come il nostro che soffre di grandi dislivelli, in base a quali parametri e con quali normative si può redistribuire e, si può procedere ad una redistribuzione delle risorse? Non è casuale che questo tema – affermo ciò anche sulla base del nostro recente sopralluogo in Germania – sia, non solo da un punto di vista sociale ma anche politico, il più delicato. Esso infatti è attualmente oggetto in Germania di accese discussioni in quanto la costruzione di una Germania federale allargata ai territori dell'Est, ha introdotto nel paese, tra i *Länder*, uno stato di tensione abbastanza forte con inevitabili ripercussioni sia nel *Bundesrat* che, ovviamente, nel *Bundestag*. Pertanto la perequazione si qualifica come un grande tema di giustizia, di garanzia di diritti, ma anche come un tema di compartecipazione, di solidarietà nell'ambito di una competizione che pure all'interno di un sistema di tipo fondamentalmente solidaristico, come quello tedesco, viene indicato e posto oggi in termini più cogenti che in passato. Non è un caso che nella Repubblica federale tedesca legato a questo tema, sebbene non abbia un diretto collegamento con il primo, vi sia anche quello relativo al tipo di trasferimenti addizionali, alle finalità, agli strumenti e al tipo di parametri da utilizzare: evidentemente, dal punto di vista della redistribuzione delle risorse, si tratta di un tema fondamentale ed essenziale.

Infine, altra questione emersa nel corso delle nostre discussioni – lo dico perchè è un argomento sul quale dovremo confrontarci in riferimento al progetto di riforma della Bicamerale – è quella concernente il Senato delle regioni, ovvero la seconda camera rappresentativa delle istanze regionaliste e autonomiste. Anche qui non sono mancate le proposte, le indicazioni e talora anche le riflessioni e gli interrogativi. Il senatore Pedrizzi, ad esempio, accennava in proposito ad una serie di problemi aperti recentemente proprio nella Repubblica federale tedesca. Pur ritenendo che siano da valutare con attenzione le esperienze di altri paesi, credo tuttavia che il problema vada considerato attentamente in relazione al disegno federalistico complessivo che intendiamo realizzare nel nostro Paese. Che io sappia non esiste democrazia, Repubblica o Stato di tipo federale che non abbia, a livello dei massimi organi centrali e rappresentativi dello Stato, una sede in cui le regioni, gli Stati membri, i *länder* o le province (in qualunque modo li si voglia definire) abbiano un loro punto di riferimento. Si tratta pertanto di vedere come debba realizzarsi questo aspetto fondamentale della riforma del nostro ordinamento costituzionale, che rappresenta un punto di primaria importanza.

Un'ultima considerazione. Altri paesi sono passati da un'esperienza caratterizzata da una struttura statale di tipo centralistico ad una di tipo

federalistico, accompagnandola, all'interno di questo disegno complessivo, con l'introduzione del federalismo fiscale. Ciò è avvenuto gradualmente, non dall'oggi al domani, e per ovvie ragioni: evitare scossoni e squilibri alla macchina dello Stato, alla struttura amministrativa, allo stesso prelievo fiscale e al funzionamento dell'autonomia dei soggetti federati. Credo pertanto che un disegno federalistico di questa portata, entro il quale si colloca anche un progetto di vero e autentico federalismo fiscale, debba essere realizzato nel quadro di un disegno definitivo e compiuto, ma con quel gradualismo temporale che non fa perdere allo Stato le sue funzioni e al tempo stesso garantisce i cittadini, consentendo un adeguamento progressivo della pubblica amministrazione. Mi riferisco ad esperienze proprie di altri paesi, ma soprattutto lo sostengo con forza perchè non si tratta di un aspetto secondario. Troppo spesso quando nel nostro Paese si discute di riforme di tale portata si pensa che possano essere realizzate in tempi rapidissimi, dal giorno alla notte. Non è così. È giusto quindi che un disegno riformatore di tale entità e impegno preveda anche una fase di transizione. Non è obbligatorio che sia lunghissima, ma in qualche modo deve essere temporalmente graduata per evitare scossoni nel sistema.

Mi sono permesso di fare queste considerazioni perchè ritengo che sia giusto offrire ai colleghi una base di riflessione e di discussione più ampia, più generale, che consenta loro di esprimere valutazioni di tipo diverso che potranno sostanziarsi anche in critiche, preoccupazioni o altro.

A questo punto dobbiamo decidere come procedere nei nostri lavori. In base ad accordi presi con i membri dell'Ufficio di Presidenza del Comitato e nel rispetto delle caratteristiche procedurali del nostro lavoro potremmo procedere, svolgendo un dibattito sulle relazioni oggi svolte dal senatore Pedrizzi e dall'onorevole Repetto.

LEONE. Signor Presidente, intervengo proprio in ordine a questa sua ultima proposta – che condivido – relativa alla prosecuzione dei nostri lavori.

A mio avviso, sarebbe auspicabile convocare una seduta *ad hoc*, specifica, del Comitato per svolgere un dibattito sui risultati delle indagini fin qui svolte.

PRESIDENTE. È proprio quello che ho proposto.

LEONE. Inoltre, signor Presidente, ho la sensazione che lo spirito del Comitato verrebbe stravolto se fosse correlato – così come stiamo facendo, dato il momento storico – alle riforme costituzionali. Non si tratta di una critica, ma di una semplice considerazione.

Questo Comitato si è costituito per svolgere una indagine sul federalismo fiscale. È chiaro che ciò avviene in un particolare momento storico: si sta infatti tentando di «rivoluzionare» le nostre istituzioni e naturalmente, visti gli esiti delle proposte avanzate dalla Commissione bicamerale, non possiamo sottrarci al compito di inserire anche i nostri lavori in un'ottica più ampia, quella relativa al federalismo.

Prego i colleghi di non considerare questa come se fosse una riflessione politica, ma solamente come un'ipotesi: nessuno può garantirci che i lavori della Bicamerale avranno un esito positivo. Il nostro compito, al quale non possiamo sottrarci, è quello di individuare un modello di federalismo fiscale. Questo obiettivo è stato sostenuto sin dall'inizio dei lavori di questo Comitato e io stesso, in una delle prime sedute, ho ipotizzato una sorta di decentramento; lo stesso Ministro delle finanze, mutuandola dalla famosa Commissione Gallo, aveva avanzato una proposta in tal senso. Non possiamo allora legare il nostro lavoro, volto ad individuare una ipotesi di federalismo fiscale, ad una futura ipotesi di federalismo istituzionale nel nostro Paese. A mio avviso, è necessario lavorare su entrambi i progetti; infatti, se lo Stato dovesse mantenere le sue forme attuali, non potremo sottrarci al compito di sottoporre all'attenzione del Parlamento una ipotesi di federalismo fiscale puro. Dobbiamo inserire nel nostro dibattito una finalità di questa natura che è propria del nostro Comitato, il quale ha il compito di svolgere un'indagine in tal senso.

Il tutto poi deve essere inserito anche in un particolare contesto storico – come dicevo prima – in cui si deve prevedere una possibile esistenza nel nostro Paese di un federalismo non solo fiscale, ma anche istituzionale. Vorrei sottolineare soprattutto questo aspetto, perchè in base agli interventi – che pure condivido – del senatore Pedrizzi, dell'onorevole Repetto e del Presidente mi rendo conto che abbiamo sulla testa una sorta di spada di Damocle rappresentata dalla Bicamerale. È necessario comunque considerare la questione in modo più ampio, perchè se essa non si sviluppa in un senso dobbiamo capire in quale direzione è possibile muoversi per attuare il federalismo fiscale, definito anche decentramento.

REPETTO. Intervengo solamente per confermare quanto sostenuto dall'onorevole Leone.

Forse non ho posto in particolare evidenza il fatto che, comunque, c'è l'esigenza generalizzata di coloro che il Comitato ha audito di pervenire ad un decentramento e ad una riforma complessiva che sia più vicina al cittadino, anche in assenza di una riforma istituzionale. Si tratta di una delle domande cui noi abbiamo sempre fatto cenno durante le audizioni svolte. Pertanto condivido pienamente le affermazioni dell'onorevole Leone.

COSTA. Ritengo che, pur nel rispetto della necessità avanzata dai colleghi di considerare un'ipotesi di federalismo fiscale correlata ad una ipotesi flessibile di riforma istituzionale, questo Comitato, per il rispetto che deve a se stesso, debba continuare nel proprio lavoro e pronunciarsi in merito. Non vorrei infatti che, al termine di tutto, noi che abbiamo veramente lavorato in questo settore e che abbiamo sviluppato una nostra opinione, non avessimo la gioia di concorrere ad offrire un orientamento anche alla Commissione bicamerale; infatti, i suoi membri hanno esaminato essenzialmente l'aspetto istituzionale, mentre il nostro Comitato ha compiuto un lavoro molto più approfondito.



Condivido l'opinione dei colleghi che mi hanno preceduto e sostengo che, pur con la prudenza sempre necessaria e con la valenza plurima che si deve ad una soluzione alla quale dobbiamo pervenire, è necessario continuare in questo nostro lavoro per portare il Parlamento ad atteggiamenti e comportamenti che potrebbero essere diversi, anche perchè i membri della Bicamerale non erano così informati su alcuni aspetti come lo siamo noi che abbiamo sempre lavorato molto ed approfondito questa materia.

PRESIDENTE. Da questi interventi deduco che si condivide la proposta di svolgere un'ulteriore discussione di carattere generale. Potremo pertanto convocare una nuova seduta per la prossima settimana del Comitato, in modo da proseguire l'esame del lavoro fin qui svolto.

È chiaro che le conclusioni formali del nostro lavoro – che mi auguro siano più convergenti possibile – spettano alle Commissioni competenti, sulla base del materiale da noi fornito. Il Presidente ed i Vice presidenti potrebbero poi essere incaricati di coordinare le conclusioni del Comitato stesso.

Per quanto riguarda invece il merito della questione sollevata dall'onorevole Leone e sostenuta anche dall'onorevole Repetto, sono convinto che il nostro Comitato debba attenersi al tema posto senza che sfugga l'influenza e l'importanza di questo, anche perchè la proposta scaturita dai lavori della Commissione bicamerale contiene un articolo di legge specifico che attiene a questa materia. Pertanto, volenti o nolenti, veniamo «tirati in ballo» e ne dobbiamo tenere conto, come faranno gli altri. Comunque, sono assolutamente d'accordo circa il fatto che dobbiamo avanzare queste proposte nell'ambito che ci è stato riservato, salvo l'andamento del dibattito più generale sulle riforme che avrà il suo *iter* e seguirà la sua strada.

Rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

*I lavori terminano alle ore 15,45.*

---

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

*Il Consigliere parlamentare dell'Ufficio centrale e dei resoconti stenografici*

DOTT. LUIGI CIAURRO





