

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

6^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Finanze e tesoro)

INDAGINE CONOSCITIVA SUL FEDERALISMO FISCALE

2° Resoconto stenografico

SEDUTA DI GIOVEDÌ 2 LUGLIO 1998

Presidenza del presidente ANGIUS

INDICE**Seguito dell'esame e approvazione del documento conclusivo**

PRESIDENTE	Pag. 3, 8
ALBERTINI (<i>Rif. Com.-Progr.</i>)	4
BONAVITA (<i>Dem. Sin.-l'Ulivo</i>)	3
COSTA	8
D'ALÌ (<i>Forza Italia</i>)	3
PEDRIZZI (<i>AN</i>)	5
VENTUCCI (<i>Forza Italia</i>)	8

I lavori hanno inizio alle ore 15,10.

Seguito dell'esame, e approvazione, del documento conclusivo

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sul federalismo fiscale, sospesa nella seduta del 25 giugno scorso.

Riprendiamo l'esame della bozza di documento conclusivo già illustrata nella seduta precedente. Comunico che la Commissione finanze della Camera dei deputati ha già approvato un documento di contenuto identico.

Poichè non sono state presentate proposte emendative, passiamo alle dichiarazioni di voto e alla votazione del documento.

D'ALÌ. Intervengo per ribadire il mio apprezzamento per il lavoro del Comitato paritetico da lei presieduto, che è stato svolto in modo solerte e approfondito, con audizioni in Italia e all'estero, e con il contributo di tutte le componenti politiche.

Nel momento in cui sono decollati i lavori della Commissione bicamerale per le riforme costituzionali, anche in considerazione del fatto che un suo apposito Comitato si è dedicato allo studio del federalismo, sembrava che la nostra indagine fosse un inutile doppione o rivestisse un'importanza secondaria. Adesso, anche in conseguenza dell'interruzione dell'esame dei disegni di legge di riforma costituzionale, il nostro lavoro assume maggiore rilevanza e maggiori contenuti politici.

Sebbene esponenti del Gruppo Forza Italia della VI Commissione della Camera dei deputati si siano astenuti nella votazione della relazione conclusiva, dichiaro, a nome del mio Gruppo, il voto favorevole su un documento che dà lustro all'intera 6^a Commissione.

BONAVITA. Esprimo apprezzamento per l'indagine conoscitiva svolta dal Comitato paritetico che è consistita prevalentemente in un lavoro «sul campo» volto a verificare le problematiche connesse al federalismo fiscale con i rappresentanti degli enti territoriali e delle associazioni di categoria. Le missioni all'estero hanno evidenziato i problemi che dovremo affrontare qualora si decida di introdurre forme di federalismo fiscale nel nostro paese.

Prendo atto con soddisfazione dell'adesione convinta di tutte le componenti politiche al documento conclusivo che, riassumendo gli ottimi risultati conseguiti sul piano dell'arricchimento delle conoscenze, rappresenterà uno strumento utile nell'ambito di una futura riforma del nostro sistema fiscale.

Il senatore Angius ha presieduto ottimamente il Comitato e tutte le componenti politiche hanno avuto modo di porre quesiti agli auditi e di far valere il proprio punto di vista.

In conclusione, dichiaro il voto favorevole del Gruppo dei Democratici di Sinistra sul documento in esame.

ALBERTINI. La mia valutazione complessivamente positiva del lavoro del Comitato bicamerale deriva anche dalla circostanza che il documento conclusivo non indica una soluzione compiuta e definitiva circa le modalità e i contenuti attraverso i quali realizzare un sistema fiscale federalista nel nostro paese, ma fornisce elementi utili per affrontare questa problematica. Del resto anche il Presidente, in sede di illustrazione, ha richiamato il carattere aperto di un documento che, sottoponendo diverse opzioni, offre un contributo al lavoro di riforma costituzionale che la Camera e il Senato dovrebbero riprendere ad affrontare, nei modi e nei limiti che il Gruppo Rifondazione Comunista ha ripetutamente indicato. In questo senso è un documento pregevole che ci sentiamo di condividere.

Certo, rimane la nostra riserva, anzi, più di una riserva, la nostra contrarietà, a continuare a definire il processo di decentramento del sistema tributario come federalismo fiscale, un termine che suggerisce una distribuzione della sovranità ai diversi livelli e può quindi creare inconvenienti e anche pericoli all'unità nazionale. Noi riteniamo invece che, per evitare confusioni di questa natura, sia molto più opportuno fare riferimento a un processo di autonomia finanziaria per le regioni e gli enti locali.

C'è un ultimo aspetto che vorremmo sottolineare: qualunque decentramento di competenze e di attribuzioni dal centro alle regioni e ai comuni non deve, ovviamente, tradursi in una pressione tributaria aggiuntiva; il prelievo assegnato alle regioni e ai comuni deve invece sostituire il prelievo centrale, nel contesto però dell'unitarietà dello Stato, mantenendo fermo il fatto che tributi erariali fondamentali debbono rimanere in capo allo Stato e preoccupandoci che processi di decentramento di competenze tributarie, soprattutto alle regioni ma anche ai comuni, non si traducano in un approfondimento delle differenze pesanti che oggi esistono, sotto il profilo delle disponibilità finanziarie, fra regioni e comuni ricchi da un lato e regioni e comuni poveri dall'altro. Occorreranno in questo contesto meccanismi di solidarietà tali da garantire uno *standard* adeguato di servizi pubblici e sociali a tutti i cittadini di questo nostro Stato, indipendentemente dalla regione in cui vivono.

Io credo, ed esprimo una preferenza in tal senso, che tale riequilibrio debba essere gestito dallo Stato piuttosto che da rapporti orizzontali fra le regioni, perchè sono del parere che quest'ultima soluzione determinerebbe inconvenienti e approdi tali da non consentire una perequazione effettiva.

Per la serie di considerazioni che ho elencato, per la rilevanza del lavoro svolto, per il carattere aperto del documento conclusivo, esprimo una valutazione complessivamente positiva sul documento stesso, oltre ad un ringraziamento ai componenti delle Commissioni finanze di Camera e Senato e in particolare al nostro Presidente.

PEDRIZZI. Sia pure brevemente, signor Presidente, vorrei ricordare a me stesso e ai colleghi gli obiettivi e lo spirito sottesi alla costituzione del Comitato paritetico bicamerale, anche al fine di chiarire il differente atteggiamento nei confronti del documento conclusivo che, rispetto all'astensione decisa dal mio stesso partito alla Camera dei deputati, Alleanza Nazionale assumerà in Senato.

Fra i motivi che hanno portato all'astensione nell'altro ramo del Parlamento, il rilievo più importante evidenziato da Alleanza Nazionale ha riguardato la mancata verifica delle conseguenze, dell'impatto che l'introduzione di elementi di federalismo fiscale avrebbe avuto sull'Amministrazione finanziaria: un compito, questo, che non ci eravamo prefissi. Come già è stato evidenziato da altri colleghi, quel che ci proponevamo di fare era accertare sul campo quale fosse la domanda prevalente delle categorie sociali, delle associazioni, dei sindacati, in poche parole del paese reale, relativamente al processo di decentrare importanti funzioni di carattere tributario o, addirittura, di ridefinire il sistema tributario in senso federalista.

La Presidenza ha assicurato la partecipazione di tutti e molte delle missioni e delle audizioni sono state guidate anche dall'opposizione. Grazie allo spirito costruttivo che ha informato i nostri lavori, abbiamo raggiunto un equilibrio di sensibilità e orientamenti che ha fatto sì che il documento oggi al nostro voto sia la risultante di quanto realmente emerge nel paese reale e dai sopralluoghi che abbiamo compiuto in Canada e in Germania.

L'importanza del nostro lavoro potrebbe apparire in questo momento sminuita per il fallimento subito dalla Commissione bicamerale per le riforme costituzionali, mentre, a mio avviso, assume un rilievo ancora maggiore e risulta vieppiù esaltata proprio dal vuoto di operatività sul piano costituzionale. Abbiamo iniziato il lavoro, che oggi portiamo a termine, alla luce di quanto si stava facendo allora e di quanto si andava delineando nella Bicamerale, con l'intento di offrire spunti, indicazioni, orientamenti a chi in altra sede avrebbe dovuto legiferare e codificare.

Siamo riusciti a raccogliere indicazioni a mio avviso molto importanti, a riassumere, anzitutto, dati di carattere locale che molto probabilmente pochi, anche nella stessa Bicamerale, avevano avuto modo di conoscere ed esaminare, formandoci la convinzione che ovunque, al Nord, al Sud, al Centro, nelle aree più sviluppate e in quello che lo sono meno, vi è la diffusa consapevolezza che la competizione a livello europeo e internazionale non è più fra Stati o fra grandi aree, ma fra sistemi economici che siano in grado di occupare nicchie, anche molto piccole, di mercato.

Altra consapevolezza che abbiamo potuto rilevare, e che in fondo veniva a confermare le opinioni che ciascuno di noi aveva maturato su questo tema, è che un federalismo fiscale, un decentramento della macchina amministrativa e tributaria dallo Stato alla dimensione più piccola accanto a chi lavora e produce, quindi al cittadino, avrebbe inevitabilmente comportato anche un risparmio di risorse e pertanto avrebbe consentito il conseguimento di quel patto di stabilità richiesto anche a livello europeo.

La domanda di decentramento, di federalismo e di efficienza, proveniente da più parti, si è oltretutto coniugata con l'indicazione di un rap-

porto equilibrato tra gli spazi dell'intervento pubblico e quelli riservati al mercato e con la prospettiva di una crescita del terzo settore, sulla quale si è soffermato recentemente il Governatore della Banca d'Italia in occasione di un autorevole intervento presso la nostra Commissione.

L'altra domanda che, a mio avviso, ha ricevuto una risposta molto importante riguardava la dimensione ottimale per la realizzazione del federalismo e del decentramento nel nostro paese. A tale proposito, sono state utili le audizioni dei rappresentanti delle regioni, delle province, dei comuni e degli altri enti locali e l'esame comparato delle esperienze estere. Nel corso dei sopralluoghi effettuati in cinque regioni del territorio nazionale è emersa la preoccupazione, da parte di molti soggetti intervistati, di evitare che il centralismo statale sia sostituito dal centralismo regionale. È stato fatto presente inoltre che il nostro paese, per tradizioni storiche e culturali, è formato prevalentemente da realtà comunali. Le esperienze e i tempi di operatività delle regioni hanno mostrato un *deficit* di pluralismo e di capacità di decentramento in direzione delle autonomie di più piccole dimensioni, mentre la realtà municipale è considerata il centro decisionale di spesa e di controllo delle risorse allocate sul territorio più vicino alle esigenze della popolazione. L'opportunità di individuare un adeguato decentramento a livello comunale è stata prospettata anche dai soggetti che abbiamo ascoltato in Canada e in Germania. Ci è stata fatta presente, ad esempio, la lacuna della Costituzione del Canada, risalente alla metà dell'Ottocento, che prevede soltanto un decentramento a livello provinciale, mentre è attualmente diffusa su tutto il territorio l'esigenza di un federalismo fiscale a livello comunale.

Dall'indagine conoscitiva è emersa inoltre una richiesta unanime - al Nord e al Sud, nelle aree più sviluppate e in quelle meno fortunate - di federalismo cooperativistico e solidaristico. In fondo, non soltanto la classe politica ma anche i rappresentanti delle istituzioni locali e delle forze sociali ed economiche hanno ben presente la realtà del nostro paese. È stato ipotizzato di concretizzare il principio di solidarietà attraverso un fondo perequativo con meccanismi di carattere orizzontale e verticale. È da rilevare positivamente il fatto che anche le regioni meridionali, le quali hanno tradizionalmente *trend* di sviluppo inferiori alle regioni del Nord-Est, sono disponibili ad accettare la sfida del decentramento e del federalismo fiscale. Ovunque è emersa però l'inadeguatezza delle amministrazioni locali a svolgere compiti che lo Stato dovesse trasferire *sic et simpliciter*, senza prevedere aiuti e supporti. Gli enti locali e le associazioni consultate si sono inoltre mostrati orientata verso le cosiddette imposte di scopo, attraverso le quali si può tentare di riequilibrare le differenze esistenti tra Nord e Sud.

È evidente, inoltre, che i modelli esteri, canadesi o tedeschi, non sono trasferibili *tout court* nel nostro paese, ma possiamo fare tesoro di quelle esperienze tenendo presenti le misure alle quali si sta lavorando per eliminare le disfunzioni che essi presentano. Mi riferisco in particolare al Canada dove, per realizzare un equilibrio tra il sistema delle grandi autonomie competitive e un *Welfare* di carattere generale, che riesce a dare

garanzie sociali molto forti, è stato costruito un apparato burocratico di cui molti enti locali hanno lamentato la pesantezza e la macchinosità

Qualora dovessimo avviarci sulla strada delle grandi autonomie che non assicurano compensazioni automatiche, come prevedeva la relazione della Commissione bicamerale per le riforme costituzionali alla quale abbiamo fatto inizialmente riferimento, per garantire la solidarietà si rischierebbe di creare una burocrazia parallela a quella già esistente che aggraverebbe le inefficienze della Pubblica amministrazione del nostro paese.

In Germania abbiamo verificato l'esperienza positiva delle province e degli Stati più forti e più ricchi e la capacità di superare il pauroso *gap* dei *Länder* orientali, incorporati nel 1989 dopo il crollo del muro di Berlino. Tuttavia, il sistema bicamerale, così come congegnato in quel paese, crea grandi difficoltà: poichè il *Bundestag* e il *Bundesrat* esprimono maggioranze diverse, spesso rischiano di paralizzarsi a vicenda; l'*iter* legislativo spesso si inceppa proprio perchè i due organismi sono costituiti da forze differenti ed espressione di maggioranze molto diverse fra loro. Questo comporta che l'*iter* legislativo di provvedimenti di spesa e di carattere finanziario si trascini molte volte per un tempo eccessivo, se non anni addirittura, prima di ottenere il voto positivo di entrambi gli organismi. Si spiegano così i rilievi contenuti nella parte finale del documento, rilievi che avremmo mosso anche nel caso in cui la Bicamerale avesse concluso i propri lavori.

In conclusione, si può dire che il documento, su cui si sono concentrati i nostri sforzi, ha esclusivamente – tengo a precisarlo – carattere conoscitivo. Tutti insieme abbiamo voluto che esso si limitasse a raccogliere le risultanze di quanto avevamo rilevato sul campo e allo stesso tempo tutti insieme abbiamo tentato di evitare di riportare opinione e orientamento di schieramento o di parte. Chi vorrà esaminarlo e tenerne conto vi ritroverà la voce del paese reale, delle forze sociali, e noi di una maggioranza o di un'opposizione, non un orientamento piuttosto che un altro. Ciò finisce automaticamente col conferire al documento autorevolezza e forza, in quanto espressione di un'esperienza condivisa da tutti.

Poichè nel documento ritroviamo poi i grandi principi di sussidiarietà e di unità nazionale a cui la mia forza politica si rifa e che orientano l'azione di ciascuno di noi, poichè esso afferma in modo netto il principio di sussidiarietà, diversamente da quanto emerso nei lavori della Bicamerale, poichè, pur assicurando grande autonomia fiscale e tributaria ai singoli enti locali, non nega, non disconosce il principio dell'unità nazionale, poichè non mette in discussione che la sovranità è una, quella dello Stato nazionale, e non molteplice, dichiaro il voto favorevole del mio Gruppo al documento in esame. Mi auguro che sia possibile consegnarlo, così com'è stato prospettato, al Presidente della Repubblica, ai Presidenti di Camera e Senato e che possa diventare un punto di riferimento forte, sicuro per realizzare quell'efficienza del sistema tributario, che è elemento essenziale per ammodernare la nostra burocrazia e il nostro Stato.

A questo punto mi rimane soltanto di ringraziare i colleghi per il modo in cui i nostri lavori sono stati svolti e in particolare il Presidente per come questi lavori ha condotto.

COSTA. Credo, signor Presidente, che lei possa essere soddisfatto, come lo sono i componenti di questa Commissione, per il lavoro svolto e i risultati conseguiti. Altri colleghi, coloro che hanno fatto parte della Commissione per le riforme costituzionali, non hanno avuto la stessa possibilità di cogliere, come è accaduto per noi, il risultato delle loro fatiche.

Noi di questa parte politica non ci saremmo sognati di parlare e di applicare il federalismo fiscale se altri non lo avessero preteso, ma allorchè abbiamo avuto modo di capire che altri lo desideravano e che per questa via forse si poteva alleggerire la spinta alla malapianta del secessionismo, ci siamo applicati e abbiamo condotto il nostro lavoro. In esso vediamo un presupposto perchè una forza politica che per prima ha parlato di federalismo trovi modo e maniera di estinguere le tendenze che in un primo momento erano di secessionismo e che al momento non lo sono più, sicchè questa soluzione per così dire fiscale si rivela essere una soluzione sostanziale sul piano dell'impalcatura costituzionale del nostro paese.

Grazie a lei, Presidente, per come ha condotto i lavori e grazie anche a noi colleghi in ordine a quanto ritroviamo nel documento sulla sussidiarietà e sull'unitarietà del paese nel rispetto dell'azione e del lavoro di chi raccoglie il sudore delle genti per la via delle imposte e delle tasse e che queste imposte e queste tasse applica alla soddisfazione dei bisogni che sono parte integrante della vita del paese, dell'Italia. Sicchè esprimo un voto favorevole all'approvazione del documento se può essere utile e anche nel disegno della Divina Provvidenza.

VENTUCCI. Dichiaro il mio voto favorevole sui risultati di questa indagine e faccio mio quanto detto dal collega D'Alì. Non sono un membro della Commissione e non ne ho seguito i lavori, però posso dire che dalla lettura del documento colgo l'elemento essenziale di procedere ad un ampliamento dei poteri e delle autonomie degli enti locali.

Mi auguro non si faccia confusione fra principi di solidarietà e di sussidiarietà e che problemi di autonomia e di solidarietà si ritengano scissi e siano ragionati in maniera diversa.

Mi rendo conto che le problematiche da voi affrontate sono simili a quelle dei paesi in cui vi siete recati; so che la Germania sta tentando un'operazione di riequilibrio fra poteri centrali e periferici e che il Canada, pur avendo raggiunto livelli di alta concorrenzialità verticale e orizzontale, non ha risolto tutti i suoi problemi.

Quindi, a nome del mio Gruppo, esprimo un parere estremamente positivo sul lavoro di questa Commissione.

PRESIDENTE. Da parte mia solo poche parole per esprimere il rammarico per l'interruzione dei lavori della Bicamerale, a cui avremmo potuto recare un contributo molto positivo sulla base dell'indagine svolta e del documento conclusivo che oggi approviamo. Mi auguro che tale documento e, più in generale, il lavoro compiuto e il clima che si è determinato nel Comitato paritetico e nelle Commissioni finanze di Camera e Se-

nato possa aiutare in due direzioni. In primo luogo, il documento, per le scelte indicate e le prospettive evocate, costituisce un contributo importante per imprimere una spinta nuova al processo di riforma in senso federale del sistema fiscale e, più in generale, del nostro sistema costituzionale, pur essendo un documento «aperto», nel senso che, come hanno osservato alcuni colleghi, non presenta conclusioni o proposte normative perentorie, ma piuttosto compie una scelta decisa verso la forma di federalismo fiscale che è stata ritenuta condivisibile a larghissima maggioranza.

In secondo luogo, il documento conclusivo dell'indagine conoscitiva può stimolare un confronto più aperto, meno ideologizzato e più pragmatico, sulle riforme possibili e praticabili, per l'ampio consenso che attorno ad esse si può realizzare, affinché il rinnovamento del nostro paese compia un passo in avanti. Non abbiamo incontrato grandi difficoltà nello scambiarsi opinioni, nel verificare il merito delle posizioni di ciascuno e, successivamente, nel convergere su un indirizzo positivo di riforma: mi auguro che allo stesso modo, nel prosieguo della legislatura, si possa riprendere il cammino, al momento interrotto, delle grandi riforme.

In conclusione, desidero ringraziare i senatori e i deputati che hanno lavorato a lungo, per oltre un anno, alla procedura informativa e rivolgere un ringraziamento particolare ai funzionari dei due rami del Parlamento che ci hanno coadiuvato nel nostro lavoro.

Comunico di aver preso contatti con il presidente della VI Commissione della Camera dei deputati affinché il documento sia presentato alla stampa nel corso della prossima settimana (probabilmente mercoledì mattina, alle ore 12, presso la Camera) e invito i colleghi a partecipare a questo appuntamento. D'intesa con l'onorevole Benvenuto, chiederò inoltre un incontro con il Presidente della Repubblica, il Presidente del Senato e il Presidente della Camera dei deputati al fine di portare a conoscenza delle più alte cariche dello Stato i risultati del nostro lavoro.

Metto ai voti il documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sul federalismo fiscale, da me presentato.

È approvato.

Esprimo vivo apprezzamento per l'approvazione all'unanimità del documento.

I lavori terminano alle ore 15,50.

