

SENATO DELLA REPUBBLICA

X LEGISLATURA

SUPPLEMENTO

GIUNTE E COMMISSIONI parlamentari

282° RESOCONTO

SEDUTE DI MARTEDÌ 7 MARZO 1989

INDICE

Commissioni permanenti

6^a - Finanze e tesoro Pag. 3

FINANZE E TESORO (6^a)

MARTEDÌ 7 MARZO 1989

114^a Seduta*Presidenza del vice presidente*
DE CINQUE

Intervengono i sottosegretari di Stato per le finanze Senaldi, per l'interno Fausti e per il tesoro Pavan.

La seduta inizia alle ore 18,10.

IN SEDE REFERENTE

Conversione in legge del decreto-legge 23 febbraio 1989, n. 57, recante modificazioni delle aliquote dell'imposta di fabbricazione su alcuni prodotti petroliferi (1612)
(Esame e rinvio)

Il relatore Pizzol riferisce sul provvedimento, sottolineando come con esso si tenda a mantenere invariato il prezzo di alcuni prodotti petroliferi. Ciò si ottiene modificando l'imposta di fabbricazione e la corrispondente sovrimposta di confine su tali prodotti, essendosi verificata una variazione dei prezzi medi europei di essi.

Il presidente De Cinque comunica che è pervenuto il parere favorevole con osservazioni della 5^a Commissione, mentre la 10^a Commissione non ha fatto ancora pervenire il prescritto parere.

Non essendoci richieste di interventi in sede di discussione generale, il presidente De Cinque rinvia il seguito dell'esame.

Ruffino ed altri: Liquidazione di indennizzi e contributi per beni abbandonati o danneggiati nei territori già italiani attualmente sotto la sovranità jugoslava (287)

(Seguito dell'esame e rinvio)

Si riprende l'esame sospeso il 15 febbraio.

Il senatore Beorchia dichiara la propria contrarietà al provvedimento, in quanto con esso si intendono trattare allo stesso modo due situazioni giuridiche profondamente diverse: quella dei cittadini italiani che sono stati costretti ad abbandonare i loro beni in territori diventati poi di altro Stato estero e quella di altri cittadini italiani che avevano insediato attività produttive o avevano acquisito beni, a seguito dell'occupazione dell'esercito italiano, nel territorio di Lubiana, territorio sicuramente non italiano.

Il senatore Bertoldi si dichiara sostanzialmente d'accordo con quanto detto dal senatore Beorchia trattandosi, in effetti, di disciplinare nella stessa maniera situazioni giuridiche diverse; inoltre risulterebbe di difficile definizione il valore dei beni da indennizzare.

Il presidente De Cinque comunica che è pervenuto il parere favorevole della 1^a Commissione e ricorda che era già stato espresso parere contrario, per mancanza di copertura, da parte della 5^a Commissione.

Il seguito dell'esame viene quindi rinviato.

Conversione in legge del decreto-legge 2 marzo 1989, n. 66, recante disposizioni urgenti in materia di autonomia impositiva degli enti locali e di finanza locale (1621)

(Esame e rinvio)

Il presidente De Cinque avverte che si può dare inizio all'esame del disegno di legge n. 1621, pur con la riserva di un'eventuale sospensiva nel caso venisse avanzata la richiesta ai sensi dell'articolo 78 comma 3 del Regolamento.

Il senatore Favilla riferisce sul provvedimento, chiarendo anzitutto che esso si compone di quattro parti aventi contenuti ben distinti.

Il titolo I, diretto alla istituzione dell'imposta comunale per l'esercizio di imprese e di arti e professioni, presenta un carattere fortemente innovativo: si conferisce alle autonomie locali un nuovo potere impositivo, come da tempo veniva richiesto in tutto il Paese, e negli ambienti politici.

Il nuovo tributo - prosegue l'oratore - ha ora il carattere di imposta (diversamente da quello che era stato proposto nella passata legislatura) e colpisce, sulla base di criteri assai pratici, gli immobili utilizzati per attività economiche, in modo da avere un solido punto di riferimento territoriale per quanto attiene all'accertamento del tributo. I soggetti obbligati all'imposta sono desunti formalmente sulla base delle partite IVA, ma in realtà l'elemento determinante è costituito dal bene immobile, che ovviamente è situato nel territorio di un determinato comune, togliendo così ogni dubbio circa la titolarità del diritto impositivo. Dopo aver illustrato brevemente la configurazione della materia imponibile, che avviene sulla base delle superfici degli immobili e delle attività per le quali essi sono strumentali, il relatore Favilla osserva che l'autonomia effettivamente conferita ai comuni appare alquanto limitata, diversamente da come sembrerebbe leggendo le dichiarazioni del Governo. L'imposta, comunque, presenta un impianto assai semplice ed è destinata a fornire un gettito di 1.950 miliardi sulla base delle aliquote minime e di 3.900 miliardi sulla base delle aliquote massime.

Il nuovo tributo persegue obiettivi che da tempo erano stati riconosciuti come validi in seno alla 6^a Commissione: autonomia finanziaria per i comuni ed elasticità delle loro entrate. Esso persegue inoltre l'obiettivo generale dell'auspicato spostamento dell'imposizione tributaria dal comparto delle dirette a quello delle indirette. La nuova imposta presenta, per altro, anche aspetti negativi, che sono stati sottolineati specialmente da parte dell'artigianato, ma anche dagli imprenditori in genere: è stato obiettato che la mancanza di un riferimento al valore aggiunto dell'azienda toglie un collegamento realistico con le reali capacità contributive. A tale riguardo il relatore osserva che l'ipotizzare un collegamento con il valore aggiunto porterebbe il legislatore su un terreno assai arduo; anche un semplice

collegamento con il fatturato delle aziende sarebbe assai difficoltoso, costringendo i comuni a modificare continuamente i ruoli, di anno in anno, a causa delle oscillazioni del fatturato; inoltre, si tratta di un elemento che cade facilmente in contenzioso, per cui non è accertabile, spesso, in tempi brevi, rispetto all'esercizio tributario contemplato. Il relatore osserva inoltre che il far capo unicamente agli immobili strumentali per le attività produttive restringe, indubbiamente, la base impositiva in misura notevole, con conseguenti sperequazioni fra comuni anche limitrofi. Vi sono poi difficoltà per quanto attiene alle posizioni iniziali degli scaglioni: occorrerebbe, probabilmente, istituire uno scaglione aggiuntivo nella seconda classe. Il relatore si sofferma quindi a chiarire le notevoli difficoltà che presenta l'applicazione della nuova imposta ai venditori ambulanti: è chiaro che il criterio del domicilio fiscale non è opportuno, potendo essere trasferito facilmente in un comune che applichi l'aliquota più bassa. Anche per quanto attiene alle attività stagionali - precisa il relatore - la norma relativa (articolo 1, comma 6) appare tale da rendere possibili abusi. Osserva infine, riguardo sempre alla nuova imposta, che il termine di deliberazione iniziale per i comuni (articolo 2, comma 4) appare troppo ristretto.

Passando a considerare il titolo II, il senatore Favilla si sofferma brevemente sugli inconvenienti derivanti, per le finanze comunali, dal nuovo sistema di imposizione forfettaria del registro, e quindi dell'INVIM: particolarmente i piccoli comuni hanno subito un notevole calo delle loro entrate nella voce INVIM.

In materia di tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi, il relatore osserva che viene compiuto un passo avanti nel passaggio di questo tributo dalla natura di tassa a quella di imposta, poichè l'inclusione, a carico di questo tributo, delle spese per la pulizia delle strade, deve essere riferita ovviamente alla collettività anzichè ai singoli cittadini tassati. Sussiste, tuttavia, il notevole inconveniente, per gli imprenditori industriali, di dover subire un doppio onere, dato che il servizio di smaltimento pubblico non è utilizzabile per le sostanze per lo più nocive che costituiscono i loro scarichi, sostanze per lo smaltimento delle quali essi debbono sopportare, oltre alla tassa, un'ulteriore spesa. Il relatore lamenta poi che le rettifiche di tale tributo vengono effettuate dai Comuni in maniera affrettata, cosicchè si assiste spesso al raddoppio ingiustificato di singole tariffe. Osserva, infine, che la disposizione di cui all'articolo 8, comma 5, pur venendo incontro all'esigenza, sostenuta in Parlamento, di tutelare i coltivatori dei fondi rustici, è stata formulata in modo da giovare, senza giustificazione, anche ai cittadini che hanno la loro abitazione negli stessi fondi rustici.

Il senatore Favilla osserva infine, sempre riguardo al titolo II, che l'articolo 9, comma 4, fa carico ai comuni di operazioni contabili, (per le quote di ammortamento inerenti al servizio degli acquedotti) che difficilmente possono essere alla portata della maggior parte delle amministrazioni comunali.

Passando a considerare il titolo III del provvedimento, il senatore Favilla osserva preliminarmente che con esso viene compiuto un ulteriore notevole spostamento di somme dal trasferimento ordinario a quello perequativo. Vi sono però alcuni punti dell'articolato che, sotto questo aspetto, richiederanno ulteriori chiarimenti; nella sostanza tuttavia appare chiaro che la somma di 875 miliardi di cui al decreto-legge n. 511 del 1988 è stata spostata e consolidata nel fondo perequativo. I comuni, in definitiva, avranno un

beneficio di 1.750 miliardi dalla nuova imposta (dato che il 10 per cento del gettito è devoluto alle province e a coprire l'ex imposta di soggiorno), tuttavia da tale cifra deve essere detratta una parte assai notevole, devoluta al fondo perequativo.

Si può desumere che il sistema delle autonomie locali, nel suo complesso, non ha subito tale decurtazione, tenendo conto del fondo perequativo e considerato che la cifra di 1.750 miliardi supera l'incremento che dovrebbe avere il trasferimento ordinario per l'inflazione. Tuttavia, se dal sistema nel suo complesso si passa a considerare i singoli comuni, si può presumere che alcuni di essi non avranno pressochè alcun gettito dalla nuova imposta, e quindi subiranno la decurtazione interamente, salvo l'eventuale contributo dal fondo perequativo, contributo che può essere notevolmente inferiore alla decurtazione subita. Sembra opportuno quindi, osserva il senatore Favilla, stabilire una norma di protezione per questi comuni di modeste dimensioni (particolarmente nelle zone di montagna e di collina) nel cui territorio si svolgono scarsissime attività rientranti nella base imponibile della nuova imposta. D'altra parte, molti grossi centri ricaveranno un notevole gettito dalla nuova imposta, ed avranno in più i contributi dal fondo perequativo.

Il senatore Favilla osserva poi che la struttura dei fondi, stabilita con gli articoli 12 e seguenti del decreto, appare assai complessa e tale quindi da rendere difficile la verifica dell'effettiva attribuzione a questi fondi di tutte le somme dovute: sembrerebbe opportuna una semplificazione, che riducesse i fondi a due soltanto, quello ordinario e quello perequativo. Osserva infine, sempre riguardo al titolo III, che all'articolo 21, comma 3, si dà per scontata la conversione in legge senza modifiche del decreto-legge 2 marzo 1989, n. 65, cosa che appare poco corretta da parte del legislatore.

Passando a considerare il titolo IV del provvedimento, il relatore osserva che i comuni effettivamente in disavanzo sono assai più numerosi di quelli ufficialmente considerati come dissestati dal Governo nella relazione introduttiva al disegno di legge n. 1621. Si tratta, inoltre, di disavanzi assai prossimi al dissesto, dato che non hanno, per lo più, radice in determinati eventi del passato, bensì in situazioni tuttora in essere e che presumibilmente si protrarranno nel futuro. Nella gestione dei servizi le amministrazioni locali sono sottoposte a pressioni notevoli da parte dei cittadini amministrati, pressioni che hanno riflesso anche in sede politica-elettorale. Ad avviso del senatore Favilla sarebbe assai opportuno che le leggi dello Stato, che determinano l'istituzione o la gestione dei diversi servizi pubblici ponessero barriere invalicabili all'aumentare o al proliferare dei costi inerenti a detti servizi, in modo da dare salda copertura di legge alle determinazioni restrittive degli amministratori locali i quali, altrimenti, sono costretti a cedere a continue espansioni dei costi di detti servizi, per integrazioni e miglioramenti che d'altra parte, in sè stessi, apparirebbero giustificati e ragionevoli.

Il senatore Favilla, concludendo sul titolo IV, nonchè la sua relazione complessivamente, prospetta l'opportunità di uno stralcio del titolo stesso, per una ulteriore più approfondita disamina delle cause del fenomeno dei dissesti, e dei possibili rimedi.

Il senatore Triglia afferma che lo stralcio del titolo IV non sembra opportuno, in presenza di numerosissimi disavanzi, assai rilevanti, in comuni anche di modeste dimensioni. Fa presente poi che i dati del consuntivo (sui

quali sono basate le valutazioni circa i dissesti), non possono essere alterati da artifici contabili in quanto i relativi certificati devono corrispondere ai conti dei rispettivi tesorieri comunali. Tali certificati costituiscono quindi una solida base per valutare le posizioni di disavanzo dei comuni, a meno che, come da qualche parte si sospetta, vi siano molti certificati non veritieri: un'ipotesi realmente assai preoccupante, di fronte alla quale occorre richiamare alle loro responsabilità i funzionari delle amministrazioni comunali.

Il senatore Triglia ribadisce la necessità che il Governo fornisca dati compiuti e precisi sui disavanzi, e, fra essi, sulle situazioni di vero dissesto, compilati sulla base dei certificati; il Governo deve inoltre riferire quale dimensione abbia il fenomeno dei certificati non veritieri.

Il sottosegretario Fausti, rispondendo alle dichiarazioni del senatore Triglia, informa che il Ministero dell'interno sta preparando una circolare, redatta in termini precisi e rigorosi, diretta ai funzionari delle amministrazioni comunali, nella quale si prospettano le loro responsabilità. Fa presente inoltre che è in corso di approntamento un sistema perfezionato di verifica dei dati con lettura ottica, che consentirà di saperne molto di più in proposito. Il sottosegretario dichiara che, tuttavia, vi è indubbiamente una preoccupazione riguardo alla veridicità delle certificazioni: egli fornirà dati precisi, specialmente per i comuni al di sotto dei 5.000 abitanti.

Il sottosegretario aggiunge che verrà effettuata una campionatura dei dati disponibili sulla base delle tipologie che presentano i diversi fenomeni patologici, precisa infine che anche comuni di rilevanti dimensioni si trovano in serie difficoltà, prevalentemente a causa di eccessivi oneri per il personale.

Il senatore Brina osserva che l'andamento evolutivo, negli ultimi anni, del trasferimento ordinario e di quello perequativo presenta alcuni lati oscuri (unitamente al trasferimento per l'ammortamento dei mutui): è necessario quindi che il Governo fornisca chiarimenti. In relazione al tema dei dissesti, che è stato sollevato dal relatore, dal senatore Triglia e dal sottosegretario Fausti, il senatore Brina osserva che molti dissesti dipendono dalla ristrettezza dei trasferimenti erariali in anni passati, cosicché appare evidente la necessità di dare un qualche respiro alle amministrazioni locali, nella fase di passaggio, che esse stanno attraversando, verso l'autonomia impositiva.

Il presidente De Cinque avverte che il seguito dell'esame, per il proseguimento della discussione generale e la presentazione degli emendamenti, non potrà aver luogo nella giornata di domani, dati i molti e notevoli argomenti che sono all'ordine del giorno della Commissione. È possibile tuttavia - informa il Presidente - che venga data una deroga alla esclusione di sedute delle Commissioni nella mattinata di giovedì, in considerazione della mole di lavoro da compiere per l'esame del disegno di legge n. 1621 e dell'estrema ristrettezza del tempo effettivamente disponibile per l'esame stesso.

Il seguito dell'esame è pertanto rinviato.

La seduta termina alle ore 20.