

**La seduta comincia alle 14,35.**

*(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).*

**Sulla pubblicità dei lavori.**

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso impianti audiovisivi a circuito chiuso.

*(Così rimane stabilito).*

**Audizione dei rappresentanti della Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla riforma del sistema fiscale statale, l'audizione dei rappresentanti della Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome.

Saluto i nostri ospiti, gli assessori Colozzi e Agnesod, che rappresentano la Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome, a cui rivolgo un sentito ringraziamento per aver accolto l'invito della Commissione.

Do la parola ai nostri ospiti.

ROMANO COLOZZI, *Assessore al bilancio della Regione Lombardia*. Signor presidente, innanzitutto vorrei sottolineare che la nostra delegazione è composta, oltre che dal sottoscritto, anche dall'assessore della Valle d'Aosta Gino Agnesod — perché, per evidenti motivi, abbiamo voluto che fosse presente anche un rappresen-

tante delle regioni a statuto speciale — e da alcuni dei tecnici che assistono la Conferenza nel settore fiscale.

Inoltre, per correttezza istituzionale, devo precisare che questa audizione è stata convocata in un arco temporale che non ha consentito ai presidenti delle regioni e delle province autonome di esaminare il documento che oggi illustreremo, che tuttavia ha registrato il consenso unanime degli assessori al bilancio di tutte le regioni.

I presidenti visioneranno domani tale documento al fine di renderlo ufficiale e, quindi, di trasmetterlo alla Commissione e abbiamo ritenuto di non richiedere un rinvio di questa audizione non ritenendo che la versione ufficiale e definitiva del documento recherà variazioni significative.

Illustrerò pertanto i punti principali di questo documento, nel quale viene espresso un giudizio sostanzialmente positivo sul disegno di legge governativo, che riteniamo vada incontro ad una serie di esigenze molto sentite, quali la semplificazione e la riduzione dell'imposizione fiscale, per mettere a punto un sistema fiscale equo, semplice, trasparente ed efficace che non rappresenti un peso per l'economia ed i cittadini, ma un volano e un incentivo per lo sviluppo del paese. Abbiamo poi messo in luce alcuni aspetti che riteniamo positivi.

Innanzitutto, la nuova imposta sul reddito è costruita su un meccanismo semplice e con regole sostanzialmente chiare, e va nella direzione di attenuare il fenomeno della doppia imposizione, di applicare il tributo nel solo momento in cui il guadagno di capitale è effettivamente realizzato con un miglioramento del rapporto di collaborazione tra fisco e contribuente.

In secondo luogo ci è parso significativo che la disciplina sul reddito delle società semplifichi il sistema di imposizione, tenda a incrementare l'efficienza dell'impresa e aumenti la competitività del nostro ordinamento fiscale con quello dei paesi più evoluti.

Infine, anche nella riforma dell'IVA, che si pone l'obiettivo di avvicinare la struttura dell'imposta a quella propria e tipica di un'imposta sui consumi, incidendo sostanzialmente sul sistema di indetraibilità e insistendo sulla necessità di un coordinamento con il sistema delle accise, vi sono elementi che lasciano intravedere la possibilità di effetti virtuosi.

Dopo aver citato questi aspetti, che riteniamo positivi, riteniamo giusto esporre una serie di osservazioni, che rappresentano in alcuni punti delle critiche, ma soprattutto delle preoccupazioni, perché, trattandosi di una legge che dovrà delegare il Governo ad emanare strumenti attuativi, ci pare che sia formulata in modo tale da poter avere esiti ambivalenti. Tali preoccupazioni rappresentano, quindi, il nostro desiderio che sia il passaggio parlamentare sia poi l'attuazione governativa vadano nella direzione auspicata.

La prima preoccupazione che segnaliamo riguarda la relazione che accompagna il progetto ed il suo intendimento politico. Il ministro dell'economia e delle finanze Tremonti, dinanzi alla Conferenza Stato-regioni, ha affermato che questo atto rappresenta un'attuazione di quel potere che il nuovo titolo V della Costituzione attribuisce come competenza esclusiva allo Stato in materia di fiscalità generale e, in tal caso, noi non avremo ovviamente nulla da eccepire.

Però dobbiamo dire che, analizzando il testo in alcune parti — citate nel documento che abbiamo predisposto — e, soprattutto, la relazione che lo accompagna, risulta evidente che questo provvedimento si incrocia in più parti e in modo molto significativo, non con la fiscalità generale, ma con la questione del federalismo fi-

scale: è su questo che noi vogliamo richiamare l'attenzione di questa Commissione, del relatore e dell'intero Parlamento.

Sul piano del metodo, infatti, è ovvio che da quell'assunto che ho citato prima, cioè che è un atto di competenza dello Stato, ne è derivato che le regioni e, credo, anche il sistema delle autonomie non hanno avuto nessun livello di coinvolgimento nell'elaborazione di questo testo, come invece accade di solito per i provvedimenti che intervengono su materie concorrenti.

È ovvio, quindi, che se a livello di metodo viene recepita la nostra valutazione, secondo cui vi è una sovrapposizione con la competenza delle regioni, allora noi desidereremmo che ci fosse una interlocuzione con il Governo e, più approfonditamente, con il Parlamento nel prosieguo dell'esame del testo, per poter entrare nel merito di molte questioni.

Nel merito osserviamo che questo disegno di legge interviene molto pesantemente sulle imposte che rappresentano sostanzialmente l'unica forma di finanziamento del sistema delle regioni o, comunque, quella preponderante.

Crediamo, quindi, che riguardo al testo definitivo, in ogni caso, si dovrebbe raggiungere un'intesa almeno su un punto, cioè che vengano assicurate fonti di entrate alternative a quelle esistenti capaci di mantenere, perlomeno, gli attuali livelli di autonomia impositiva e finanziaria delle regioni.

Insieme al documento ufficiale, faremo pervenire anche un documento *a latere* — apro questa parentesi, perché mi sembra opportuno — che dimostra, anche mediante cifre facilmente verificabili, come si possa sfatare il luogo comune, che sta cominciando ad avere un certo credito nel paese e forse anche nelle istituzioni, secondo cui le regioni hanno bilanci e risorse che consentono di agire con un discreto agio e mantengono anche un discreto livello di sperpero.

Noi possiamo documentare che, invece, allo stato attuale le regioni si trovano in una condizione — basti pensare solamente al vincolo imposto dall'ultima legge finan-

ziaria all'aumento delle spese correnti nel limite del 4,5 per cento rispetto alle spese impegnate del 2000, mentre ai comuni è stato riconosciuto un ampliamento al 6 per cento — che rischia di irrigidire i bilanci, al punto da consentirne la chiusura solo a prezzo di tagliare non sprechi o disservizi, ma servizi che noi riteniamo essenziali per le imprese ed i cittadini.

Per quanto attiene al contenuto, osserviamo che le manovre sull'addizionale regionale all'IRPEF e sull'IRAP, varate da molte regioni a valere dal 2002, vengono profondamente intaccate dall'ipotizzata manovra statale, qualora fosse vero che la trasformazione delle attuali detrazioni in deduzioni possa vedere la luce già nel corso di quest'anno e rimanendo confermata per il 2003, invece, la data di avvio dell'intera riforma fiscale.

Facciamo notare che questa eterogeneità temporale dei due interventi creerebbe di fatto, quantomeno per il 2002, un problema notevole, perché noi, in base alla legge dello Stato n. 405 del 2002, siamo stati costretti a ripianare, ad esempio, i disavanzi sanitari con queste manovre fiscali, che sono le uniche che ci sono consentite dall'attuale autonomia finanziaria.

Se l'intervento sull'IRAP e sull'IVA cambiasse i termini e la base impositiva, è ovvio che noi ci troveremmo nella situazione di uno sbilancio non copribile con altri strumenti, perché, come tutti sanno, le regioni non dispongono di altre leve oltre a quelle descritte.

Non mi fermo su tutti i punti perché penso che la Commissione potrà analizzare il documento definitivo, però vogliamo sottolineare, ad esempio, l'intervento radicale sull'IRAP, di cui ci sembra che venga quasi negata completamente la natura di imposta regionale, ponendola sullo stesso piano delle altre imposte statali, scardinando di fatto il vigente sistema di federalismo fiscale, senza sostituirlo con nulla, perché — come dicevo — la soluzione del problema dell'assetto del federalismo fiscale è stata rimandata ad un secondo passaggio legislativo.

In questo senso le regioni osservano che il provvedimento contraddice, anziché attuarlo, l'impianto del nuovo articolo 119 della Costituzione.

Sostanzialmente il disegno di legge delega prevede la graduale eliminazione dell'IRAP, con prioritaria esclusione dalla base imponibile del costo del lavoro; ciò avrebbe sicuramente un effetto dirompente sull'attuale sistema.

Un altro aspetto su cui richiamiamo l'attenzione, sempre con riferimento all'articolo 119 della Costituzione, è che questo disegno di legge, in parte nell'articolato, ma soprattutto nella relazione introduttiva, come strumento per il finanziamento delle regioni, oltre che di compartecipazioni, parla anche di trasferimenti. Questo termine è ormai desueto nei rapporti tra Stato e regioni; il decreto legislativo n. 56 del 2000 ha sicuramente fatto un salto in avanti e il termine non più previsto anche nella nuova formulazione dell'articolo 119 della Costituzione, che prevede invece altre quattro possibili tipologie di rapporti fra realtà statale e realtà regionale; si rischia quindi di registrare una regressione rispetto al decreto legislativo n. 56 del 2000 sul federalismo fiscale.

Riteniamo, pertanto — ferma restando la positività dell'impianto complessivo della riforma per i motivi detti prima — che occorrerebbe operare almeno un aggancio con la riforma più generale in tema di federalismo fiscale.

Infatti, l'impostazione teorica, che immagina questi due momenti come totalmente separati l'uno dall'altro, rischia di rivelarsi una semplice astrazione.

Inoltre, la riforma non contiene un altro aspetto, che invece riteniamo qualificante per un nuovo rapporto ed un nuovo sistema fiscale: non contiene cioè alcune ipotesi di decentramento del prelievo fiscale tributario. Come è stato infatti detto più volte in altre occasioni, a nostro avviso è necessario il decentramento del prelievo ed esso deve presupporre, ovviamente, una stretta cooperazione fra i diversi livelli di governo e si può realizzare soltanto se i comuni, le province, le regioni

e lo Stato assumono le loro decisioni in modo paritetico, rispettando quindi le rispettive competenze e le rispettive funzioni.

Infine vorremmo rivolgere un auspicio con riferimento all'articolo 10 del disegno di legge delega, che prevede l'istituzione di una Commissione parlamentare bicamerale, chiamata poi ad esprimersi sugli schemi dei decreti attuativi della delega. Abbiamo peraltro appreso dalla stampa che sembra sia intenzione del relatore presentare al riguardo un emendamento che preveda invece non l'istituzione di tale Commissione bicamerale, bensì l'esame congiunto da parte delle due Commissioni competenti di Camera e Senato.

Non so se questa notizia apparsa sulla stampa corrisponda al vero, ma in entrambi i casi, e per le ragioni dette sopra, il nostro auspicio è che si possa individuare una modalità, rispettosa delle prerogative del Parlamento (che ovviamente non vogliamo ledere in nessun modo), ma che al tempo stesso, in analogia con quanto ad esempio previsto dall'articolo 11 della riforma costituzionale, possa prevedere qualche forma di coinvolgimento anche degli altri soggetti di questo nuovo sistema tributario, che a nostro avviso vede con questo disegno di legge l'inizio della sua definizione.

GINO AGNESOD, *Assessore al bilancio della regione autonoma Valle d'Aosta*. Nella nostra relazione, depositata agli atti della Commissione, abbiamo voluto inserire un paragrafo appositamente dedicato alle autonomie speciali, al fine di salvaguardarne l'impianto finanziario. Ci sono infatti degli oneri che ricadono completamente a carico delle autonomie speciali e quindi sulle competenze a cui esse devono far fronte. Con la modifica di alcune aliquote, infatti, il rischio è quello di non avere le risorse per poter coprire i nostri bilanci.

Questo è il senso dell'inserimento nella relazione di tale paragrafo, proprio con l'obiettivo di chiedere il mantenimento della garanzia dell'impianto finanziario delle regioni a statuto speciale, nonché delle province autonome.

PRESIDENTE. Ringrazio gli assessori Colozzi e Agnesod per il loro intervento introduttivo.

Do ora la parola ai colleghi che volessero intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

GIORGIO BENVENUTO. Sono molto grato per la loro esposizione, perché attribuiamo molta importanza a questo incontro, in quanto nel corso delle audizioni svoltesi nell'ambito della presente indagine conoscitiva sono state sollevate moltissime preoccupazioni, dalla gran parte dei soggetti auditi, su quella che sembra essere una grossa carenza della legge delega al nostro esame.

Anche se, infatti, la proposta di delega si riferisce all'ordinamento fiscale statale, a mio avviso non tiene conto dei cambiamenti che sono intervenuti soprattutto a seguito delle ultime modifiche costituzionali in tema di autonomie locali; manca anche una attenta valutazione dei meccanismi di finanziamento di talune situazioni specifiche riguardanti alcune regioni del nostro paese.

In particolare, una forte preoccupazione è stata sollevata riguardo al problema delle addizionali, così come grande preoccupazione è stata rivolta anche alla questione dell'IRAP.

Chiederei, se possibile, ai nostri ospiti di far pervenire alla Commissione un quadro complessivo delle addizionali all'IRAP e delle addizionali all'IRPEF adottate dalle regioni.

Oltre a ciò, vorrei avere da voi anche indicazioni più precise su alcuni aspetti. Innanzitutto, con riferimento all'IRPEF, la trasformazione delle detrazioni in deduzioni. Al di là della riduzione del prelievo che si immagina di realizzare nel passaggio dall'IRPEF all'IRE, la trasformazione delle detrazioni in deduzioni abbatte il totale sulla base del quale si realizzano le operazioni di compartecipazione e lo fa, presumibilmente, in maniera disforme tra le diverse regioni. Ciò perché probabilmente, almeno per come ci è stato detto, le deduzioni avranno maggiore effetto nelle regioni meridionali. Si pone così un

problema delicato, ed al riguardo vorrei sapere se abbiate qualche valutazione aggiuntiva e qualche indicazione da esporci; ci troviamo, infatti, di fronte ad una novità che rischia di avere un effetto fortemente distortivo sulla compartecipazione dell'IRPEF.

La seconda questione riguarda l'IRAP, come anche voi giustamente sottolineate. In questo caso ci troviamo di fronte ad una ulteriore modifica: nel documento di programmazione economica e finanziaria si affermava che l'IRAP sarebbe stata abolita, facendo fronte alle diverse esigenze tramite l'IRPEG; così facendo si indicava, quindi, una soluzione alternativa. Questa ipotesi, però, viene ora esclusa: si parla di una leggera riduzione per l'IRPEG ma per l'IRAP si lasciano intendere modifiche graduali: non si dovrebbe considerare la contribuzione sociale nella base imponibile (circa 8 mila miliardi); si parla di eliminare la parte relativa al costo del lavoro (qui la quota diventerebbe molto forte aggirandosi intorno ai 30 mila miliardi) ed infine si parla di una sua soppressione.

Siccome non vi sono altre operazioni e si immagina una riduzione di tutte le imposte, quindi un riordino anche dell'IVA e delle accise, non riesco a capire come si risolva il problema di colmare il « buco » che si creerebbe con la graduale soppressione dell'IRAP. Come si pensa di far fronte alla situazione che si determinerebbe per il ricorso ai trasferimenti in luogo delle compartecipazioni (quindi con una somma che verrebbe meno) in aggiunta alla diminuzione delle entrate complessive dell'IRE?

La mia impressione è che l'indicazione sui trasferimenti non sia casuale e ciò rappresenterebbe effettivamente un grosso passo indietro su tutte le discussioni e le decisioni che vi sono state al riguardo. Stiamo incontrando i rappresentanti delle regioni, poi incontreremo quelli delle province e dei comuni, ed anche a loro chiederò chiarimenti in merito a quanto si dice sull'abolizione della tassa sulla RC

auto: non capisco come si intenda sostituirla, visto che questa imposta è il cuore del finanziamento delle province.

Mi domando, inoltre, come si risolva anche un altro problema; in passato con le regioni abbiamo incontrato difficoltà in relazione ai contratti della sanità. Il contratto del pubblico impiego (che non contesto, perché provenendo dal sindacato lo considero un contratto importante) è stato appena siglato ma con i vincoli imposti alle regioni sugli aumenti delle spese rispetto al 2000 come si pensa di far fronte alla situazione che si creerebbe? Vi trovate infatti in una condizione per cui si diminuiscono le tasse e non vi sono possibilità di compartecipazione. Rimane oscuro, allora, come il problema possa essere affrontato adeguatamente. A parte la ragionevole richiesta di essere ascoltati, avete delle proposte per delle modifiche rispetto a questo impianto, di cui la Commissione possa tenere conto? Si tratta di un problema non facilmente risolvibile perché con tale impostazione si rimette pesantemente in discussione il meccanismo non solo dal punto di vista statale, ma anche per le implicazioni verso l'autonomia impositiva degli enti locali.

MARCO STRADIOTTO. Le audizioni che svolgeremo oggi sono molto importanti. È ovvio che quando si parla di riduzione e semplificazione delle tasse dalle varie categorie non possano non giungere pareri positivi; già voi, ovviamente, vi muovete in questa direzione. Ciò si rileva dalla premessa nella quale esprime valutazioni positive su cui siamo tutti d'accordo. Però voi dovete erogare dei servizi ed avete dei bilanci da rispettare, e su ciò vorrei sapere quale sia la vostra posizione. La delega, così come è stata presentata, sembra più un manifesto politico perché, a parte alcuni principi non specifica taluni argomenti.

Stimiamo che questa riforma comporterà minori entrate per un ammontare di circa 100 mila miliardi. Di conseguenza, le risorse per regioni e comuni saranno sicuramente inferiori, a meno che non si pensi a delle tassazioni aggiuntive nel qual

caso verrebbe meno la semplificazione di cui si è parlato.

Le variazioni degli scaglioni e delle deduzioni modificherebbero le entrate per le regioni che detengono l'addizionale IRPEF. Vi è poi il tema della modifica del titolo V della Costituzione, riforma che ha rappresentato l'occasione per fare qualcosa; ma l'accelerazione impressa dal Governo in questa fase senza coinvolgere le regioni e gli enti locali credo che rappresenti, effettivamente, un problema. Già nel bilancio di quest'anno molte regioni, per non tagliare i servizi, hanno dovuto incrementare le addizionali, aumentare la tassa sul bollo e alcune hanno aumentato l'IRAP. Ritengo che la riforma abbia rappresentato un'occasione per affrontare il tema del federalismo fiscale che poteva, a nostro avviso, basarsi principalmente sulla compartecipazione IRPEF e non sulle addizionali. Vorremmo capire da voi se, proprio in considerazione della riforma del titolo V Costituzione, intendiate andare incontro a qualche forzatura nelle trattative con il Governo.

Rispetto a ciò, siamo certi che se, attraverso il federalismo fiscale, si riesce ad avvicinare il luogo in cui avviene il prelievo fiscale a quello in cui i soldi vengono realmente spesi, il controllo sulla spesa, sugli eventuali sprechi e sull'efficienza delle regioni e dei comuni — o qualsiasi altro ente pubblico — lo compierà direttamente il cittadino. Ciò significa un risparmio di risorse; esistono, infatti, regioni e comuni più virtuosi ed altri più spreconi. Poiché avete la possibilità di valutare se questa delega sia costituzionale, proprio in conseguenza del nuovo titolo V della Costituzione, vi chiedo: intendete far valere questa possibilità, oppure accettate che, tranquillamente e senza alcuna trattativa, si arrivi a questa riforma fiscale che, però, doveva assolutamente coinvolgere regioni e comuni?

**PRESIDENTE.** Avete parlato di un decentramento del prelievo fiscale. Cosa intendete dire esattamente? Vi riferite a tributi propri, ad accertamenti propri o alla sola riscossione?

**ROMANO COLOZZI, Assessore al bilancio della regione Lombardia.** Alcune delle domande poste hanno un tasso di politicità evidente, e quindi mi permetto di ribadire quanto affermato in premessa, non per evadere delle risposte ma per correttezza dal momento che il luogo tipico della valutazione politica è la Conferenza dei presidenti, che si riunirà domani; è in quella sede che tale valutazione verrà compiuta: vedremo poi se sarà unitaria o meno.

Per il momento, posso dire che probabilmente proporremo — non lo abbiamo fatto oggi perché non ci sembrava né il momento né il luogo — alcune modifiche relative ad aspetti che riteniamo indifferibili, affinché questa riforma non sia in violazione del nuovo impianto costituzionale in tema di autonomie locali. Siamo infatti in attesa di risposte a nostri quesiti — che forse avremo domani in occasione della Conferenza unificata —, in base alle quali potremo effettuare la valutazione dei passaggi successivi.

Ad ogni modo, di fronte a possibili violazioni delle competenze regionali stabilite dal nuovo titolo V della seconda parte della Costituzione, i presidenti delle regioni hanno deciso di utilizzare lo strumento del ricorso alla Corte costituzionale come *extrema ratio* (peraltro, alcune regioni hanno già avviato una serie di ricorsi alla Corte per provvedimenti governativi o per leggi approvate dal Parlamento).

Trattandosi del problema politico-istituzionale più rilevante in questo momento, non ci sembrerebbe giusto — e mi sembra che anche la relazione del presidente della Corte costituzionale, Ruperto, vada in questa direzione — delegare alla Corte un compito che forse non le è proprio. Se infatti ci ponessimo nell'ottica in base alla quale, ogni volta che si ritiene vi sia stata una violazione di qualche aspetto della riforma costituzionale in tema regionale, si ricorre alla Corte, nel giro di pochissimo tempo, di fatto, avremmo un assetto istituzionale reale (cioè al di là di ciò che è scritto) disegnato dalla Corte e non dal Parlamento o dai consigli regionali, provinciali e comunali.

Con riferimento alle osservazioni dell'onorevole Benvenuto, che in gran parte condividiamo, vorrei dire che non siamo entrati nel dettaglio perché ci aspettiamo che il Governo e il Parlamento inseriscano ciò che, a nostro avviso, manca in questa riforma, e cioè quella sorta di cerniera rispetto ad altri provvedimenti (riguardanti più da vicino le autonomie locali), che completerebbero così il quadro.

Non chiediamo, quindi, di riscrivere il disegno di legge delega, pur essendoci alcuni aspetti poco chiari, che dovranno essere chiariti in sede di dibattito parlamentare e poi con l'attuazione della delega; piuttosto chiediamo di prevedere una cerniera con quanto ci compete più da vicino.

**PRESIDENTE.** Mi scusi, dottor Colozzi, vorrei capire se state proponendo di inserire nel disegno di legge delega delle norme di raccordo che fungano da cerniera con la normativa sulle autonomie locali oppure, come risulta dal vostro appunto, chiedete di stralciare la parte del provvedimento che riguarda la riforma dell'IRAP.

**ROMANO COLOZZI, Assessore al bilancio della regione Lombardia.** Mi riferisco allo stralcio della parte relativa all'IRAP oppure a norme di collegamento che risolvano il problema dell'eliminazione dell'unica imposta definita veramente regionale e quello dello sfasamento temporale. Infatti, da quanto apparso sulla stampa, l'intendimento che emerge è che certi provvedimenti esercitino i propri effetti a partire dal 2002; pertanto, se il cosiddetto federalismo fiscale entrasse in vigore dal 2003 ci sarebbe anche uno sfasamento temporale, che andrebbe evitato.

Tale aspetto è per noi di particolare interesse e, in effetti, a seconda della direzione che il dibattito prenderà in Parlamento, ci riserviamo anche di presentare proposte puntuali, eventualmente emendative del testo del disegno di legge, che faremo pervenire al Parlamento.

Quanto alla richiesta di poter avere un quadro completo delle manovre fiscali

messe in atto dalle regioni, ci impegniamo a fornirlo alla Commissione quanto prima.

Infine, posso dire al presidente che il decentramento del prelievo lo intendiamo in due direzioni. In primo luogo, anche alla luce di quanto statuisce l'articolo 119 della Costituzione, crediamo si debba andare nella direzione di tributi regionali propri, e questo è sicuramente l'aspetto più innovativo sul quale dovremo lavorare.

In secondo luogo, con riferimento ai tributi sui quali c'è una compartecipazione (se tale meccanismo rimarrà in vigore), stiamo lavorando anche adesso per cercare uno stretto raccordo con le agenzie fiscali che operano sul territorio, chiedendo che vengano trasformate in centri di servizi regionali (come peraltro già proposto dalla precedente commissione Gallo), in cui tutti gli attori istituzionali, su un piano paritetico, possano gestire e governare le rispettive competenze. Anche questo però, essendo un tema rilevante, lo abbiamo accennato in modo morbido, perché il nostro atteggiamento intende essere costruttivo e non invasivo delle competenze del Parlamento.

Poiché è già accaduto in passato, in altre circostanze, che alcune prese di posizione da parte delle regioni, per un fraintendimento, sono state lette come un voler dettare il compito ad altri livelli istituzionali, ci siamo quindi limitati ad evidenziare dei possibili punti di riflessione, sui quali, non a caso, abbiamo chiesto se si potesse trovare il modo di coinvolgere in modo stabile gli altri soggetti coinvolti nella riforma, finché questa non troverà piena attuazione.

**MARCO STRADIOTTO.** Mi soffermo sul tema delle tasse «regionali» perché non vorrei che, alla fine, il risultato fosse quello di non semplificare. Siamo d'accordo sulla necessità di una norma cerniera, di garanzia, però se vi saranno nuove tasse regionali, magari diverse da regione a regione, è evidente che si rischia di non ottenere gli obiettivi di semplificazione della riforma.

**SERGIO ROSSI.** Si è parlato della necessità di tributi di competenza regio-

nale; vi chiedo se preferireste che tale competenza fosse simile alle imposte indirette, quindi imposte sul reddito in uscita, o piuttosto alle imposte dirette, sul reddito in entrata, come ad esempio l'IRPEF.

Per quanto riguarda l'IRAP vi siete lamentati affermando che questa è un'imposta regionale, ma a me risulta che è l'addizionale, eventualmente, ad essere di competenza regionale; mi sembra invece che l'IRAP di base sia un'imposta statale, e poi in seguito venga ripartita alle regioni in base alle loro esigenze di spesa. Quindi il gettito dell'IRAP di una regione non rimane per intero a quella stessa regione.

Si è anche parlato, infine, del conflitto tra le regioni, gli enti locali ed il legislatore facendo riferimento agli eventuali e frequenti ricorsi alla Corte costituzionale. Visto che nel futuro vi saranno maggiori competenze per gli enti locali, chiedo se avvertite l'urgenza di rivedere la composizione della Corte costituzionale e se non vi sia l'esigenza della costituzione di una Camera delle regioni a maggior tutela degli enti locali.

GINO AGNESOD, *Assessore al bilancio della regione autonoma Valle d'Aosta*. In aggiunta a quanto affermato dal collega Colozzi, che condivido, posso dire che abbiamo la necessità di costruire questa legge insieme allo Stato, al Parlamento ed al Governo. Non possiamo ipotizzare una tassazione del 42 per cento sommandola alla tassazione delle regioni, perché evidentemente l'economia e lo sviluppo non ne beneficerebbero. Di qui sorge la necessità di diminuire il numero, semplificare e ridurre le imposte che pagano i cittadini e le imprese.

Vorrei fare l'esempio specifico della Valle d'Aosta, che negli ultimi anni ha subito sia una alluvione che l'ha devastata sia la chiusura del tunnel del Monte Bianco. Situazioni entrambe che l'hanno pesantemente colpita dal punto di vista economico, ma alle quali non corrisponderà un ulteriore aumento del livello di tassazione dei cittadini e delle imprese, perché ciò avrebbe significato una involu-

zione della nostra economia con conseguenze devastanti. Lo spazio di manovra a disposizione delle regioni dev'essere ampio affinché sia possibile far fronte localmente a tutti quegli eventi che possono avere conseguenze anche di natura economica. Dei correttivi di questo tipo possono essere assunti meglio a livello locale che nazionale. Va determinato subito quanto è di competenza della fiscalità generale e quanto di quella locale, perché non possiamo lasciare proseguire l'iter di un disegno di legge con conseguenze che non possiamo neanche immaginare.

RENATO GALEAZZI. Sono un po' meravigliato, e non lo dico per fare polemica politica, per questa estrema cautela; come se non si volesse disturbare il manovratore. Siamo in presenza di una riforma del sistema fiscale statale e si va incontro ad una caduta di entrate che sembrerebbe aggirarsi intorno ai 100 mila miliardi. La preoccupazione è che le regioni non siano garantite per la copertura di questo minor introito fiscale a livello nazionale. Se lo Stato si preoccupa adesso di scrivere la sua riforma, perché non redigere contemporaneamente anche una riforma che interessi le regioni e i comuni? Tutti auspichiamo un sistema semplice, trasparente, dove ognuno possa sapere dove vanno a finire i propri soldi. Abbiamo l'esempio degli Stati Uniti, dove semplicemente vi è una tassa delle città, una dello Stato e una federale.

Nell'ambito di questa riforma è necessario discutere delle garanzie per le entrate di comuni e regioni e per assicurare loro l'autonomia. Nella delega si prevede che entro due anni saranno emanati i decreti ma si ha l'impressione che ad ogni finanziaria il Governo farà un pezzettino di questa riforma, a seconda delle esigenze di bilancio. Quindi, direi che, di fatto, avremo una decisione sempre centralistica: il Governo deciderà, di volta in volta, tramite la legge finanziaria, cosa fare del fisco regionale e comunale.

Al di là delle cautele politiche, le regioni, a mio avviso, dovrebbero preoccuparsi perché si rischia di andare incontro

ad una tassazione aggiuntiva ed il calo delle tasse nazionali, di fatto, sarebbe annullato da una forte tassazione regionale (cosa che si sta già verificando). Su questo tema ritengo che si debba essere più precisi.

ROMANO COLOZZI, *Assessore al bilancio della Regione Lombardia*. Vorrei partire da quest'ultimo intervento; sicuramente il Parlamento e quindi le Commissioni parlamentari sono un ambito politico, per noi sono però un ambito istituzionale, tant'è vero che il documento che proponiamo è stato valutato positivamente dagli assessori e, lo ribadisco, anche da tutti i presenti, rappresentanti di regioni governate dal centrodestra e dal centrosinistra. Il nostro compito, nella conferenza dei presidenti, è cercare dei punti di convergenza sul piano istituzionale (anche se a volte ciò non riesce) e garantire la vita e lo sviluppo delle istituzioni che governiamo.

Mi permetterei di non condividere l'uso del termine « cautela », perché credo che qui abbiamo avanzato delle richieste molto precise. Abbiamo detto che la riforma fiscale deve essere organica, magari non contemporanea ma prevedendo delle cerniere o comunque dei punti di riferimento. Il motivo per cui stiamo facendo osservazioni più in termini problematici che con tono asseverativo è che questa è la prima volta che in Parlamento si tiene un'audizione dei rappresentanti delle regioni prima dell'incontro formale delle regioni con il Governo. Per cui capite che, a seconda delle risposte che domani il Governo ci fornirà, trarremo determinate conseguenze.

Ho affermato ciò in premessa proprio perché mi rendevo conto che di solito il Parlamento, almeno fino ad oggi, ha sempre ascoltato le regioni per sapere quale fosse la loro posizione definitiva ed ufficiale. Questa è la prima volta che ciò non avviene, forse solo per un ritardo nell'inserimento di quel punto nell'ordine del giorno della conferenza unificata.

Sugli altri aspetti, vorrei fare solo alcune precisazioni.

Sul fatto se siamo d'accordo o meno sulla presenza di una componente regionale nella Corte costituzionale, nonché sulla Camera delle regioni, vorrei far presente che il dibattito ancora in corso tra i presidenti delle regioni riguarda la tempistica di queste ulteriori riforme costituzionali. Perché già dalla precedente legislatura esiste un documento unitario presentato dalle regioni che chiede una componente regionale nella Corte costituzionale e la Camera delle regioni (peraltro credo che anche domani i presidenti delle regioni discuteranno in Conferenza di questo tema ribadendo tali aspetti).

Il discorso ancora aperto riguarda invece, come dicevo, la tempistica, in quanto questa si incrocia maggiormente con valutazioni politiche. Al riguardo, c'è qualcuno che condivide la strategia dei piccoli passi messa in atto dal Governo, rispetto a qualcun altro che invece sostiene che occorrerebbe effettuare un unico intervento, che completi il meccanismo istituzionale; si tratta pertanto di una valutazione politica che dipende da molti fattori. Il mio parere personale, per ciò che riguarda la regione Lombardia, si allinea sulla prima posizione, perché chiedere ad un Parlamento, in definitiva, di « suicidarsi » non è una richiesta politicamente concreta. Pertanto, se legassimo questo compimento a tutto il percorso, di fatto congeleremmo la situazione all'attuale titolo V, che per alcuni non è sufficiente.

Sul tipo di tassa regionale, e quindi sul rischio di confusione che potrebbe contrastare la direzione della semplificazione, mi limito a citare il nuovo articolo 119 della Costituzione che statuisce che le regioni stabiliscono ed applicano tributi ed entrate propri — è pertanto la stessa Costituzione a prevedere le forme precise di attuazione del federalismo fiscale —, in armonia con la Costituzione e nel coordinamento della finanza pubblica e poi dispongono di compartecipazioni riferibili al loro territorio. Per questo abbiamo detto che il metodo del trasferimento sarebbe, a nostro avviso, in contrasto con il dettato

costituzionale, oltre che con la prassi legislativa che si è venuta consolidando in questi ultimi anni.

Ad ogni modo, il tipo di tributo regionale preferibile dipende molto dalle scelte compiute a livello generale. Infatti, a seconda del tipo di tributi, nonché della base imponibile e dei soggetti che si colpiscono con la fiscalità generale, ne possono conseguire scelte differenti anche per i tributi locali. Per questo motivo chiediamo che venga comunque prefigurato, in questa legge delega, un qualche scenario, seppur molto generale.

GIOVANNI TESI, *Coordinamento inter-regionale finanza e bilancio della regione Lombardia*. Vorrei solo segnalare che l'IRAP, nel vigente ordinamento tributario delle regioni, rappresenta l'unica leva fiscale che conferisce alle regioni una discreta manovrabilità per le loro politiche economiche e finanziarie. Su un gettito complessivo, per le regioni a statuto ordinario, di circa 55 mila miliardi, le regioni hanno una manovrabilità (con l'1 per cento in più rispetto all'aliquota del 4,25 per cento) di oltre 10 mila miliardi.

Per tale motivo, qualora tale imposta venisse sostituita, occorrerebbe individuare, al fine di mantenere allo stesso livello il grado di autonomia e di manovrabilità delle entrate regionali, una base imponibile su cui le regioni potessero esprimere altrettante potenzialità di intervento.

Inoltre, sull'IRAP le regioni possono intervenire disciplinandola con proprie leggi, incidendo così anche nel contesto della disciplina del procedimento.

PRESIDENTE. Ringrazio i nostri ospiti per la loro disponibilità e per i loro interventi.

Vorrei solo far loro presente che, qualora la Conferenza dei presidenti delle regioni dovesse decidere di proporre modifiche al testo, dovrebbe farlo molto rapidamente, perché la Commissione procederà all'esame degli emendamenti a partire dalla prossima settimana.

Dichiaro conclusa l'audizione.

**La seduta, sospesa alle 15,30, è ripresa alle 15,35.**

**Audizione dei rappresentanti dell'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI).**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla riforma del sistema fiscale statale, l'audizione di rappresentanti dell'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI). Ringrazio i nostri ospiti per aver accolto il nostro invito e do la parola al dottor Agostinacchio per il suo intervento introduttivo.

PAOLO AGOSTINACCHIO, *Presidente del Consiglio nazionale dell'ANCI*. A nome degli ottomila sindaci che si riconoscono nell'azione dell'ANCI porgo il nostro saluto ed esprimo il ringraziamento per aver recepito un'istanza radicata nell'esigenza di rappresentare delle soluzioni che, nell'ottica del riequilibrio tra la politica generale del Governo e le esigenze di base, possano evitare dei disagi che oggi sussistono.

Nella relazione allegata al disegno di legge, in riferimento all'articolo 9, si legge che il tema dei rapporti dello Stato con le regioni e gli enti locali, nella dimensione fiscale e finanziaria, resta transitoriamente garantito dagli attuali meccanismi quantitativi e qualitativi di finanza locale, comunque, sul presupposto e nella prospettiva che il completamento e l'attuazione del processo di riforma costituzionale, iniziato con la novella costituita dal titolo V della parte seconda e da proseguire con la devoluzione, impegna insieme il Governo e gli altri soggetti del federalismo ad una parallela progressiva riforma dell'intero sistema di federalismo fiscale.

In tale relazione sembra recepito un dato, ossia la equiordinazione dei vari livelli istituzionali; la Repubblica cioè è composta dai comuni, dalle città metropolitane, dalle province, dalle regioni e dallo Stato. Se così è, la lettura dell'articolo 9, comma 4, solleva qualche perplessità sul piano ermeneutico. Il comma prevede che fino al completamento del pro-

cesso di riforma costituzionale restano garantiti in termini quantitativi e qualitativi gli attuali meccanismi di finanza locale (fin qui *nulla quaestio*). La norma stabilisce in particolare, che la progressiva riduzione dell'IRAP sarà compensata, di intesa con le regioni, da trasferimenti o da compartecipazioni. Restano salve eventuali anticipazioni del federalismo fiscale.

A questo punto ci domandiamo quale sia la sorte dell'IRPEF, dei tributi dei quali sono titolari i comuni e le varie autonomie locali. Credo che questo concetto vada chiarito perché sembrerebbe che l'unico interlocutore dello Stato sia la regione. In questa sede non intendiamo assumere posizioni « campanilistiche », però se rispettiamo le competenze delle regioni siamo anche attenti custodi delle prerogative dei comuni. Questo aspetto credo debba essere chiarito, così come ritengo che una riflessione vada svolta sulla Commissione che si intende varare che, lo ricordo, è una Commissione parlamentare. Ora questa « bicameralina » della quale si discute, vede la partecipazione delle autonomie ed è decisamente un passo importante sulla strada di una compiuta e concreta attuazione dei dettami del titolo V della Costituzione. Però il principio dovrebbe essere mutuato ad ogni livello, almeno quando sono in gioco problemi che riguardano la « periferia ». Usiamo impropriamente il termine periferia perché il concetto è stato espunto dalla normativa attualmente vigente. Quindi si tratta di preoccupazioni di carattere generale che sottoponiamo alla cortese attenzione del Parlamento, nell'autorevolissima sede della Commissione finanze.

Signor presidente, depositeremo una nota dell'ANCI in modo che possa essere distribuita ai parlamentari secondo le modalità che ella riterrà opportune. Con questa nota l'ANCI propone che le perdite di gettito a livello locale, conseguenza della riforma fiscale, siano compensate da compartecipazioni o da trasferimenti, anche parziali, di tributi erariali. Quindi ci vuole chiarezza su tale argomento. Mi pare che sul tema non vi sia un contrasto con la relazione ma, piuttosto, vi sia incertezza

nel precetto normativo. Inoltre si propone che venga risolto anche il problema della perequazione fiscale fra i territori, conseguenza dell'aumento della compartecipazione o del trasferimento dei tributi erariali. Sottoponiamo all'attenzione del Parlamento un suggerimento per un eventuale emendamento sostitutivo del comma 4 dell'articolo 9. Con questo emendamento si dà risposta e riscontro a tre esigenze fondamentali: si attua il dettato dall'articolo 119 della Costituzione che dispone l'autonomia finanziaria degli enti locali territoriali accompagnata dall'esigenza della perequazione fiscale; non si producono perdite di gettito per gli enti locali né oneri aggiuntivi per lo Stato e non si incrementa la pressione fiscale sui cittadini e sulle imprese. Rammentiamo che gli enti locali hanno compartecipazione ed una addizionale all'IRPEF; questo è il motivo dei precedenti chiarimenti.

Suggeriamo inoltre un articolo aggiuntivo 9-bis con il quale si propone di completare il processo di autonomia in linea con il nuovo titolo V della Costituzione. I trasferimenti in essere al 31 dicembre 2003 devono essere trasformati in compartecipazioni o trasferimenti di tributi erariali, provvedendo nel contempo alla perequazione fiscale (fondo perequativo previsto dall'articolo 119 della Costituzione).

Proponiamo di definire dei principi generali per l'applicazione di « tasse di scopo » a livello locale, cioè la possibilità di imposizione tributaria, a titolo originario, per i comuni. Tale precetto generico sembra contrastare con la normativa costituzionale; andrebbe allora chiarita la capacità impositiva con riferimento allo scopo da raggiungere. Desideriamo, come autonomie locali, operare nella massima tranquillità, evitando conflitti di qualsiasi genere, altrimenti si caricheranno le autonomie di contenziosi e soprattutto dei ritardi relativi. Riteniamo che questo sia un argomento importante.

Naturalmente ci occupiamo anche del riordino dei trasferimenti tenendo conto sia delle diverse potenzialità fiscali, sia delle diverse situazioni locali. Tutte queste

valutazioni sono contenute nella proposta che oggi depositiamo agli atti della Commissione, all'attenzione del presidente e degli onorevoli parlamentari.

Ci auguriamo, signor presidente, che si proceda tenendo conto che i comuni, unitariamente rappresentati dall'ANCI, desiderano che sia data piena attuazione al dettato costituzionale e che si forniscano risposte concrete e serie alle comunità che rappresentano.

Con la certezza che queste nostre sollecitazioni saranno recepite, sottoponiamo all'attenzione del presidente e a quella dell'intera Commissione del Parlamento le riflessioni che sinteticamente ho illustrato.

**PRESIDENTE.** Ringrazio il dottor Agostinacchio per la sua esposizione.

Do ora la parola ai colleghi che volessero intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

**GIORGIO BENVENUTO.** Il problema delicato, evidenziato in tutte le audizioni finora svoltesi, è la mancanza di chiarezza e di collegamento tra le modifiche previste per la riforma fiscale statale e la questione della fiscalità locale. In tutte le audizioni è emersa la preoccupazione che una diminuzione delle imposte erariali si trasformi in un aumento dell'imposizione a livello locale; in un certo senso è poi quello che si sta verificando in questi ultimi mesi sul versante dell'IRAP e delle addizionali adottate. È opportuno, dunque, che vi sia una coerenza generale nell'opera di riduzione del carico fiscale, anche perché — apprezzo, peraltro, la vostra proposta — vi sono dei grossi punti interrogativi, il primo dei quali riguarda le modifiche che si intendono realizzare per quanto riguarda la trasformazione dell'IRPEF in IRE. Anche la trasformazione delle detrazioni in deduzioni pone seri problemi.

Vorrei sapere se abbiate effettuato delle valutazioni su come questa riforma impatti sulla realtà dei comuni e quindi sul modo di evitare che i comuni si trovino nella condizione di dover ricorrere alle addizionali. Uno dei casi che veniva sol-

levato è il recente contratto stipulato nel pubblico impiego, che pone ai comuni problemi molto seri, considerato il loro vincolo di spesa. Infatti il rinnovo del contratto per i dipendenti degli enti locali rappresenta per i conti dei comuni, così come per i conti delle regioni, un aspetto rilevante.

A seguito della recente entrata in vigore della riforma costituzionale sulle autonomie locali e a fronte della annunciata riforma fiscale statale, vorrei sapere se i comuni hanno proposte specifiche da avanzare anche ad evitare il rischio di un regresso nella loro autonomia.

Vorrei inoltre sapere se l'ANCI sia stato coinvolto nella preparazione di questa legge delega. Infine vorrei chiedervi di fornirci un quadro riassuntivo della fiscalità comunale, in particolare nel settore delle addizionali e delle compartecipazioni. Anche se ritengo che gran parte delle entrate tributarie di competenza comunale provenga dall'ICI, tuttavia vorrei sapere quanto incidano nel bilancio dei comuni le addizionali e le compartecipazioni.

Trovo interessante la proposta (avanzata anche dalle regioni) di un coinvolgimento dei comuni, ai fini del parere parlamentare che dovrà essere dato sugli schemi dei decreti delegati, quanto meno per la parte che si riferisce alla vostra autonomia.

**FRANCESCO TOLOTTI.** Ricollegandomi a quanto già detto dall'onorevole Benvenuto sulle evidenti difficoltà nel passaggio dalle detrazioni alle deduzioni, poiché siamo in presenza di una legge delega e quindi a principi molto generali, senza avere dei parametri precisi con cui misurarci, appare ragionevole ipotizzare che un meccanismo che preveda la trasformazione delle detrazioni in deduzioni produrrà una base imponibile complessiva minore.

Poiché avete presentato una proposta di modifica che mi sembra abbia il fine di garantire l'entità delle risorse attraverso la conversione in compartecipazioni e trasferimenti, vorrei chiedervi, pur avendone

compreso gli obiettivi complessivi, di esPLICITARE il dispositivo di tale proposta.

Vorrei sapere inoltre se avete tenuto conto del fatto che probabilmente le addizionali e le compartecipazioni, di fronte ad una diminuzione dell'imponibile complessivo, non saranno strumenti sufficienti per garantire l'adeguatezza delle risorse.

ANTONIO PEPE. Desidero anch'io ringraziare i rappresentanti dell'ANCI e mi piace ricordare che il presidente Agostinacchio, alcuni anni fa ha presieduto proprio questa Commissione.

Prendiamo atto delle richieste dell'ANCI. Il disegno di legge di delega si interessa della finanza locale soltanto nel comma 4 dell'articolo 9; prendiamo atto, altresì, della richiesta di compartecipazione o di trasferimenti relativi ai tributi erariali, della richiesta di istituire « tasse di scopo » ed infine della richiesta che gli enti locali, quindi anche le regioni, siano coinvolti nella Commissione parlamentare che sarà istituita.

So che in molti comuni vi sono problemi, per quanto attiene alla redazione del bilancio, che scaturiscono dal contenuto dell'articolo 24 della legge finanziaria; il patto di stabilità immaginato da quell'articolo consente di prevedere una spesa per il 2002 non più alta del 6 per cento rispetto a quella del 2000; questa prospettiva sta creando molti problemi legati anche agli aumenti per le spese dei dipendenti. Al riguardo vorrei chiedere ai rappresentanti dell'ANCI quale sia la situazione nei comuni per la redazione dei bilanci in relazione alla scadenza del 28 febbraio. Vi è forse qualche richiesta di proroga oppure i comuni saranno in grado di rispettare tale scadenza?

MARCO STRADIOTTO. Mi unisco anch'io nei ringraziamenti ai rappresentanti dell'ANCI per la loro partecipazione. Rilevo come in questo momento le amministrazioni locali siano in difficoltà, i vincoli imposti ai bilanci, infatti, creano una serie di problemi sia perché se tali vincoli non vengono rispettati vi saranno delle penalizzazioni per gli anni a seguire sia perché

non si permette ai comuni di spendere le proprie risorse. Ponendo un limite alle spese piuttosto che sul saldo si crea di fatto un vincolo sulle entrate dei comuni. Sottolineo che su tale argomento ho presentato un'interrogazione e il sottosegretario allora presente si è riservato di dare una risposta più completa in attesa di un suo incontro con l'ANCI. Attendiamo al riguardo delle novità.

Rispetto alle questioni da voi poste, con riferimento in particolare all'articolo 9 del disegno di legge di delega al Governo per la riforma del sistema fiscale, riterrei opportuno sottolineare altri argomenti di riflessione. Oggi la compartecipazione è solo sulla carta, nel senso che esiste ma non produce alcun effetto per i comuni; la famosa quota del 4,5 per cento delle entrate IRPEF destinata ai comuni riguarda esclusivamente lo Stato e in tal modo i soldi invece di uscire da un cassetto escono da un altro ma per gli enti locali non cambia nulla.

La vera problematica di questa delega — e della riforma fiscale — riguarda, a mio avviso, la riduzione delle aliquote e la previsione di scaglioni diversi; ciò comporterà per lo Stato una minore entrata — tenendo conto anche della questione IRAP — pari a circa 100 mila miliardi. È chiaro che i comuni devono porsi il problema se esisterà ancora la compartecipazione IRPEF; capite benissimo che una cosa è accennare ad una riduzione delle aliquote vigenti destinandone, comunque, una parte agli enti locali, altra cosa invece è porre un limite massimo all'interno del quale reperire le risorse per far fronte a tutte le spese sostenute dallo Stato e, contemporaneamente, dare una parte di queste risorse agli enti locali. A mio avviso, questa è la vera problematica della quale i comuni, le regioni e le province debbono preoccuparsi. Viceversa, se la soluzione è quella di demandare ai comuni l'ipotesi di altre tasse aggiuntive che non siano la compartecipazione IRPEF allora capite come, alla fine, si ottenga una ulteriore complicazione del sistema fiscale. Quest'ultimo, così stando le cose, cambierebbe da regione a regione e da comune a

comune e, non credo che in questo modo riusciremmo ad ottenere quella riduzione delle tasse che il cittadino, in realtà, auspica. Che i soldi siano chiesti dallo Stato, dal comune o dalla regione non credo che a fine anno importi alle persone che hanno pagato le tasse.

Ritengo che, in questo quadro e considerando anche la riforma del titolo V della Costituzione, questa sia un'occasione da sfruttare. Questa delega è un manifesto di intenti e speriamo che alcuni suoi aspetti siano chiariti, come ad esempio la questione del federalismo fiscale, affrontandola in maniera tale che l'obiettivo sia raggiunto.

Credo che i comuni debbano porsi questi problemi; altrimenti in futuro, considerando anche i vincoli di bilancio, vi sarà la necessità di introdurre nuove tasse perché i servizi o vengono pagati o si tagliano. Lo Stato oggi spende per i comuni circa 22 mila miliardi, il 4,5 per cento di compartecipazione IRPEF incide per 10 mila miliardi. Affinché possa coprire quanto oggi lo Stato trasferisce, la quota di compartecipazione dovrebbe aggirarsi intorno al 9 per cento. Se si stabilisse che il 2,5 per cento del prelievo resta ai comuni e, anziché prevedere aliquote del 33 e del 23 per cento, si introducessero delle aliquote del 33,5 e del 25,5 per cento, allora non servirebbero tasse aggiuntive, si creerebbe un sistema uniforme e, probabilmente, non servirebbe più la Guardia di finanza che va in cerca di evasori.

Questo è il federalismo fiscale, questo è il modo in cui, in base al punto di vista mio e del gruppo che rappresento, si può risolvere il problema e continuare a fornire i servizi. Nel momento in cui gli amministratori dei comuni sono direttamente chiamati alle proprie responsabilità, sanno benissimo che non possono sbagliare perché hanno il fiato sul collo del cittadino; cosa che non succede negli enti intermedi e negli enti superiori dove, normalmente, il cittadino è molto distante.

PRESIDENTE. Do ora la parola ai nostri ospiti per la replica.

GIUSEPPE RINALDI, *Sindaco di Poggio Mirteto*. Sottolineo che il motivo per cui siamo qui è anche perché avvertiamo quella stessa preoccupazione che sottolineava poc'anzi l'onorevole Stradiotto (che è anche un collega sindaco). Tale problema deriva dal comma 4 dell'articolo 9, in materia di IRAP; la cosa che un po' ci ha preoccupato è non ritrovare le stesse previsioni per l'IRPEF, come giustamente sottolineavano i deputati che sono intervenuti. Siccome lavoriamo con due regimi, compartecipazione e addizionale, è evidente che diminuendo il gettito della quota nazionale dell'IRPEF vi sarebbero conseguenze per le casse dei comuni. Oltretutto ciò avviene in un periodo in cui, come spiegherà meglio di me il presidente Agostinacchio, abbiamo già grandissimi problemi per il patto di stabilità (ovviamente non lo condividiamo) che non ci permette di spendere neanche i nostri soldi; è una situazione paradossale.

Non vorremmo che attraverso una norma di questo tipo si incidesse direttamente sulle casse dei comuni. Il problema poi, stante anche il nuovo patto di stabilità, paradossalmente non sarebbe risolvibile neanche con nuove tasse. Se comunque non si può spendere di più di quanto è stato impegnato nel 2000, come stabilisce l'attuale legge finanziaria, la questione non è di poco conto.

Siamo in grado, come ANCI, di fornire i dati che l'onorevole Benvenuto chiedeva con riferimento alla situazione della fiscalità comunale, in particolare nel settore delle addizionali e delle compartecipazioni.

Siamo comunque preoccupati perché oggi l'operazione di compartecipazione al 4,5 per cento, di fatto, non comporta maggiori introiti per le casse comunali; la nostra richiesta è però quella di andare a regime e la proposta di modifica presentata persegue, fra gli altri, l'obiettivo di chiedere al Governo una modifica dei trasferimenti, attraverso un sistema perequativo che permetta poi di colmare le differenze (che ovviamente ci saranno) fra le varie parti d'Italia.

GIOVANNA MARINI, *Funzionario dell'ANCI*. Il senso tecnico del dispositivo della prima proposta di modifica è che le eventuali perdite di gettito derivanti dall'attuazione della riforma non devono ricadere sui comuni.

Come è stato già detto, da quest'anno si parte con la compartecipazione all'IRPEF; in realtà, partendo adesso e dimezzando la mole dei trasferimenti, si dà inizio al federalismo fiscale dei comuni. Mentre infatti le regioni sono già partite, in realtà i comuni partono quest'anno con il federalismo fiscale, per abbattere i circa 20 mila miliardi di trasferimento, che risultano ingessati e cristallizzati e che non aumentano neanche in misura pari al valore dell'inflazione; pertanto dobbiamo trasformarli in qualcosa di più dinamico agganciandoli alla ricchezza del paese. A questo punto vi sarà il dimezzamento del 4,5 per cento; si tratta di un passo importantissimo perché anziché 20 mila miliardi ve ne saranno 10 mila, laddove i 20 mila erano « ingessati », mentre questi cresceranno con la ricchezza del paese.

Inoltre l'ANCI ha sempre chiesto la compartecipazione all'IVA, perché non si vive solo di IRPEF.

PAOLO AGOSTINACCHIO, *Presidente del Consiglio nazionale dell'ANCI*. Poiché ci preoccupano le discussioni che avvengono successivamente al varo di un'iniziativa, in previsione dell'istituzione di una Commissione parlamentare bicamerale chiamata ad esprimersi sugli schemi dei decreti adottati per l'attuazione della riforma, sottoponiamo all'attenzione del Parlamento l'opportunità che questo momento iniziale veda in qualche modo partecipi le autonomie locali.

Si eviterebbero così delle discussioni in corso d'opera potendo realizzare a monte dei momenti di riflessione; potrebbe essere un tavolo permanente di consultazione su questi argomenti, anche per verificare lo stato di attuazione dei programmi fiscali e il gettito nella sua esattezza.

Ringrazio l'onorevole Antonio Pepe per aver posto un problema che apparentemente sembra distante dall'argomento in

esame, ricollegandosi però a quanto emerso anche in altri interventi. Si è venuta, in effetti, a creare un'ingiustizia sostanziale: poiché il tetto di spesa è correlato all'anno 2000, non sono stati valutati gli ulteriori oneri, per esempio quelli connessi al contratto collettivo nazionale di lavoro.

L'ANCI ha chiesto l'esclusione dal tetto delle spese, sia impegnate sia erogate, degli oneri dei contratti collettivi nazionali di lavoro relativi ai bienni economici 2000-2001 e 2002-2003.

Anche se le nostre richieste (insieme a quella relativa all'IVA incassata e da versare — che non dovrebbe essere versata —, a quella relativa alle spese per servizi a carattere produttivo, alle spese elettorali e alle spese straordinarie) venissero, seppur parzialmente, accolte, tale recepimento determinerebbe comunque la necessità di tempi adeguati per la predisposizione dei bilanci. Ad oggi, l'80 per cento dei comuni non ha ancora varato gli schemi di bilancio, che dovrebbero essere approvati nel termine perentorio del 28 febbraio prossimo; pertanto anche quest'anno, come è accaduto per gli anni scorsi, il *dies ad quem* finale e non superabile dovrebbe essere il 31 marzo. Vi sarebbe così anche chiarezza su cosa accade nell'ipotesi di inadempimento; ancora non sappiamo se sia il prefetto a dover diffidare le autonomie ad adempiere nei termini oppure i comitati regionali di controllo, che sulla base del dettato costituzionale attualmente vigente non esistono più.

Pertanto, riassumo: piena attuazione del titolo V della seconda parte della Costituzione, disponibilità dei comuni ad un confronto approfondito sui temi oggetto di discussione, disponibilità dell'ANCI ad inviare alla vostra Commissione, nel più breve tempo possibile, la documentazione necessaria per fornire risposta alla richiesta dell'onorevole Benvenuto.

L'importante è che i comuni siano messi nelle condizioni di operare. Alla mole di responsabilità delle autonomie locali non sempre corrispondono risorse adeguate; è necessario, invece, realizzare un equilibrio tra poteri, responsabilità e

risorse. Questo è il federalismo del quale parliamo, cioè quel federalismo peculiare che deve essere incentrato soprattutto sulle autonomie, perché sono queste ultime che riescono a saldare regioni e Stato nell'ottica di una Repubblica indivisibile.

**PRESIDENTE.** Ringraziamo i rappresentanti dell'ANCI per le loro utilissime precisazioni sul disegno di legge di delega.

Dichiaro conclusa l'audizione.

**La seduta, sospesa alle 16,15, è ripresa alle 16,20.**

#### **Audizione dei rappresentanti dell'Unione province italiane (UPI).**

**PRESIDENTE.** L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla riforma del sistema fiscale statale, l'audizione dei rappresentanti dell'Unione province italiane (UPI). Ringrazio i nostri ospiti per aver accolto il nostro invito.

Desidero ulteriormente sottolineare come lo scopo di questa audizione sia quello di conoscere l'opinione dei rappresentanti delle province italiane sul disegno di legge di delega che riguarda la riforma del sistema tributario. Ricordo che sono qui presenti, in rappresentanza dell'UPI, il presidente della provincia di Brescia, Alberto Cavalli, e il presidente della provincia di Pisa, Gino Nunes, accompagnati dai loro collaboratori, i dottori Piero Antonelli, Luisa Gottardi e Claudia Giovannini.

Do la parola al presidente Nunes per il suo intervento introduttivo.

**GINO NUNES, Membro dell'ufficio di presidenza dell'UPI.** Ringrazio il presidente e gli onorevoli presenti; mi riprometto di essere breve anche perché domani faremo pervenire a questa Commissione il documento specifico che la presidenza dell'UPI approverà questa sera sul tema in oggetto. Le nostre osservazioni sul disegno di legge prendono il via da una valutazione positiva della scelta, operata nel disegno di legge, di una semplificazione e razionalizzazione del sistema impositivo e di un suo

adeguamento alle norme dell'Unione europea ed in generale ai processi di globalizzazione.

Oltre a tali obiettivi riteniamo, comunque, che il provvedimento dovrebbe contemporaneamente prefiggersi un processo di riforma del sistema fiscale in senso federalista, così come previsto dalle modifiche di recente apportate alla Costituzione, in ciò mantenendo un forte legame tra il territorio e la capacità e responsabilità impositiva di ogni livello di governo in campo nazionale. Si tratta di una precisa indicazione che non è presente nel disegno di legge; sappiamo che si tratta di un provvedimento in tema fiscale statale ma dovrebbe riguardare anche tale tematica. Riteniamo che le due strategie — la riforma del sistema fiscale statale e la riforma in senso federalista — debbano avanzare parallelamente e trovare momenti di collegamento; ciò perché è difficile pensare ad un sistema tributario che non guardi ad entrambi gli elementi. A scanso di equivoci desidero affermare che non riteniamo che questo aspetto debba esser considerato come una successione temporale — e tanto meno una successione gerarchica — fra riforma statale e riforma federale. Pertanto valutiamo che l'aver relegato all'ultimo rigo del comma 4 dell'articolo 9 del disegno di legge di delega l'unico riferimento al federalismo fiscale ci sembra poco rispetto al recente processo di revisione costituzionale e ad un impegno del Governo per un federalismo avanzato.

Ciò premesso, e ricordato che quanto appena affermato rappresenta per noi un punto fondamentale, desideriamo svolgere alcune osservazioni nel merito del disegno di legge. La prima considerazione riguarda una possibile interpretazione dell'articolo 6, dove si affronta il tema dell'imposta sui servizi. Si parla di un processo di riordino e riorganizzazione; se si tratta di un processo di unificazione e di una serie di tributi che rimangono tali, ben venga. Ma se dovesse comportare una qualche modifica, come ad esempio per un'imposta fondamentale per le province, l'imposta sulle RC auto, allora ci troveremmo di

fronte ad un problema rilevante. Infatti questa è l'unica forma, o almeno quella di gran lunga prevalente, con la quale le province realizzano oggi una capacità impositiva autonoma, e non dipendono più dai trasferimenti. Tornare indietro su questo aspetto, o anche solo congelare la situazione attuale, sarebbe per noi inaccettabile. Certo, questa è solo una possibile interpretazione; potrebbe anche trattarsi di un eccesso di preoccupazione da parte nostra, tuttavia è bene tenerla presente.

La seconda questione su cui intendiamo focalizzare l'attenzione riguarda l'articolo 7 del disegno di legge di delega, avente ad oggetto le accise. In questo caso si fa riferimento ad un processo di riordino, riorganizzazione ed unificazione delle accise, ciò anche con finalità di salvaguardia dell'ambiente. Rileviamo, però, come non sia mai citato un tributo paragonabile ad una accisa sull'energia: l'addizionale ENEL. Ignoriamo se essa rientri o meno in questo processo; se dovesse esservi compresa si riproporrebbe il discorso fatto per la RC auto. Si deve tener conto, infatti, del gettito per le province e anche della considerazione che le province non desiderano tornare ad un sistema di trasferimenti statali e vogliono, invece, mantenere quel po' di autonomia impositiva che hanno conquistato.

PRESIDENTE. In realtà non si tratta esattamente di autonomia impositiva ma di una forma di partecipazione!

GINO NUNES, *Membro dell'ufficio di presidenza dell'UPI*. È una partecipazione che, però, si configura come una quota propria per le province e che, tra l'altro, è oggetto di discussione per l'entità delle attribuzioni che da essa derivano. Si tratta tuttavia di una forma di autonomia, ossia di un raccordo tra il sistema di finanziamento dell'ente locale e l'andamento dell'economia nel suo territorio; non è semplicemente un regalo del Parlamento o del Governo, di un ente superiore che stabilisca quanto deve incassare un ente locale. Credo di avere chiarito, nella sostanza, la differenza tra i due elementi.

PRESIDENTE. La mia precisazione intendeva solo chiarire meglio il quadro.

GINO NUNES, *Membro dell'ufficio di presidenza dell'UPI*. Infine, vorremmo avanzare alcune proposte: desidereremmo che all'articolo 3 del disegno di legge delega venisse fatto cenno alle addizionali e alle compartecipazioni (che al momento non sono previste); così come, all'articolo 4, vorremmo che venisse previsto un regime tributario agevolato da applicarsi ai soggetti di diritto privato costituiti per lo svolgimento dei servizi in origine affidati alla pubblica amministrazione. Allo stesso tempo chiediamo, per quanto riguarda l'IVA, che venga introdotta nel disegno di legge delega (anche sulla base delle intese, dei rapporti e dei provvedimenti parziali già in corso) la razionalizzazione di una nuova disciplina per i servizi pubblici, per i quali escludere l'imponibilità o eventualmente disciplinarla, nel caso di esercizio di attività a contenuto commerciale.

Infatti attualmente è prevista la costituzione di un fondo di rimborso dell'IVA che viene pagata; si tratta di una situazione che ogni volta dà adito a molte discussioni, perché necessita prima della definizione del fondo e poi della ripartizione; forse nella delineazione di un regime fiscale diverso sarebbe utile la definizione di tale aspetto.

Detto ciò, vorrei ribadire che per noi l'aspetto cruciale di questo disegno di legge delega è che l'impianto della riforma fiscale statale sia esplicitamente legato ad una riforma in senso federalista.

ALBERTO CAVALLI, *Membro dell'ufficio di presidenza dell'UPI*. Da qualche anno le province hanno individuato una modalità sulla quale vorrebbero basare la propria finanza nel prossimo futuro (la stessa in parte già individuata per i comuni): si tratta della compartecipazione ad un grande tributo erariale, l'IRPEF.

Le province sono, tra gli enti locali, quelli che hanno avuto una più rapida e recente modificazione dei propri caratteri, acquisendo dallo Stato e dalle regioni una serie di competenze, deleghe e funzioni.

Tale trasferimento si è attuato di recente soprattutto attraverso la finanza derivata, mentre solo fino a due o tre anni fa la nostra autonomia finanziaria era vicina (almeno per alcune province, ad esempio quella di Brescia) al 100 per cento. Oggi, per effetto delle rilevanti risorse trasferite dallo Stato e dalle regioni (sia per il collocamento al lavoro, sia per la formazione professionale, sia per altre attività), è già scesa a poco più del 50 per cento. È perciò evidente che proseguire nella logica della finanza derivata potrebbe accentuare un difetto che consideriamo patologico e non coerente comunque con la pari dignità costituzionale, peraltro recentemente sancita.

**PRESIDENTE.** Ringrazio i nostri ospiti per il loro intervento introduttivo.

Do ora la parola ai colleghi che volessero intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

**GIANPIETRO SCHERINI.** Ho ascoltato prima con attenzione l'intervento dell'ANCI, che ha sottolineato alcuni aspetti diversi rispetto a quelli evidenziati dai rappresentanti delle province.

Poiché prima sono intervenuti dei colleghi che rivestono anche la carica di sindaco, mi permetto anch'io di sottolineare la mia qualifica di assessore provinciale, nonché di vice presidente della provincia.

La capacità impositiva della provincia è totalmente collegata al mondo dell'autoveicolo; infatti la RC auto e l'IPT rappresentano le due più importanti entrate provinciali, che coprono i trasferimenti che prima lo Stato garantiva alla provincia.

I nostri ospiti sono stati chiari nel rimarcare come le province necessitino di una diversa forma di autonomia impositiva; al riguardo, hanno evidenziato come strumento la compartecipazione all'IRPEF.

Ci si rende anche conto che l'aver correlato le entrate provinciali al settore automobilistico (che presenta un andamento particolare) sicuramente non è

stato utile per dare sicurezza, tranquillità ed autonomia alle province che, come giustamente è stato ricordato, in questo periodo stanno vivendo (in alcuni casi qualcuno direbbe «subendo») il trasferimento di deleghe e di funzioni veramente imponenti.

Mi sembra che il quadro dipinto dai nostri ospiti sia molto chiaro e che non sia un problema da sottovalutare il fatto che — come ci ha detto il presidente Cavalli —, a seguito del trasferimento di alcune funzioni l'autonomia finanziaria (perlomeno di alcune province) sia passata dal 100 per cento all'attuale 50 per cento.

Vorrei anche ricordare che, solo pochi giorni fa, questa Commissione si è occupata del corpo della Guardia forestale. Il 70 per cento dell'organico di tale corpo, che sarà trasferito alle regioni — quando sarà chiarito in che ruolo e con quale funzione sarà utilizzato (se come polizia locale o se più vicino a settori e comparti quali l'agricoltura o l'ittico-venatorio) — molto probabilmente passerà poi alle province, insieme al trasferimento di tali settori o comparti.

Si tratta di considerazioni molto importanti in un periodo storico in cui la provincia ha avuto una rivalutazione per il compito che svolge soprattutto in realtà costituite da un insieme di comuni di piccole dimensioni.

**GIORGIO BENVENUTO.** Poiché l'ANCI ci ha fatto pervenire delle proposte di modifica del testo del disegno di legge delega e dato che siamo convinti che un lato molto debole di questa delega sia rappresentato dal mancato raccordo della riforma della fiscalità statale con quella locale, sarebbe molto utile per la Commissione poter acquisire da parte vostra delle proposte precise al riguardo. Infatti l'articolo 9 e l'articolo 10 del disegno di legge delega richiedono molte modifiche, nonché un notevole coordinamento. Poiché lunedì prossimo scade il termine per la presentazione degli emendamenti, sarebbe opportuno acquisire le vostre proposte prima di tale scadenza.

Vorrei, inoltre, sapere se l'UPI è stata coinvolta nella discussione della questione RC auto, svoltasi presso il Ministero dell'economia e delle finanze e presso il Ministero delle attività produttive. Poiché si tratta di un finanziamento che già aveva creato grandi problemi nella passata legislatura (quando si immaginava di abbattere di un punto la RC auto) per le conseguenze che ne derivavano ai bilanci delle province, vorrei sapere se abbiate valutato tale questione. Si tratta infatti di un meccanismo improprio, di una sorta di scala mobile che funziona in modo contraddittorio rispetto alla politica di contenimento della RC auto. Se non ricordo male, mi sembra che alle province arrivino complessivamente oltre 2 mila miliardi dalla tassa sulla RC auto.

Se si pensa di sopprimerla, analogamente all'IRAP, vorrei sapere se siate coinvolti in questa discussione. Mi chiedo come si possa immaginare di eliminare una tassa abbastanza rilevante, senza valutare tutti i problemi che seguirebbero. Siccome la discussione è in fase avanzata e vi sono molte spinte in tal senso vorrei sapere se abbiate qualche elemento in più e quali siano, al riguardo, le vostre valutazioni e le vostre proposte.

GINO NUNES, *Membro dell'ufficio di presidenza dell'UPI*. Vorrei sottolineare che presenteremo dei suggerimenti per alcune proposte emendative su tale tema. Aggiungo anche che già domani mattina presenteremo un documento scritto.

Per quanto riguarda la RC auto, i nostri sospetti sull'interpretazione dell'articolo 6 nascono dalle voci che circolano ma non siamo stati interpellati al riguardo. Chiederemo di essere ascoltati sulla questione in sede di conferenza unificata perché da parte nostra vi è una proposta di facile realizzazione: dare attuazione alla legge n. 133 del 1999 ed a

quanto contenuto nella legge finanziaria per il 2002. Trasformare, cioè, l'attribuzione di risorse che oggi derivano dalla RC auto in una compartecipazione IRPEF che non sia, però, il congelamento dei trasferimenti statali.

L'imposta sulla RC auto è anomala ma anche evolutiva; auspichiamo uno strumento meno anomalo ma altrettanto evolutivo, cioè la compartecipazione. Il meccanismo è semplice e di qui deriva la particolare insistenza affinché nella riforma tributaria si tenga in considerazione l'esigenza di federalismo.

ALBERTO CAVALLI, *Membro dell'ufficio di presidenza dell'UPI*. Volevo solamente ribadire quanto già affermato dal collega Nunes, e cioè che l'imposta sulla RC auto è il principale introito su cui si basano le entrate delle province. Conseguentemente, qualora non fosse previsto uno strumento integralmente sostitutivo, la sua soppressione comporterebbe il tracollo dei bilanci delle province.

PRESIDENTE. Ringrazio i rappresentanti dell'Unione delle province italiane per il contributo importante che ci hanno fornito e restiamo in attesa delle ulteriori proposte e suggerimenti che l'UPI vorrà farci pervenire e che saranno oggetto di attenta valutazione da parte dei vari gruppi parlamentari.

Dichiaro conclusa l'audizione.

**La seduta termina alle 16,40.**

---

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI  
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. VINCENZO ARISTA

*Licenziato per la stampa  
il 15 aprile 2002.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

