

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

N. 3599-A/bis

RELAZIONE DI MINORANZA DELLA 6^a COMMISSIONE PERMANENTE (FINANZE E TESORO)

(RELATORE ROSSI)

Comunicata alla Presidenza il 15 marzo 1999

SUL

DISEGNO DI LEGGE

Disposizioni in materia di perequazione, razionalizzazione
e federalismo fiscale

**presentato dal Ministro delle finanze
di concerto col Ministro del lavoro e della previdenza sociale
col Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica
e col Ministro per la funzione pubblica e gli affari regionali**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 28 OTTOBRE 1998

ONOREVOLI SENATORI. - Per l'ennesima volta ci troviamo di fronte ad un disegno di legge in cui il Governo chiede al Parlamento numerose deleghe per emanare decreti legislativi su materie i cui contenuti di indirizzo politico prevalgono su quelli tecnici. Essendo, inoltre, questo disegno di legge collegato alla legge finanziaria, il Governo avrebbe dovuto rispettare l'impegno, preso a suo tempo, a non ricorrere allo strumento della delega.

Il Parlamento in questo modo viene in parte espropriato del suo potere legislativo anche in considerazione del mancato rispetto, da parte del Governo, dei pareri espressi dalle competenti Commissioni su precedenti decreti legislativi che siamo purtroppo sicuri si ripeterà anche in questa circostanza.

In questo disegno di legge la nostra attenzione si concentra principalmente sul tema del federalismo fiscale, parte non secondaria del più ampio processo di riforma della Costituzione in senso federale.

Da parecchio tempo, e precisamente dal «fallimento» della Commissione bicamerale per le riforme istituzionali, non si sentiva più parlare di federalismo; l'improvvisa fiammata in prossimità delle elezioni europee ed amministrative non ci sorprende, semmai ci sorprenderà il proseguimento dei lavori dopo il turno elettorale del 13 giugno, ma solo se i contenuti saranno indirizzati verso un vero federalismo.

Lo strumento delle deleghe in materia di federalismo fiscale non è accettabile in quanto limita moltissimo il dibattito politico; infatti quando verrà emanato il decreto legislativo questa Assemblea non avrà la possibilità di emendare il testo. Solo le competenti Commissioni potranno esprimere pareri non vincolanti e pertanto ci troveremo di fronte ad un federalismo fiscale nei

cui contenuti sarà rispecchiata solo la mentalità «governativa» con totale oscuramento del pensiero delle opposizioni e forse di parte della maggioranza.

Poiché il Governo, con questa delega, richiede nove mesi di tempo per emanare il decreto legislativo, riteniamo che in questi nove mesi si possa tranquillamente svolgere il dibattito politico.

Aggiungiamo inoltre che questo disegno di legge è stato presentato il 28 ottobre 1998 ed è rimasto a lungo bloccato in Commissione finanze e tesoro in attesa che il Governo presentasse suoi emendamenti modificativi del suo originario articolo sul federalismo fiscale; pertanto ci troviamo nella situazione per cui il Governo attua le riforme prendendosi tutto il tempo che gli necessita mentre ai parlamentari, oltre a venir sottratto in parte il potere legislativo, viene anche contingentato il tempo.

Al Gruppo della Lega Nord per la Padania indipendente vengono concessi in totale 53 minuti per discutere non solo di federalismo fiscale ma anche di altri importanti problemi inseriti in questo provvedimento come il riordino della tassazione delle unità immobiliari, dei fondi pensioni, degli incentivi alle imprese, eccetera.

Precedentemente ho affermato che il federalismo fiscale è parte del più ampio processo di riforma della Costituzione in senso federale e pertanto, se in questo momento si devono dare indirizzi al Governo, sarebbe opportuno avere già visione del quadro complessivo della riforma che il Governo ha intenzione di attuare.

Invece assistiamo ad una frammentazione delle componenti del progetto federale su più disegni di legge, su più richieste di deleghe per decreti legislativi, e chissà quant'altro, considerato che a tutt'oggi non

siamo ancora in possesso di tutti i pezzi del mosaico.

Questo induce soprattutto le opposizioni a lavorare in modo approssimativo mentre il Governo lavora a carte coperte.

Il metodo di lavoro adottato dal Governo, inoltre, consente di dichiarare inammissibili molte proposte delle opposizioni mentre non lo sarebbero se la riforma venisse discussa fuori dal disegno di legge collegato alla legge finanziaria ed in un contesto di riforma della Costituzione.

Proponiamo pertanto lo stralcio dell'articolo 9 recante disposizioni in materia di federalismo fiscale.

Infatti riteniamo che quanto proposto dal Governo non si possa considerare federalismo fiscale ma semplicemente una riforma dei trasferimenti erariali agli enti locali; un vero federalismo prevede che l'accertamento, la riscossione delle imposte ed in parte l'imposizione siano di competenza degli enti territoriali, come avviene per esempio in Germania dove le principali imposte sono raccolte dai Länder e successivamente ripartite fra Stato, Länder e Comuni.

Non possiamo neppure valutare se le percentuali di imposte trasferite agli enti territoriali siano equamente commisurate alle competenze loro assegnate; si continua ad attuare il decentramento di funzioni ma non si adeguano le risorse finanziarie.

La sensazione è che il Governo, non potendo più aumentare la pressione fiscale, si sia impegnato in virtuosismi, per far quadrare il bilancio statale, attuando un «federalismo per abbandono» dei servizi e non un federalismo per convinzione.

La dimostrazione che non si tratta di un vero federalismo è data dal permanere di quelle misure restrittive, tipicamente centraliste e dirigiste, quali la tesoreria unica, il mancato accredito in tesoreria unica delle liquidità di competenza degli enti locali, il patto di stabilità imposto agli enti locali, eccetera; lapalissiano il taglio dei trasferimenti erariali alle regioni, in materia di sanità, tale da generare un buco nei bilanci

regionali di 26.000 miliardi di lire difficilmente sanabile.

Nella Unione europea la media della spesa sanitaria nel bilancio della Pubblica amministrazione è del 7 per cento mentre in Italia è solo del 5 per cento.

Incoerente con il vero federalismo è il fondo perequativo proposto dal Governo; determinare i trasferimenti perequativi sulla base del criterio della spesa storica, anche se in via transitoria, sapendo già che in questo Stato il transitorio diventa sempre definitivo, è fuorviante e da abbandonare poiché riproduce comportamenti di spesa non certo oculati e penalizza, quindi, gli enti territoriali che hanno amministrato meglio le loro risorse.

Valga per esempio la consistenza degli organici di comuni, province e regioni; nel Mezzogiorno i fondi perequativi sono stati utilizzati solo per assumere personale presso gli enti territoriali, quindi per fare assistenzialismo, e non certo per sviluppare le aree arretrate.

Il modello di federalismo fiscale di tipo cooperativo mostra i suoi effetti perniciosi soprattutto negli Stati caratterizzati da un'economia dualistica come la nostra; i meccanismi perequativi concepiti per ridurre le differenze tra le aree ricche e le aree povere non fanno altro che deprimere lo sforzo fiscale delle aree economicamente più sviluppate e disincentivare quelle con economia depressa.

Solo un trasferimento di risorse che non copra integralmente il fabbisogno di ciascuna area può costituire un elemento di stimolo per le aree con minore capacità fiscale; diversamente, con la copertura integrale degli oneri di funzionamento e di investimento attraverso la perequazione, le aree più povere si abitueranno a vedere comunque ripianati i propri bilanci.

Di questa situazione non è ignaro il Governo dal momento che nel Documento di programmazione economico-finanziaria per gli anni 1999-2001, a pagina 82, ha dichiarato che «... stime effettuate in varie sedi indicano un peso notevole del sommerso

nell'economia italiana e in particolare nelle regioni meridionali. Secondo l'ISTAT nel 1996 le unità di lavoro non regolari sono pari a circa 5 milioni ... Nel Mezzogiorno il fenomeno è ancora più diffuso; in questa area territoriale, mediamente, tra il 1990 ed il 1994 il 33 per cento delle unità di lavoro è costituito da irregolari, contro il 17 per cento del Centro Nord con valori particolarmente alti in Calabria (45 per cento) ...».

È importante, sulla base di quanto è emerso nel corso dell'indagine conoscitiva sul federalismo fiscale in Gennania, premiare lo sforzo fiscale delle aree più ricche alle quali attribuire una percentuale significativa dell'incremento di gettito da esse realizzato.

Nel calcolo del fondo perequativo sarebbe corretto considerare anche il minor costo della vita esistente nelle aree meridionali rispetto alle aree del Nord oltre alla esistenza di altri privilegi che, accumulati al fondo perequativo, portano il Mezzogiorno ad essere il maggior beneficiario delle risorse finanziarie nazionali.

Possiamo elencare per esempio il privilegio del prezzo agevolato del metano in tutto il Mezzogiorno, anche nelle aree già metanizzate e di villeggiatura; la corresponsione dell'assegno di povertà alle sole famiglie residenti nel Mezzogiorno; l'applicazione solo nelle regioni settentrionali del sanitarometro, strumento volto a far pagare le prestazioni sanitarie ai possessori di redditi superiori al livello stabilito dal Ministero della sanità; la corresponsione delle borse di

studio solo agli studenti residenti nel Mezzogiorno, eccetera.

Sono tutte misure che non aiutano di certo lo sviluppo del meridione ma hanno fini tipicamente pre-elettorali dall'orizzonte limitato; un sostegno concreto allo sviluppo delle aree depresse può derivare non tanto dal trasferimento di risorse erariali, che negli anni trascorsi ha raggiunto dimensioni enormi, bensì dalla lotta alla criminalità organizzata che è il vero disincentivo allo sviluppo economico.

La conclusione di questa relazione viene dedicata alla riforma della tassazione delle unità immobiliari.

Il Governo aveva presentato la riforma come una volontà di alleggerire la pressione fiscale sulla casa, in realtà lo scopo è quello di evitare aggravii all'atto dell'applicazione dei nuovi estimi catastali, che si prevede raddoppieranno o triplicheranno, e di garantire allo Stato l'invarianza di gettito.

Anche in questo caso siamo di fronte ad una richiesta di delega che non possiamo concedere in quanto, non essendo in possesso dei nuovi estimi catastali, non possiamo valutare se le nuove modalità di tassazione dei redditi dei fabbricati effettivamente non aggraveranno la pressione fiscale di alcune categorie di contribuenti.

Oltretutto se si vuole rilanciare il settore immobiliare è auspicabile una vera e generalizzata diminuzione del prelievo fiscale nel settore stesso.

Rossi, *relatore*