

BOZZE NON CORRETTE

SENATO DELLA REPUBBLICA

CAMERA DEI DEPUTATI

-----XIV LEGISLATURA-----

**COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LE
QUESTIONI REGIONALI**

COMUNICAZIONI, AI SENSI DELL'ARTICOLO 46, COMMA 1, DEL
REGOLAMENTO DEL SENATO, DEL MINISTRO DELL'ECONOMIA E DELLE
FINANZE SUI PROBLEMI AFFRONTATI E SULL'ATTIVITÀ SVOLTA
DALL'ALTA COMMISSIONE DI STUDIO PER IL FEDERALISMO FISCALE

7° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 27 OTTOBRE 2004

Presidenza del presidente VIZZINI

indi del vice presidente MIGLIORI

I N D I C E

Comunicazioni, ai sensi dell'articolo 46, comma 1, del Regolamento del Senato, del Ministro dell'economia e delle finanze

PRESIDENTE:	Pag. 3, 15, 27 e passim	VITALETTI: Presidente dell'Alta Commissione di studio per il federalismo fiscale	Pag. 6, 12, 30
BASSANINI (DS-U), senatore	20		
GUBERT (UDC), senatore	24		
MICHELINI (AUT) senatore	25		
VITALI (DS-U), senatore	16		
ZORZOLI (FI), senatore	19		

N.B.: Gli interventi contrassegnati con l'asterisco sono stati rivisti dagli oratori.

Segle dei Gruppi parlamentari del Senato della Repubblica: Alleanza Nazionale: AN; Democratici di Sinistra-l'Ulivo: DS-U; Forza Italia: FI; Lega Padana: LP; Margherita-DL-l'Ulivo: Mar-DL-U; Per le Autonomie: Aut; Unione Democristiana e di Centro: UDC; Verdi-l'Ulivo: Verdi-U; Misto: Misto; Misto-Comunisti Italiani: Misto-Com; Misto-Lega per l'Autonomia lombarda: Misto-LAL; Misto-Libertà e giustizia per l'Ulivo: Misto-LGU; Misto-MSI-Fiamma Tricolore: Misto-MSI-Fiamma; Misto-Nuovo PSI: Misto-NPSI; Misto-Partito Repubblicano Italiano: Misto-PRI; Misto-Rifondazione Comunista: Misto-RC; Misto-Socialisti democratici Italiani-SDI: Misto-SDI; Misto Popolari-Udeur: Misto-Pop-Udeur.

Segle dei Gruppi parlamentari della Camera dei deputati: Forza Italia: FI; Democratici di Sinistra-l'Ulivo: DS-U; Alleanza Nazionale: AN; Margherita, DL-L'Ulivo: MARGH-U; Unione dei democratici cristiani e dei democratici di centro: UDC; Lega Nord Federazione Padana: LNFP; Rifondazione Comunista: RC; Misto: Misto; Misto-Comunisti italiani: Misto-Com.it; Misto-Socialisti Democratici Italiani: Misto-SDI; Misto-Verdi-L'Ulivo: Misto-Verdi-U; Misto-Minoranze linguistiche: Misto-Min.linguist.; Misto-Liberal-democratici, Repubblicani, Nuovo PSI: Misto-LdRN.PSI; Misto-popolari-UDEUR : Misto-P-UDEUR .

Intervengono il sottosegretario per l'economia e le finanze Armosino e il presidente dell'Alta Commissione di studio per il federalismo fiscale, professor Vitaletti, accompagnato dal segretario, dottoressa Tonelli, e dalla dottoressa Petrina della stessa Alta Commissione.

I lavori hanno inizio alle ore 14,20.

Presidenza del presidente VIZZINI

PROCEDURE INFORMATIVE

Comunicazioni, ai sensi dell'articolo 46, comma 1, del Regolamento del Senato, del Ministro dell'economia e delle finanze

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca le comunicazioni, ai sensi dell'articolo 46, comma 1, del Regolamento, del Ministro dell'economia e delle finanze sui problemi affrontati e sull'attività svolta dall'Alta Commissione di studio per il federalismo fiscale.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo e che la Presidenza del Senato ha già

preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Se non si fanno osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

Avverto i colleghi che il ministro Siniscalco nella giornata di ieri mi ha informato che purtroppo non potrà partecipare all'odierna audizione a causa dei problemi collegati alla discussione del disegno di legge finanziaria; tuttavia egli si è dichiarato disponibile a partecipare ad una prossima audizione.

Oggi è presente, in rappresentanza del Governo, il sottosegretario Armosino, che raccoglierà gli eventuali quesiti dei Commissari; in tal modo, il ministro Siniscalco, in un'occasione che stabiliremo, potrà fornire puntuali risposte, così completeremo la prima parte del ciclo di audizioni destinate all'esame dei problemi relativi all'attuazione del federalismo.

Sono, inoltre, presenti il presidente dell'Alta Commissione di studio per il federalismo fiscale, professor Vitaletti, accompagnato dal segretario, dottoressa Tonelli, e dalla dottoressa Petrina della stessa Alta Commissione, che saluto e ringrazio per aver accettato il nostro invito.

La nostra Commissione ha deciso di svolgere tali audizioni perché l'attuazione del federalismo fiscale, previsto dall'articolo 119 del nuovo Titolo V della Costituzione riformato nella scorsa Legislatura, è elemento fondante e fondamentale per l'attuazione del cosiddetto federalismo costituzionale. Sarebbe paradossale - per non dire di più - ipotizzare l'attuazione del federalismo prevedendo che le Autonomie

vivano di trasferimento di risorse: sarebbe una negazione del concetto stesso di federalismo.

Il provvedimento di riforma della Parte II della Costituzione, approvato alla Camera dei deputati e da poco tornato all'esame del Senato, assegna tre anni di tempo dall'entrata in vigore per l'attuazione del federalismo fiscale. Tre anni sembrano molti, ma in realtà siamo di fronte all'ipotesi di dover destrutturare un sistema tributario che è nato per centralizzare le entrate. Ricordo che, quando fu varata la riforma tributaria, il cui asse portante è ancora vigente, esisteva l'autonomia impositiva dei Comuni e delle Autonomie locali, che poi è stata eliminata. Si tratta, quindi, di verificare come si può ora destrutturare e ristrutturare un sistema tributario destinato ad un federalismo solidale in attuazione dell'articolo della Costituzione - che personalmente reputo importante e ben formulato - sul federalismo fiscale. Tale articolo, ove attuato, consentirà di dare alle Regioni, alle Province, ai Comuni e alle Città metropolitane uno strumento di autonomia non solo amministrativa, ma anche finanziaria.

Vi sono, però, alcuni problemi innanzitutto in relazione alla riforma costituzionale. C'è un articolo del progetto di riforma costituzionale che fa riferimento alla pressione fiscale complessiva nella logica dell'attuazione del federalismo, sul quale io stesso porrò una domanda. Vi sono, poi, problemi comunitari in relazione all'autonomia impositiva delle Regioni e dei Comuni. Credo

che affrontare tutti questi problemi per tempo sia il viatico giusto per arrivare ad una soluzione delle questioni.

Darò quindi immediatamente la parola al professor Vitaletti affinché ci illustri il lavoro che si sta svolgendo; successivamente darò la parola ai senatori e ai deputati che intendono intervenire per porre questioni specifiche, alle quali il professor Vitaletti potrà rispondere subito o riservarsi di farlo successivamente per iscritto.

Dunque, cedo subito la parola al professor Vialetti, ringraziandolo ancora per aver aderito al nostro invito.

VITALETTI. Signor Presidente, innanzitutto mi scuso se non ho preparato una relazione scritta, ma - a parte le ristrettezze di tempo - il contesto dell'odierna audizione - che è la prima dell'Alta Commissione - deve essere definito sul campo. Come si è visto, il ministro Siniscalco non ha potuto partecipare e, quindi, io non ho ben chiaro se il mio ruolo sia quello di supplemento o di relatore principale. Ho comunque preparato uno schema per poi tarare l'intervento sul momento, come mi accingo a fare.

Mi sembra opportuno ripercorrere brevemente la storia formale della nascita dell'Alta Commissione e poi accennare ai contenuti, anche se - come voi già sapete - nel caso dell'Alta Commissione le questioni formali non sono affatto risolte e rappresentano un problema che dobbiamo affrontare se vogliamo lavorare, essendo investiti di tutti i poteri necessari.

Anche per chiarire il contesto all'interno del quale l'Alta Commissione opera e i rapporti con il Ministero dell'economia e delle finanze, va detto che l'Alta Commissione nasce sulle ceneri della vecchia Commissione tecnica della spesa pubblica - di cui ero presidente -, che ha una storia ventennale: essa nasce all'inizio degli anni Ottanta su iniziativa del ministro Andreatta per studiare le possibilità di contenimento della spesa pubblica; è rimasta, però, fondamentalmente una Commissione di studio e di supporto al Gabinetto e, a mio avviso, non è mai entrata nel vivo del lavoro del Governo, non ha mai interagito con gli Organismi fondamentali del Ministero dell'economia e delle finanze, in particolare con la Ragioneria e il Tesoro. All'inizio del 2000 è risultato chiaro che, in tal modo, questa funzione era troppo complementare e che bisognava occuparsi di spesa pubblica, non in generale e in astratto, ma in maniera concreta e in correlazione con il processo di *devolution* in atto. Infatti, come sta emergendo chiaramente, gran parte della spesa pubblica passa sotto la responsabilità delle Regioni e degli Enti locali: quindi il problema da mettere a fuoco concerne quantità e modalità di passaggio. Inoltre, era chiaro che bisognava portare al centro dell'agenda la questione del *matching* tra spese ed entrate, cioè la questione del federalismo fiscale.

Per tale motivo, credo soprattutto su iniziativa dell'ex ministro Tremonti, è stata stabilita la soppressione della Commissione tecnica per la spesa pubblica e la sua sostituzione con l'Alta Commissione. Quest'ultima, pur ereditando il presidente, il bilancio, la struttura organizzativa e la sede, in realtà è nata con un altro segno fin

dalla sua stessa composizione. Infatti, a parte il presidente che rappresenta un segno di continuità, tutti gli altri membri sono cambiati: vi fanno parte rappresentanze delle Autonomie locali - ben quattro - e altri membri che sono espressione dei Ministeri interessati al processo di *devolution*. Il decreto istitutivo, in particolare, è firmato dal Presidente del Consiglio, referente formale dell'Alta Commissione e dei suoi comitati di supporto, e dai Ministri dell'economia, per gli affari regionali, dell'interno e da quello per le riforme istituzionali. In questo caso è vero che il Ministero dell'economia per legge assegna i fondi, fornisce il personale e le stanze, tuttavia la dialettica formale e sostanziale sui contenuti e sull'elaborazione dell'Alta Commissione si svolge in correlazione con la Presidenza del Consiglio e con gli altri quattro Ministri in misura paritaria.

L'inizio dei lavori dell'Alta Commissione è stato condizionato dalla sua nascita. Essa, infatti, nasce per attuare l'articolo 119 della Costituzione con la mediazione di un documento sui meccanismi strutturali del federalismo fiscale, documento che doveva essere emanato dalla Conferenza unificata e approvato congiuntamente da Governo, Regioni, Province e Comuni. La circostanza che questo documento, che doveva essere prodotto entro pochi mesi, sia apparso in realtà solo come manifestazione di volontà di Regioni, Province e Comuni nel giugno 2003 - quindi anche abbastanza presto -, senza però essere portato in Conferenza unificata, lo ha reso di fatto inesistente. In considerazione di ciò l'Alta Commissione poteva soltanto

preparare il materiale. Inoltre, anche il collegamento iniziale con il Ministero dell'economia ha costituito un ulteriore fattore di condizionamento.

Poiché vorrei che questa audizione sgombrasse il terreno dai tanti equivoci sorti sul percorso dei lavori dell'Alta Commissione, vi dico francamente quale è la mia opinione, ovviamente informata e non congetturata, sul perché il Governo ha atteso tanto prima di portare alla Conferenza unificata quel documento già da tempo preparato.

L'idea di fondo era - come avviene nella storia del pensiero economico - che il fisco segue la spesa. Pertanto occorre prima realizzare, o comunque portare avanti, la cosiddetta *devolution*, vale a dire la riforma dell'articolo 117 della Costituzione, e solo successivamente passare al federalismo fiscale. Vi era anche la convinzione che il federalismo fiscale si dovesse necessariamente ispirare al principio della territorializzazione del sistema fiscale: un federalismo fiscale che desse risorse al territorio assegnandole ai luoghi, un po' fantasmatici, di produzione del gettito. L'idea era che poiché il gettito si produce in determinati luoghi in qualche modo deve tornare in quei luoghi.

Sulla base di questa convinzione, in parte derivata dal decreto legislativo n. 56 del 2000, precedente alla modifica dell'articolo 119 (gli ideatori di questa legge sostengono che essa dà attuazione a quell'articolo della Costituzione, affermazione francamente contestabile e sulla quale si può aprire un dibattito), si temeva, come si

teme tuttora da parte dell'opinione pubblica, che il federalismo fiscale significasse sostanzialmente divisione tra Nord e Sud.

Questi sono i motivi fondamentali che hanno determinato lo slittamento dell'approvazione del documento sui meccanismi strutturali del federalismo fiscale che avrebbe dato il via libera effettivo ai lavori dell'Alta Commissione.

Desidero sottolineare che la consapevolezza che ci si muoveva all'interno di un contesto fondamentalmente errato è emersa subito nell'ambito della Commissione.

Presidenza del vice presidente MIGLIORI

(Segue *VITALETTI*). Fin dall'inizio mi sono impegnato nello studio delle tematiche di cui al decreto legislativo n. 56 e da subito mi sono reso conto di come quella normativa attuasce il federalismo fiscale nel modo peggiore, nel senso di attribuire risorse in maniera accentuata ai territori da cui provenivano, senza preoccuparsi di altri aspetti importanti quali la responsabilizzazione delle Regioni o la necessità di rendere efficiente la finanza locale; questioni che a mio avviso devono essere ispiratrici del federalismo fiscale. La necessità di dare efficienza all'azione decentrata è un aspetto che nel decreto legislativo n. 56 rimane sullo sfondo e passa invece il principio di assegnare le risorse fiscali ai territori in cui maggiormente si producono, con qualche correzione. In realtà il timore di danneggiare il Sud non si poneva poiché quell'aspetto era già stato affrontato.

All'interno dell'Alta Commissione matura subito, fin dalle prime riunioni, la necessità di risolvere i problemi di attuazione del decreto legislativo n. 56, legati ad una cattiva distribuzione territoriale delle risorse. Tali problemi dovevano essere portati all'attenzione dell'opinione pubblica. La nostra consapevolezza non significava però poter risolvere il problema nell'immediato. Infatti, affinché la consapevolezza si trasformi in azione concreta occorre seguire determinati canali e il risultato è stato che tale realtà è divenuta manifesta solo nel momento in cui sono venuti a mancare i soldi al Sud, in sostanza quando Fitto e Bassolino hanno vigorosamente protestato per la prima attuazione del decreto legislativo n. 56, al di là dei piccoli errori che può aver commesso il Ministero del tesoro. Quindi il tutto è divenuto evidente quando è emerso ciò che ai miei occhi si evinceva già dalle formule matematiche.

Recentemente ho incontrato il ministro Calderoli il quale si è stupito del fatto che ora è addirittura il Sud a chiedere l'attuazione del federalismo fiscale. Questo è spiegato dal fatto che il decreto legislativo n. 56 opera secondo particolari modalità. Sta finalmente maturando la consapevolezza che il federalismo fiscale interessa tanto il Nord quanto il Sud e che esso si deve incanalare su terreni diversi dalla mera riattribuzione al territorio delle risorse prodotte. La riattribuzione al territorio può essere solo una delle chiavi per risolvere il problema, ma solo ora questo sta diventando chiaro a tutti. Il risultato è che tutti i tentativi fatti dall'Alta Commissione - lettere inviate all'ex ministro Tremonti e al ministro La Loggia per cercare di

smuovere il Governo, peraltro senza risultati perché dominava l'altra mentalità – ora cominciano finalmente a dare qualche frutto, specie dopo la Fiera del Levante. Le cose sono cambiate soprattutto dopo che il presidente del Consiglio Berlusconi ha preso in mano la questione esplicitando la sua volontà di riformare il fisco. Quindi, le questioni sono profondamente cambiate. Finalmente è arrivata l'approvazione parlamentare della riforma del Titolo V della Costituzione: anche questo è un altro punto di stallo che è venuto meno. Vi è, però, ancora il problema rappresentato dal fatto che formalmente non siamo in grado di lavorare perché il famoso documento non è stato portato all'attenzione della Conferenza unificata Stato-Regioni, Città e Autonomie locali.

OLIVIERI (DS-U). Solo la Camera dei deputati ha approvato la riforma!

VITALETTI. Certamente, ma è stato un momento di formalizzazione importante. Era fondamentale dare una formalizzazione senza aspettare tutto l'*iter* parlamentare della riforma del Titolo V della Costituzione. L'ex ministro Tremonti e, da quello che so, anche l'ex ministro Bossi auspicavano che un momento importante della riforma del Titolo V fosse visibile ed evidente; poi si sarebbe dato corso al lavoro sul federalismo fiscale - sottolineo al lavoro e non all'attuazione -.

Ripeto che, dal mio punto di vista, c'erano presupposti sbagliati nel loro ragionamento che ora finalmente sono venuti alla luce. Voglio sottolineare la

concomitanza tra un passaggio importante della riforma, che possiamo definire istituzionale (la *devolution* istituzionale, che riguarda le spese e le funzioni), e la consapevolezza di dover rivisitare il decreto legislativo n. 56 del 2000 prima ancora di attuare la *devolution* perché c'è un problema di distribuzione di risorse. Da pochi giorni si presenta, quindi, questo nuovo quadro che spero porti rapidamente i Ministeri competenti a sviluppare la questione in sede di Conferenza unificata.

Ritengo che questo documento (che ho potuto esaminare perché è ampiamente circolato) sia profondamente innovativo ed interessante. Mi ha fatto enormemente piacere che i principi innovativi siano stati recepiti *in primis* dalle Autonomie locali. Dal mio punto di vista, esso contiene certamente alcune ingenuità formali come, ad esempio, l'attribuzione all'Alta Commissione di poteri eccessivi rispetto a quelli possibili in base alla legge. Capisco che le Autonomie locali cerchino di tirare la corda per attribuire il massimo dei poteri ad un Organismo nel quale partecipano attivamente; tuttavia non credo che i Ministeri competenti possano mettersi in forte contrapposizione sui principi di fondo. Vi sono questioni nelle quali non voglio entrare, anche perché ciò non è nelle mie competenze. Poiché, però, sono stato sommerso dalle carte e ho potuto esaminare attentamente la questione, ora mi sembra di poter dare questa valutazione.

Mi soffermo brevemente sui contenuti anche perché, in un certo senso, posso evidenziare solo le questioni di fondo. Abbiamo scritto al presidente Berlusconi, dopo aver fatto tutte le mosse precedenti - abbastanza inutili -, avvertendo che avremmo

cominciato comunque i nostri lavori. Con il silenzio-assenso, cioè in assenza di risposta, saremmo partiti giacché l'articolo 119 della Costituzione era stato approvato e andava attuato. La riforma del Titolo V della Costituzione non ha interessato l'articolo 119, perché è uno dei pochi casi in cui c'è condivisione da parte di maggioranza ed opposizione. Quindi, potevamo lavorare tranquillamente, perché avevamo percepito l'urgenza di svolgere un lavoro sul decreto legislativo n. 56 del 2000 e perché avevamo il documento sui meccanismi strutturali. Eravamo, pertanto, nelle condizioni di costruire un quadro di realizzazione del decentramento o del federalismo fiscale - non faccio una questione di termini - e così abbiamo sviluppato le ipotesi di lavoro.

Presidenza del presidente VIZZINI

(Segue *VITALETTI*). Se non fosse arrivata una proroga dei termini dei lavori dell'Alta Commissione, avremmo prodotto una documentazione per il 30 settembre, che sarebbe stata affrettata, ma in ogni caso noi avremmo rispettato i termini. Certamente si sarebbe trattato di una documentazione aperta, con due o tre ipotesi. Abbiamo le idee abbastanza chiare sul modo di procedere rispetto al decreto legislativo n. 56.

Sull'assetto del federalismo fiscale, cioè sui tributi da devolvere ai vari livelli di Governo, vi sono invece due linee di fondo: c'è chi punta sulle imposte personali,

cioè IRPEF e IRPEG, per usare i vecchi termini, o IRE e IRES, per usare i nuovi termini; c'è chi punta, poi, sulle imposte reali per il semplice motivo che stanno più facilmente all'interno del territorio e, quindi, si prestano di più al decentramento. C'è una nuova ipotesi di attribuzione del gettito dell'IVA al territorio su cui stiamo lavorando e che, a mio avviso, è interessante sottoporre a dibattito. Ci sono, poi, alcune ipotesi riguardanti le imposte reali (fumo, alcolici, giochi, immobili, automobili), che hanno come quadro di riferimento i 150 miliardi di euro di imposte reali da articolare per i vari livelli territoriali. L'IVA come tributo generale, i vari tributi sugli immobili e sulle automobili e l'imposta sui servizi sono le quattro grandi categorie di tributi reali.

Anche coloro che sostenevano l'ipotesi delle imposte reali - tra cui il sottoscritto - avevano certamente ben chiaro il fatto che la flessibilità va garantita al massimo, cioè la possibilità di mettere le addizionali si deve sviluppare sulle imposte reali, ma anche su quelle personali e, in particolare, sull'IRPEF, l'IRPEG e l'IRAP - che non si sa bene se è un'imposta personale o reale -, che comunque in questa fase va conservata e deve mantenere la flessibilità di aliquota a livello locale, poiché rappresenta un grande valore per la responsabilizzazione.

Mi sembra che il quadro di fondo sia abbastanza completo; pertanto, non aggiungo altro e preferisco dare il massimo spazio alle domande e alle risposte.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Vitaletti per la sua esposizione introduttiva.

VITALI (DS-U). Capisco l'imbarazzo del professor Vitaletti, che ringrazio per la sincerità dell'esposizione, dalla quale mi pare traspaia chiaramente la delusione perché questa Commissione non ha potuto operare nei modi e nei tempi previsti. Ricordo che vi era anche un accordo interistituzionale tra il Governo, le Regioni e le Autonomie locali - a cui, peraltro, il professor Vitaletti ha fatto riferimento -, che affidava a questa Commissione un compito molto importante rimasto però del tutto inattuato. Non c'è alcun dubbio, infatti, che nell'architettura del nuovo Titolo V della Costituzione, approvato al termine della precedente legislatura, l'articolo 119 rappresenti un pilastro fondamentale. Non si può pensare ad un processo di trasferimento di competenze a Regioni e Autonomie locali che non sia accompagnato da un trasferimento di risorse. Quando parlo di trasferimento di risorse, mi riferisco ad un processo a costo zero; quindi, tutto ciò che deve essere più adeguatamente compiuto, secondo il principio di sussidiarietà, a livello locale e regionale deve avere in quei luoghi la copertura delle spese necessarie, sostituendo funzioni, apparati e centri di spesa attualmente collocati presso i Ministeri centrali.

Se questo principio fosse rigorosamente rispettato, il federalismo non costerebbe neppure un euro. Poiché, però, questo principio non è rispettato, ci troviamo di fronte alle stime eseguite dagli Istituti di ricerca secondo le quali il federalismo contenuto nel Titolo V della Costituzione costerebbe tanto e ancora di più costerebbe la *devolution*. Questo non dipende affatto dal trasferimento - non

voglio abusare dei termini di federalismo e *devolution* - di competenze alle Regioni e alle Autonomie locali, ma dal modo confuso e pasticciato con cui è avvenuto e sta avvenendo tutto ciò. Per la verità mi riferisco, in particolare, a questa Legislatura, giacché i Governi di quella precedente avevano previsto, sia pure con limiti e difficoltà, percorsi di copertura delle spese per le funzioni trasferite. Fino a quando questo principio è stato rispettato non si è registrato alcun incremento di spesa. Mi chiedo se, ora, questa Alta Commissione abbia ancora un senso.

Mi auguro che il Governo - quindi mi rivolgo in particolare alla sottosegretario Armosino giacché è una questione che riproporremo al ministro Siniscalco non appena avremo la possibilità di incontrarlo - prenda atto della circostanza che la strada intrapresa non è la migliore. È chiaro che con l'intesa di Regioni ed Autonomie locali il Governo ha sequestrato un argomento che, di fatto, ha rappresentato un impedimento oggettivo alla libera iniziativa parlamentare, con il risultato che a tre anni e mezzo dall'inizio della Legislatura siamo ancora al punto zero. E a conferma di ciò il professore Vitaletti parla ancora di questioni teoriche generali, ovvero dell'opportunità o meno di prendere in esame l'imposta sulle persone o quella sulle cose; questioni molto rilevanti ma che in questa fase ci si aspettava fossero state ampiamente superate.

Invito pertanto il Governo a sciogliere l'Alta Commissione. Sarebbe un atto di responsabilità politica di fronte al fallimento dei presupposti per i quali è stata istituita. Affermo ciò ringraziando comunque il professor Vitaletti per il suo lavoro e

senza voler minimamente attribuire a lui questo fallimento che, come si è detto, dipende da condizioni obiettive.

Il Governo dovrebbe affidare al libero dispiegarsi della dialettica parlamentare il compito di arrivare ad una soluzione. Infatti, se anziché partire dalle discussioni teoriche sulle imposte sulle persone o sulle cose fossimo partiti dai disegni di legge presentati - quello a prima firma del senatore Bassanini - sottoscritto anche da me -, quello sull'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione presentato dal collega Villone e dalle altre proposte di iniziativa dei colleghi della maggioranza - avremmo fatto maggiori passi in avanti. Il Governo partecipi a questa elaborazione legislativa presentando eventualmente una propria proposta (ricordo che il Governo ha il diritto-dovere di presentare proposte) e lasci che il Parlamento discuta ed affronti la questione non a partire dai massimi sistemi ma - ripeto - dalle proposte esistenti. Non mi soffermerò ad illustrare tali proposte legislative perché credo siano conosciute da tempo (la nostra è stata presentata qualche mese fa). Si tratta di proposte che si fondano sulla ripartizione esistente, quindi sulla Costituzione vigente, modificata nel 2001.

Questo deve essere il punto di partenza, poi se vi saranno nuove modifiche costituzionali ne riparleremo. Attenzione: se la nostra attività si blocca ogni volta che il Parlamento prende in esame alcune modifiche costituzionali, è evidente che non finiremo mai. La Costituzione esistente prevede un riparto di competenze tra Stato, Regioni e Autonomie locali. Esiste un testo dell'articolo 119 che, come affermava il

Presidente - e io sono d'accordo - è pregevole: questo deve essere il nostro punto di partenza. Ripeto che sono stati presentati vari disegni di legge che devono rappresentare la base della discussione e che il Governo può avanzare proposte; in ogni caso è ora di finirla con questa storia dell'Alta Commissione, senza nulla togliere al lavoro del professor Vitaletti e dei suoi validissimi collaboratori.

ZORZOLI (FI). Mi scuso in anticipo per il fatto che probabilmente non potrò ascoltare la risposta dovendo tornare nell'Aula del Senato per votare. Ne prenderò comunque visione dalla lettura del resoconto stenografico.

Non mi soffermo ad analizzare gli stati d'animo del professor Vitaletti perché credo non sia mio compito; comunque ho preso atto delle cose che ha detto, poi ci confronteremo con il Ministro sugli aspetti politici della questione.

Desidero tuttavia approfittare della sua competenza, oltre che della sua cortesia, per gettare un sasso nello stagno dell'articolo 119 della Costituzione alla luce di alcuni elementi emersi in questa Commissione. L'articolo 119 prevede che a fini perequativi lo Stato possa destinare risorse per effettuare interventi speciali a favore di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni. È una norma che permette allo Stato, pagando di tasca propria, di intervenire a favore di questo o di quel territorio. Mi sembra un'eredità, in forma più estesa, dell'intervento speciale per il Mezzogiorno. Ciò che non viene previsto è che lo Stato, sempre pagando di tasca propria - uso questa espressione in previsione di quanto potrebbe accadere -, possa

intervenire a favore non di questo o di quel territorio o Ente locale, bensì a favore di questo o di quel servizio pubblico, anche se di competenza regionale o di altro Ente locale. Affermo ciò perché in Italia la Corte costituzionale recentemente sta cassando diversi finanziamenti erogati a tali finalizzazioni; ricordo, ad esempio, quello sugli asili nido che ha interessato i lavori di questa Commissione.

Mi rivolgo pertanto a lei, professor Vitaletti, in qualità di tecnico ed esperto, per avere un'opinione su tale aspetto e, in riferimento all'articolo 119, mi chiedo se valga la pena prendere in considerazione una modifica che consenta la finalizzazione degli interventi. Ricordo che ad esempio negli Stati Uniti ai tempi di Kennedy - per citare situazioni non sospette alle orecchie di alcuni colleghi - per incrementare l'integrazione e abbattere l'*apartheid* furono finanziate attività di tipo specifico.

BASSANINI (DS-U). Signor Presidente, la questione di fondo è stata già posta dal collega Vitali e quindi non la ripeterò. Intendo sollevare altre tre questioni che sono rivolte soprattutto al Governo prima che al Presidente dell'Alta Commissione; la sottosegretario Armosino, presente in questa sede, potrà riferire al Ministro le cose dette.

La prima questione riguarda il fatto che in questi mesi è venuta crescendo, per responsabilità trasversali tanto della destra quanto della sinistra, un'enorme confusione sulla questione relativa ai costi del federalismo. Abbiamo visto autorevoli esponenti della cultura e della politica confondere le risorse trasferite con le spese

aggiuntive o l'esigenza di risorse aggiuntive. Si tratta di una confusione preoccupante perché rischia di ingenerare impropriamente un'opinione contraria ad una riforma del nostro Stato in senso federale o autonomistico (le questioni nominalistiche riproposte l'altro giorno dall'intervento del senatore Amato non mi hanno mai appassionato). Nel momento in cui tutto il mondo, compresa la Francia, si sta muovendo verso una valorizzazione della sussidiarietà e delle autonomie, questa confusione rischia invece di generare nel nostro Paese una diffusa reazione negativa e contraria.

Mi chiedo perché il Governo, e in particolare il Ministero dell'economia, fino ad ora non abbia ritenuto opportuno fare chiarezza su questo punto. Il Governo dispone degli strumenti per farlo. Molti, compreso il professor Sartori e il mio collega e compagno Luciano Violante, hanno utilizzato i documenti dell'ISAE. Tali documenti andrebbero opportunamente chiariti e autenticamente interpretati, sottolineando che ciò che rientra nella stima di risorse da trasferire non rappresenta di per sé un costo aggiuntivo. È evidente che se si trasferiscono alle Regioni le competenze in materia di foreste e poi si ribattezza il Corpo forestale dello Stato come quinto corpo di Polizia dello Stato e se ne esclude perciò la realizzazione, vi saranno costi aggiuntivi. Questi costi però derivano dalla scelta - che personalmente non ho mai condiviso ma che molti nella maggioranza e nell'opposizione hanno invece sostenuto - di aumentare di circa 6.000 unità gli addetti a compiti di polizia sotto forma di agenti forestali: ecco dove emerge un costo aggiuntivo. Non si tratta però di decine di miliardi di euro; e non è attribuibile all'operazione di decentramento

di per sé, ma alla scelta di trasformare le guardie forestali, che si occupavano del nostro patrimonio forestale, nel quinto corpo di Polizia dello Stato, di cui secondo alcuni vi era bisogno e secondo altri no; personalmente sono convinto che non ve ne fosse alcun bisogno.

La prima domanda, quindi, è di carattere politico. Il Governo aveva gli strumenti per fornire le risposte, anche perché molti elementi venivano da Istituti controllati, vigilati e dipendenti dal Governo. Perché non l'ha fatto?

La seconda domanda che rivolgo al professor Vitaletti riguarda i tempi. Il problema è già stato posto dal senatore Vitali ed io lo ripropongo, perché la questione dei tempi non è indifferente. Il nuovo testo dell'articolo 119 della Costituzione è in vigore ormai da tre anni; è condiviso da tutti - concordo con il Presidente -; non è stato rimesso in discussione dal progetto di riforma della Parte II della Costituzione; e, quindi, deve essere attuato. Se non si procede all'attuazione, rischiamo il caos e la confusione istituzionale. Inoltre, non c'è nessun collegamento necessario con la quantità di funzioni attribuite: è possibile pensare ad un meccanismo flessibile, così che ove cambiassero le funzioni attribuite con nuovi trasferimenti, o con nuove *devolution* - se si preferisce il termine inglese, che è l'esatta traduzione dell'espressione «trasferimento di funzioni» -, nel senso che cambierebbe la misura delle quote di tributi attribuite alle Regioni e agli Enti locali. Esso può essere attuato ora e non dipende dalle quantità di risorse - naturalmente si può fare una stima - o dalla quantità di funzioni. Aggiungo che esso dovrebbe essere attuato subito proprio

se si critica il decreto legislativo n. 56 del 2000; infatti ciò significa che non abbiamo oggi un assetto legislativo del sistema fiscale soddisfacente e coerente con l'articolo 119. Concordo con il professor Vitaletti - se ho ben compreso - sul fatto che il citato decreto legislativo n. 56 non è in linea con l'articolo 119 e neanche con i principi di un buon sistema di federalismo fiscale. A maggior ragione, quindi, l'articolo 119 va attuato presto, senza pensare di rinviarne l'attuazione - come afferma qualcuno - addirittura al 2011 per effetto delle norme transitorie previste nella riforma costituzionale. Dobbiamo porci adesso questo problema.

Come il collega Vitali ha ricordato, ci siamo sforzati di avanzare una proposta che non comporta incremento di risorse, spese o costi aggiuntivi e, quindi, non è incompatibile con le attuali condizioni della finanza pubblica. Si tratta di una proposta flessibile perché, nel momento in cui vi fossero ulteriori trasferimenti di funzioni, si adatterebbe automaticamente al nuovo assetto. Ebbene, questa proposta non è stata neanche nominata dal professor Vitaletti. Poiché, però, questa proposta effettivamente esiste ed è stata avanzata dai due principali Gruppi parlamentari di opposizione, forse potrebbe risultare utile tenerne conto, magari solo per criticarla e affermare che non funziona. Altrimenti è vero che stiamo correndo su binari separati: una cosa è l'Alta Commissione e un'altra è il Parlamento. Vorrei sapere quando si pensa di arrivare in porto, se si lavora in questo modo.

Aggiungo che a maggior ragione bisogna pensare ad una soluzione flessibile come quella che abbiamo proposto perché, anche ove venisse approvata - e vedremo

se lo sarà - la riforma della Parte II della Costituzione, le nuove funzioni non sarebbero attribuite alle Regioni e agli Enti locali automaticamente. Infatti, si dovrebbe procedere al trasferimento delle funzioni, degli uffici, del personale e delle risorse. Se non si pensa ad un meccanismo flessibile che si adatti nel tempo all'incremento delle funzioni regionali e locali, si corre il rischio di avere il federalismo fiscale non nel 2011, ma nel 2030.

GUBERT (*UDC*). Vorrei sapere, innanzitutto, se l'Alta Commissione ha fatto una riflessione sul rapporto tra fiscalità federale, decentrata, e fiscalità statale.

Nelle ultime manovre finanziarie predisposte dal Governo si è verificato un blocco. Intendo dire che non ci si è limitati a garantire l'equilibrio dei bilanci degli Enti locali e delle Regioni, ma si è anche voluta bloccare la possibilità degli Enti locali e delle Regioni di incrementare le entrate secondo un principio di responsabilità decentrata. Ciò è avvenuto - da quanto ho capito - in virtù del fatto che le manovre devono ridurre complessivamente la fiscalità e, pertanto, se dessimo libertà agli Enti locali di manovrare la loro finanza, non si potrebbe raggiungere l'obiettivo della riduzione della fiscalità. Questo problema si pone anche oggi per la manovra finanziaria di cui stiamo discutendo.

Vorrei capire, dunque, a cosa si riduce l'autonomia fiscale degli Enti locali se si ammette che il principio regolativo statale può bloccarla, in virtù

dell'armonizzazione e così via. Vorrei sapere se avete riflettuto nel merito e avete tratto qualche conclusione.

MICHELINI (*Aut.*). Intervengo per avere una conferma rispetto ad alcuni dubbi che suscita in me la constatazione del ritardo con il quale l'Alta Commissione sta rendendo, anche in dipendenza delle proroghe intervenute nel frattempo, i propri lavori. Pongo questa domanda in relazione a quanto è già stato evidenziato da chi mi ha preceduto, perché non riesco a comprendere le ragioni del ritardo sia dal punto di vista delle evidenze tecniche sia da quello delle evidenze politiche.

Sotto il profilo politico, credo sia abbastanza noto che la pressione fiscale non è condizionata dal federalismo fiscale, intendendo per questo un ammontare consistente di prelievo fiscale da parte degli Enti locali. Mi sembra sia abbastanza dimostrato che, laddove gli Enti locali partecipano in modo consistente al prelievo complessivo, normalmente la pressione fiscale complessiva rimane ridotta. Comunque, non esiste, almeno in termini generali, una correlazione diretta. Credo, allora, che tra i compiti e gli obiettivi del Governo vi sia anche quello della riduzione della pressione fiscale, cosa di cui si sta parlando proprio in questi giorni.

Da un punto di vista strettamente tecnico, non riesco a capire quali sono le ragioni per le quali non si possa procedere alla territorializzazione della spesa dello Stato relativamente alle materie che l'articolo 117 della Costituzione prevede di trasferire in termini di esercizio di funzioni alle Regioni stesse. Questo lavoro deve

necessariamente coinvolgere non solo la Commissione ma tutti i Dicasteri nel prefigurare la nuova organizzazione su base regionale; si dovrebbero stabilire non tanto le spese aggiuntive quanto quelle differenziali e, a mio avviso, si tratta di cose abbastanza diverse. Mi rendo conto che, all'interno di questo lavoro, vi può essere un effetto complicante, rappresentato dal rapporto tra la finanza regionale e quella degli Enti locali; infatti, non esiste una gerarchizzazione, come invece esiste fra gli Enti locali e le Regioni o nelle Regioni a statuto speciale, che semplifica molto il processo. Credo che, su base convenzionale, ciò possa trovare una sua specifica risoluzione. Dovrebbe esistere la possibilità di valutare quali sono le singole spese così costruite per ogni Regione e complesso degli enti locali e qual è l'ammontare del prelievo fiscale presso le singole Regioni, stabilendo naturalmente le relative differenze. Sappiamo, peraltro, che il sistema di prelievo non è necessariamente legato sia in termini di competenza che di cassa, al territorio. Tuttavia credo vi siano molti elementi affinché ciò avvenga, almeno in una certa misura. Se così non fosse non troverebbero giustificazione le modalità con le quali si dà attuazione alle finanze delle Regioni a statuto speciale. Tutto ciò non soltanto presuppone un lavoro di semplice constatazione dei gettiti, e quindi di calcolo, ma dovrebbe prefigurare l'individuazione di meccanismi nella struttura impositiva affinché venga osservato, almeno nella prima fase, un principio di territorializzazione delle imposte.

Nella fase successiva invece si dovrebbe prefigurare un nuovo sistema fiscale con la classica suddivisione tra fisco dello Stato, imposte regionali e locali. Questo

però nel momento attuale, contingente, dovrebbe essere più che altro un esercizio che si collega - come affermava poc'anzi il senatore Bassanini - alla fase transitoria, la più delicata. Prima però, a mio giudizio, occorre prefigurare la soluzione definitiva poi, in dipendenza di questa, si possono correggere, attraverso un processo di graduale avvicinamento, le azioni che di anno in anno devono essere compiute sulla base di un programma necessariamente prestabilito. Tenendo presente che alcune misure sono state già realizzate per le Regioni a statuto speciale, e, di fatto, senza un grande impegno di carattere intellettuale, non capisco perché per le altre Regioni questo lavoro, che appare abbastanza agevole, non sia stato compiuto.

Desidero infine ricordare che quando ho visto che i lavori venivano attribuiti all'Alta Commissione, che giustamente faceva riferimento alla Commissione tecnica, ero molto fiducioso. Infatti, quando da neo senatore ho cercato di capire esattamente in che condizioni fosse la finanza pubblica, mi sono avvalso della prima relazione svolta, in occasione della manovra finanziaria, dal professor Vitaletti. Si trattava infatti dell'unico documento chiaro, che dava realmente conto di come avrebbe operato il Governo anche in vista dei provvedimenti successivi, mentre gli altri Centri studio, compreso quello del Governatore della Banca d'Italia, non avevano elaborato documenti altrettanto esaustivi. Avevo pertanto molta fiducia nei lavori dell'Alta Commissione.

PRESIDENTE. Desidero anch'io rivolgere alcune domande, che peraltro consegnerò in un testo scritto al professor Vitaletti, anche per facilitare le risposte che potranno esserci nel prosieguo di questa audizione alla presenza del Ministro dell'economia e delle finanze.

Come ho già ricordato, nel momento in cui la riforma costituzionale verrà approvata, si determinerà uno slittamento dei tempi nell'attuazione dell'articolo 119 di circa tre anni, come si afferma in una disposizione contenuta nel testo approvato dalla Camera. In relazione a ciò vorrei sapere se il Governo intende presentare un proprio progetto sul sistema di finanziamento delle Autonomie durante il periodo di transizione tra l'approvazione della riforma costituzionale e i tre anni in cui dovrà entrare in vigore il federalismo fiscale.

Nel dibattito si fa sempre più frequente il riferimento alla difficile compatibilità tra il riconoscimento di una potestà tributaria alle Autonomie locali - con le conseguenti ed inevitabili differenziazioni di disciplina fiscale - e i vincoli derivanti dai principi comunitari posti a presidio del principio di non discriminazione (aiuti di Stato, tutela della concorrenza e così via). È stato considerato il rischio che tale possibile conflitto annulli l'effettività dei nuovi assetti previsti dalla struttura federale?

Inoltre, il testo di riforma costituzionale in corso di approvazione prevede, all'articolo 57, che: “In nessun caso l'attribuzione dell'autonomia impositiva ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni può determinare un

incremento della pressione fiscale complessiva". Tralascio ogni mio personale commento sull'introduzione in Costituzione dell'espressione "pressione fiscale complessiva". Ne abbiamo già parlato in un convegno in cui è emerso che probabilmente questa dizione servirà a molti ricercatori per scrivere monografie o tentare concorsi a cattedra, come è già avvenuto per la capacità contributiva di cui all'articolo 53 della Costituzione, come probabilmente sta già avvenendo con il concetto di capacità fiscale di cui all'articolo 119. Dubito della validità giuridico-costituzionale di un'espressione come "pressione fiscale complessiva " e non ne elenco i motivi non essendo questa la sede opportuna per farlo. Ma qual è l'opinione sulle conseguenze tecniche e politiche di siffatta disposizione? In particolare, è ipotizzabile che il concetto di "pressione fiscale complessiva" costituisca parametro e limite di esercizio dell'autonomia impositiva?

E ancora, come si computa la pressione tributaria complessiva, atteso che vi sono Regioni, Province, e Comuni che nel momento in cui venissero dotati di autonomia tributaria potrebbero lavorare su fasce di aliquote minime e massime? Chi dovrebbe calcolare, e in che modo, il limite della pressione fiscale complessiva nei confronti di questa enorme platea di soggetti che acquisiscono autonomia impositiva? Qualora fosse applicato in questi termini, non si rischierebbe l'annullamento degli ambiti di autonomia sanciti dall'articolo 119 della Costituzione?

L'ultima domanda, più specifica, concerne un altro compito, di cui non si parla più, che pure, all'epoca, fu affidato all'Alta Commissione. Mi riferisco al compito di

proporre le modalità mediante le quali, sulla base dei criteri stabiliti dall'articolo 4, comma 2, del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, e successive modificazioni, i soggetti passivi dell'IRPEF e dell'IRPEG, che esercitano imprese industriali e commerciali con sede legale fuori dal territorio della Regione siciliana, ma che in essa dispongono di stabilimenti o impianti, assolvono la relativa obbligazione tributaria nei confronti della Regione stessa, ai fini dell'attuazione del disposto dell'articolo 37 dello Statuto regionale siciliano. Vorrei sapere quali sono le acquisizioni dell'Alta Commissione sul punto, anche in relazione all'analogo tema della regionalizzazione del reddito e dell'utilizzazione del criterio IRAP.

Do ora nuovamente la parola al professor Vitaletti per le risposte che ritiene di poter dare direttamente alle domande che sono state poste in questa sede. Per quelle che invece richiedono un approfondimento ulteriore, prego gli Uffici di trasmettere il testo scritto delle mie domande. Ribadisco che non riterrò esaurito il senso di questa audizione al termine della seduta odierna: l'argomento sarà rinviato alla data in cui anche il Ministro potrà essere presente. Vi sono infatti scelte di natura tecnica e politica delle quali il Governo deve rispondere direttamente al Parlamento.

VITALETTI. Sono stati sollevati molti problemi fondamentali per rispondere ai quali probabilmente sarebbero necessari alcuni giorni. Toccherò comunque i punti essenziali - non tutti perché non sarebbe possibile -, cercando di accomunare quelli che hanno contenuto simile. Condivido quanto è stato detto dal senatore Bassanini

circa il fatto che sulla questione dei costi del federalismo fiscale si è sollevato un putiferio incredibile, diretto in particolare contro l'Alta Commissione, a partire da questa estate. Francamente gli articoli di stampa apparivano montati anche in questo senso e forse si sarebbe dovuto fare qualcosa di più per stroncare quel putiferio. Tanto per fare un esempio, un insegnante pagato dalla regione Campania non costa di più rispetto ad uno pagato dallo Stato. Sulla base di questo equivoco, da parte di alcuni specifici organi di stampa e con intenti politici ben chiari - non certo favorevoli al Governo -, si è montata una campagna di stampa che si sarebbe potuta e dovuta stroncare. Nel mio piccolo ho provato a stroncarla, ma sono stato l'unico. Sarebbe stato molto facile combatterla. L'ISAE e alcuni organi legati al Ministero dell'economia hanno emanato alcuni comunicati stampa chiarendo che si stava imbastendo una polemica sulla base di un equivoco.

Questo è l'unico punto sul quale concordo con i senatori che hanno sollevato i vari quesiti. Non spetta a me rispondere in merito all'utilità dell'Alta Commissione. Per quanto riguarda i tempi del federalismo, sappiamo che sono previsti tre anni per l'attuazione. Ho parlato degli equivoci ma anche delle verità che in parte sono state alla base della mancata approvazione del documento che rappresentava il presupposto del nostro agire; nonostante questa mancata approvazione, abbiamo agito comunque. Nel sito *Internet* dell'Alta Commissione - cui si accede anche dalla *home page* della Presidenza del Consiglio - si può constatare l'enorme quantità di lavoro svolto e si possono verificare le sintesi parziali a cui esso è stato portato.

So che rispetto all'approvazione del documento vi sono resistenze da parte degli apparati amministrativi, che rappresentano pur sempre il Governo: sono resistenze nascoste, che però poi si fanno valere. Tuttavia posso affermare con assoluta certezza che se quel documento non verrà portato ad approvazione, se cioè le resistenze prevarranno nonostante tutto, l'Alta Commissione produrrà comunque un documento entro Pasqua. L'Alta Commissione si è impegnata in tal senso con una lettera inviata al Presidente del Consiglio - ormai è fuori dall'ottica della Commissione tecnica della spesa pubblica, avendo preso atto che il suo interlocutore principale è il Presidente del Consiglio, mentre gli altri arrivano in seconda istanza -. Poiché non è stato dato un *input* politico - definiamolo così - o generale, si tratterà di un documento aperto, su cui comunque si potrà lavorare immediatamente.

Francamente non sarei così semplicista nell'affermare (come è stato fatto in numerosi interventi) che è facile decentrare un sistema fiscale concepito come accentrato. È stato già evidenziato che nel 1973 si è lavorato attivamente per centralizzare le entrate tributarie e non si tratta di un dato marginale. Ora non è un'impresa meccanica decentrare il sistema costruito. Negli anni passati, quando ciò è stato fatto meccanicamente, sono sorti grandi equivoci: ad esempio, l'istituzione di un'imposta come l'IRAP, data alle Regioni senza riflettere sulla natura del tributo - o avendolo fatto in maniera errata, cioè facendo sì che la sanità fosse finanziata dalle imprese -, non è stata una cosa troppo ben pensata; allo stesso modo, non si è ponderata bene l'idea di mettere un carico eccessivo sull'ICI con il presupposto che

fosse un'imposta patrimoniale; non è stata ben pensata neanche l'idea di trasferire il dibattito americano sulla *flat tax*, che non è stata prevista per lo Stato centrale, ma per i Comuni e le Regioni: non potendo stabilire un'imposta proporzionale sulla base imponibile per lo Stato, è stata messa per i Comuni e le Regioni.

Non sono state grandi idee: si è visto dallo *stress* caricato sulle imposte immobiliari e dai giganteschi problemi che presenta l'IRAP quando si modifica l'aliquota a livello regionale; si è visto e si vedrà ancora di più dagli enormi problemi di equità e anche di realizzazione che vi sarebbero, qualora aumentasse l'aliquota proporzionale dell'IRPEF a livello comunale. Quindi, non sarei semplicista. Nel merito è molto importante svolgere un dibattito generale che non riguardi i massimi sistemi, ma si occupi di un decentramento concretamente gestibile.

Il decentramento finora attuato, invece, è poco gestibile. Potrei menzionare il caso del decentramento dell'imposta sulla benzina della Campania o quello del bollo della Puglia. Insomma, senza riflettere sulle caratteristiche di fondo che deve avere un sistema decentrabile, è stato messo in piedi un sistema impossibile da gestire e rispondente a principi che non sono stati neanche esaminati. Non posso essere d'accordo, pertanto, sul fatto che è facile sovvertire un sistema pensato come accentrato. Posso essere d'accordo, invece - anche perché è dimostrato dalla realtà -, sul fatto che stiamo andando in un vicolo cieco.

Si pone, quindi, il problema dell'attuazione del citato decreto legislativo n. 56 del 2000, che in realtà - nel merito sono d'accordo con il senatore Bassanini - non

applica l'articolo 119 della Costituzione; detto questo, però, sottolineo che chi ha predisposto il decreto n. 56 non fa parte di questa maggioranza, ma fa parte dell'opposizione e sostiene che, invece, quel testo è attuativo della Costituzione. Si tratta, dunque, di un problema aperto.

Si pone il problema della filosofia della perequazione, che è stato mal risolto con il decreto legislativo n. 56 e che non è banale, ma allo stesso modo si pone il problema, anch'esso non banale, dell'attuazione della nuova filosofia fiscale del decentramento. Nel merito non condivido le osservazioni che sono state svolte, ma tra breve potremo discuterne. Ripeto, infatti, che tra pochi mesi l'Alta Commissione produrrà un documento, anche se non avrà alcuni presupposti. Sono d'accordo, infatti, che non si può andare avanti in questo modo; siamo ancora in tempo ad attuare il federalismo fiscale entro tre anni, però voglio sottolineare anch'io che c'è una latitanza da parte di qualcuno e che questa latitanza deve finire. Detto questo, ribadisco che la latitanza finirà perché produrremo comunque un documento, al di là di chi si nasconde, che pertanto dovrà venire allo scoperto.

Per quanto riguarda gli aspetti più specifici, cioè il motivo per cui non si dà ai Comuni e alle Regioni la flessibilità sull'IRPEF, è stato centrato il punto. L'ex Ministro dell'economia e delle finanze, in particolare, sosteneva che si intrecciano due grandi problemi: quello della «delega fiscale uno» e quello della «delega fiscale due». La delega fiscale uno, cioè quella approvata dal Parlamento, riguarda le riforme retributive reali ed è impegnata verso un profilo di riduzione del carico fiscale

complessivo. La delega fiscale due, che nascerà ormai tra pochi mesi, riguarda la finanza decentrata e deve fondarsi su presupposti nuovi e non su idee improvvisate. La delega fiscale uno era nell'orizzonte del taglio delle tasse e in quest'ottica non si poteva facilitare un inasprimento locale che fosse motivato, più che da questioni di efficienza, dall'abbassamento delle tasse previsto da parte dello Stato (ci si mette al posto dello Stato e la finanza locale si appropria delle risorse). Capisco la contraddizione, ma si comprendono anche le ragioni di chi ha bloccato quelle addizionali. Certamente in un disegno strutturale ciò non può esistere. Ormai la delega fiscale uno, se il modulo di riforma IRPEF verrà finalmente varato, va verso la definizione. Nel corso del 2005 andremo al passaggio verso la delega fiscale due, che dovrà necessariamente prevedere libertà di addizionali.

Venendo all'altro punto evidenziato, sottolineo che le libertà di addizionali devono rispettare un criterio, considerato - giustamente, per carità - un po' astratto dal presidente Vizzini. Se si pensa al ribaltamento della filosofia fiscale europea che, come sapete, è quella di fissare i minimi di imposta - minimi delle aliquote IVA, IRPEF, IRPEG -, e si ipotizzano i massimali di aliquota complessiva, dove c'è uno spazio per le Autonomie locali, forse il criterio è meno astratto di quanto può sembrare a prima vista. Ad esempio, l'aliquota IRAP oggi non può eccedere il 5,25 per cento e domani il 5 per cento, con questo spazio per le Autonomie locali; lo stesso vale per l'IRPEF e per tutte le imposte che verranno decentrate. L'idea è quella di ricercare un massimale di aliquota come criterio di ordine a livello nazionale in un

contesto di flessibilità locale. Il discorso va sviluppato perché è articolato e a me non sembra impossibile.

L'altra questione più specifica riguarda la Sicilia, ma in realtà interessa tutte le Regioni. Si tratta certamente di un aspetto importante che si può risolvere indipendentemente dal federalismo fiscale soltanto sulla carta. Si capisce chiaramente cosa vuol dire risolvere quella questione in un contesto che prevede la compartecipazione sull'IRPEG e l'aumento di quella sull'IRPEF; sappiamo che fare una compartecipazione sull'IRPEG è molto pericoloso. Magari si vorrà realizzare, ma credo che l'Alta Commissione dirà che ci metteremmo nell'ottica dei falsi decentramenti. Non so chi di voi si ricorda - abbiamo tutti una certa età - quando nel 1976 si propose di decentrare l'ILOR, l'imposta locale: era tecnicamente impossibile e, quindi, non si fece mai. Se vogliamo metterci su quella lunghezza d'onda, cioè delle cose tecnicamente impossibili da fare ma per le quali esiste la volontà politica di agire, va bene. È evidente, però, che essendo tecnicamente impossibili non si realizzeranno e il risultato sarà deludente.

Quando verrà deliberato, come spero, che l'IRPEG non si può decentrare e che è meglio essere cauti con l'IRPEF giacché il decentramento va realizzato su tutti i tributi tranne su quelli - fatta eccezione per le addizionali -, il discorso si potrà porre, ma in modo più specifico e limitato. È facile controllare se nello stesso tempo un negozio si trova a Messina o a Reggio Calabria e se ha o meno lo stesso titolare; seguiamo comunque un criterio che può essere anche approssimativo, tipo quello

dell'IRAP, perché comunque riguarda casi marginali. Se, viceversa, dovessimo fare una compartecipazione IRPEG e IRPEF più ampia, cioè un caso complessivo, allora il criterio del riparto non può essere approssimativo o rozzo, ma deve essere più raffinato. A mio avviso non esiste ma dovremmo sforzarci di cercarlo perché si tratta di un contesto diverso. Per tale ragione abbiamo affrontato l'argomento fin dalle prime riunioni dell'Alta Commissione: questo era previsto dalla legge e noi potevamo agire anche in assenza del documento strutturale sul federalismo fiscale. Quindi ci siamo accorti subito che la questione andava affrontata.

Allo stesso modo, per quanto concerne il problema degli interventi speciali, in Italia - checché se ne dica siamo molto avanti nei nostri lavori: abbiamo addirittura bloccato la produzione della documentazione, in parte già definita ed elaborata - la situazione del federalismo fiscale appare drammatica soprattutto in riferimento a due Regioni, la Basilicata e la Calabria. Tutti gli indicatori ci segnalano queste due Regioni come meritevoli di interventi per lo sviluppo civile e sociale; in questo caso gli interventi sono giustificati perché esiste un criterio oggettivo. Infatti, se in questa materia non interveniamo in base a criteri oggettivi si creano problemi enormi. La stessa Costituzione afferma che i trasferimenti non devono essere specifici, salvo quelli che avvengono sulla base di regole precise e che comunque non devono interessare casi speciali. Per tale ragione ho affermato che se inseriamo all'interno delle regole generali complessive la situazione fiscale drammatica della Calabria e della Basilicata, che necessitano di tributi decentrati, scombiniamo l'intero

federalismo fiscale. In sostanza, nel tentativo di far entrare all'interno delle regole generali la situazione di Regioni come la Calabria e la Basilicata, non realizziamo più il federalismo fiscale perché dovremmo operare troppi trasferimenti. Se però il nostro compito è realizzare il federalismo fiscale, per il periodo in cui le due Regioni resteranno indietro - speriamo che poi si sviluppino - ammettiamo il ricorso agli interventi speciali, che in questo caso però sono giustificati da un principio: il caso speciale si cala in un contesto preciso.

Pertanto, occorre agire all'interno di un quadro fatto di concetti, regole e organismi che delibano sulle regole in maniera flessibile, ma non di quelle formule matematiche con cui vorrei farla finita - almeno finché ci sono io -, soprattutto dopo l'esperienza negativa del decreto legislativo n. 56. Con la matematica non si arriva da nessuna parte! Sono contro le scatole nere e ritengo che un processo si debba poter valutare in corso di svolgimento e non soltanto alla fine, come avviene invece con le formule matematiche con le quali si crea confusione e i cui risultati si vedono solo al termine.

Ciò significa che occorre la massima trasparenza e noi siamo in grado di garantirla. Sono qui oggi per compiere un primo tentativo in questo senso e mi rendo disponibile ad ogni discussione che si vorrà affrontare per rendere quanto mai trasparente lo svolgimento dei nostri lavori da qui al momento in cui perverrà il documento.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Vitaletti per il suo intervento e per la disponibilità dimostrata. Ringrazio altresì l'onorevole Armosino, sottosegretario al Ministero dell'economia e delle finanze, alla quale chiedo di sottoporre al Ministro le questioni politiche emerse in questa sede in modo da poter ottenere nella prossima seduta le risposte che il Governo deve fornire.

Esprimo inoltre al professore Vitaletti il nostro desiderio di seguire da vicino il percorso dell'Alta Commissione con altri incontri. Siamo partiti da lontano consapevoli della complessità del tema e speriamo che, nei tempi previsti dalla legge costituzionale in corso di approvazione, si possano dare le risposte che i cittadini si attendono in materia di federalismo. In realtà si tratta di un federalismo senza aggettivi perché non esiste un federalismo costituzionale diverso da quello fiscale; questa differenziazione è una categoria del diritto che non sono mai riuscito a cogliere. Spero pertanto che questi aspetti possano procedere insieme nei tempi previsti dalla legge. Avremo altre occasioni di incontro ma intanto ringrazio ancora il professor Vitaletti.

Ringrazio i colleghi per il contributo offerto ai lavori della Commissione con i loro interventi.

Dichiaro chiusa l'audizione odierna. Il rappresentante del Governo avrà modo di intervenire sulla materia in una prossima occasione.

I lavori terminano alle ore 15,30.

