CAMERA DEI DEPUTATI N. 2334

PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa del deputato MALVEZZI

Delega al Governo per l'introduzione di elementi di federalismo fiscale

Presentata il 30 marzo 1995

ONOREVOLI COLLEGHI ! — Un indirizzo verso una maggiore autonomia locale, che per qualche forza politica si spinge fino al federalismo, è ormai condiviso da buona parte del mondo politico ed economico. In attesa della maturazione dei tempi per modifiche nel senso predetto degli assetti istituzionali attraverso una riorganizzazione dello Stato, si può cominciare da subito a muovere nella direzione di più ampie autonomie locali affrontando la *vexata quaestio* dell'autonomia impositiva. Obiettivo primario di questa operazione dovrà essere il progressivo avvicinamento tra l'amministratore e l'amministrato, consentendo a quest'ultimo un più agevole controllo consistente in una praticabile comparazione tra imposizione subita e servizi goduti. I concetti espressi sono riconducibili a quelli di efficienza ed efficacia; il progetto di un chiaro federalismo in materia fiscale non può, però, essere perseguito né rincorrendo l'unico obiettivo della razionalizzazione del prelievo né solamente quello di un'adeguata allocazione delle risorse in linea con le competenze proprie del soggetto pubblico. Come la « verità », anche la strada da percorrere sta nel mezzo: consiste, cioè, in un misto delle ipotesi appena fatte attraverso una ricognizione del punto di arrivo atteso o desiderato delle spese delle regioni, congiuntamente con il riordino dei rapporti finanziari tra lo Stato e le regioni stesse.

La proposta di riforma viene in questa sede avanzata non certo per puro spirito accademico, muovendo, anzi, dalle forti perplessità nutrite circa l'attuale struttura di finanziamento delle regioni che è venuta ad assumere un carattere disorganico e che risente dell'occasionalità con cui è stata costruita. Tale constatazione è fonte di

profonda insoddisfazione nei confronti dell'attuale ordinamento poiché:

le fonti di entrate proprie costituiscono un importo modesto con scarse possibilità per l'esercizio di autonomia impostiva e per l'assenza di un progetto sul ruolo dell'autonomia impositiva;

i programmi di trasferimenti dallo Stato sono caratterizzati dall'incertezza sull'entità delle risorse trasferite, da un'eccessiva settorializzazione delle fonti di finanziamento e da piani di riparto poco congrui con le funzioni svolte dalle regioni;

le entrate complessive si caratterizzano per l'inadeguatezza dei tassi di crescita delle stesse;

la scarsa stringenza dei vincoli di bilancio comporta la possibilità di accedere a varie forme di indebitamento.

Nonostante le sostanziali disomogeneità culturali, sociali ed economiche che differenziano tra loro le diverse aree geografiche, una particolarità del nostro Paese è il rilevante grado di uniformità che nelle varie regioni il livello di spesa pubblica ha raggiunto relativamente alla produzione di servizi, interventi sociali ed economici di competenza. La modifica del sistema fiscale esistente è attuabile attraverso lo stravolgimento dell'attuale stato di uniformità, operando una differenziazione impositiva a livello regionale compensata attraverso l'intervento dello Stato. In tale schema il Governo centrale interviene, con fondi tratti dalla fiscalità generale, per ridurre le disparità nei livelli di spesa per abitante che si genererebbero con il solo decentramento del prelievo tributario e della relativa potestà impositiva. Il processo impositivo, infatti, deve essere adeguato alla capacità contributiva dei residenti nella regione; appare ovvia, pertanto, l'affermazione secondo cui le regioni ricche possono contribuire più delle regioni povere con l'inevitabile conseguenza di un decentramento impositivo che si sostanzia in un'accentuazione del *gap* oggi esistente tra le differenti aree geografiche italiane. Ma questo pericolo è ben presente e per scongiurarlo il ruolo dello Stato diviene ancora più fondamentale nella tutela dei deboli agendo da contrappeso, garantendo che le capacità di spesa per abitante siano omogenee in tutte le regioni.

Il decentramento impositivo, soluzione di per sé ideale quale risposta alle esigenze di equità ed efficienza, dovrebbe concorrere, poi, nella soluzione del problema cogente dei rapporti finanziari tra Stato e regioni oggi caratterizzati da evidenti sovrapposizioni di competenze, da accentuate asimmetrie nella collocazione delle competenze di spesa e del potere impositivo e da un ingombrante mantenimento di forti interessi nazionali nell'attività delle regioni a statuto ordinario.

Nel contesto che si va delineando resta da definire il coordinamento che le regioni dovranno avere con gli enti locali, enti le cui casse sono, oggi, alimentate attraverso un *mix* di tassazione, tariffe e finanziamenti statali. Se gli enti per le attuali capacità di spesa necessiterebbero ancora di qualche aumento di entrate proprie oltre che degli aggiustamenti circa il riparto dei fondi statali, la questione del coordinamento tra i differenti organismi potrà essere risolta unicamente attraverso il trasferimento alle regioni delle competenze statali in materia di finanza locale.

Il processo che dovrebbe consentire alle regioni un'autonoma capacità di spesa non è una novità, essendo stata recentemente avviata una riforma del sistema di reperimento delle risorse regionali. Dal 1993, infatti, da quando è avvenuta la regionalizzazione dei contributi per il Servizio sanitario nazionale, le entrate proprie delle regioni a statuto ordinario che nel 1992 rappresentavano il 3,6 per cento del totale delle entrate si sono attestate al 53,2 per cento. Se la strada è stata intrapresa non resta da fare altro che proseguirla al fine di scongiurare comportamenti quali quelli registrati nel passato. E' doloroso constatare che quando lo Stato ha concesso tale possibilità le regioni si sono limitatamente avvalse della facoltà di utilizzare spazi di autonomia finanziaria, mostrando una scarsa disponibilità verso aumenti autonomi della pressione tributaria. Tale atteggiamento è, però, comprensibile, data l'assenza di un quadro generale di riforma del

sistema impositivo che offrisse il pretesto agli amministratori regionali di percorrere la strada comunque impopolare del drenaggio fiscale. Tale giustificazione è ancora più vera se si considera il fatto che le possibilità offerte alle regioni in passato non erano alternative alla fiscalità esistente quanto piuttosto incrementative rispetto ad una pressione tributaria che, a livello di sistema, era fin troppo alta.

Le cause di insoddisfazione devono essere per noi ragione di proposta e, soprattutto, di proposta di una riforma anche graduale del nostro sistema fiscale che, data la sua complessità, deve per forza avvenire attraverso una legge delega che in questa sede si propone.

Lo spirito della proposta di legge è d'intervenire con meccanismi di esazione collaudati e a basso costo, attribuendo ai comuni le imposte sugli immobili, un settore questo su cui essi hanno una competenza per tradizione e alle regioni le imposte sull'energia di facile esazione. Si è voluto anche delegare al Governo la possibilità di legiferare su meccanismi che attuano princìpi di solidarietà tra regioni ricche e regioni povere analogamente a quanto avviene tra i *lander* della Repubblica federale tedesca.

Con questa proposta di legge si intende spostare verso gli enti locali una parte delle entrate tributarie dello Stato in attesa che in futuro provvedimenti più organici definiscano in modo completo questa materia.

PROPOSTA DI LEGGE

—

ART. 1.

1. Il Governo della Repubblica è delegato ad emanare, entro quattro mesi dalla *data di entrata in vigore della presente* legge, uno o più decreti legislativi per l'introduzione di elementi di federalismo fiscale, secondo i seguenti princìpi e criteri direttivi:

a) invariabilità della pressione fiscale;

b) attribuzione di un'imposta sugli immobili ai comuni avente la caratteristica di imposta sul possesso con conseguente totale liberazione dei trasferimenti da ogni forma di imposizione;

c) forfetizzazione del valore imponibile attraverso l'impiego del catasto, in modo tale da assicurare bassi costi di gestione;

d) attribuzione di una imposta sui consumi di energia alle regioni attraverso un sistema a basso costo di riscossione;

e) soppressione dei tributi locali attuali.

Stampato su carta riciclata ecologica

DDL12-2334
Lire 500