

SENATO DELLA REPUBBLICA

X LEGISLATURA

234^a SEDUTA PUBBLICA

RESOCONTO STENOGRAFICO

MERCOLEDÌ 29 MARZO 1989

Presidenza del presidente SPADOLINI,
indi del vice presidente TAVIANI
e del vice presidente SCEVAROLLI

INDICE

CONGEDI E MISSIONI	Pag. 3	Svolgimento di interrogazioni con carattere d'urgenza, ai sensi dell'articolo 151 del Regolamento:	
PROCEDIMENTI RELATIVI AI REATI PREVISTI DALL'ARTICOLO 96 DELLA COSTITUZIONE		POSTAL, <i>sottosegretario di Stato per l'interno</i> Pag. 19	
Trasmissione di decreti di archiviazione	3	MACIS (PCI)	23
DISEGNI DI LEGGE		PREANNUNZIO DI VOTAZIONI MEDIANTE PROCEDIMENTO ELETTRONICO	28
Annunzio di presentazione e assegnazione ...	4	INTERROGAZIONI	
INTERPELLANZE E INTERROGAZIONI		Ripresa dello svolgimento:	
Svolgimento di interpellanza con procedimento abbreviato, ai sensi dell'articolo 156-bis del Regolamento:		CARTA (DC)	29
SPETIČ (PCI)	5	DISEGNI DI LEGGE	
POSTAL, <i>sottosegretario di Stato per l'interno</i> ..	8	Discussione:	
* SERRI (PCI)	15	«Conversione in legge del decreto-legge 27 gennaio 1989, n. 21, recante disposizioni in	

materia di aliquote dell'imposta sul valore aggiunto, dell'imposta di fabbricazione su taluni prodotti petroliferi e dell'imposta di consumo sul gas metano usato come combustibile, nonché in materia di agevolazioni tributarie previste dall'articolo 11 del decreto-legge 19 settembre 1987, n. 384, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 novembre 1987, n. 470. Modifica all'aliquota dell'imposta sul valore aggiunto sulle calzature» (1630) (Approvato dalla Camera dei deputati)

Approvazione, con modificazioni, con il seguente titolo: «Conversione in legge del decreto-legge 27 gennaio 1989, n. 21, recante disposizioni in materia di aliquote dell'imposta sul valore aggiunto, dell'imposta di fabbricazione su taluni prodotti petroliferi e dell'imposta di consumo sul gas metano usato come combustibile, nonché in materia di agevolazioni tributarie previste dall'articolo 11 del decreto-legge 19 settembre 1987, n. 384, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 novembre 1987, n. 470»:

MANCIA (PSI)	Pag. 31 e passim
BERTOLDI (PCI)	32
* DE CINQUE (DC), relatore	34, 40, 44
GITTI, sottosegretario di Stato per il tesoro	34, 41
CISBANI (PCI)	37, 41, 46
MANTICA (MSI-DN)	43
ANDREATTA (DC)	44
Votazioni nominali con scrutinio simultaneo	41, 46

Discussione:

«Conversione in legge del decreto-legge 2 marzo 1989, n. 66, recante disposizioni urgenti in materia di autonomia impositiva degli enti locali e di finanza locale» (1621) (Votazione finale qualificata ex articolo 120 del Regolamento):

RUFFINO (DC)	49
LEONARDI (DC)	53
PIZZOL (PSI)	58
MANTICA (MSI-DN)	60

INTERROGAZIONI

Per la risposta scritta:

PRESIDENTE	66
VOLPONI (PCI)	66

ORDINE DEL GIORNO PER LE SEDUTE DI GIOVEDÌ 30 MARZO 1989

67

ALLEGATO

DISEGNI DI LEGGE

Trasmissione dalla Camera dei deputati	Pag. 68
Annunzio di presentazione	68
Assegnazione	69
Nuova assegnazione	70
Presentazione di relazioni	71

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA SUL FENOMENO DELLA MAFIA E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI SIMILARI CRIMINALI

Presentazione di relazioni	71
----------------------------------	----

DOMANDE DI AUTORIZZAZIONE A PROCEDERE IN GIUDIZIO

Trasmissione	72
--------------------	----

GOVERNO

Richieste di parere per nomine in enti pubblici	72
Ritiro di richieste di parere su documenti ...	72
Trasmissione di documenti	72

CORTE DEI CONTI

Trasmissione di relazioni sulla gestione finanziaria di enti	73
Trasmissione di documentazione	74

CORTE COSTITUZIONALE

Trasmissione di sentenze	74
--------------------------------	----

PARLAMENTO EUROPEO

Trasmissione di documenti	76
---------------------------------	----

PETIZIONI

Annunzio	76
----------------	----

INTERPELLANZE E INTERROGAZIONI

Annunzio di risposte scritte ad interrogazioni	76
Annunzio	77, 80
Interrogazioni da svolgere in Commissione ..	110

N. B. - L'asterisco indica che il testo del discorso non è stato restituito corretto dall'oratore

Discussione del disegno di legge:

«Conversione in legge del decreto-legge 2 marzo 1989, n. 66, recante disposizioni urgenti in materia di autonomia impositiva degli enti locali e di finanza locale» (1621) (Votazione finale qualificata ex articolo 120 del Regolamento).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: «Conversione in legge del decreto-legge 2 marzo 1989, n. 66, recante disposizioni urgenti in materia di autonomia impositiva degli enti locali e di finanza locale», per il quale è richiesta la votazione finale qualificata ai sensi dell'articolo 120 del Regolamento.

Dichiaro aperta la discussione generale.

È iscritto a parlare il senatore Ruffino. Ne ha facoltà.

RUFFINO. Onorevole Presidente, signor Sottosegretario, onorevoli senatori, credo di poter dire che con il nostro dibattito in Aula, preceduto da un intenso confronto in diverse riunioni della Commissione finanze e tesoro inizi l'iter complesso della manovra economica attuata dal Governo con numerosi provvedimenti all'esame del Senato e della Camera dei deputati. Ci troviamo di fronte a due questioni: da un lato alla necessità incombente di apportare sostanziosi tagli ad un *deficit* del bilancio statale sempre più crescente (ed in questo quadro mi sembra che si collochi il taglio programmato di 1.375 miliardi nei trasferimenti alle finanze degli enti locali, dei comuni e delle province) e dall'altro lato alla necessità, avvertita da tutte le forze politiche, di trovare uno spazio all'autonomia impositiva degli enti locali dalla quale dovrebbe nascere una maggiore responsabilizzazione nell'amministrazione del pubblico denaro e una maggiore oculatezza da parte degli amministratori locali.

L'autonomia impositiva dovrebbe coniugarsi con la responsabilità degli amministratori. Gli onorevoli senatori avvertiranno che uso il condizionale anche perchè credo che sia necessario manifestare una qualche timida perplessità su questa autonomia impositiva da parte degli enti locali. Ho parlato di timida perplessità anche perchè oggi parlare male dell'autonomia impositiva in favore degli enti locali si fa indubbiamente a forza, come nel secolo scorso quando si parlava male di Garibaldi.

Sono stato amministratore comunale e ho fatto anche il sindaco in una piccola cittadina allorchè era in vigore l'autonomia impositiva a favore degli enti locali che si esprimeva con l'imposta di famiglia. L'esperienza che feci fu illuminante sotto molti aspetti e salutai con simpatia la riforma fiscale che introducendo nuovi criteri unificava le imposte accentrandole. Oggi tentiamo di ripercorrere una strada diversa ed opposta. Mi auguro, per le sorti della nostra finanza locale, per le sorti del nostro bilancio statale e per il corretto andamento dei bilanci degli enti locali che la strada intrapresa, irta di ostacoli, possa sortire l'effetto auspicato.

L'esperienza finora compiuta non è stata certamente positiva e ha fatto scrivere pagine di critiche meditate e di commenti duri da parte della Corte dei conti. Ricordo che un quotidiano di larga diffusione intitolava così un articolo: «Il comune tassa ma non incassa» riportando le previsioni di entrata per servizi resi che in sede di consuntivo venivano purtroppo notevolmente

ridimensionate. Il comune tassa ma non incassa: in molte città italiane in tutte le regioni, risultano situazioni che la Corte dei conti ha denunciato in modo clamoroso ma sappiamo purtroppo che le relazioni della Corte dei conti sono per pochissimi addetti ai lavori e non sono quasi mai ascoltate.

Il disegno di legge al nostro esame istituisce, onorevoli colleghi, una nuova imposta, l'imposta comunale per l'esercizio di arti e professioni e per l'esercizio di imprese. È un'imposta che venne ideata dalla Camera dei deputati che costituisce certo un nuovo onere che potrà forse avere anche modeste ripercussioni sui prezzi con conseguenze negative ai fini dell'inflazione. È un provvedimento che a mio avviso dovrebbe avere un carattere provvisorio in attesa di quel provvedimento organico e di quella riforma che prospetti su nuove basi l'autonomia impositiva a favore degli enti locali.

Quali le basi nuove? Io credo - e su questo punto si sono verificate interessanti convergenze tra i Gruppi politici - che sia necessario effettuare una razionalizzazione nel settore dell'imposizione immobiliare. Nel dibattito in Commissione avevo sostenuto la necessità di prevedere una legge-delega al Governo per un intervento radicale nel settore degli immobili, prevedendo, se del caso, una sanatoria, per dare uno spazio alla tanto auspicata autonomia impositiva degli enti locali. Il Governo si è mosso tempestivamente presentando un decreto-legge che dovrebbe consentire, se non di eliminare, certo di attenuare in modo notevole la corposo evasione dalle imposte nel settore immobiliare dovuta sia alle deficienze ancora attuali e agli incolmabili ritardi delle registrazioni catastali che al pesante arretrato che si è venuto accatastando: ed uso un termine che ritengo sia in questo caso particolarmente appropriato. È pur vero che anche in questa occasione non si è evitato di inserire una perla nel decreto-legge, il quale dichiara nulli gli atti notarili di trasferimento di beni immobili che vengano stipulati senza l'espressa dichiarazione dell'assoggettabilità all'imposta per i fabbricati dell'anno precedente, cioè del 1988, ma è noto a tutti - e dovrebbe essere noto anche all'ufficio legislativo del Ministero competente - che le denunce dei redditi possono essere presentate entro il 31 maggio 1989, il che determina quindi una *vacatio* di almeno due mesi, pena la nullità degli atti notarili stipulati.

Per il resto, il decreto-legge si muove nell'ottica auspicata dalla nostra Commissione. L'obiettivo, infatti, che si deve conseguire non è certo quello di pervenire ad un prelievo fiscale aggiuntivo sulla casa, ma di colpire i troppi immobili ancora non tassati e di allargare in questo settore la base imponibile. In merito a questo aspetto di autonomia impositiva degli enti locali, per quanto riguarda soprattutto l'automazione completa degli uffici catastali e delle conservatorie dei registri immobiliari mi risulta che il Ministero delle finanze stia facendo passi in avanti di notevole rilevanza, per cui gli stessi non dovrebbero essere sottoposti ad adempimenti così gravosi da determinare la mancata esazione delle imposte come avviene nella quasi generalità dei casi. Ecco perchè avevo sostenuto in Commissione e continuo a sostenere oggi che l'imposta dovrebbe avere natura provvisoria e che essa dovrebbe servire unicamente quale strumento diretto a procurare entrate per gli enti locali in attesa della legge organica regolatrice dell'autonomia impositiva degli enti locali.

Io ho apprezzato molto - devo dirlo - la relazione puntuale ed articolata del collega Favilla, che, all'interno di quel confronto aperto che si è svolto in

Commissione finanze e tesoro, ha sempre portato una parola di chiarezza con cui ha articolato anche nella relazione i vari passaggi ai quali siamo pervenuti. Ebbene, proprio a conclusione del suo intervento in Commissione, il relatore Favilla aveva suggerito l'opportunità di un intervento del Governo nel settore immobiliare, invitando il Gruppo comunista a ritirare una proposta articolata di legge-delega al Governo per la applicazione delle imposte immobiliari in attesa di quel provvedimento che l'Esecutivo ha proprio di recente approvato.

Vorrei ora accennare brevemente ad alcuni problemi che potrebbero apparire marginali, ma che credo meritino una riflessione da parte nostra. Il primo riguarda le tasse di concessione comunali. Mi chiedo e vi chiedo: come si pongono le tasse di concessione comunale attualmente vigenti nei confronti della nuova imposta? Ne sono - a mio avviso - una duplicazione evidente e finiscono con l'essere una sovrapposizione di imposta, un'imposta sull'imposta. Ed allora, perchè non assorbire nella nuova imposta le tasse di concessione comunali, anche per evidenti ragioni di razionalizzazione, per evitare duplicazioni e soprattutto dispersioni di energia ai fini dei necessari accertamenti? È pur vero che per l'anno 1988 le tasse di concessione comunale sono già state corrisposte, ma è possibile porre rimedio a tale situazione prevedendo espressamente la detrazione di quanto già versato ai fini - ripeto - di una razionalizzazione del settore relativo alle attività produttive.

In Commissione avevo anche presentato un emendamento che elevava del 15 per cento l'ammontare minimo dell'imposta per superare gli strali della Commissione bilancio.

Con il provvedimento al nostro esame si eliminano, onorevoli colleghi, due imposte: la prima è l'imposta sui cani, che dava un gettito trascurabile, specie se posta in relazione ai costi globali di gestione dell'imposta stessa; l'altra è l'imposta di soggiorno, sulla cui abolizione peraltro la Commissione bilancio - mi pare non soltanto essa, ma anche la Commissione per le questioni regionali - aveva sollevato alcune perplessità.

A prescindere dal merito della questione abolizione sì, abolizione no dell'imposta di soggiorno, sta di fatto che nel secondo comma dell'articolo 10 si è effettuata, a mio avviso, una omissione o una dimenticanza. Nel testo dell'articolo si dice espressamente: «le somme pervenute alle regioni sono dalle stesse utilizzate per il fabbisogno finanziario delle aziende di soggiorno o di quelle di promozione turistica». Sappiamo tutti che la legge-quadro ha abolito le aziende di soggiorno, sappiamo tutti che la legge-quadro ha abolito gli enti provinciali del turismo, ma che in alcune regioni - compresa la mia - esistono ancora commissari agli enti provinciali del turismo. È dunque necessario prevedere anche il fabbisogno finanziario degli enti provinciali per il turismo laddove essi tuttora sussistono accanto alle aziende di soggiorno e accanto a quelle di promozione turistica.

Devo poi fare un'ulteriore osservazione, se i colleghi consentono. In Commissione è stato approvato, mi pare all'articolo 4, un emendamento che impone, a mio avviso giustamente, la possibilità di accertare, tramite i competenti uffici pubblici e dunque presso le conservatorie dei registri immobiliari e presso gli uffici catastali, la superficie e gli atti compiuti in relazione ai luoghi, agli immobili dove si esercita l'attività professionale, artistica e l'esercizio di impresa. Si è detto, a mio avviso opportunamente, che il comune, l'ente locale possa richiedere queste informazioni, questi dati

e questi atti notarili ai contribuenti e possa rivolgersi direttamente agli uffici, senza alcuna onere, senza alcun peso a carico dei comuni che ne fatto richiesta. Mi sembra un provvedimento giusto. Però, aggiungere che i dipendenti comunali, sia pure previo preavviso per iscritto, possano andare a verificare negli studi professionali, nei laboratori artigianali, nell'esercizio dell'attività commerciale anche l'esatta superficie quando abbiano, attraverso i dati catastali e gli atti notarili, la possibilità di verificarli, mi sembra un atteggiamento non dico di sapore poliziesco ma certo di tipo iugulatorio. Esistono gli enti locali ed è giusto che abbiano una loro autonomia e una loro maggior responsabilizzazione, ma esistono anche cittadini nei confronti dei quali dobbiamo avere un minimo di rispetto per ristabilire un clima di fiducia e rispetto reciproco fra i cittadini e le istituzioni, specie a livello locale. Era il grande ideale - io dico forse anche l'utopia - che voleva raggiungere la riforma tributaria, quello di stabilire rapporti diversi tra cittadini contribuenti e istituzioni. Ho presentato un emendamento insieme ad altri colleghi per eliminare questa dizione, per sopprimere questa ulteriore parte che da un lato mi sembra del tutto inutile e, dall'altro lato, mi pare presenti aspetti di natura eccessivamente iugulatoria, anche se non proprio di natura poliziesca.

Ricordo infine che nella seduta del 25 novembre 1988 della Commissione finanze della Camera dei deputati venne approvato il principio che l'imposta comunale per l'esercizio di arti e professioni di impresa dovesse venire applicata nella misura minima di quella prevista. L'emendamento che avevo presentato in Commissione insieme ad altri colleghi non ha sortito l'effetto che speravo e io stesso ho dovuto acquietarmi di fronte alle obiezioni, come sempre acute ed intelligenti, del relatore Favilla circa il fatto che la maggior parte dei comuni aveva già deliberato la nuova imposizione e che, soprattutto, in questa maniera si riduceva il margine di intervento e di discrezionalità dei comuni nell'applicazione dell'imposta medesima. Sono argomentazioni che hanno una loro corposità; so che molti comuni hanno applicato il minimo, altri sono arrivati al massimo, altri ancora hanno raggiunto il compromesso salomonico del 75 per cento dell'imposta massima prevista dalla legge. Prendiamo atto di questa situazione e ad essa ci adeguiamo, sia pure a malincuore.

Viceversa, un emendamento che ritengo importante e che a mio avviso incide sostanzialmente è quello che si riferisce all'articolo 1, laddove si afferma che questa imposta vale a decorrere dall'anno 1989 (e noi proponiamo di specificare che valga sino alla legge che regoli definitivamente e in modo organico l'autonomia impositiva a favore degli enti locali).

Presidenza del vice presidente SCEVAROLLI

(Segue **RUFFINO**). Questo sta a significare che si tratta di un'imposta che potrebbe trovare organicità in un sistema più razionale dell'autonomia impositiva a favore degli enti locali, ma potrebbe anche in ipotesi significare che, qualora il gettito dell'imposta sugli immobili non censiti catastalmente - che dovrebbe offrire un gettito piuttosto rilevante - possa coprire le necessità

sempre maggiori degli enti locali, si potrebbe ovviamente evitare anche questa nuova imposizione.

In conclusione, si può affermare – come fa giustamente il relatore – che il complesso delle risorse che nel 1989 perverrà al sistema delle autonomie locali (comuni, province, comunità montane) appare adeguato nel suo andamento. La nuova imposta comunale, anche se applicata al livello minimo, dovrebbe ampiamente compensare – sono parole del relatore – la riduzione dei trasferimenti statali ed anzi garantire un aumento delle risorse al sistema dei comuni e delle province. In ultima analisi, quindi, il decreto-legge costituisce un fatto molto positivo per la vita degli enti locali e l'avvio del processo di risanamento dei bilanci eventualmente in dissesto. Queste sono le conclusioni del senatore Favilla che faccio mie e che auspico possano tradursi in realtà molto presto, per ridare autonomia e forza agli enti locali, per liberare questi da una situazione debitoria grave, per razionalizzare soprattutto i servizi che essi rendono e per concorrere a creare un rapporto nuovo, più moderno, più razionale, più vivo tra cittadini e istituzioni. (*Applausi dal centro*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Leonardi. Ne ha facoltà.

LEONARDI. Signor Presidente, onorevole Sottosegretario, onorevoli colleghi, il decreto-legge n. 66 del 1989, recante disposizioni urgenti in materia di autonomia impositiva degli enti locali e di finanza locale, che oggi siamo chiamati a discutere e credo domani a convertire in legge, ripropone in quest'Aula l'ormai annoso e tuttora irrisolto problema riguardante l'autonomia impositiva degli enti locali. Questo dibattito si è sviluppato nel paese, dentro e fuori il Parlamento, tra le forze politiche, negli enti locali, da quando, in modo forse un po' affrettato e scarsamente meditato, è stata sottratta agli enti locali ogni autonomia nel reperimento delle risorse con cui far fronte alle loro necessità.

Tutti conosciamo la situazione per averla vissuta. Il nostro paese è uno dei pochi in cui, al riconoscimento di una capacità di spesa ha fatto riscontro l'assenza di una corresponsabilità della sua copertura da parte dell'ente locale. Prima con la riforma tributaria e quindi con quella del finanziamento agli enti locali si è creata infatti una netta separazione di responsabilità tra le decisioni di spesa e quelle del reperimento dei mezzi di copertura. Credo sia ormai universalmente riconosciuto che con la riforma tributaria dell'inizio degli anni '70, che conferiva allo Stato l'esclusiva competenza per quanto riguarda sia l'accertamento che la riscossione dei nuovi tributi, si è interrotta una cultura amministrativa che esaltava il ruolo dell'amministratore locale, rendendolo autentico protagonista e responsabilizzandolo prima nel reperimento delle risorse e poi nel loro utilizzo.

Sarà per un fatto affettivo, ma chi, come il sottoscritto, ha vissuto un'intensa esperienza amministrativa prima dell'avvento della riforma operando proprio nel settore dei tributi locali non può non ricordare il grado di consapevolezza, di responsabilità, che caratterizzava l'operato dell'amministrazione, il serrato, talvolta sofferto confronto fra gli assessori preposti al reperimento delle risorse e quelli preposti alla spesa, nella ricerca di un sano equilibrio tra le risorse disponibili ed il soddisfacimento di una domanda, peraltro sempre crescente, di beni e di servizi da parte dei cittadini.