SENATO DELLA REPUBBLICA

Firmare e Pubblica Amm.

3-8

2

Il Presidente
del Senato della Repubblica

Roma, 10 gennaio 1997
Prot. n. 3093 /S

Onorevole Collega,

il numero delle leggi e la loro qualità costituiscono ormai punti di massima difficoltà nel funzionamento delle istituzioni e nel loro rapporto con la comunità civile.

Il Presidente del Senato ed il Presidente della Camera, con la circolare che si allega, hanno impostato una comune iniziativa per perseguire - a normazione costituzionale e regolamentare invariata - il miglioramento della qualità e dell'efficacia del processo legislativo e la riduzione del numero delle leggi, come questioni prioritarie per il Parlamento.

Tale iniziativa è rivolta, in primo luogo, alla piena attuazione delle norme costituzionali e regolamentari vigenti ed in particolare riguarda la aggiornata applicazione dell'articolo 72, primo comma, della Costituzione, per il quale l'attività istruttoria delle Commissioni costituisce una fase obbligatoria del procedimento legislativo.

La circolare viene contemporaneamente emanata presso i due rami del Parlamento, nel momento in cui è in via di superamento l'arretrato che ha pesantemente condizionato i lavori della prima parte della legislatura per la conversione dei decreti-legge reiterati. Si prospetta pertanto la possibilità di adeguare i metodi della legislazione valorizzando i procedimenti ordinari e attuando una effettiva programmazione dei lavori parlamentari, finalmente sottratta al vincolo delle continue scadenze dei decreti.

./.

Circolare sulla istruttoria legislativa nelle Commissioni

SOMMARIO

1. Finalità della circolare 2

2. Obbligatorietà dell'istruttoria legislativa in Commissione al fine di una consapevole decisione da parte dell'Assemblea 3

3. Completezza della istruttoria legislativa 4

4. Conseguenti requisiti della relazione per l'Assemblea e del testo legislativo 6

5. Proponibilità degli emendamenti 9

6. Attività conoscitiva collegata all'istruttoria 10

7. Pareri delle Commissioni 11

8. Sentenze della Corte costituzionale 12

1. **Finalità della circolare**

Molti moderni ordinamenti giuridici sono caratterizzati dalla inflazione legislativa. In ogni Paese il fenomeno si presenta con caratteristiche proprie. Esiste tuttavia un comune denominatore, costituito da un numero di leggi considerato eccessivo e da una qualità considerata scadente. Basti ricordare, a tale proposito, le raccomandazioni dell'OCSE sulla qualità e sulla quantità delle leggi ed il lavoro che alcune Assemblee parlamentari europee - fra cui, recentemente, l'Assemblea nazionale francese - hanno avviato sui metodi per ridurre l'inflazione legislativa.

L'ordinamento italiano presenta gli stessi difetti, acuiti dalla esistenza in Costituzione di ampie riserve di legge e da una cultura politica che vede nel Parlamento la sede di regolamentazione globale della vita del Paese e dei cittadini. Il Parlamento deve invece qualificare la propria presenza sui grandi nodi e le grandi strategie della società in cui opera, perché questa funzione costituisce la principale ragion d'essere della moderna rappresentanza politica nazionale.

Il proliferare di una produzione legislativa frammentaria, disorganica e connotata da scarsa chiarezza rappresenta ormai un costo eccessivo per i cittadini, le imprese e la pubblica amministrazione. Si tratta, per di più, di un costo che penalizza la competitività del nostro sistema, ne rallenta la modernizzazione, ne limita la capacità di integrarsi nella dimensione europea.

La rideterminazione e riqualificazione dei compiti del Parlamento è tema proprio delle riforme istituzionali, mentre spetta alla riforma del Regolamento ridisciplinare modi e forme del procedimento legislativo.

In attesa di queste innovazioni, esiste comunque la necessità di utilizzare nel modo più razionale le risorse del Senato e di fare tutto ciò che è possibile per migliorare la qualità del nostro lavoro. E' quindi opportuno fissare già da ora alcuni principi, nell'ambito della Costituzione e del Regolamento vigenti, che consentano alla nostra attività legislativa di perseguire finalità di chiarezza e di semplificazione nell'interesse dei cittadini, delle imprese e della pubblica amministrazione.

2. Obbligatorietà dell'istruttoria legislativa in Commissione al fine di una consapevole decisione da parte dell'Assemblea

L'articolo 72 della Costituzione prescrive che ogni disegno di legge sia esaminato da una Commissione prima di essere sottoposto al vaglio dell'Assemblea. La procedura in sede referente, insieme con l'attività consultiva ad essa collegata, costituisce perciò la fase istruttoria obbligatoria del procedimento legislativo.

I principi che regolano tale fase sono differenziati da quelli propri delle procedure deliberanti, le quali sono dirette alla definitiva approvazione del testo legislativo. La fase istruttoria è, invece, finalizzata alla acquisizione degli elementi utili alla decisione e alla conseguente elaborazione del testo per consentire la deliberazione dell'Assemblea. In vista dell'adempimento di tale compito, l'esame in sede referente è caratterizzato dalla flessibilità e dalla informalità della procedura, in contrapposizione con la rigidità propria delle fasi deliberanti.

Anche nel caso di procedimenti in sede legislativa o redigente, ove essi non siano stati preceduti da una congrua istruttoria in sede referente, si raccomanda di

individuare le forme opportune per svolgere, anche in via informale attraverso comitati ristretti, le attività istruttorie.

3. **Completezza della istruttoria legislativa**

L'istruttoria deve svolgersi secondo metodi che consentano alle Commissioni di elaborare testi legislativi chiari ed efficaci. Inoltre, è questa la sede più appropriata per verificare gli effetti dei provvedimenti in esame sulla legislazione vigente, allo scopo di semplificarla e riordinarla. Una esauriente istruttoria in sede referente deve pertanto comprendere i seguenti profili:

- la valutazione della necessità di un intervento con legge, avendo riguardo alla possibilità di ottenere i medesimi risultati con norme di altro tipo (regolamenti, contratti collettivi, etc.), preferibili per la loro maggiore flessibilità rispetto alla legge;

- la valutazione della coerenza della disciplina proposta con la Costituzione, anche alla luce delle indicazioni contenute nella giurisprudenza della Corte Costituzionale;

- la valutazione della coerenza della disciplina proposta con le normative dell'Unione europea;

- il rispetto delle competenze delle Regioni e delle autonomie locali;

- la definizione degli obiettivi dell'intervento e la valutazione di congruità dei mezzi per conseguirli, con gli eventuali problemi applicativi;

- l'analisi dei costi e dei benefici, con particolare verifica dei costi per i cittadini, la pubblica amministrazione e le imprese;

- l'inequivocità del significato delle singole disposizioni, anche in relazione al contesto normativo vigente in cui si inseriscono;

- la congruità dei tempi previsti per l'attuazione delle nuove norme e dei termini da esse stabiliti.

Gli elementi che concorrono all'istruttoria legislativa affluiscono alle Commissioni da diverse fonti:

- il Governo e la pubblica amministrazione, ai quali sono richiesti gli elementi informativi necessari per compiere le valutazioni che attengono alla necessità, alla congruità e all'efficacia dell'intervento legislativo;

- i pareri delle altre Commissioni, che devono essere sufficientemente articolati;

- la eventuale consultazione, nelle forme ritenute opportune, di soggetti esterni costituzionalmente rilevanti e di quelli rappresentativi degli interessi coinvolti;

- il supporto tecnico degli uffici del Senato nell'analisi della legislazione e nella verifica dei dati e delle valutazioni acquisite.

L'attivazione delle fonti istruttorie rientra nella organizzazione dei lavori necessaria per ciascun procedimento e va di conseguenza presa in considerazione con priorità in sede di programmazione dei lavori, entro i tempi complessivamente disponibili.

4. Conseguenti requisiti della relazione per l'Assemblea e del testo legislativo

4.1 La relazione predisposta per l'Assemblea a norma dell'articolo 43, comma 4, del Regolamento informa della istruttoria svolta secondo i criteri indicati al punto 3. La relazione dà inoltre conto delle modalità di redazione del testo mettendo in evidenza ogni eventuale difformità rispetto alle regole successivamente indicate.

4.2 Ai fini della redazione del testo, restano ferme tutte le regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi legislativi adottate dalla Presidenza del Senato con la circolare 19 febbraio 1986. Si richiamano in particolare le seguenti indicazioni:

a) Il testo della legge è redatto in modo da rendere esplicite, nella formulazione delle singole disposizioni, le modificazioni e le abrogazioni di disposizioni vigenti:

- le disposizioni modificate sono sempre esplicitamente richiamate;

- sono esplicitamente elencate le disposizioni abrogate in conseguenza dell'entrata in vigore della nuova disciplina, adottando la formula: "sono abrogate in particolare" (vedi punto 13, lettera *c*, della parte II della già citata circolare del 1986);

- le norme derogatorie e quelle che disciplinano casi particolari richiamano la norma generale cui fanno eccezione;

- i singoli istituti e i singoli oggetti sono indicati sempre con la medesima denominazione, curando l'uniformità con la legislazione vigente.

b) E' opportuno che il testo della legge renda esplicito l'argomento dell'intervento legislativo:

- l'argomento deve essere quanto più possibile omogeneo e vi deve essere coerenza tra oggetto e titolo;

- ciascun argomento è definito, quando è necessario per la comprensione della norma, ricorrendo a specifiche disposizioni esplicative;

- l'ambito di applicazione delle norme è definito indicando espressamente eventuali categorie di destinatari;

- sono specificate le autorità amministrative competenti per i singoli procedimenti.

c) Sono quantificati i costi e sono indicate le coperture finanziarie relativi alle singole misure previste dalla legge. Ove sia necessario, sui testi di iniziativa popolare o parlamentare, è richiesta al Governo la relazione tecnica di cui all'articolo 11-ter della legge n. 468 del 1978, in conformità del disposto dell'articolo 76-bis, comma 3, del Regolamento.

d) I commi sono costituiti, tutte le volte in cui è possibile, da un solo periodo, contenente una sola norma. Il testo della legge è redatto con la massima chiarezza e semplicità e in modo da concorrere alla semplificazione e al riordino della legislazione vigente:

- è salvaguardato l'ambito proprio della discrezionalità della pubblica amministrazione e dell'autonomia negoziale dei privati;

- i procedimenti amministrativi sono ricondotti ai principi generali e ove possibile a modelli uniformi, ispirati alla massima semplicità compatibile con gli obiettivi e al principio della trasparenza;

- quando l'intervento lo richieda e lo renda possibile, sono sistematicamente introdotte specifiche disposizioni per il coordinamento con la legislazione vigente nonché disposizioni che semplifichino e riordinino la normativa di settore, anche mediante delega al Governo per l'emanazione di testi unici (clausole di coordinamento legislativo).

5. Proponibilità degli emendamenti

5.1 La disposizione dell'articolo 97, comma 1, del Regolamento deve essere applicata nel senso di dichiarare improponibili gli emendamenti che siano estranei all'oggetto della discussione, non solo ove non siano inerenti al contenuto del provvedimento in esame, ma anche ove esulino dalla funzione propria dell'atto legislativo o del tipo di strumento legislativo all'esame della Commissione.

5.2 Debbono quindi essere dichiarati improponibili gli emendamenti palesemente incongrui rispetto al contesto logico e normativo e quelli manifestamente lesivi della sfera di competenza riservata ad altre fonti del diritto (leggi costituzionali, regolamenti parlamentari, legislazione regionale, regolamenti comunitari) o che comunque modifichino in modo del tutto frammentario e parziale disposizioni contenute in atti normativi non aventi forza di legge.

5.3 Relativamente ai disegni di legge di conversione dei decreti-legge, la citata disposizione dell'articolo 97, comma 1 - secondo il parere reso dalla Giunta per il Regolamento l'8 novembre 1984 - deve essere interpretata in modo particolarmente rigoroso, in modo da tener conto della indispensabile preservazione dei caratteri di necessità e urgenza già verificati con la procedura prevista dall'articolo 78 del Regolamento, con riferimento sia al decreto-legge che al disegno di legge di conversione.

5.4 Sia per i disegni di legge ordinari che per quelli di conversione, la dichiarazione di improponibilità spetta al Presidente della Commissione, salva la facoltà di quest'ultimo - da esercitarsi in casi del tutto particolari, secondo il suo

prudente apprezzamento - di rimettere la questione al Presidente del Senato. In questa eventualità, l'esame in Commissione prosegue, ove possibile, per le parti non deferite al Presidente del Senato. Gli emendamenti dichiarati improponibili in Commissione possono essere riproposti in Assemblea, al pari di quelli respinti.

5.5 Sono inammissibili gli emendamenti privi di reale portata modificativa, salvo che intendano apportare correzioni di forma, nel qual caso vanno esaminati e votati in sede di coordinamento (articolo 100, comma 8, del Regolamento).

6. Attività conoscitiva collegata all'istruttoria

6.1 Nell'ambito dell'istruttoria legislativa, le Commissioni si avvalgono, previo consenso - ove prescritto - del Presidente del Senato, delle audizioni, delle indagini conoscitive e delle altre procedure di informazione previste dal Regolamento per acquisire elementi dalla Corte dei conti, dal CNEL, dalla pubblica amministrazione, dalle Autorità indipendenti, da esperti e dai rappresentanti dei principali interessi coinvolti dal provvedimento (enti, organizzazioni, associazioni di categoria e rappresentative di interessi diffusi).

6.2 La scelta dei soggetti da ascoltare deve avvenire sulla base di criteri predeterminati, tali da assicurare il contributo di una pluralità di opinioni.

6.3 Le procedure conoscitive devono essere organizzate nel rispetto dei tempi disponibili e secondo il principio di massima economia dei lavori, in relazione agli

oggetti specifici del provvedimento in esame. A tal fine può essere opportuno ricorrere a forme di consultazione basate su questionari preordinati, anche per orientare successive audizioni.

6.4 Per le attività conoscitive di maggiore ampiezza, la Commissione avrà cura di informare, tramite il Presidente del Senato, il Presidente dell'altro ramo del Parlamento, in vista delle possibili intese tra i Presidenti delle due Camere.

7. Pareri delle Commissioni

7.1 Il sistema dei pareri realizza la partecipazione delle Commissioni alla istruttoria legislativa secondo le rispettive competenze. Deriva da ciò l'esigenza di una compiuta presa in considerazione, nell'attività referente, dei pareri espressi.

7.2 Per i pareri delle Commissioni permanenti 1.a, 5.a e 2.a, nonché per quelli della Commissione parlamentare per le questioni regionali (articolo 40, commi 1, 3, 4 e 9, del Regolamento), vi è l'obbligo di attendere, prima di concludere l'esame in sede referente, che la Commissione consultata si esprima, salvo che ciò risulti impossibile a causa dei tempi imposti dal calendario dei lavori dell'Assemblea. E' altresì necessario che la relazione motivi l'eventuale inosservanza di tali pareri, dando così compiuto significato alle disposizioni dell'articolo 40, commi 7 e 9, del Regolamento, che ne prevedono la stampa in allegato.

7.3 I pareri della 1.a Commissione permanente potranno riguardare anche il profilo delle competenze normative e della legislazione generale dello Stato. In questo modo, tali pareri tuteleranno, oltre alla legittimità costituzionale dei disegni di legge, la coerenza ordinamentale dei medesimi ed il rispetto di un equilibrato rapporto tra le fonti del diritto al fine di evitare un uso inappropriato dello strumento legislativo.

7.4 E' sempre obbligatorio il parere della 5.a Commissione permanente relativamente al profilo della copertura finanziaria. A tale Commissione devono quindi essere tempestivamente trasmessi nuovi testi o emendamenti recanti oneri. L'eventuale presentazione in Assemblea di tali emendamenti, non previamente esaminati in Commissione, richiede tempi adeguati per lo svolgimento dell'istruttoria da parte della Commissione bilancio.

8. **Sentenze della Corte costituzionale**

Qualora nella materia disciplinata dal disegno di legge siano intervenute sentenze della Corte costituzionale, la Commissione competente procederà ai sensi dell'articolo 139, commi 3 e 4, del Regolamento.

10 gennaio 1997

Vincenzo Visco

Ministro delle Finanze

3.7 16

INTERVENTO DEL MINISTRO DELLE FINANZE VINCENZO VISCO

Inaugurazione dell'anno accademico '96 - '97
della Scuola di Polizia Tributaria
della Guardia di Finanza

27 novembre 1996

Signor Presidente della Repubblica, Signor Presidente del Consiglio,

Signore, Signori,

Le parole pronunciate dalla signora Falcone, alla quale rivolgo un saluto particolare e che ringrazio per il suo intervento, non possono non essere accolte da tutti noi come esortazione e stimolo per l'impegno che ci siamo assunti.

Gli obiettivi che il governo si è dato - anzi : gli obiettivi perseguiti dalla maggioranza che sostiene il governo e che il governo ha il compito di realizzare - sono, come è noto, ambiziosi, ma sono anche

quelli che questa fase della storia dell'Occidente e dell'Italia rende obbligatori : guidare il Paese al compimento di un profondo processo di trasformazione che, se in Italia ha i connotati particolari disegnati dalla destabilizzazione degli ultimi anni, in tutto l'occidente è segnato dalle rivoluzioni in atto nei processi produttivi, dalla globalizzazione dei mercati, dai nuovi meccanismi di formazione delle ricchezze, dalla disoccupazione e dalle nuove povertà che, di questi fenomeni, sono diretta conseguenza.

Tutto il mondo industrializzato è alle prese con questa fase di trapasso. L'Italia ci deve fare i conti avendo in casa propria alcuni gravi problemi incancreniti negli anni. Il Governo vuole risolvere quei problemi avendo piena consapevolezza della loro gravità, e vuole contemporaneamente ricollocare l'Italia al passo con la linea di evoluzione guadagnata dagli altri Paesi industrializzati.

Fra i problemi specifici dell'Italia, più del dissesto dei conti pubblici, più della difficile congiuntura economica, più ancora della crisi politica dei partiti tradizionali e della corruzione diffusa che ne è stata

la causa, il più grave, pericoloso e doloroso per l'intera collettività è la crisi di fiducia che si è aperta fra i cittadini e lo Stato. E' una crisi prodotta da molte cause, tutte ampiamente note e tali da rendere comprensibili anche la disaffezione, la diffidenza e, in alcune situazioni estreme, perfino tentazioni di ribellione dei cittadini verso le istituzioni, ma ciò non significa che ci si debba rassegnare allo sfascio : al contrario, la responsabilità della classe politica di governo è proprio quella, molto ardua, di riconquistare fiducia alle istituzioni e restituire stabilità al patto sociale fra i cittadini e lo Stato. Il risanamento economico va quindi di pari passo con il risanamento civile, istituzionale, etico del corpo vivo del nostro Paese. Tradotto in lavoro del governo, questo vuol dire che non possiamo separare il momento del risanamento dal momento delle riforme.

La manovra di bilancio realizzata nei sei mesi trascorsi è imponente: quasi 80.000 miliardi complessivamente tra luglio e settembre, in una situazione non certo facile e, contrariamente a quanto (quasi) tutti dicono, senza aumentare la pressione fiscale strutturale: infatti, se si confronta la previsione di pressione tributaria in senso stretto

prevista per il '97 dai Dpef dei Governi Berlusconi e Dini con quella contenuta nei documenti del Governo Prodi si scopre che il livello è pressoché identico, poco al di sopra del 27%. Però in questi stessi 6 mesi abbiamo ottenuto un calo dei tassi di mercato senza precedenti, due riduzioni del tasso di sconto, una robusta ripresa della fiducia internazionale nei confronti dell'Italia e infine il rientro nello Sme con un rapporto di cambio impegnativo ma non insostenibile : è il primo, decisivo passo per l'adesione al trattato di Maastricht. Il differenziale fra i tassi italiani e quelli tedeschi è sceso con una rapidità senza paragoni, da aprile ad oggi, di 250 punti base che corrispondono ad un risparmio di spesa pubblica pari a circa 50.000 miliardi. E' un risparmio che darà i suoi frutti nei prossimi anni, quando andranno a scadenza i titoli di nuova emissione, ma è anche un risparmio destinato a crescere perché la tendenza in atto verrà mantenuta e rafforzata dal progressivo calo dell'inflazione arrivata al 2,5 % registrato a novembre.

Ciò nonostante, al Governo e in particolare alla sua politica economica e fiscale, sono state rivolte critiche di ogni genere. E'

stato, prima di tutto, rimproverato al Governo di non aver voluto o saputo tagliare la spesa. Le cose stanno diversamente: i due terzi della manovra strutturale sono tagli di spesa, così come promesso, e non era facile fare di più nel momento in cui si è deciso, correttamente a mio modo di vedere, di affrontare il problema del definitivo riequilibro del sistema pensionistico rispettando l'accordo siglato dal Governo Dini con le organizzazioni sindacali. In proposito, inoltre, continua ad esistere una grande confusione : la spesa pubblica in Italia è già di gran lunga inferiore a quella degli altri principali paesi europei; in particolare la spesa sociale è inferiore di quattro punti a quella tedesca, di due punti a quella francese, e di un punto e mezzo a quella inglese dopo la cura Thatcher. Non è vero inoltre che i pubblici dipendenti siano in Italia più numerosi che altrove, mentre è verissimo che il settore pubblico è molto più inefficiente; ma questa situazione richiede interventi di riforma più che di tagli, ed è precisamente per questo motivo che il Governo ha proposto le deleghe del Ministro Bassanini. La verità è che negli ultimi quattro anni la spesa pubblica in Italia è stata considerevolmente ridotta realizzando non poche delle misure che tante resistenze stanno incontrando oggi in Francia e in

Germania; resta il problema di un settore previdenziale ipertrofico, e di un sistema di welfare da rivedere e riorganizzare. Inoltre non va affatto trascurato che il Governo Prodi attraverso la riduzione dei tassi di interesse sta tagliando la spesa pubblica in maniera molto consistente e molto efficace. Infine non va dimenticato che l'entità degli aggiustamenti richiesti e da realizzare in poco tempo, è tale che nessun taglio di spesa sarebbe stato sufficiente: ed infatti gli stessi interventi proposti per le pensioni non superavano i 2-3mila miliardi per il primo anno. Il conflitto appare quindi più "politico" che economico: ciò che è in discussione, infatti, è la ripartizione dei costi dell'aggiustamento. Ciò accade in Italia non diversamente che in altri Paesi.

Molte preoccupazioni ed incertezze sono derivate dalle aspettative per l'introduzione del "contributo" per l'Europa. Si tratta di altri 12.500 miliardi, da prelevare *una tantum* e che hanno la funzione tecnica di anticipare una parte della manovra che si sarebbe dovuta fare comunque l'anno prossimo per ottenere fin da subito la riduzione dei tassi di interesse che consentirà di poter fare a meno in modo

permanente del prelievo straordinario. Non è corretto né sul piano logico nè sul piano contabile incorporare queste entrate straordinarie nella pressione fiscale complessiva. E soprattutto si sono rivelate del tutto infondate le previsioni apocalittiche formulate da osservatori ed esperti di diverso rango : per tutti, anche per coloro che protestano, l'ammontare del contributo richiesto è ampiamente compatibile con i livelli di reddito. La progressività del prelievo, che molti hanno criticato, risponde ad un principio di elementare equità negando il quale si chiede in realtà di far contribuire anche chi ha redditi che non raggiungono il milione e mezzo al mese, solo allo scopo di far risparmiare qualche milione a chi ne guadagna centinaia all'anno. Né è vero che sia stata introdotta una discriminazione tra impresa minore e lavoro dipendente basata sul sospetto di evasione a carico della prima, in quanto la differenza di trattamento, in verità modesta, è invece conseguenza del fatto che ai lavoratori dipendenti viene riconosciuta forfetariamente, all'interno di un prelievo speciale del tutto distinto dall'Irpef, una detrazione per spese di produzione del reddito che compensa la possibilità di deduzione analitica dei costi consentita a chi determina l'imponibile in base a bilancio.

Ma sarebbe sbagliato guardare questa finanziaria solo come ad un insieme di adeguamenti fiscali: collegate ad essa, infatti, sono le misure che gettano le basi per l'inizio di una riforma fiscale da lungo tempo attesa e che cambierà, se attuata, in modo radicale il fisco italiano. Si tratta di riforme destinate a razionalizzare il sistema tributario, a semplificarne gli adempimenti, a decentrarne gettito e titolarità di decisione, ad alleggerire l'onere sulle aziende sane e a ridurre il costo del lavoro che grava sulle imprese. Sono riforme di cui si discute da anni, che adesso hanno la possibilità di trasformarsi in realtà operante e che permetteranno di restituire al fisco il suo ruolo di collettore di risorse in nome dell'interesse generale del Paese, cancellando i connotati perversi che le distorsioni e le inefficienze del passato gli hanno attribuito di diritto.

Perché questo avvenga, tuttavia, non bastano leggi e riforme. Occorre che si instauri un nuovo clima culturale nel Paese e che, contestualmente, la macchina del fisco funzioni secondo criteri di equità e di efficienza che per troppi anni sono stati sempre più

ignorati e negati, lasciando crescere in una misura che non ha paragoni negli altri Paesi industrializzati, l'evasione fiscale.

Nell'intera storia dell'Italia unitaria, salvo poche e brevi eccezioni, nessun governo ha mai combattuto sul serio questa battaglia. Lo stesso sistema tributario, così pieno di diversificazione dei trattamenti, di casistiche che danno luogo ad agevolazioni, di norme che sembrano costruite su misura per esonerare qualcuno o per favorire qualcun altro, è la testimonianza di come l'evasione fiscale è radicata nella cultura di questo Paese scaricando l'onere del pagamento delle imposte sulle spalle delle categorie meno protette.

E' mia ferma intenzione cambiare questo stato di cose, e come molti dei presenti sanno, ho già cominciato a farlo. Con questo non sto annunciando una ennesima campagna contro il mostro dell'evasione fatta più di parole che di fatti concreti, secondo l'esempio di non pochi ministri che mi hanno preceduto. Voglio però sostenere che non un atto singolo, ma l'intera azione del Ministro delle Finanze è lotta all'evasione. Ogni scelta, ogni direttiva impartita, ogni norma

proposta, ha come fine ultimo il recupero di gettito. E in questo senso, come il Generale Berlenghi sa bene, considero prezioso e irrinunciabile l'impegno della Guardia di Finanza.

Il Corpo della Guardia di Finanza è oggi una struttura dotata di una ricchezza di professionalità, di una competenza e di una capacità di intervento che ne fanno un organo di Polizia econonomica capace di collocarsi ai livelli più elevati nel panorama internazionale. Come ha giustamente ricordato la signora Falcone, la serietà e la competenza professionale devono costituire la base di ogni forma di intervento dello Stato e, a partire dall'esperienza, che qui è stata evocata, delle indagini antimafia condotte da Giovanni Falcone, gli uomini della Guardia di Finanza hanno fornito, in questo senso, un contributo spesso decisivo. La loro esperienza, la loro capacità di risalire i contorti percorsi prescelti per la collocazione più occulta dei capitali, li ha resi preziosi collaboratori dei magistrati in numerose e importantissime indagini.

Ma il terreno più proprio sul quale quella professionalità e quella esperienza devono trovare applicazione resta il contrasto dell'evasione fiscale e l'intervento di polizia tributaria atto a recuperare il gettito che all'erario compete e a tutelare la collettività dalle molteplici forme di illegalità fiscale praticate a danno dei contribuenti onesti. E' in questo ambito che vanno concentrate le energie e le risorse di cui il Corpo dispone e, grazie all'elevata preparazione tecnica e alle competenze acquisite, questi compiti possono essere assolti in maniera ben più efficace e proficua di quanto non permettano i tradizionali controlli cartacei che troppo spesso danno luogo soprattutto ad un abnorme incremento del contenzioso alimentando l'immagine di un fisco contemporaneamente vessatorio e inefficiente. E perché l'opera di indagine della Guardia di Finanza non venga vanificata dai tempi interminabili e dai percorsi tortuosi della burocrazia, occorre una sua più compiuta e razionale integrazione con l'attività di un'Amministrazione finanziaria a sua volta energicamente rinnovata. Bisogna dare immediatezza alle procedure di accertamento e di riscossione, eliminando la gran parte degli accertamenti formali e destinando a questa attività il maggior numero di persone possibile.

Ma l'impegno a cui la Guardia di Finanza dovrà dedicare il massimo sforzo riguarda quel lavoro di indagine per il quale esso è dotato di tutte le risorse e di tutti gli strumenti necessari: è un indirizzo su cui già molte delle attività istituzionali hanno cominciato a muoversi per risalire ai rifugi offerti dai numerosi paradisi fiscali ai capitali in cerca di nascondigli, per smascherare gli aspetti oscuri di tante transazioni con l'estero, per portare alla luce il mosaico di traffici illeciti che, in maniera sempre più complessa, si intrecciano con la finanza ufficiale e con i flussi di investimento palesi.

I primi risultati di questo genere di interventi stanno già emergendo, ed è questa la strada maestra per condurre il Corpo fuori dal terreno insidioso delle polemiche che lo descrivono inammissibilmente contrapposto ad altre istituzioni dello Stato. La fedeltà della Guardia di Finanza ai suoi doveri e alle istituzioni dello Stato deve risultare evidente agli occhi di tutti i cittadini, i quali devono nutrire nei suoi

uomini la più totale fiducia sapendo che ad essi è affidata la tutela più efficiente dei loro interessi individuali e collettivi.

Sono certo che, prima ancora delle sofisticate tecniche di indagine e degli approfondimenti contabili, una scuola di Polizia Tributaria saprà instillare nei suoi allievi quei principi etici di riservatezza, lealtà, fedeltà allo Stato al servizio della collettività, senza i quali nessuna preparazione basterà per garantire il raggiungimento degli scopi istituzionali.

Desidero, prima di concludere, rivolgere un saluto particolare e un sincero ringraziamento al generale Costantino Berlenghi, il cui mandato per il Comando Generale del Corpo è prossimo alla scadenza. Conosco il generale Berlenghi da diversi anni, ma negli ultimi mesi - cioè da quando è insediato questo governo - ho condiviso con lui una parte importante e delicata del mio lavoro. Ciò mi ha consentito di apprezzare, oltre alle sue doti umane che già

conoscevo, anche la sua preparazione, la sua efficienza di comando e la pronta lealtà con la quale si è impegnato senza riserve nel guidare la Guardia di Finanza verso gli obiettivi indicati dal ministro. Ho potuto apprezzare la sensibilità e l'intelligenza con cui ha condotto il Corpo attraverso passaggi delicati e insidiosi, e la ferma volontà con la quale ne ha promosso l'adeguamento alle nuove esigenze e il rinnovamento operativo. Con l'augurio che la sua opera al servizio dello Stato possa continuare, in futuro, da altri incarichi, al generale Berlenghi esprimo qui la mia sincera gratitudine.

Signor Presidente della Repubblica, Signor Presidente del Consiglio,

ringrazio voi e tutti i presenti per essere intervenuti a questa cerimonia. La vostra presenza ne illustra in modo esplicito il significato, che è quello di ricordare lo spirito di servizio con cui sia la politica che le istituzioni devono agire, in ognuna delle loro

articolazioni. Solo così i cittadini potranno riconoscersi nello Stato, definendo senza incertezze la propria identità collettiva che è condizione prima ed essenziale del patto sociale per il cui rinnovamento siamo tutti impegnati.

SENATO DELLA REPUBBLICA
COMMISSIONE AFFARI ESTERI, EMIGRAZIONE

IL PRESIDENTE

3-6

31

SEN. FRANCESCO DE MARTINO

CASELLA

TEL. 0039 6 67062409 - FAX. 0039 6 6864014

SENATO DELLA REPUBBLICA
COMMISSIONE AFFARI ESTERI, EMIGRAZIONE

IL PRESIDENTE

32

Roma, 18 novembre 1996

Cara/o collega,

in allegato alla presente, troverai il testo, da me presentato, relativamente ad una proposta di istituzione di una commissione d'inchiesta parlamentare sulle retribuzioni nel settore pubblico.

Qualora desiderassi aderire all'iniziativa, ti prego di firmare e inviare il presente foglio all'Ufficio di Segreteria dell'Assemblea.

Grato per la disponibilità che vorrai dimostrarmi, ti saluto cordialmente.

Gian Giacomo Migone

Ufficio di Segreteria dell'Assemblea
S E D E

Desidero apporre la mia firma al Documento XXII - n. 21.

Cordialmente,

sen.

TEL. 0039 6.67062409 - FAX. 0039 6.6864014

33

SENATO DELLA REPUBBLICA

Documento XXII - n. 21

D'iniziativa dei senatori: MIGONE, SALVI, AGOSTINI, PIANETTA, DE CORATO, VISENTIN, CIONI, BISCARDI, LAURICELLA, ARLACCHI .....

PROPOSTA DI ISTITUZIONE DI UNA COMMISSIONE D'INCHIESTA PARLAMENTARE SULLE RETRIBUZIONI NEL SETTORE PUBBLICO

Onorevoli colleghi,

la discussione che ha circondato la definizione della legge finanziaria per il 1997 ha chiarito, al di là dei dissensi di merito, che la partecipazione puntuale dell'Italia al sistema di moneta unica europea è legata a risultati sia quantitativi che qualitativi, tra loro collegati.

In altre parole, non basta che lo Stato spenda meno e incassi di più. Occorre che tale obiettivo sia conseguito attraverso la trasformazione dello stato medesimo secondo criteri di maggiore rispondenza agli interessi dei cittadini, come singoli e come collettività. Perchè costoro siano disposti ad ulteriori sacrifici occorre che questi siano accompagnati da risparmi duraturi e prestazioni superiori che possono solo essere garantiti dalla ristrutturazione della Pubblica Amministrazione. Le stesse tensioni esistenti tra diverse parti geografiche e settori sociali del paese sono solo affrontabili con efficacia in questo contesto. Inoltre, recenti inchieste giudiziarie hanno rilevato come non sia prevedibile un risanamento duraturo della finanza pubblica - come è noto, è in corso una trattativa su un patto di stabilità successivo al conseguimento della moneta unica - senza il risanamento della vita pubblica. Infatti, il fenomeno della corruzione costituisce una delle cause e delle conseguenze, di non trascurabile entità ed importanza, del dissesto dei conti dello Stato. Non è sufficiente la pur necessaria repressione per sconfiggere una corruzione che permea la struttura statale, contribuisce a trasferire i meccanismi decisionali al di fuori della responsabilità politica (specie dopo la prima fase di tangentopoli), sfrutta se non determina una cultura giuridica che inflaziona la normativa, moltiplica controlli puramente formali, nasconde i processi decisionali.

Tale sistema si fonda in larga parte su una sorta di fisiologia distorta costituita da una selva selvaggia di retribuzioni di fatto, privilegi anche normativamente fondati, prassi al limite della legalità che, per ampi settori della dirigenza statale e parastatale, rende la busta paga una componente trascurabile degli introiti reali, come già faceva notare Luigi Einaudi in una sua predica inutile. Nello stesso tempo vi è chi non gode di simili integrazioni dovendo fare fronte a grandi responsabilità, anche di spesa, con una retribuzione proporzionalmente ridicola.

Esplorare questa giungla significa rivelare sperequazioni, privilegi e un terreno di cultura della corruzione che si sviluppa sia ove a responsabilità rilevanti non corrisponda una congrua retribuzione, sia laddove prestazioni extra istituzionali determinano evidenti conflitti di interesse.

Da questa realtà emerge la necessità di un'inchiesta parlamentare che - riprendendo e sviluppando quella già compiuta nella VII legislatura - faccia chiarezza sulla situazione complessiva delle retribuzioni e degli altri emolumenti che gravano, direttamente o indirettamente, sul bilancio dello Stato. E' quindi essenziale che oggetto dell'inchiesta sia non soltanto il pubblico impiego in senso stretto, ma l'intero settore pubblico, compresi gli enti pubblici economici che - approfittando del rapporto d'impiego di diritto privato - hanno dissipato enormi somme di denaro in stipendi assolutamente ingiustificati, cui si aggiungono per di più una grande quantità di fringe benefits.

Inoltre l'inchiesta deve necessariamente riguardare gli apparati amministrativi degli organi costituzionali, che sono alimentati da denaro pubblico, anche se tali organi sono dotati di autonomia contabile. Peraltro il Parlamento non potrebbe indagare sulle altre amministrazioni se non avvertisse il dovere politico e morale di far chiarezza in casa propria: tanto più che non vi sono altri organi legittimati a farlo, stante il principio generale di autonomia delle assemblee legislativa.

In definitiva scopo dell'inchiesta proposta è di porre le condizioni per una riforma della Pubblica Amministrazione che consenta trasparenze e funzionalità delle procedure, rispetto dei diritti dei cittadini, una modernizzazione che costituisce il più importante parametro per entrare e restare in Europa e, anche, l'opportunità di consistenti risparmi di bilancio.

Art. 1

1. E' istituita una Commissione parlamentare d'inchiesta, ai sensi dell'articolo 82 della Costituzione, al fine di accertare in misura completa e approfondita gli introiti del personale del settore pubblico. Per introiti si intendono le retribuzioni, di origine normativa o contrattuale, gli emolumenti di qualsiasi natura e a qualsiasi titolo, conseguiti dai dipendenti delle pubbliche amministrazioni.

2. Ai fini di cui al comma 1 del presente articolo, si intende per pubbliche amministrazioni ogni apparato amministrativo dello Stato o di altri enti pubblici, compresi quegli enti il cui personale ha uno *status* giuridico ed economico di diritto privato. Sono parimenti incluse le amministrazioni a ordinamento autonomo, comprese quelle degli organi costituzionali o di rilevanza costituzionale, come anche le autorità di garanzia di recente istituzione, che sono tenute a comunicare alla Commissione tutti gli atti rilevanti ai fini della ricostruzione del trattamento economico di cui godono i loro dipendenti, nonchè i membri dei Gabinetti e delle Segreterie di tutti i titolari di cariche elettive. Le Camere e i Consigli regionali comunicheranno altresì gli emolumenti di qualsiasi natura percepiti dai dipendenti dei Gruppi che li compongono. Ciascun ente compreso nell'indagine dovrà anche specificare i propri esborsi annualmente effettuati per corrispettivi di arbitrati, consulenze, collaudi, nonchè, gettoni di presenza e tutte le indennità e gli assegni aventi natura non retributiva.

3. La medesima indagine avrà altresì per oggetto gli introiti di tutti coloro che detengano cariche pubbliche elettive o di nomina, di qualunque ordine e grado, a livello nazionale, regionale e locale.

Art. 2

1. La Commissione di cui all'articolo 1 è composta dal Presidente e da altri dieci senatori, nominati dal Presidente del Senato in modo da rispecchiare la proporzione dei Gruppi parlamentari.

2. L'attività della Commissione è regolata dagli artt. 162 e 163 del Regolamento del Senato. La Commissione può avvalersi dell'opera di agenti e ufficiali di polizia giudiziaria. Alle sue richieste non si potrà opporre il segreto d'ufficio.

3. La Commissione potrà avvalersi dell'opera di consulenti, scelti tra studiosi altamente qualificati della pubblica amministrazione e del sistema politico italiano, tecnici della contabilità e documentalisti. I consulenti saranno nominati dal Presidente del Senato su proposta del Presidente della Commissione.

Art. 3

1. Entro dodici mesi dalla data della sua costituzione la Commissione presenterà una relazione contenente un quadro globale di tutti gli emolumenti erogati dalle amministrazioni indicate nell'articolo 1, compresi i corrispettivi di arbitrati, consulenze, collaudi, nonchè i gettoni di presenza e tutte le indennità o gli assegni aventi natura non retributiva. Essa elaborerà proposte di riforma delle retribuzioni nel settore pubblico che individuino anche situazioni di incompatibilità e conflitto di interessi.

3-4

37

SENATO DELLA REPUBBLICA

COMMISSIONE FINANZE E TESORO

IL PRESIDENTE

Roma, 13 novembre 1996

- Alle senatrici e ai senatori del Gruppo Sinistra Democratica L'Ulivo

- All'ufficio legislativo del Gruppo Sinistra Democratica L'Ulivo

Care Colleghe e Colleghi,

pongo alla vostra attenzione il testo della proposta di documento parlamentare, ai sensi dell'articolo 162 del Regolamento del Senato, per l'istituzione di una commissione parlamentare di inchiesta sul sistema creditizio meridionale, che in fotocopia allego, mirante ad un urgente e necessario approfondimento delle cause vere che sono all'origine delle difficoltà del settore nel Mezzogiorno e dei maggiori istituti di Credito che ivi operano.

Vi sarei grato se, condividendo l'iniziativa, accettaste l'invito a voler apporre la vostra firma sulla proposta parlamentare, dandone sollecita conferma tramite la mia segretaria Stefania (tel. 6706-2338) ritornando controfirmata la presente richiesta.

Ringrazio per l'attenzione con cordiali saluti

Sen. Gavino Angius

Firma per adesione alla proposta:

_____

38

Senato della Repubblica

XIII LEGISLATURA

Doc.

n.

Proposta di inchiesta parlamentare

d'iniziativa dei senatori Angius, Salvi,

Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema creditizio meridionale.

Onorevoli Senatori,

La grave crisi del Banco di Napoli ha richiesto un immediato intervento del Tesoro per evitare, attraverso l'immissione di capitali, non solo il collasso ma il fallimento coatto. La crisi del Banco è stata accompagnata da allarmanti situazioni di crisi di altri Istituti di credito meridionali quali il Banco di Sicilia, le Casse di Risparmio di Salerno, di Puglia, di Calabria e Lucania e delle province siciliane, per parlare solo delle aziende più importanti che pongono all'attenzione del Senato l'urgente necessità di un approfondimento delle cause vere che sono all'origine delle difficoltà del settore del Mezzogiorno.

I maggiori istituti di credito meridionali presentano una inadeguata capitalizzazione; percentuali elevate di sofferenza rispetto alla media del Centro-Nord; forti oneri gestionali dovuti al ritardo nella introduzione delle innovazioni organizzative e all'eccedenza di personale nonché perdite negli ultimi esercizi economici.

Un luogo comune attribuisce le difficoltà sopra descritte al controllo partitico delle banche meridionali che sarebbero state costrette, per motivi clientelari, alla erogazione del credito in funzione del controllo politico dell'economia oltreché, per le stesse ragioni, a procedere ad assunzioni ingiustificate rispetto ad una sana e corretta gestione aziendale. Esperienze di gestione, a seguito del controllo di alcuni istituti meridionali da parte di grandi banche del Nord, di gruppi dirigenti non legati alle lobbies partitiche locali, hanno smentito, almeno in larga parte, la considerazione di cui sopra.

Infatti la presenza della Cariplo quale azionista di maggioranza delle tre Casse di Risparmio del Mezzogiorno continentale, nonostante l'iniezione di notevoli risorse finanziarie, il grande sforzo profuso per ridare efficenza organizzativa agli istituti e l'assunzione con una dirigenza proveniente dal Nord della guida degli istituti controllati, non è stata sufficiente a rendere competitive quelle aziende.

Evidentemente le ragioni essenziali della crisi degli istituti di credito meridionali erano e sono purtroppo più gravi e più profonde di quelle ricordate.

La stessa gestione deficitaria delle esattorie siciliane, imposta al Monte dei Paschi di Siena nel 1991, dal Ministro delle Finanze di allora, con gli oltre 500 miliardi di perdite in 5 anni e 1105 miliardi di esposizione finanziaria, dimostrano quanto complesse e ardue siano le condizioni economiche, ambientali, sociali in cui si esercita la presenza della Banche nella realtà meridionale.

Ulteriore testimonianza della grave situazione del sistema creditizio meridionale sono le crisi finanziarie, le elevate sofferenze e le perdite subite, di Caripuglia, di Carical, del Banco di Sicilia, del Banco di Sardegna, oltre che del Banco di Napoli dalla cui relazione semestrale del 1995, si registra un deficit record di lire 1560 miliardi. Per solo questo ultimo Istituto di Credito le rettifiche del valore dei crediti si sono attestate a 1434 miliardi di lire. Il patrimonio del Banco di Napoli è sceso dai 3584 miliardi della fine del 1994 a 2117. Le sofferenze lorde sono salite del 42.9 per cento, a lire 4.867 miliardi, mentre quelle nette sono arrivate a lire 3.378 miliardi (+33.7 per cento). Gli impieghi sono diminuiti del 3,3 per cento rispetto al semestre precedente, pari a lire 53.148 miliardi e la raccolta è diminuita del 3,8 per cento, pari a lire 48.375 miliardi.

A contrastare queste difficoltà non è valsa neppure, per la conseguente mancata redditività delle aziende di Credito Meridionali, la constatata politica nel Mezzogiorno di tassi più alti, che non è servita ad abbassare il rischio degli affidamenti e ad aumentare, come sarebbe dovuto accadere con una gestione virtuosa e trasparente, gli utili delle aziende medesime.

Ragioni economiche più generali e di fondo, una crisi diffusa del sistema produttivo, un calo spaventoso dei consumi, una contrazione - dopo la fine dell'intervento straordinario - dei trasferimenti pubblici, una non superata e grave inefficienza della pubblica amministrazione, hanno obiettivamente scaricato i loro effetti negativi sul sistema bancario e creditizio meridionale. E tuttavia il sistema del credito, soprattutto per il Meridione, è troppo importante e decisivo per promuovere lo sviluppo, perchè il Senato della Repubblica possa non impegnarsi ad occuparsi dello Stato degli Istituti di Credito nelle aree più esposte di crisi sia economica che occupazionale.

E' lo stesso "rapporto 1996 sull'economia del Mezzogiorno" della SVIMEZ - Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno - che nel capitolo dedicato al credito in Italia (pag. 159 e seguenti) rileva che:

- "Le linee di credito accordate si sono ridotte esclusivamente nei comparti delle aree territoriali caratterizzate da più rischiosità, come quella del Mezzogiorno";
- "Il sistema bancario sembra aver seguito una politica di valutazione del merito creditizio particolarmente attenta, tradottasi nel Mezzogiorno in una contrazione delle linee di credito accordate.

Ne sarebbero derivate tensioni sulla domanda di credito delle imprese non finanziarie del Mezzogiorno: gli sconfinamenti rispetto alle linee di credito sono aumentati del 10,9 per cento in misura ben superiore rispetto a quanto si osserva nel Centro-Nord (1%).

La politica di limitazione delle esposizioni bancarie attuata nei confronti delle imprese del Mezzogiorno trova giustificazione (ma non solo.....N.d.R.) nella maggiore rischiosità che caratterizza queste ultime rispetto a quelle del Centro-Nord, riscontrabile da una incidenza delle sofferenze in rapporto agli impieghi più che doppia: 20,7% contro l'8% a marzo 1996";

- "Le branche di attività economica maggiormente interessate dalla contrazione delle linee di credito sono, nel Mezzogiorno, quelle dell'agricoltura (-30%), dell'edilizia (8), del servizi di trasporto e di quelli delle comunicazioni (con flessione compresa fra l'8% e il 9%);

- "Il grado di rischio degli impieghi concessi dal totale delle banche nel Mezzogiorno continua ad essere più elevato di quello relativo al Centro Nord. Le sofferenze sono aumentate, nei dodici mesi terminanti a marzo 1996, del 30%, contro il 9,5% nel Centro-Nord. Anche le piccole società di natura familiare presentano una rischiosità più elevata nel Mezzogiorno rispetto al resto del Paese (è doppio di quello del Centro-Nord)";

- "Le banche aventi sede legale nel Mezzogiorno hanno evidenziato una minore capacità di selezionare il merito dei crediti della clientela in confronto alle banche del Centro-Nord.

Ciò mentre "i depositi del totale delle banche hanno registrato una crescita più accentuata nel Mezzogiorno rispetto al resto del Paese (5% e 3,1%, rispettivamente nei dodici mesi terminanti a marzo 1996). In particolare, il settore della famiglie consumatrici, che possiede circa il 60% dei depositi totali nel Mezzogiorno e il 54% nel Centro-Nord, ha incrementato le proprie giacenze in misura superiore nell'area meridionale rispetto al resto del Paese (6,1% e 4,3% rispettivamente). Analogamente si osserva un divario nei tassi di crescita dei depositi, favorevole nel Mezzogiorno, nei settori delle imprese non finanziarie e delle istituzioni sociali private";

- "Nel 1995 il differenziale tra i tassi sugli impieghi a breve termine nel Mezzogiorno e nel Centro-Nord si è ridotto di mezzo punto percentuale, portandosi a 2,0 punti a dicembre 1995 (ancora con uno spread eccessivamente alto N.d.R.)".

- "I conti economici delle banche del Mezzogiorno presentano mediamente risultati nettamente più sfavorevoli di quelli delle banche del Centro-Nord. Nel 1995 su un campione di 265 banche, gli istituti con utili lordi negativi sono stati 11 nel Mezzogiorno, per complessivi 5.400 miliardi, e 17 nel Centro-Nord, per un ammontare di 700 miliardi";

- "Il deterioramento degli attivi bancari ha provocato una riduzione di 2.400 miliardi del patrimonio di vigilanza delle banche nel Mezzogiorno, mentre in quelle del Centro-Nord una crescita di 10.700 miliardi".

Queste valutazioni, accompagnate dai dati riferiti, sull'attività degli istituti di credito merdionali, sollecitano certamente altre considerazioni e stimolano nuove analisi.

In ogni caso sarebbero già sufficienti questi rilievi per motivare l'intervento del Parlamento, con l'esercizio del potere di inchiesta attribuitogli dall'articolo 82 della Costituzione, sul sistema creditizio del Mezzogiorno allo scopo, del tutto evidente, di fornire quanti più elementi possibili, per affrontare, con l'attività legislativa, la gravissima crisi del Mezzogiorno in tutti i suoi molteplici aspetti.

Onorevoli Senatori, i promotori di questa proposta ritengono che il Parlamento possa dare una risposta adeguata e tempestiva ai problemi sollevati dalla vicenda, facendo ricorso agli strumenti ed alle procedure che il Senato della Repubblica ha concordemente disciplinato con le modifiche regolamentari (art. 162 del Regolamento del Senato). Confidiamo che questa iniziativa incontri il consenso dei Gruppi parlamentari interessati ad un responsabile atto di chiarezza e di pulizia istituzionale. Per quanto riguarda il testo della proposta - al di là dell'articolo 1, dove sono indicati i principali interrogativi a cui la Commissione dovrà offrire risposta - merita sottolineare la soluzione proposta all'articolo 6 circa la delicata materia della pubblicità dei lavori: precedenti esperienze sembrano consigliare di procedere con la massima trasparenza, salvo per quegli atti o quelle fasi in cui la Commissione stessa valuterà preminenti le ragioni della riservatezza, alla cui efficace tutela potrà concorrere anche l'esercizio del potere sanzionatorio di cui all'articolo 67 del Regolamento del Senato.

PROPOSTA
DI INCHIESTA PARLAMENTARE

d'iniziativa dei Senatori Angius ed altri

Art. 1

1. E' istituita, a norma dell'articolo 162 del Regolamento del Senato della Repubblica, una Commissione di inchiesta sul sistema del credito nel Mezzogiorno.

Art. 2

2. La Commissione dovrà in particolare accertare:

a) i motivi della crisi dei maggiori istituti di credito del Mezzogiorno;

b) le cause della entità delle sofferenze bancarie accumulatesi e le difficoltà di erogazione del credito nelle aree economicamente deboli, nonché sul differenziale dei tassi tra Nord e Sud;

c) lo stato di efficienza del sistema complessivo dei controlli bancari sulle vicende dei maggiori Istituti di credito del Mezzogiorno da parte degli organi di vigilanza interni ed esterni;

d) verificare eventuali rapporti impropri tra attività delle banche e settori della politica o della delinquenza organizzata o di gruppi segreti di pressione;

e) formulare proposte di carattere legislativo e amministrativo per il risanamento del settore al fine di renderlo competitivo.

Art. 2

1. La Commissione dovrà concludere i propri lavori entro dodici mesi dal suo insediamento, presentando al Presidente del Senato della Repubblica una relazione sui risultati delle indagini e degli esami svolti.

Art. 3

1. La Commissione è composta da venti senatori nominati dal Presidente del Senato della Repubblica in proporzione al numero dei componenti dei Gruppi parlamentari, comunque assicurando la presenza di un rappresentante per ciascun Gruppo parlamentare.
2. Il Presidente della Commissione è nominato dal Presidente del Senato della Repubblica, al di fuori dei predetti componenti della Commissione.
3. La Commissione elegge nel suo seno due vicepresidenti e due segretari.

Art. 4

1. La Commissione procede alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria.

Art. 5

1. Prima dell'inizio dei lavori, la Commissione approva, a maggioranza assoluta dei propri componenti, il regolamento interno, comprese le norme per le audizioni e le testimonianze. Ciascun componente può proporre la modifica del regolamento.

Art. 6

1. Le sedute della Commissione sono, di norma, pubbliche, a mezzo di trasmissione a circuito chiuso. Il Presidente della Commissione può decidere, di volta in volta o per particolare fasi dell'inchiesta, di escludere tale forma di pubblicità delle sedute.
2. La Commissione stabilisce di quali atti e documenti non si dovrà fare menzione nella relazione in ordine alle esigenze istruttorie attinenti ad altre inchieste in corso.
3. I componenti la Commissione parlamentare d'inchiesta, i funzionari e il personale di qualsiasi ordine e grado addetti alla Commissione stessa ed ogni altra persona che collabora con la Commissione o compie o concorre a compiere atti di inchiesta, oppure ne viene a conoscenza per ragioni di ufficio o di servizio, sono obbligati al segreto per tutto quanto

riguarda le deposizioni, le notizie, gli atti e i documenti acquisiti nelle sedute da cui sia stato escluso il pubblico, ovvero di cui la Commissione medesima abbia vietato la divulgazione.

4. Salvo che il fatto costituisca un più grave delitto, la violazione del segreto è punita a norma dell'articolo 326 del codice penale.

5. Il Presidente della Commissione riferisce al Presidente del Senato della Repubblica circa l'eventuale violazione del segreto, per l'irrogazione delle sanzioni di cui all'articolo 67 del Regolamento del Senato.

Art. 7

1. La Commissione può avvalersi dell'opera di agenti e ufficiali di polizia giudiziaria, nonché di qualsiasi altro pubblico dipendente, di consulenti e di esperti di sua scelta.

Art. 8

1. Le spese per il funzionamento della Commissione sono poste a carico del bilancio interno del Senato della Repubblica.

46

SENATO DELLA REPUBBLICA

Gruppo
Sinistra Democratica-L'Ulivo
Il Segretario

Caro Collega,

ti accludo copia della lettera che è mia intenzione inviare al ministro Visco a proposito del 117.

Personalmente ritengo l'istituzione di questo sportello e soprattutto l'impiego e la conseguente pubblicità ad esso connesso, sbagliato sul piano pratico ma ancor più su quello etico.

Ti chiedo pertanto, se concordi con il testo della lettera, di aggiungere la tua firma così da rendere più incisiva l'iniziativa e inviarmene copia in casella.

Cordiali saluti,

Alessandro Pardini

APardini

Roma 14 gennaio 1997

47

SENATO DELLA REPUBBLICA

Gruppo
Sinistra Democratica-L'Ulivo
Il Segretario

Onorevole Ministro,

Le scriviamo per sottoporle un problema che ha sollevato un'attenzione particolare da parte dell'opinione pubblica, quello del servizio telefonico 117. Il punto è se davvero un metodo simile che evoca comportamenti competitivi e ritorsivi da parte di singoli o categorie costituisca lo strumento migliore e comunque moralmente opportuno di conduzione della lotta all'evasione fiscale.

Atteso il fatto che la proposta di istituzione del servizio ha una storia che risale addirittura all'epoca del governo Berlusconi, rimane il dubbio circa la sua utilità e compatibilità.

A noi sembra infatti che la necessità di aggiornare e perfezionare gli strumenti tesi alla individuazione delle aree di evasione ed elusione non possa andare disgiunta da un recupero di credibilità ed efficenza dei poteri pubblici, civili e militari, e di conseguenza da un nuovo rapporto di fiducia con i cittadini e tra di essi. Nei paesi dove un simile servizio è attivato con successo esso presuppone infatti un sistema fiscale equo ed efficente rispetto al quale le eventuali denunce dei cittadini integrano un circuito virtuoso di tutela della giustizia fiscale. In una situazione come quella italiana, con livelli scandalosi di evasione fiscale, un servizio come il 117 sembra rispondere prevalentemente alla logica dell'emergenza e della provvisorietà, quando invece sarebbero indispensabili più sobri ma incisivi interventi di riforma strutturale del sistema di prelievo fiscale.

Le chiediamo pertanto, onorevole ministro, di considerare la possibilità di sospendere il servizio legato al 117 o, in via subordinata, di specificarne con estrema chiarezza funzioni e finalità.

Cordiali saluti,

Sen. Alessandro Pardini

Roma, 14 gennaio 1997

3-2 48

Convegno "Unità per la Costituzione"
Orvieto - 6 ottobre 1996

Intervento del sen. Cesare Salvi

Voglio intanto dire che ho trovato molto stimolanti sia i quesiti del Presidente Millo che l'introduzione del Presidente Abbate, e naturalmente, in quanto stimolanti, richiedono di provare a seguire una traccia di ragionamento.

Io partirei da questo dato: considero l'espressione "giustizia normale" , utilizzata del prof. Flick prima di diventare ministro del governo dell'Ulivo, la strada, la linea che si è scelta e che si sta cercando di seguire. Però c'è un punto che deve essere chiarito: la giustizia normale va costruita. Non si fa cessare improvvisamente una situazione di anormalità nei rapporti tra giustizia e politica soltanto perchè lo si decide. Infatti, poichè gli elementi di anormalità sono molteplici devono essere superati con uno sforzo e con una tensione comune di quella parte largamente prevalente della magistratura e del sistema politico che si propone esattamente questo obiettivo.

Giustizia normale non significa giustizia normalizzata; cioè non vuol dire che si debba incidere, o si voglia incidere sui principi non solo costituzionali, ma più in generale fondativi dell'azione giudiziaria. Senza un'effettiva autonomia non esiste giustizia, perchè una giustizia condizionata, non autonoma non può essere vera giustizia. Si tratta soprattutto di rendere chiaro che l'indipendenza piena del magistrato è un diritto dei cittadini, prima ancora che una garanzia per gli stessi magistrati e una tutela di un ceto professionale, perchè il cittadino che è davanti alla giustizia ha diritto di avere un giudice davvero e fino in fondo indipendente.

E allora, rispetto a questo tema che è molto complesso, volevo segnalare un dato di, come dire, anormalità che può servire a comprendere in che senso si deve lavorare per costruire la giustizia normale.

Il Presidente Abbate faceva riferimento a interventi recenti in cui si è parlato di rischi di democrazia giudiziaria, di intrecci e di complotti. Io non credo che ci siano stati particolari intrecci. E' avvenuta un'altra cosa: la politica ha delegato alla magistratura, a lungo e per molti rilevanti problemi, una sostanziale funzione di supplenza. Lo ha fatto sul terrorismo, sulla mafia, sulla questione morale. Rischia di farlo persino con Bossi e la secessione. Ma sarebbe sbagliato rivedere la storia in termini di un potere giudiziario che ha cercato in questi anni di occupare uno spazio non suo. Non è stato così, non è stato questo il fenomeno.

C'è stato un sistema politico che, di fronte a emergenze elevatissime, ha seguito una strada, che ha portato anche a manipolazioni e a continui

cambiamenti delle leggi sulla giustizia, seguendo il pendolo dell'opinione pubblica. C'è stato un grande spazio e un grande ruolo assegnati soprattutto alla funzione requirente dentro la magistratura, al ruolo dei pubblici accusatori e ciò ha riguardato moltissimo anche la questione morale.

Ora i fatti stanno dimostrando che la questione morale era e rimane, come le cronache di tutti i giorni purtroppo dimostrano, un problema molto serio per l'Italia, e non solo per l'Italia. Un errore commesso fra il '92 e il '94 è stato quello di immaginare che esistesse la possibilità, con un intervento di assalto di una delle Procure della Repubblica , di risolvere una volta per tutte la questione morale. Si è pensato che un gruppo meritorio di magistrati potesse e dovesse, con la sua azione giudiziaria, come è stato detto, rivoltare questo Paese come un calzino e trasformare tutti i disonesti in persone oneste. Purtroppo non è così. La corruzione è un male oscuro del potere: se diamo uno sguardo alle cronache estere leggiamo cose almeno altrettanto terrificanti di quelle che sono emerse in Italia.

Dobbiamo sapere che il problema del rapporto fra corruzione e potere è un problema non solo sempre esistito nella storia dell'umanità -basterebbe rileggersi le arringhe di Cicerone contro Verre- ma quasi aggravato in queste nostre democrazie avanzate, dove oltretutto, e per fortuna, c'è un bisogno, un'esigenza di trasparenza da parte dell'opinione pubblica.

Quindi, c'è stata quell'illusione, e c'è stato un altro errore di analisi: che la questione morale riguardasse soltanto o prevalentemente o quasi esclusivamente i politici. I fatti purtroppo dimostrano che non è così. Dico purtroppo perchè sarebbe gratificante pensare che, eliminato in tutto o in parte il ceto politico portatore del virus della corruzione, il problema potesse essere risolto. Invece, l'intreccio del potere è più complesso, arriva dovunque, tocca la stessa magistratura.

Certo, le maggiori responsabilità appartengono alla politica. Voglio dire che queste osservazioni non devono essere intese come uno scarico collettivo di responsabilità. Ci sono maggiori responsabilità della politica, perchè se essa fa fino in fondo la sua parte, può chiedere a ognuno di stare nel proprio ruolo, di svolgere il proprio compito. Questo è il senso fondamentale dell'idea della giustizia normale per quanto riguarda il rapporto fra i diversi poteri. La parte della politica è il rinnovamento nelle scelte politiche, e rinnovamento anche nel personale pubblico, parapubblico, le cui posizioni dipendono da decisioni del governo.

Come facciamo, come fanno i politici a lamentare una supplenza della magistratura, se poi si sostituiscono i vertici di un ente pubblico soltanto dopo l'intervento della magistratura? E', quindi, evidente che il discorso del

riequilibrio riguarda ciascuno, per la propria parte. Premesso questo, riguarda anche la magistratura, perchè se è vero che la funzione di supplenza è stata in larga misura consegnata dai politici, è anche vero che la funzione di supplenza ha determinato distorsioni. E le distorsioni, alla lunga non producono mai risultati positivi.

Faccio due esempi, tratti dalle cronache recenti.

Berlusconi ha ricusato il presidente del Tribunale che lo deve giudicare. Non voglio entrare nel merito della questione, ma come non vedere che è stato segnalato il problema della non parità che esiste fra accusa e difesa nel processo penale?

Secondo esempio, un'altra vicenda recente: le distorsioni sull'uso dell'art. 2 da parte del Consiglio Superiore della Magistratura. Anche qui c'è stata una supplenza, perchè per anni e per decenni i ministri della giustizia o non hanno esercitato i poteri disciplinari di cui disponevano o, se li hanno esercitati, li hanno esercitati non per fini istituzionali, ma come espressione di una guerra che c'è stata a lungo fra potere politico di governo e magistratura, determinando giuste reazioni di protesta e di contestazione. L'ultimo caso che ci ha visti protagonisti, anche me personalmente, è stato quello del ministro Mancuso nella passata legislatura. Allora è evidente che se il Consiglio Superiore della Magistratura, che non ha il potere autonomo di intervenire, vede l'azione disciplinare o non esercitata quando dovrebbe esserlo o esercitata in modo distorto, usa quello che trova a sua disposizione, cioè l'art. 2: il trasferimento d'ufficio. E' forse la sanzione, la punizione peggiore che si possa imporre a un magistrato. L'uso inizialmente legittimo, quasi obbligato, probabilmente giusto, dell'art. 2 da parte del CSM non ai fini per i quali l'art. 2 era espressamente circoscritto ma in funzione di supplenza del mancato esercizio dell'azione disciplinare porta a questi conflitti che rischiano di diventare deflagranti. L'ultimo caso di questo tipo ha investito il Dott. Coiro.

Un altro esempio di come un uso non rigorosamente corrispondente al sistema delle norme può portare, per una sorta di eterogenesi dei fini, a risultati negativi: pensiamo ad alcuni metodi di indagine di *Mani Pulite*, attività peraltro estremamente meritoria: la tecnica della costituzione contrattata degli imputati. E' evidente che può accadere ciò che forse emerge dalle indagini in corso a La Spezia.

Premesso che l'onestà dei magistrati di Milano è fuori discussione, c'è il rischio, con l'uso non pienamente lineare dei poteri del pubblico ministero, di aprire un gioco di furbizie e di astuzie degli indagati e degli imputati. Non è detto che alla fine prevalgano la giustizia e la verità.

Quindi, quanto più si sta in un quadro di normalità, tanto meglio è per tutti. Le forzature, se a breve termine possono produrre risultati positivi, a lungo termine sono sempre perdenti.

E' difficile oggi intervenire sui temi della giustizia. Può capitare -è successo anche a me- che le posizioni non vengano discusse per quel che sono, ma si avanzino dubbi e sospetti sulle intenzioni, sui presunti retropensieri dell'interlocutore. E' il caso del segretario dell'ANM che, riferendosi a una mia intervista, ha polemizzato affermando: "Ma questo l'avevano detto anche Biondi e Previti!" E' il caso del Procuratore capo di Milano, che fa insinuazioni sull'onestà o sui mandanti di certe proposte di politica della giustizia. Io non accetto questo tipo di polemica. Non accetto che ci siano in Italia poche persone depositarie del monopolio dell'etica pubblica, per cui dentro la magistratura e nell'intero Paese sono soltanto esse depositarie del giudizio sull'eticità di comportamenti, atti, dichiarazioni ed intenzioni. Questo non è un terreno su cui si possa ragionare, perchè tocca l'onorabilità dell'interlocutore tanto più in quanto egli rappresenti una grande forza politica. In questo modo non si può dialogare, perchè io, come tanti altri uomini politici, ho la coscienza pulita almeno quanto quella delle persone che interloquiscono in questa discussione.

Questo tipo di reazione può avere posto dubbi sulla sostanza del ragionamento: recuperare la centralità, come compito della magistratura, del decidere, del giudicare, dell'essere terzo. Questa funzione giudicante deve essere il più possibile libera, scevra da condizionamenti, da legami, da rapporti, anche rispetto a chi impersona la pubblica accusa. Il problema esiste nel penale, ma vale anche per la Corte dei conti, esiste per il Consiglio di Stato, e per certi versi riguarda anche il civile. Esso va affrontato. Per il penale va affrontato innanzitutto relativamente alle norme processuali e alla rivalutazione del ruolo del Gip.

Ora, all'interno della Costituzione, cioè senza modificarla, c'è una sola strada, quella della distinzione tra funzioni giudicanti e funzioni requirenti. Presenteremo nei prossimi giorni, come Gruppo della Sinistra democratica del Senato, una proposta che va in questa direzione, quella cioè della professionalità, del tirocinio professionale e del passaggio dei magistrati dalla funzione requirente a quella giudicante, prevedendo garanzie dal punto di vista temporale, delle sedi e dal punto di vista dei controlli di professionalità.

Per quanto riguarda l'ipotizzata riforma costituzionale, sono possibili soluzioni diverse. Io considero irrinunciabili, ed è un punto di vista largamente diffuso nel mio partito, quattro punti: l'esigenza di riformare complessivamente l'organizzazione della giustizia costituzionale, a partire dalla tendenza alla unità delle giurisdizioni; l'appartenenza della pubblica accusa all'ordine giudiziario;

l'autonomia e l'indipendenza non solo di chi giudica, ma anche di chi accusa; meccanismi di governo autonomo sia per chi giudica, sia per chi accusa, salvo considerare se debbano essere gli stessi, separati o articolati e in che modo. Dentro questo orizzonte, siamo disponibili a ragionare, a discutere insieme, a elaborare proposte, a verificare le opinioni e la praticabilità delle soluzioni. Chiediamo una discussione e un approfondimento sereni, sapendo che non si vogliono fare forzature, che i tempi sono lunghi e che soprattutto la nostra linea complessiva è questa: normalità della giustizia, normalità dei rapporti fra i poteri.

Concludo con una risposta al Presidente Millo. E' essenziale sapere accettare un potere neutro. Nella democrazia del futuro sempre di più bisognerà saper distinguere fra le scelte di governo, appartenenti al potere politico, e le scelte appartenenti a poteri neutri. Non solo la magistratura: pensiamo alle autorità di controllo che già esistono, anti-trust, Consob, e a quelle che dovranno essere introdotte. Si dovrà separare ciò che appartiene a scelte di governo, e quindi al potere politico rappresentativo, da ciò che richiede scelte sottratte alla dinamica del potere di governo. Problema complicatissimo, sfida complicatissima, ma irrinunciabile.

E' chiaro che intanto il potere politico potrà dire al giudice "colpisci i fatti, non i fenomeni" in quanto si mostrerà esso in grado di colpire i fenomeni; e su questo, sulla questione morale l'esigenza fondamentale è un'esigenza di rinnovamento del ceto politico. Ceto politico inteso in senso ampio, perchè sappiamo che decisioni rilevanti sono prese da persone, collegate al potere politico, ma senza essere elette come il potere politico.

Vorrei toccare la questione di "chi parla per tutelare i giudici", una volta che a questi ultimi si chiede il silenzio. Nessuno chiede il silenzio totale dei giudici, ci mancherebbe altro! Il silenzio richiesto riguarda le indagini in corso. Ma questo è un dovere. E sono da apprezzare per questo i magistrati di La Spezia. Ricordo che il procuratore capo, dovendo rilasciare una dichiarazione, ha chiesto che le telecamere venissero spente.

Problema del tutto diverso è quello della tutela della privacy e altro problema ancora, che non si risolve con le leggi, è il senso di come si interviene nel dibattito generale. E' chiaro che in base all'art. 21 della Costituzione ognuno è libero di manifestare il proprio pensiero. La magistratura ha poi, per fortuna, organi associativi, come l'ANM, molto vitali, molto presenti, e che hanno un loro peso. Quando si interviene nelle questioni politico-istituzionali bisogna avere il senso della misura, è un po' come il coraggio di cui parla Manzoni a proposito di Don Abbondio: se uno non ce l'ha non glielo si può imporre con leggi e con regolamenti. Bisognerebbe avere un potere politico con la coscienza di non

avere scheletri nell'armadio: ascolta e va avanti lo stesso. Quando l'anno scorso ci fu l'approvazione della legge sulla custodia cautelare, il giorno stesso in cui dovevamo votare in Senato la proposta di riforma, vidi al telegiornale alcune persone, fra l'altro amici cari, che paventavano chissà quali gravissime conseguenze per l'approvazione della legge. Rispondemmo: ciò nonostante la legge la facciamo lo stesso perchè è giusta. Passato un anno da quella legge, non mi pare che si siano verificate quelle conseguenze temute e, quindi, credo che il problema dell'esternazione vada sdrammatizzato se c'è un potere politico che, ritenendo di perseguire una strada giusta, tiene conto di tutte le osservazioni, ma poi decide autonomamente, senza farsi condizionare. Poi, l'opinione pubblica dirà chi aveva ragione e chi aveva torto.

3.3

54

SENATO DELLA REPUBBLICA

GRUPPO PARLAMENTARE
SINISTRA DEMOCRATICA - L'ULIVO
Il Presidente

Roma, 6 novembre 1996

Ai senatori del Gruppo
Sinistra Democratica-L'Ulivo
Loro sedi

Carissima/o,

ritengo utile inviarti la nota allegata, preparata da Sergio Pollastrelli, che esemplifica e chiarisce la materia fiscale e finanziaria che stiamo affrontando.

Con cordialità

(Cesare Salvi)

NOTA

FEDERALISMO FISCALE - SEMPLIFICAZIONE - INTRODUZIONE DELL'IREP - STATUTO DEI DIRITTI DEL CONTRIBUENTE

(a cura dell'on. Sergio Pollastrelli - consulente per le politiche fiscali - Commissione finanze - Gruppo Sinistra Democratica)

Mentre Bossi minaccia il fantasma della secessione, l'Ulivo e il governo accelerano sul federalismo. Solo così la lega di Bossi, che sbaglia, può essere recuperata ad una politica di cambiamento nella trasformazione federale della Repubblica.

L'Ulivo e il Governo rispondono dunque a Bossi con i due disegni di legge "Bassanini" e con le proposte del Ministro Visco, per "l'introduzione dell'imposta regionale sul valore aggiunto delle imprese", sulla "semplificazione fiscale" e "sulla Carta dei diritti o statuto del contribuente".

Le riforme "Bassanini" concernono la riforma del rapporto tra "Stato" Regioni ed Enti locali; il rafforzamento delle autonomie; il riordino e lo snellimento degli apparati amministrativi centrali e la semplificazione dei procedimenti.

Particolarmente importante è la previsione in esse contenuta di un ampio conferimento di funzioni a Regioni, Comuni e Provincie, che non è definito, come è avvenuto in passato, attraverso una enumerazione di funzioni trasferite, ma al contrario individuando le funzioni che rimangono allo Stato relative solo a profili di interessi strettamente nazionali (esteri, difesa, moneta, giustizia, cittadinanza, sicurezza pubblica).

In parallelo con esse si conferisce la delega per il riordino degli apparati amministrativi centrali con conseguente forte snellimento, con accorpamenti e soppressioni, con un radicale riassestamento di tutto il sistema degli apparati pubblici, a cominciare dalla nuova ripartizione delle attribuzioni e delle materie in un assetto federale.

Le riforme "Visco" concernono la prima tappa di "federalismo fiscale" a costituzione invariata. La prima proposta di legge delega (IREP) collegata alla Finanziaria '97 andrà a sopprimere ed a sostituire i contributi sanitari e la tassa sulla salute, nonché le imposte

ILOR, ICIAP, la tassa sulla partita IVA, l'imposta patrimoniale sulle imprese, poi con altro provvedimento la tassa di successione, con l'introduzione di una unica imposta regionale sul valore aggiunto delle imprese, per il finanziamento regionale della sanità.

La seconda proposta "Visco" - "Statuto - carta dei diritti del contribuente" in discussione al Senato, prevede alcune misure che entreranno tra breve in vigore con apposito regolamento del ministero, quali il limite di trenta giorni alle verifiche fiscali presso la sede del contribuente; la trasparenza e chiarezza di tutte le disposizioni tributarie e degli atti emanati dagli uffici; l'obbligo di informazione prima che si proceda ad una iscrizione a ruolo; le misure sulle notificazioni, sui crediti e sulle sanzioni; le regole che consentono "l'accertamento con adesione del valore degli immobili" ai fini delle imposte che su essi gravano; il vincolo affinché le disposizioni tributarie non potranno più avere effetto retroattivo e non potranno prevedere adempimenti a carico dei contribuenti prima di due mesi dalla loro entrata in vigore; misure sulla introduzione della figura del "garante del contribuente"; l'abolizione della bolla di accompagnamento già attuata e con l'entrata in funzione degli "studi di settore" per la verifica ed il controllo dei ricavi e dei redditi delle piccole imprese, e con la messa a punto definitiva dei C.A.F. (Centri di assistenza fiscale), l'abolizione degli scontrini e delle ricevute fiscali. La forfettizzazione di tutte le imposte per l'impresa diffusa con ricavi fino a circa 20 milioni, senza alcun adempimento contabile. Il tutto con l'obiettivo di ricostruire il rapporto tra fisco e contribuente, che deve essere sempre più trattato come cliente. Si potrà inoltre compiere il proprio dovere fiscale di contribuente unificando i moduli IVA e IRPEF, le scadenze fiscali e i versamenti di imposta anche con il Bancomat o per via telematica.

IL DECENTRAMENTO E IL FEDERALISMO PER LA REVISIONE DELLE AUTONOMIE LOCALI

Necessita a questo riguardo una diversa redistribuzione, principalmente fiscale, delle risorse, dei costi e dei profitti, a livello decentrato (Federalismo), da orientare a quelle funzioni che cadono NON nella sfera individuale, ma che corrispondono a bisogni non solo individuali ma anche sociali.

Gli obiettivi e i principi del Federalismo fiscale cooperativo sono:

- Far pagare meno tasse, farle pagare a tutti; semplificare il sistema e modernizzare l'Amministrazione finanziaria.

La riforma fiscale conseguente sarà finalizzata ai seguenti principi:

- di semplificazione delle imposte per la "trasparenza", con l'obiettivo di ricostruire un rapporto di civiltà fra fisco, imprese e cittadini;
- di responsabilità per chi amministra la cosa pubblica, per una connessione più stretta fra decisione di spesa e responsabilità delle entrate e una maggiore autonomia amministrativa;
- di sussidiarietà per avvicinare il livello di governo più vicino ai cittadini;
- di solidarietà tra livelli di governo, fra le comunità più ricche rispetto ai bisogni di quelle più povere.

In tale contesto si impone, per il suo rilancio e la sua ripresa, la riforma della tassazione del reddito di impresa, specie se piccola e media:

- per stimolare la capitalizzazione delle imprese e la loro quotazione sul mercato;
- per disincentivare gli investimenti finanziari e la localizzazione all'estero degli utili d'impresa;
- per incentivare e stimolare gli investimenti produttivi;
- per sostituire gli oneri sociali impropri (sanità, ILOR, ICIAP e altri tributi minori), che oggi gravano sul costo del lavoro a carico di imprese e lavoratori, con altri tributi gravanti sulla fiscalità generale che non pesino sulle scelte occupazionali. (IREP).

La nuova imposizione ambientale secondo le direttive comunitarie deve essere utilizzata come strumento di tutela dell'ambiente, di stimolo della innovazione tecnologica, di disincentivo all'utilizzo di sostanze dannose.

L'INTRODUZIONE DELL'IREP E LA CONTEMPORANEA SOPPRESSIONE DEI CONTRIBUTI SANITARI E DELLA TASSA SULLA SALUTE, DELL'ILOR, DELL'ICIAP, DELL'IMPOSTA PATRIMONIALE SULL'IMPRESA, DELLA CONCESSIONE GOVERNATIVA SULLA PARTITA IVA:

- può produrre effetti positivi in termini economici sui costi di produzione per unità di prodotto (riduzione del costo del lavoro) per le imprese, soprattutto per quelle con alta incidenza di manodopera occupata, specie se piccole e medie.

- Può facilitare la competitività delle nostre produzioni per le esportazioni.
- Può aprire spazi di migliore contrattazione salariale tra le organizzazioni imprenditoriali e quelle sindacali.
- E' opportuno però ricercare una misura di compensazione per quelle imprese e per quei settori che, operando oggi con agevolazioni e fiscalizzazioni contributive sugli oneri sociali (territori meridionali), per le piccole imprese (fino a 3 dipendenti) che sono esenti dal ILOR, per il settore agricolo esente da ILOR, ICIAP, e imposta patrimoniale, con l'introduzione generalizzata dell'IREP verrebbero ad essere penalizzate per il maggior prelievo rispetto alle più favorevoli condizioni in atto.
- Con la soppressione della tassa sulla salute (10.830 MD) si premiano soprattutto i redditi ad essa soggetti (i salari, gli stipendi e le pensioni ne sono esonerati): vengono pertanto così agevolati:
- i redditi di impresa
- i redditi di lavoro autonomo e professionale
- i redditi patrimoniali ed i redditi di capitale oltre i 4 milioni

GLI EFFETTI POSITIVI SUI REDDITI DEI LAVORATORI DIPENDENTI E DEI PENSIONATI SI LIMITANO SOLO ALLO SGRAVIO DELLA MODESTA QUOTA DI CONTRIBUZIONE SANITARIA (PARI ALLO 0.90%), PERALTRO ORIGINARIAMENTE PREVISTA COME DA RECUPERARE CON UNA ADDIZIONALE SULL'IRPEF (1%)

Il solo effetto di annuncio generalizzato (addizionale IRPEF) per tutti i redditi ha rischiato di fatto di annullare le positività già sopra rilevate per l'introduzione dell'IREP (almeno a livello d'impatto con l'opinione pubblica).

L'addizionale IRPEF generalizzata infatti aumenterebbe la pressione fiscale e la progressività su tutti i redditi (specie se medio alti), compresi quelli dei lavoratori dipendenti e dei pensionati, annullando per questi ultimi di fatto il beneficio concesso con lo sgravio della contribuzione sanitaria (0.90% per + 5.200 MD), aggravando di fatto con l'addizionale il prelievo sulle pensioni INPS oggi esonerate dalla contribuzione sanitaria (quando inferiori a 18 milioni annui).

L'operazione IREP è conseguente alla rivendicazione annosa da sempre posta dalle organizzazioni sindacali degli imprenditori e dei lavoratori per la "fiscalizzazione degli oneri

sociali impropri" gravanti sulla produzione e sul costo del lavoro, per trasferirli sulla fiscalità generale.

Le modifiche al testo originario dell'art. 74 del D.L. di accompagno alla Legge Finanziaria '97 apportate dalla Camera (Commissione Bilancio) hanno già corretto alcuni aspetti che originariamente avevano provocato le reazioni dà parte di alcuni settori e categorie imprenditoriali, di lavoratori e pensionati.

L'operazione IREP così come modificata dalla Commissione bilancio della Camera riduce infatti del 5 - 6 per cento il costo del lavoro, incentiva l'occupazione da mantenere e le assunzioni nuove, riduce di 20 - 25 punti il peso del fisco sui redditi d'impresa e il costo del capitale proprio investito, fa risparmiare 2.000 miliardi di oneri legate alle tasse abolite, semplificando il sistema fiscale, soprattutto per le imprese con più alta incidenza di mano d'opera. Con l'IREP dunque non si tratta di dare soltanto nuova autonomia fiscale agli Enti decentrati (Regioni - Provincie - Comuni), ma anche di adottare un sistema di tassazione infinitamente più leggero, più semplice, più giusto perché si farà riferimento ad una base imponibile certa, che non permetterà né evasione né elusione, in specie delle grandi imprese. Insieme alla delega per la rimodulazione delle aliquote IRPEF, lo Statuto dei diritti del contribuente, la semplificazione degli adempimenti formali, le nuove norme in materia di riscossione dei tributi e sul fronte delle sanzioni, per l'accertamento con adesione, il Governo dà attuazione al programma dell'Ulivo. E' il via libera alla riforma fiscale.

La base imponibile dell'IREP per le imprese è data dalla differenza tra "valore e costo della produzione". Per i professionisti è data dalla differenza tra "l'ammontare dei compensi e il costo del lavoro e i compensi ai collaboratori".

L'IREP colpisce il "valore aggiunto della produzione dei beni e dei servizi".

Le disposizioni relative alla delega al Governo per l'introduzione dell'imposta regionale sulle attività produttive nel testo licenziato dalla Commissione bilancio della Camera prevedono:

- il termine entro il quale il Governo dovrà emanare i decreti legislativi di attuazione dell'IREP, che è stato previsto in 11 mesi dalla data di entrata in vigore della Legge Finanziaria per il 1997;
- per le Regioni è stata introdotta la facoltà di non applicare la tassa sulle concessioni regionali;
- relativamente alla base imponibile, l'unica novità del nuovo testo dell'articolo 74 del disegno di legge di accompagnamento alla finanziaria '97, riguarda le banche e le

finanziarie. Infatti è stato previsto che per questi soggetti l'IREP continua ad applicarsi su un importo determinato sottraendo all'ammontare degli interessi attivi e degli altri proventi il totale degli interessi passivi, degli oneri e degli ammortamenti risultanti in bilancio "inerenti la produzione".

- saranno abolite l'ILOR, l'ICIAP, la tassa di concessione sulla partita IVA, l'imposta sul patrimonio netto delle imprese, la tassa sulla salute, i contributi sanitari e i contributi Tbc.
- L'IREP avrà una aliquota compresa fra il 3,5% e il 4,5%. Le Regioni potranno maggiorare l'aliquota base fino ad un massimo di un punto ma non prima di due anni dall'applicazione dell'imposta. Potranno prevedere (in via transitoria) aliquote diverse per settori di attività, categorie e aree territoriali con l'obiettivo di mantenere invariate le agevolazioni fiscali e contributive relative a imposte (ILOR) e contributi sociali soppressi con la riforma.

Potranno determinare una quota di compartecipazione all'imposta a favore delle provincie, mentre Comuni e Provincie potranno istituire una addizionale dell'IREP (non si parla più di addizionale IRPEF sui redditi).

- La nuova tassa partirà dal 1998, ma nel '97 continueranno ad essere pagate le imposte abolite, che saranno considerate acconto alla nuova imposta.

Con le modifiche introdotte dalla Commissione bilancio della Camera l'aliquota dovrebbe poter essere applicata in una misura variabile tale da consentire di mantenere invarianza di gettito rispetto ai tributi e contributi che l'IREP va a sostituire.

Una misura massima dovrebbe essere definita solo in sede di applicazione "iniziale" dell'imposta, all'interno di una banda di oscillazione che va dal 3,5% al 4,5%.

Il Governo potrà adeguare la misura dell'aliquota dell'IREP, in funzione dell'andamento del gettito, con i decreti integrativi e correttivi che potranno essere emanati entro due anni dall'entrata in vigore degli originari decreti di attuazione.

ALLEGATO (nota di lettura della legge Finanziaria '97 di A. Giancane, S. Sechi)

L'IMPOSTA PER L'AUTONOMIA REGIONALE

Il decentramento è il grande terreno di sfida del governo Prodi, impegnato a contrastare le rinnovate spinte secessioniste della Lega e le tendenze centraliste della burocrazia. Garantire un'effettiva autonomia finanziaria alle regioni e alle amministrazioni locali potrebbe consentire un processo di effettiva riforma in senso federalista. Consentirebbe, ad un tempo, di ridurre i vincoli di spesa della finanza derivata, e di soddisfare, nella misura più elevata, i bisogni effettivi delle popolazioni, assicurando una più efficace corrispondenza tra politiche fiscali e costo dei servizi.

Il contributo della finanza locale e territoriale al risanamento finanziario pubblico è stato rilevante. Dal 1990 ad oggi sono state realizzate ben 12 manovre di risanamento finanziario, al ritmo di due all'anno, con interventi per complessivi 446.000 miliardi di lire, l'equivalente di 293 miliardi di dollari. Gli interventi di correzione hanno contribuito a ridurre il rapporto debito-Pil, rispetto all'andamento tendenziale, di circa 24 punti. Il sistema della finanza locale e territoriale ha contribuito a questo risultato con riduzione di trasferimenti per circa 75.000 miliardi, compreso del ripiano dei disavanzi del sistema sanitario, posto a carico delle regioni.

Effetti delle manovre sui trasferimenti alle autonomie	Finanza regionale	Finanza locale	Sistema sanitario
Manovra economica 1990	- 3.512	- 1.450	- 1.900
Manovra economica 1991	- 3.667	- 900	- 5.450
Manovra economica 1992	- 3.933	- 930	- 3.500
Manovra economica 1993	- 5.638	- 9.650	- 2.795
Manovra economica 1994	- 10.080	- 1.284	- 3.185
Manovra economica 1995	- 6.032	- 1.545	- 2.210
Manovra economica 1996	- 4.000	- 950	- 2.485
Totali	36.862	16.709	- 21.525

Il decentramento dei poteri impositivi è compatibile con un'azione di risanamento del bilancio dello Stato solo se all'aumento della potestà impositiva si accompagna un'azione di riduzione dei trasferimenti erariali. Ad un più alto tasso di decentramento, corrisponde spesso, in una prima fase, un più alto livello di pressione fiscale periferica. Per mantenere inalterato lo standard storico di servizi, l'amministrazione locale è infatti costretta a prevedere un incremento del prelievo sufficiente a compensare il taglio dei trasferimenti.

Come prima fase della riforma, il governo chiede una delega per introdurre un'imposta regionale a larga base imponibile, che sostituirà i contributi sanitari, l'imposta regionale sulle attività produttive (IREP). La nuova imposta è destinata a sostituire integralmente il gettito dei contributi per il Servizio Sanitario Nazionale (compresi i contributi ex Tbc e i contributi a carico dei pensionati), l'ILOR, l'ICIAP, la tassa sulla partita IVA, l'imposta patrimoniale sulle imprese.

La base imponibile del tributo sarebbe costituita dal valore aggiunto della produzione, cioè la differenza tra il valore della produzione e quello dei consumi intermedi (materie prime, semilavorati, servizi accessori, energia ecc.). Una base imponibile molto ampia (nel 1996, 1.212.443 miliardi), che garantirebbe alle regioni oltre 12.000 miliardi per ogni punto percentuale di prelievo. In sostanza, sarebbe sufficiente un'aliquota di 3,5 - 4 punti percentuali per compensare il gettito dei contributi per il finanziamento della sanità.

A differenza dell'IVA, che colpisce solo i consumi interni, l'IREP deve essere versata da tutte le imprese sulla base del valore aggiunto prodotto. Pagherebbero dunque la nuova imposta anche le imprese esportatrici (le cui vendite sono esenti da IVA), i servizi finanziari ed assicurativi, l'agricoltura. Le modalità di dichiarazione, versamento e liquidazione dell'imposta sono analoghe a quelle delle imposte sui redditi.

L'ipotesi del governo prevede anche il pagamento dell'IREP da parte delle "Amministrazioni pubbliche", per conto dei dipendenti, con un gettito di circa 10.000 miliardi: questa voce di entrata si risolve però - in parte - in una partita di giro tra enti locali e Regioni.

L'IREP non colpirebbe solo il fattore lavoro, ma tutti i fattori produttivi. La redistribuzione del carico fiscale dai percettori di salari e redditi da lavoro a tutti i contribuenti permette di assicurare una riduzione di aliquota ed un effetto di perequazione, con un deciso impatto positivo sulla competitività delle merci nazionali (a condizione, s'intende, che rimanga invariato il margine di profitto).

La nuova imposta non sembra, peraltro, garantire una miglior funzione redistributiva del sistema impositivo. Potranno infatti beneficiare di un gettito più elevato proprio le regioni a maggior reddito e con un più alto tasso di industrializzazione. Il rischio di una redistribuzione fiscale perversa del prelievo IREP, a seconda delle regioni, è evidente anche dai risultati di un esercizio di stima basato sui dati della Commissione Gallo, che ha a lungo lavorato sul progetto impositivo. Applicando la nuova imposta su tutto il territorio nazionale, e depurando il gettito regionale da duplicazioni a partite di giro (l'imposta versata dalle "Amministrazioni pubbliche" e dalle stesse regioni), l'IREP potrebbe determinare effetti differenziati sul reddito disponibile delle diverse aree territoriali.

Quasi tutte le regioni settentrionali potrebbero riscuotere un gettito sufficiente a compensare le entrate dai contributi sanitari, adottando un'aliquota IREP pari a circa il 3% (il minimo previsto dalla Commissione) e ben inferiore alla media nazionale del 4,1% ad eccezione del Trentino (5,4%) e della Liguria (4,3%).

Aliquote IREP e finanziamento della sanità

Regione	Gettito contributi SSN	Irep 4,1%	Differenza	Aliquota di equilibrio
Val d'Aosta	87	139	52	2.5
Piemonte	3.869	4.518	649	3.6
Lombardia	9.362	12.180	2.818	3.2
Friuli	1.086	1.326	240	3.4
Trentino	742	579	-163	5.4
Veneto	3.943	5.298	1.355	3.1
Liguria	1.541	1.519	-22	4.3
Emilia Romagna	3.786	4.987	1.201	3.2
Toscana	3.282	3.391	109	4.1
Marche	1.149	1.165	17	4.1
Umbria	657	637	-20	4.3
Lazio	4.769	3.626	-1.143	5.5
Abruzzo	728	821	93	3.7
Molise	169	122	-47	5.8
Campania	2.805	1.271	-1.535	9.3
Basilicata	297	231	-66	5.4
Puglia	1.947	1.414	-534	5.8
Calabria	980	509	-471	8.1
Sicilia	2.672	1.568	-1.105	7.2
Sardegna	983	770	-213	5.4
Totale	44.854	46.069	1.215	4.1

Fonte: Elaborazione di dati della Commissione di studio per il decentramento fiscale, 1996

Tra le regioni del centro, solo il Lazio (aliquota di equilibrio al 5,5%) e l'Umbria (4,3%) dovrebbero adottare aliquote superiori alla media. Molto diversa la situazione del Mezzogiorno. Con un'aliquota del 3,7% solo l'Abruzzo, una regione con una significativa presenza di attività produttive in relazione alla popolazione (e che alla fine del 1996 non sarà più ricompresa nelle aree Obiettivo 1 individuate dall'Unione Europea) potrebbe adottare un'aliquota inferiore alla media. La Sardegna e la Basilicata dovrebbero applicare un'aliquota IREP del 5,4%, la Puglia e il Molise del 5,8%, la Sicilia del 7,2%, la Calabria dell'8,1%. La Campania, per compensare il venir meno del gettito dei contributi, dovrebbe adottare un'aliquota molto elevata, pari al 9,3%, il triplo di quella della Lombardia. Il versamento dell'IREP da parte di Ministeri ed enti locali alle regioni modifica solo marginalmente questo quadro.

Nel breve periodo l'applicazione della IREP potrebbe determinare sensibili risparmi sui costi di alcuni settori labour intensive come il credito e i servizi finanziari e assicurativi, che non beneficiano di fiscalizzazione degli oneri sociali. Con possibili ricadute positive sul costo del denaro e dei servizi finanziari e assicurativi. Peraltro, l'adozione di questo tributo potrebbe provocare un aumento di imposizione per tutti i settori che hanno una incidenza delle retribuzioni, in rapporto al valore aggiunto, inferiore alla media, come nel caso dell'industria (per questo, taluni hanno suggerito di applicare aliquote differenziate, ponendo le più elevate a carico dei servizi).

Rispetto ai contributi sanitari, che presentano i caratteri sia dell'imposizione diretta - per la parte che grava sui lavoratori - che dell'imposizione indiretta - per la parte a carico delle imprese - la IREP potrebbe consentire o un aumento del reddito disponibile dei lavoratori dipendenti o, in alternativa, una riduzione (a parità di salari netti) della retribuzione lorda a carico dei datori di lavoro. Nel primo caso, si realizza una redistribuzione di risorse dall'impresa al lavoratore, nel secondo una effettiva riduzione dei costi dell'impresa.

La IREP appartiene alla categoria delle imposte dirette a carico delle imprese e come tale costituisce una detrazione dai profitti; per questa via ha un effetto diretto sulla domanda aggregata e sul livello dei prezzi. Le imprese che operano in una situazione di concorrenza imperfetta, dove c'è spazio per esercitare un autonomo potere di mercato e strategie di diversificazione dei prodotti, nel determinare i prezzi tengono conto anche del costo rappresentato dal prelievo fiscale. E' verosimile che gli effetti della IREP sui prezzi siano del tutto analoghi alle variazioni dell'imposizione indiretta.

L'imposta per l'autonomia regionale può operare come un potente stabilizzatore automatico fiscale. Infatti è un tipico meccanismo fiscale che ha l'effetto di ridurre il valore del moltiplicatore delle componenti autonome della domanda aggregata: il gettito aumenta all'aumentare del livello dell'attività produttiva, e quindi esercita un'azione compensatrice nei confronti degli impulsi espansivi dell'attività economica; di contro, riduzioni del livello della domanda aggregata - ad esempio in relazione a cadute degli investimenti o dell'export - determineranno effetti moltiplicativi meno incisivi, perché la caduta del livello di attività economica determinerà anche una caduta del prelievo fiscale.

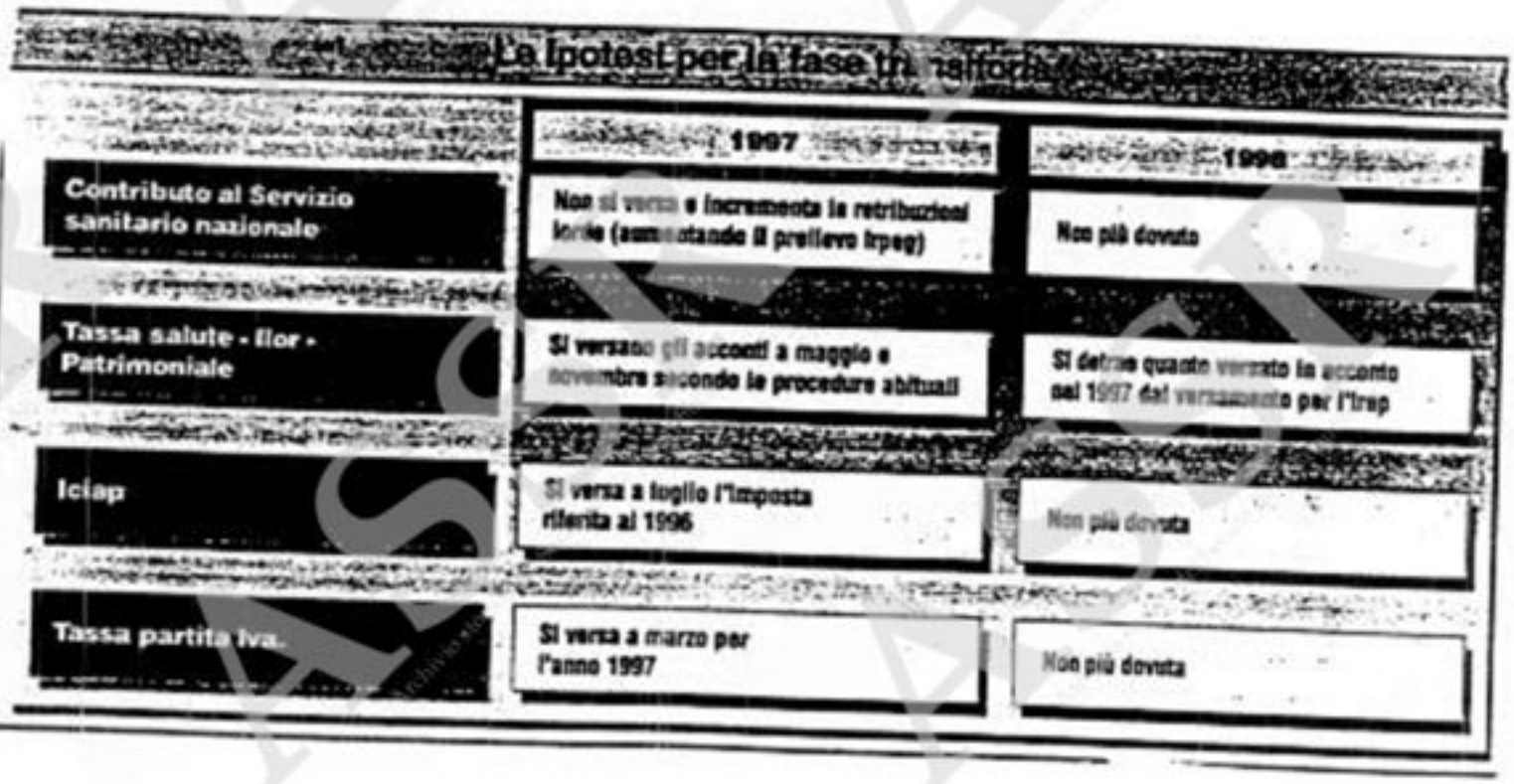
Il pieno dispiegarsi degli effetti dello "stabilizzatore automatico" fiscale si realizza però solo con un tributo con le caratteristiche dell'IREP, ma di natura erariale. La rigidità della spesa sanitaria infatti potrebbe costringere le regioni ad accrescere l'aliquota del tributo per garantire l'invarianza del gettito anche in relazione al mutevole andamento del ciclo.

Un'altra questione riguarda il problema della compatibilità dell'imposta IREP con il progetto di armonizzazione europea dei singoli sistemi fiscali nazionali. Un'imposta regionale di questo tipo presenta l'indubbio vantaggio di mantenere un certo grado di flessibilità alla politica fiscale del paese (anche in relazione alle differenti esigenze delle varie regioni) anche dopo il completamento dell'integrazione europea a livello fiscale. E' chiaro però che l'applicazione del nuovo regime europeo IVA, che prevede la tassazione nel paese d'origine invece che in quello di destinazione, potrebbe penalizzare fortemente gli esportatori, gravati sia dalla IREP che dalla nuova IVA europea.

ALLEGATO: (schede sinottiche)



"Sole 24 ore" - Con l'originaria previsione dell'addizionale IRPEF 1%



"Sole 24 ore - 25 settembre 1996" - Originaria previsione introduzione dell'IREP



Sole 24 ore
18 settembre 1996

Chi guadagna e chi perde

Simulazione sul prelievo fiscale e contributivo prima e dopo l'introduzione dell'Irep - Importi in milioni di lire

Società di capitali

	Caso 1	Caso 2	Caso 3
Valore della produzione	1.200	1.200	1.200
Costo della produzione	200	200	200
Costo del lavoro	100	600	—
Altri costi	300	—	900
Utile lordo	600	400	100
[illegible]			
Vecchio carico	319	266	53
Nuovo carico	257	208	77
Differenza	-62	-58	+24

Impresa individuale

	Caso 1	Caso 2	Caso 3
Valore della produzione	800	800	800
Costo della produzione	400	400	400
Costo del lavoro	60	—	300
Altri costi	40	—	50
Utile lordo	300	300	50
[illegible]			
Vecchio carico	132	127	42
Nuovo carico	141	139	49
Differenza	+9	+12	-3
[illegible]			
Vecchio carico	178	173	47
Nuovo carico	141	139	39
Differenza	-37	-34	-8

Professionisti

	Caso 1	Caso 2	Caso 3
Compensi	550	550	550
Costi	150	150	150
Costo del lavoro	150	300	—
Compensi a collaboratori	50	50	200
Reddito	200	50	200
[illegible]			
Vecchio carico	94	42	81
Nuovo carico	99	39	93
Differenza	+5	-3	+12

"Sole 24 ore" 26.09.1996

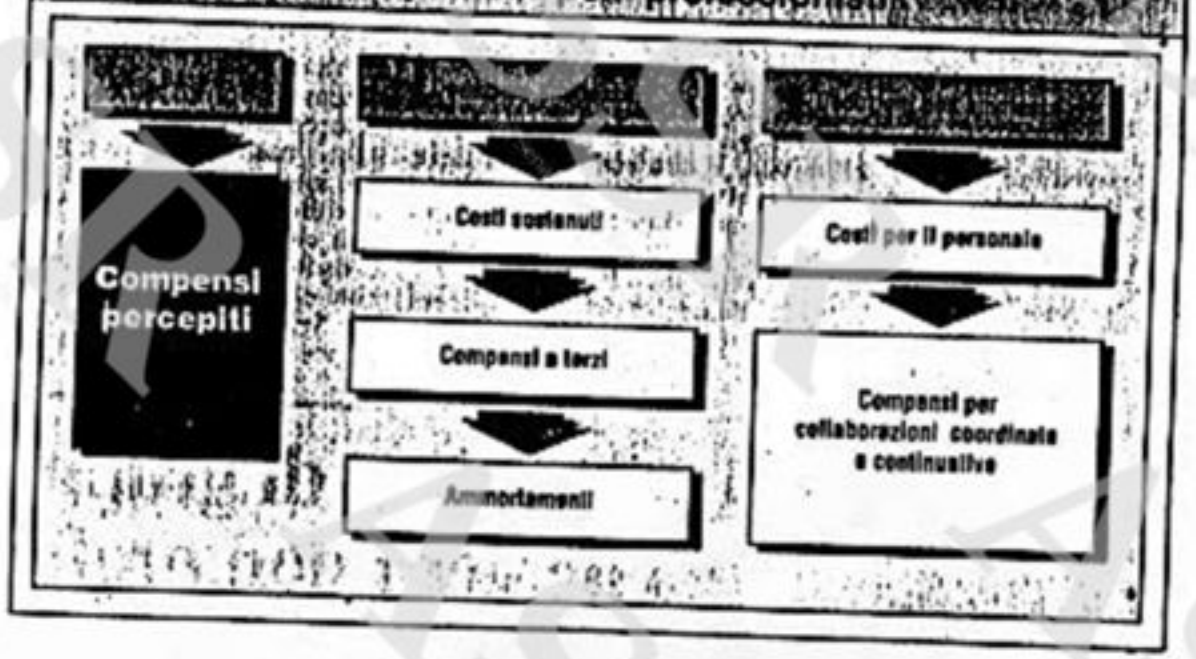
- con Aliquota IREP 4%
- Contributi sanitari sul costo del lavoro 9,6%
- Non è stata stimata la riduzione dei tributi minori (tassa partita IVA, ICIAP)
- Non è stata stimata la rappresentazione della patrimoniale per le imprese in quanto variabile (struttura del patrimonio dell'impresa).

Costi di risparmio

Modalità di risparmio nel carico fiscale nel caso delle società di capitali

	Diff. nag.	Diff. posit.
Minore imposizione sull'utile 600 x (16,2 - 4)% = 600 x 12,2%	-73	
Maggiore Irep su costo del lavoro e altri costi 400 x 4%		+16
Rispar. contributi 91,2 x 9,6%	-8,8	
Maggiore Irpeg su contributi risparmiati 8,8 x 37%		+3,3
Saldo netto	-62,2	

L'imponibile per i professionisti



3-1 68

SENATO DELLA REPUBBLICA

Gruppo
Sinistra Democratica-L'Ulivo
Il Vice Presidente

Ai senatori del Gruppo
Sede

Cari colleghi,

vi trasmetto una nota illustrativa, a cura dell'Ufficio legislativo del Gruppo, sui ddl nn. 1034 e 1124, in materia di snellimento dell'attività amministrativa, di decentramento e di riforma della Pubblica Amministrazione, che può essere utile come materiale informativo per eventuali iniziative politiche.

Cordialmente

(sen. Silvia Barbieri)

Roma, 30 ottobre 1996

N.B. La nota è redatta sull'attuale stato dei disegni di legge: il 1034, come licenziato dall'Aula e il 1124 dalla Ia Commissione.

ASSR

SENATO DELLA REPUBBLICA

Gruppo
Sinistra Democratica-L'Ulivo
Ufficio Legislativo

LA RIFORMA DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Nota illustrativa dei disegni di legge n. 1034 e 1124 (Bassanini)

1. INTRODUZIONE

1.1. I disegni di legge Bassanini

I disegni di legge proposti dal Ministro della Funzione pubblica Bassanini sono, in prima lettura al Senato:

"Misure in materia di immediato snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e controllo" (DDL n. 1034);

"Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle Regioni ed enti locali, per la riforma della P.A. e la semplificazione amministrativa" (DDL n. 1124).

Hanno quindi contenuti assai diversi, metodo diverso (il primo contiene norme che entreranno immediatamente in vigore dopo l'approvazione, il secondo rinvia a un successivo atto del Governo) ma comune è l'obiettivo e la filosofia politico-legislativa che li ispira.

L'obiettivo è avviare la costruzione di un "federalismo cooperativo": un tema che fa parte sia del programma dell'Ulivo che di quello del Governo Prodi. L'organizzazione della Pubblica Amministrazione deve essere messa in pari con la modernizzazione accelerata della nostra società. Il contesto dell'integrazione europea, e la più generale globalizzazione dell'economia, impone di aumentare la qualità dei servizi pubblici per rendere competitivo tutto il sistema-paese.

Queste iniziative, dunque, rispondono soprattutto a domande diffuse nella società che vengono poste in maniera pressante. Il nostro modello di amministrazione è cambiato poco nonostante il passaggio dal fascismo alla Repubblica ed è stato rinnovato solo negli anni '70 con la costituzione delle Regioni.

I tempi sono maturi per una nuova stagione riformatrice, da intraprendere con coraggio e con immediatezza di obbiettivi.

1.2. Riforma a costituzione vigente

Con questi disegni di legge il Governo si è proposto di avviare questa fase. Si parla in proposito di "riforma a Costituzione vigente". Nell'attesa che siano individuate le opportune modifiche della Costituzione, e senza in nulla pregiudicare le

decisioni alle quali è chiamata la Commissione Bicamerale, si ritiene necessario, e possibile, avviare un processo di ampliamento delle autonomie locali, di riorganizzazione dell'apparato centrale amministrativo dello Stato, di semplificazione nel rapporto cittadini-burocrazia.

Le soluzioni individuate sono infatti compatibili con i principi costituzionali e incidono su questioni di cui da tempo si invoca la correzione e su cui c'è stato un sufficiente lavoro di approfondimento.

Il contenuto dei due disegni di legge può essere ricondotto a tre direttrici principali:

a) funzionamento degli enti locali
b) snellimento della burocrazia
c) compiti delle Regioni

1. 3. Gli enti locali

L'obiettivo è rafforzare l'autonomia di comuni e provincie. L'elezione diretta di sindaco e presidente provinciale ha molto personalizzato il giudizio degli elettori sulla qualità del governo locale. Questo livello di governo è il più vicino ai cittadini ed è quindi quello che maggiormente incide sul grado di legittimazione che lo Stato ha ai loro occhi.

Gli enti locali soffrono tradizionalmente della scarsità di mezzi necessari per provvedere alle funzioni delegate o attribuite dallo Stato e di troppi vincoli nella loro azione amministrativa.

In Parlamento, anche se non ce ne occupiamo in questa sede, c'è un altro ddl, d'iniziativa del Ministro degli interni Napolitano, di parziale riforma della legge 142, la riforma dell'ordinamento locale che risale al '90.

In materia di risorse finanziarie, in questi ultimi anni è stata comunque molto accresciuta l'autonomia impositiva degli enti locali spostando sempre più a favore di questi ultimi il rapporto tra quote di risorse trasferite dallo Stato e quelle direttamente acquisite e gestite dagli enti locali.

Il ddl n.1034 interviene sul regime dei controlli sugli atti degli enti e sulla disciplina di alcune procedure per ampliare e velocizzarne la capacità decisionale. Significative sono anche le modifiche sul ruolo del segretario comunale e l'accresciuta autonomia in materia di politica del personale.

Alla maggiore libertà di azione corrisponderà ovviamente più responsabilità dei governi locali di fronte alle proprie comunità. La scommessa è riuscire ad affermare una nuova cultura dell'amministrare, più attenta al prodotto finale, al conseguimento degli obiettivi, all'uso delle risorse, e meno legata ad un rispetto puramente formalistico delle regole.

1. 4. Snellimento della burocrazia

Questo aspetto coinvolge più direttamente i cittadini e il mondo della produzione. Si vogliono ridurre i "costi" che l'inefficienza attuale della Pubblica Amministrazione scarica sul sistema socio-economico. L'eccesso di passaggi

burocratici, inoltre, anziché tradursi in maggiori controlli, favorisce spesso corruzione e particolarismi.

Con il ddl n. 1034 si vogliono introdurre norme di immediata e diretta applicazione per semplificare molti degli adempimenti burocratici che il cittadino-utente deve affrontare nei suoi contatti con gli uffici pubblici.

1.5. Compiti delle Regioni

Questa è la materia del disegno di legge n.1124. Si intende operare la riorganizzazione della macchina amministrativa centrale dello Stato facendo perno su due principi: ampliare le funzioni delle Regioni e contestualmente ridurre competenze e dimensioni degli uffici centrali dello Stato. Gli obiettivi sono:

- riservare agli organi centrali il compito di valutare e comporre gli interessi della comunità nazionale tutta, traducendo questo in atti di programmazione, di indirizzo e nei necessari controlli;
- dare alle Regioni più poteri e più margini di discrezionalità nel gestire le funzioni loro assegnate e nell'occuparsi dei problemi delle singole realtà regionali;
- ridurre, infine, i momenti di conflitto tra le competenze dello Stato e delle Regioni.

2. Lo snellimento dell'attività amministrativa (Ddl n.1034)

2.1. Cittadini e burocrazia

La parte che più immediatamente colpirà l'opinione pubblica è la semplificazione delle norme sui documenti amministrativi. Le misure adottate sono semplici, ma coerenti con la riforma del procedimento amministrativo (legge n. 241/90) e cercano di "rompere" con il tradizionale formalismo burocratico.

Certificati e documenti. (artt. 1-4) Diventa illimitata la validità delle certificazioni di stato civile che non possono subire modificazioni (nascita, morte, rapporti di parentela).

Per gli altri è sufficiente la dichiarazione del cittadino che non sono intercorse variazioni dal rilascio.

Non ci sono limitazioni geografiche alla validità di tali certificati.

Per i documenti personali con fotografie non è necessaria l'autenticazione preliminare, ma esse sono autenticate dall'ufficio che le riceve se presentate personalmente.

Quando un atto debba essere firmato da più persone, è possibile anche la firma in momenti diversi degli interessati.

Se bisogna comunicare dati personali (nome, indirizzo, data di nascita, stato civile) a un ufficio pubblico - o anche a un privato che eserciti un pubblico servizio -

fa fede quanto scritto nel documento personale senza bisogno di esibire ulteriori certificati.

Nelle domande ai concorsi pubblici non è più necessaria la firma autenticata.

Con un regolamento successivo saranno semplificate le modalità di riscossione per gli enti locali delle somme loro dovute dai cittadini (art. 24): sarà così possibile per cittadini ed imprese effettuare pagamenti attraverso il sistema bancario o postale, o utilizzando strumenti elettronici o informatici.

Da subito è abrogato l'attuale divieto di effettuare pagamenti alle Regioni o agli enti locali con sistemi diversi dalla carta moneta.

2.2. Controlli su Regioni ed enti locali

Si tratta del nucleo politicamente più significativo del ddl. La cultura giuridico-amministrativa finora dominante ha sempre privilegiato il ricorso a controlli formali, rispondenti a un astratto rispetto della legalità, ma avulsi dai problemi di efficacia e efficienza dell'azione amministrativa. Questo sistema non ha garantito efficienza né ha impedito il malcostume. Ha provocato spesso, invece, l'insofferenza dei governi locali che in un meccanismo di controlli lento e burocratico hanno visto un vero e proprio ostacolo: quello dei controlli è infatti il terreno su cui si misura in concreto il grado di autonomia dei governo di livello locale.

Si è scelto quindi di alleggerire questo intricato regime di controlli, soprattutto riguardo ai controlli preventivi di legittimità, riservandoli a pochi, ma fondamentali, atti. Peraltro la Costituzione (artt. 125 e 130) prescrive un controllo sugli atti degli enti locali, che, quindi, a costituzione vigente, non può essere del tutto eliminato.

Il <u>controllo sostitutivo</u> (art. 6, comma 10), cioè la possibilità per l'organo di controllo addirittura di sostituirsi al controllato nell'adozione di certi atti, è stato leggermente modificato. Resta il principio, per cui se un comune o provincia non adempia ad un obbligo di legge entro il termine fissato può essere nominato un commissario *ad acta*, con l'incarico cioè di provvedere: A tale nomina provvede però il difensore civico regionale, e solo in mancanza di tale organo il Co.re.co.: il controllo sostitutivo perde quindi quel carattere di sanzione che un po' aveva assunto e diventa uno strumento per garantire il raggiungimento di certi risultati.

La legge regionale ne disciplina le modalità di esercizio.

Il <u>controllo preventivo di legittimità</u> (art. 6, comma 2) da parte dei Co.re.co. si esercita adesso solo sugli statuti, sui regolamenti consiliari, sui bilanci e i rendiconti degli enti locali (comuni e provincie).

Vengono quindi ridotte la categorie degli atti su cui si esercitava tale controllo e non è più ammessa l'impugnazione, da parte di una minoranza qualificata dei consigli, di una delibera di giunta per motivi di legittimità.

L'esecutività delle delibere resta sospesa finché l'organo di controllo non si pronunci e comunque non oltre trenta giorni.

Sono escluse dal controllo preventivo, invece, le delibere di giunta che riguardino la privatizzazione o la forma della gestione dei servizi pubblici locali.

Il controllo di legittimità sugli atti delle Regioni (art. 5) viene, infine, drasticamente ridotto, perché riguarderà solo i regolamenti, esclusi quelli relativi all'autonomia organizzativa, funzionale e contabile dei consigli, e sugli atti di adempimento agli obblighi comunitari.

E' abrogata, infine, l'autorizzazione prefettizia all'acquisto di immobili o per l'accettazione di donazioni e lasciti a favore dei comuni (art. 17).

2.3 Personale

Un'altra ottica privilegiata è quella di permettere a ciascun ente di adottare modelli organizzativi efficaci, per garantire una gestione "manageriale" della cosa pubblica.

Si è accresciuta l'autonomia degli enti locali nell'organizzazione del personale, soprattutto quello direttivo (art. 9, commi 1-7): i regolamenti sull'ordinamento degli uffici e dei servizi diventano di competenza della Giunta (art. 7, comma 2).

E' prevista la possibilità di contratti a tempo determinato (non superiore al mandato del sindaco) per dirigenti e funzionari direttivi.

Gli incarichi dirigenziali sono comunque conferiti a termine, con provvedimento motivato.

Viene aumentata la competenza dei dirigenti, così da snellire l'attività degli organi politici.

Ma l'innovazione forse più importante è la facoltà di nominare un direttore generale (*city manager*) (art. 9, comma 8): questa figura risponde direttamente al sindaco o al presidente della provincia e ad essa rispondono i dirigenti dell'ente.

Egli provvede a dare esecuzione alle direttive del sindaco, assicurando il raggiungimento degli obiettivi fissati dall'amministrazione a curando l'attuazione dell'indirizzo politico della giunta. Questa figura rappresenta quindi il tentativo di introdurre una cultura manageriale, legata in primo luogo ai risultati, nell'amministrazione: in tal senso si tratta di una riforma di portata radicale rispetto alle tradizioni della burocrazia italiana.

Il direttore generale è nominato e revocato e, naturalmente, dato lo stretto rapporto fiduciario, l'incarico decade con la fine del mandato.

Il direttore generale è istituito nei comuni con popolazione superiore a 15mila abitanti: al di sotto di tale soglia, è data la possibilità di stipulare convenzioni tra comuni fino a raggiungere il numero minimo di abitanti necessario. Al di fuori di queste ipotesi è previsto l'attribuzione al segretario comunale delle competenze del direttore generale.

L'elemento fiduciario è rafforzato anche per quanto riguarda il segretario comunale. (art. 10) Nella cultura dell'amministrazione pubblica, il segretario comunale è sempre stato visto come un "garante" esterno della legalità degli atti. Ma anche questa impostazione deve lasciare oggi spazio a un principio di maggiore responsabilizzazione, coerente con la trasformazione della macchina amministrativa da