

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

## COMITATO PARITETICO

### DELLE COMMISSIONI

**6<sup>a</sup> (Finanze e tesoro)  
del Senato della Repubblica**

e

**VI (Finanze)  
della Camera dei deputati**

---

### INDAGINE CONOSCITIVA SUL FEDERALISMO FISCALE

---

4<sup>o</sup> Resoconto stenografico

SEDUTA DI MARTEDÌ 15 LUGLIO 1997

**Presidenza del presidente ANGIUS**

**INDICE****Audizione dei rappresentanti della Confindustria**

PRESIDENTE:		<i>CIPOLLETTA</i> ..... Pag. 8, 17
- ANGIUS ( <i>Sin. Dem.-l'Ulivo</i> ), senatore ..	Pag. 3, 14, 21	
BIASCO Francesco Saverio ( <i>CCD</i> ), senatore ..	16	
BONAVITA ( <i>Sin. Dem.-l'Ulivo</i> ), senatore ...	16	
D'ALÌ ( <i>Forza Italia</i> ), senatore .....	14	
LEONE ( <i>Forza Italia</i> ), deputato .....	16	
PEPE Antonio ( <i>AN</i> ), deputato .....	15	

**Audizione dei rappresentanti della Confederazione italiana piccola e media industria**

PRESIDENTE:		<i>CINTOLESI</i> ..... Pag. 24, 26, 27
- ANGIUS ( <i>Sin. Dem.-l'Ulivo</i> ), senatore ..	Pag. 21, 26, 28	<i>FRONTINI</i> ..... 28 <i>GIOVINE</i> ..... 22, 28
BONAVITA ( <i>Sin. Dem.-l'Ulivo</i> ), senatore ...	26	
BOSELLO ( <i>AN</i> ), senatore .....	27	

*Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, per la Confindustria il professor Innocenzo Cipolletta, direttore generale, e il dottor Antonio Colombo, vice direttore area finanza e diritto di impresa; per la Confederazione italiana piccola e media industria (Confapi) il dottor Claudio Giovine, vice direttore generale, il dottor Edoardo Cintolesi, consulente fiscale, e la dottoressa Elisabetta Frontini, esperto fiscale.*

#### **Audizione dei rappresentanti della Confindustria**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sul federalismo fiscale.

Faccio presente che il senatore D'Alì, ha richiesto, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, l'attivazione dell'impianto audiovisivo in modo da consentire la speciale forma di pubblicità della seduta ivi prevista e la Presidenza del Senato ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso.

Poichè non si fanno osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

È oggi in programma per prima l'audizione dei rappresentanti della Confindustria. Ringrazio il professor Cipolletta, direttore generale della Confindustria, e il dottor Antonio Colombo, vice direttore area finanza e diritto di impresa, per avere accolto il nostro invito. Anche se la materia è abbastanza nota, almeno a tutti noi, vorrei richiamare l'attenzione dei colleghi e dei cortesi ospiti ai temi fondamentali del nostro impegno. Lo scopo fondamentale del lavoro del Comitato paritetico è di fare in modo che una grande riforma come quella fiscale, improntata ad un disegno federalistico assai accentuato, si realizzi, almeno in termini di impostazione e di proposta, sulla base di un rapporto diretto tra il Parlamento ed il paese e, più precisamente, tra il Parlamento, i livelli istituzionali regionali e locali e le forze economiche e sociali.

Dico subito che si sta conseguendo in larghissima misura tale scopo e ciò è motivo di una certa soddisfazione. Con l'audizione dei rappresentanti della Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome svoltasi il 24 giugno scorso, con l'audizione odierna e con quella in programma domani ci apprestiamo a concludere la seconda fase delle audizioni tenute qui a Roma che si riferiscono proprio alle forze economiche e sociali che hanno un rilievo di carattere nazionale. Abbiamo svolto sopralluoghi in ben cinque regioni italiane: siamo stati in Lombardia, in Veneto, in Umbria, in Campania ed in Calabria dove abbiamo ascoltato i presidenti delle regioni, i sindaci ed i presidenti delle province capoluogo di regione ed i rappresentanti delle forze economiche e sociali. Dopo la pausa estiva inizierà la terza ed ultima fase del nostro impegno che prevede alcuni sopralluoghi all'estero, il primo dei

quali in Canada, paese che ha un sistema di federalismo fiscale assai marcato e peculiare rispetto a modelli in vigore in altri paesi europei. Volgeremo poi la nostra attenzione a due paesi europei e contiamo di concludere i nostri lavori fornendo al Parlamento gli esiti ai quali perverremo.

Mi permetto di svolgere ancora qualche piccola considerazione di merito per introdurre il tema del nostro confronto.

La tematica relativa al federalismo fiscale, come tutti sanno, non è nuova: è stata oggetto di approfondimenti e di studi nel corso di tutti questi anni.

Il primo quesito dal quale siamo partiti, che abbiamo posto e che mi permetto di porre anche in questa sede, è il seguente: se il federalismo fiscale debba costituire elemento di una più profonda riforma del sistema fiscale. Tale quesito non sembri irrituale ed ozioso: intanto perchè, anche sotto il profilo della dottrina, possiamo avere dei modelli istituzionali improntati ad un forte federalismo istituzionale senza che essi siano accompagnati da un sistema fiscale federalistico ed in quanto possiamo avere degli esempi marcatamente opposti, cioè strutture fiscali fortemente decentrate in presenza di un forte accentramento politico-istituzionale. Per il Parlamento la scelta è di carattere strategico e assumerà, nel momento in cui si deciderà su questo punto, una rilevanza straordinaria.

Il secondo quesito sul quale abbiamo interrogato i rappresentanti delle istituzioni regionali e locali e le forze sociali impegnate sul territorio è il seguente: qualora dovessimo accettare l'impostazione federalistica nella riforma fiscale, quale rapporto dovrà instaurarsi tra le regioni riformate e gli enti locali (cioè i comuni e le province)? In altre parole, si tratta di valutare se mantenere inalterato l'attuale sistema, il quale prevede che il finanziamento residuo degli enti locali, anche per finalità perequative, sia attribuito allo Stato centrale oppure attribuire alle regioni anche la finanza locale, cioè il compito di operare trasferimenti agli enti locali sulla base di regole e finalità autonomamente stabilite.

Come i colleghi ed i rappresentanti della Confindustria sapranno, anche questo tema è piuttosto delicato. È stato oggetto in particolare modo nel corso di queste ultime settimane (ma già lo è da qualche mese) di una certa polemica tra i rappresentanti degli enti locali ed i rappresentanti della Conferenza delle regioni, rivendicando gli uni rispetto agli altri una sorta di primariato nell'assurgere a struttura portante, a punto di riferimento essenziale in un modello di federalismo fiscale da definire e da porre in essere.

Il terzo ordine di problemi sui quali voglio attirare la vostra attenzione e chiedere un parere sono quelli legati al meccanismo di perequazione da adottare nell'ipotesi di una struttura di tipo federalistico. Come è ben noto il nostro paese soffre di differenze economico-sociali, e quindi anche di forme di prelievo, assai marcate tra Nord e Sud. Anche nelle settimane scorse ci sono state polemiche sulla diversa pressione fiscale da regione a regione. Soffrendo il nostro paese di fortissime disuguaglianze non solo territoriali ma anche di carattere sociale, il problema legato ai meccanismi di perequazione viene ad assumere un rilievo stra-

tegico fondamentale ed essenziale. Si tratta di decidere se questi meccanismi di perequazione debbano fare riferimento agli obiettivi stessi della perequazione – se debbano avere cioè un ruolo eminentemente redistributivo ovvero di stimolo alla competizione politica ed economica tra le regioni – oppure alle basi di riferimento produttivo per la perequazione; non voglio dilungarmi, ma noi che siamo addetti ai lavori sappiamo di che cosa stiamo parlando.

Il quarto ordine di problemi riguarda il governo della fase di transizione. È evidente che una riforma che abbia come finalità ed obiettivo il federalismo fiscale non può non prevedere una fase di attuazione che potrà essere più o meno lunga, più o meno impegnativa, ma che vedrà nel corso del tempo un trasferimento di compiti e di funzioni dagli organi centrali agli organi periferici dello Stato; anche questo, evidentemente, è un aspetto tutt'altro che secondario, date le implicazioni di carattere economico e sociale che comporta.

L'ultimo ordine di problemi di carattere molto generale sui quali volevo attirare la vostra attenzione riguarda la prosecuzione delle politiche rese necessarie dall'enorme debito pubblico del nostro paese e finalizzate a contrastarne la permanenza, a mantenere cioè inalterato l'obiettivo del risanamento di questo benedetto – o maledetto, a seconda dei gusti – debito pubblico. Si tratta anche in questo caso di una questione non irrilevante, perchè affrontare questo problema significa affrontare anche la tematica della redistribuzione dei costi rispetto all'obiettivo che forma l'oggetto della nostra indagine.

Fatte queste considerazioni di carattere generale, nella seconda ed ultima parte della mia introduzione vorrei attirare invece la vostra attenzione su altri due temi distinti e separati, uno concernente il sistema fiscale con riferimento alle imprese ( su cui sentiremo i rappresentanti della Confindustria), l'altro avente un carattere, come dire, istituzionale: mi riferisco alle conclusioni alle quali è pervenuta la Commissione bicamerale per le riforme istituzionali.

Per quanto riguarda il primo tema è ben noto che nei fatti il nostro lavoro si interseca con un cambiamento del nostro sistema fiscale comunque avviato dal Governo e dal Parlamento con la legge finanziaria dello scorso anno, così come con le conclusioni della Commissione bicamerale per le riforme istituzionali. Credo di poter dire che in qualche modo ha già preso avvio una riforma del nostro sistema fiscale; non devo ricordare a quanti qui sono presenti in questa sede come tali finalità ed obiettivi fossero indicati nei provvedimenti che accompagnavano il disegno di legge finanziaria n.662 del 1996, e come il Parlamento si trovi oggi impegnato nell'esame dei decreti legislativi attuativi delle deleghe che il Governo sta emanando. Tra questi decreti ricordo quello riguardante la semplificazione degli adempimenti relativi ai pagamenti di imposte, quello sul sistema delle sanzioni, il decreto sull'armonizzazione fiscale, sui redditi da capitale e quello sui redditi d'impresa con la *dual income tax*; e ancora, il decreto sull'Iva, che ha suscitato tante discussioni e verrà esaminato dal Parlamento entro la fine dell'anno, il decreto sul recupero dell'elusione e dell'evasione fiscali ed altri ancora; ne ho citati solo alcuni fra quelli più importanti. Non è sfuggito al lavoro della

Commissione così come ai singoli deputati e senatori il fatto che nel corso delle audizioni che abbiamo avuto nelle varie regioni italiane è stato sollevato un punto che per la verità è ben noto, ma ci è stato posto con particolare vigore dal mondo delle imprese grandi, medie e piccole, artigiane e commerciali. In sostanza, dal mondo delle imprese viene questo rilievo critico: il carico fiscale sulle imprese è eccessivo, mina la possibilità di una crescita e di uno sviluppo ed appare esagerato anche rispetto alla media europea.

Queste considerazioni introduttive che ho racchiuso sinteticamente in poche parole non ritengo siano da considerarsi infondate: ci sono i dati che ci vengono forniti, che noi conosciamo e che sappiamo essere corrispondenti a ciò. Rispetto ad esse si possono tuttavia fare due osservazioni. La prima è che con l'avvio della riforma proposta dal Governo, cioè con la *dual income tax*, nel combinato disposto con l'Irap, secondo i dati che il Governo ha fornito si avrà una diversificazione ed anche una maggiore equità del prelievo fiscale sulle varie fonti di reddito e di profitto, con una diminuzione – così ci è stato detto – della pressione complessiva fiscale e parafiscale.

La seconda considerazione che si può fare è che con questa innovazione non solo si alleggerisce il peso fiscale, ma si riduce o si può ridurre, sempre se si vuole realizzare tale obiettivo, il costo del lavoro per unità di prodotto, il che dovrebbe in seguito produrre una maggiore competitività delle imprese, rendendo più semplice anche il confronto con le parti sociali. Si potrebbe peraltro aggiungere, per completezza del quadro, che il sistema italiano delle imprese, gravato da questo tipo di pressione fiscale, si giova più dei sistemi d'impresa di altri paesi europei di trasferimenti dello Stato ed anche di una legislazione che in alcuni casi è stata abbastanza ammodernata, anche nel corso dell'ultimo anno, consentendo di sostenere le imprese e di favorire la creazione di lavoro.

Non possiamo dimenticare d'altra parte, anzi, credo che dobbiamo ricordarlo, che il 62 per cento delle società di capitali, dichiarano redditi nulli o chiudono addirittura i bilanci in perdita; ne deriva in conclusione che nel nostro paese vige un sistema fiscale legalmente – sottolineo legalmente – permissivo sul fronte della elusione e dell'erosione. Non ritengo tuttavia che si debba rinunciare ad un sistema di incentivi alle imprese, con sostegni in particolare alla produzione e agli investimenti; al contrario, uno Stato moderno, uno Stato che fa fare e non uno Stato che fa in prima persona, dovrebbe, se si vuole accettare fino in fondo la sfida della competizione, usare la leva fiscale, più di quanto sia stato fatto sinora, ai fini dello sviluppo, della crescita e dell'occupazione. Ciò implica un profondo mutamento di concezione del sistema fiscale; in altre parole, la leva fiscale utilizzata ai fini dello sviluppo insieme alla riforma della pubblica amministrazione per servizi più qualificati ed efficienti, insieme ad una riforma della pubblica amministrazione finanziaria, dovrebbero diventare gli obiettivi strategici per aprire veramente una fase di crescita stabile e duratura.

In questo quadro di difficoltà delle imprese e di nuove prospettive che si stanno aprendo, è importantissimo verificare che il federalismo

diventi davvero una nuova opportunità e non, come io temo, un ulteriore appesantimento del nostro sistema fiscale. Pertanto, dovremo dedicare una particolare attenzione alle istituzioni regionali e locali, protagoniste della riforma e del federalismo fiscale, ma al tempo stesso non meno rilevante devono essere la partecipazione, il ruolo, la funzione che spettano alle forze sociali ed economiche che nella dimensione territoriale regionale e locale si trovano ad operare. Una riforma come quella del federalismo fiscale o si realizza attraverso l'assunzione di una comune responsabilità sul piano nazionale e locale da parte delle istituzioni e delle forze sociali o, diversamente, è assai difficile che possa essere realizzata.

In conclusione, voglio fare un rapido riferimento agli esiti conclusivi della Commissione bicamerale per le riforme istituzionali sul tema al nostro esame.

Giudico molto positivo il lavoro svolto per più di un motivo: innanzi tutto il federalismo diventa un asse strategico della riforma dell'ordinamento dello Stato; ci si indirizza verso un autogoverno delle risorse dicendo no all'anarchia fiscale; si introducono i principi guida di sussidiarietà, solidarietà, trasparenza che non possono che essere condivisi; si definisce l'obiettivo di una armonizzazione europea del nostro sistema fiscale ed, inoltre, si rende l'Italia più unita ed anche più giusta. Tuttavia è necessario chiedersi da dove proviene la domanda di federalismo e se la risposta che la Commissione bicamerale ha fornito sia del tutto convincente e compiuta.

La domanda di federalismo proviene da una considerazione essenziale e cioè che è fallito lo Stato centralista. Ma ciò non è un giudizio giusto, anzi è fondamentalmente approssimativo: se da un lato non si possono dimenticare le pesantezze burocratiche, gli appesantimenti, la scarsa funzionalità a cui gran parte degli apparati centrali sono giunti, non si può tuttavia negare che la struttura del nostro ordinamento ha consentito al paese in questi decenni, dopo le devastazioni prodotte dalla guerra, di diventare una delle più grandi potenze industriali del mondo.

Ritengo pertanto che quel giudizio sia approssimativo e vada quindi corretto, ferma restando la denuncia delle degenerazioni dello Stato centralista. Ma se si vuole essere seri e onesti fino in fondo bisogna anche dire che la domanda di federalismo nasce dal fallimento dell'esperienza regionalista, mai pienamente compiuta, quindi da una incompiutezza del nostro ordinamento. Non può dunque non partire da qui la constatazione che un ordinamento federalistico necessita di un profondissimo cambiamento del sistema ed anche delle articolazioni stesse delle nostre regioni.

Nel dibattito che si è svolto a proposito del federalismo vi sono due posizioni estreme non condivisibili. Per la prima il federalismo, soprattutto in alcune regioni italiane, significa «fai da te» e cioè ognuno fa per conto proprio; per l'altra posizione, anch'essa a mio avviso non condivisibile, il federalismo va bene ma senza assunzione di responsabilità, cioè scaricando o mantenendo attribuite allo Stato centrale le responsabilità principali.

Tra questi due estremi, che secondo me vanno combattuti, possono allignare poi egoismi sociali, neocorporativismo e spinte disgregatrici. L'obiettivo del federalismo fiscale deve essere invece esattamente opposto: creare un rapporto diverso, anche di fiducia, tra il contribuente-cittadino e lo Stato, realizzare quindi una democrazia più partecipata, una democrazia non solo dei diritti ma anche dei doveri.

Accettare fino in fondo la sfida dell'innovazione del federalismo, anche sul piano fiscale, con più coraggio rispetto a quanto sia stato fatto finora, presuppone però una risposta chiara ed esplicita ad una domanda che probabilmente non è stata posta: possono le regioni attuali dare vita ad un vero federalismo? Su questo esprimo molti dubbi. Non è un problema solo di dimensioni, anche se un federalismo che veda contemporaneamente come soggetti federati regioni quali la Lombardia, che è quasi uno Stato, ed altre quali il Molise suscita in me molte perplessità; esiste un problema più ampio di apparati, di strutture ed anche di economie, in un paese solcato da così profonde differenze non solo sociali ma anche istituzionali.

Dare vita ad un ordinamento federalistico implica due precisi obiettivi: il primo, individuare una dimensione storico-politico-culturale ma anche economico-sociale delle entità istituzionali che si federano e che non possono essere, le regioni; il secondo, precisare come e attraverso quali istituzioni parlamentari rappresentative nazionali (cioè Camera e Senato) le entità che si federano partecipano e controllano le attività legislative dello Stato nel quadro della inviolabile unità dello Stato repubblicano.

Questi due punti essenziali non sono risolti nella proposta della Commissione bicamerale e se non si affronteranno il dibattito sul federalismo rischia di essere confuso e contraddittorio.

Vorrei che nella discussione di oggi e delle prossime audizioni questi temi venissero ulteriormente sviluppati e approfonditi, anche con l'aiuto delle associazioni di categoria che possono contribuire a dare risposte a queste domande. Diversamente, temo che non solo il nostro lavoro ma anche gli obiettivi strategici che ci prefiggiamo, realizzare cioè un federalismo fiscale pienamente compiuto attraverso la piena attuazione di quei principi di sussidiarietà, trasparenza e responsabilità, insomma quell'autogoverno delle risorse nell'ambito di uno Stato unitario e unito, possano essere vanificati e non raggiunti.

Queste sono le considerazioni che volevo fare introducendo questa importante audizione. Do senz'altro la parola al professor Cipolletta.

*CIPOLLETTA.* Ringrazio innanzitutto per l'invito che mi è stato rivolto di svolgere alcune considerazioni sul federalismo fiscale, tema di estrema importanza anche e soprattutto per il mondo delle imprese. Ringrazio il Presidente per la sua introduzione che ci ha consentito di delineare meglio l'ambito entro il quale svolgere le nostre considerazioni. Sono stati affrontati molti temi che riguardano anche la riforma istituzionale dello Stato e non so se sarò in grado di esaminarli tutti, ma resto a disposizione per ulteriori chiarimenti. Ho predisposto inoltre un piccola memoria, che lasciamo a disposizione della Commissione, che



non ripercorro integralmente in quanto il Presidente ha posto aspetti nuovi e diversi.

Vorrei innanzi tutto dire che guardiamo con interesse al processo di federalismo in quanto può portare a ricomporre i rapporti tra le responsabilità della spesa e quelle del prelievo che, invece, nel nostro paese si sono rotte con il tempo poichè gli enti locali già oggi dispongono di un quarto circa della spesa pubblica italiana ma contribuiscono alle finanze dello Stato solo in minima parte.

Se andiamo verso un aumento dei compiti delle regioni e degli enti locali, come sembra emergere dai lavori della Commissione bicamerale per le riforme istituzionali, dovremmo immaginare che i compiti degli enti locali raddoppino. Attenendosi ad una considerazione aritmetica all'interno delle istituzioni, dovrebbero coprire quasi il 50 per cento della spesa pubblica; si capisce che non è possibile che tale 50 per cento possa essere finanziato tutto attraverso trasferimenti centrali altrimenti si romperebbe il rapporto tra i responsabili della gestione della spesa e della prestazione dei servizi ed i responsabili del prelievo. Ciò condurrebbe a disavanzi crescenti nella finanza pubblica o al distacco ed alla disaffezione da parte dei cittadini e delle imprese che non pagano in relazione a ciò che ricevono, anche se evidentemente non può mai esservi una corresponsione precisa in un rapporto istituzionale.

Se questi sono obiettivi condivisibili, cogliendo alcune osservazioni del Presidente che condivido, credo sia necessario tuttavia che tale processo presenti da un lato alcuni aspetti di gradualità e dall'altro alcuni limiti. I limiti derivano innanzitutto dal fatto che il nostro paese ha accumulato un debito pubblico consistente che genera un pagamento di interessi altrettanto consistente. Ciò significa che il ruolo dello Stato centrale nel campo del prelievo fiscale, dell'assolvimento dell'obbligo del pagamento degli interessi e del successivo abbattimento del debito deve rimanere relativamente consistente a meno di non immaginare una redistribuzione territoriale del debito che francamente non solo mi lascia perplesso ma mi vedrebbe contrario. Non c'è infatti un elemento in grado di redistribuire il debito in modo che la gente possa considerarlo equo sotto qualsiasi punto di vista. Si tratta di un limite al nostro federalismo fiscale che probabilmente nel corso degli anni dovrebbe scomparire ma sicuramente non potrà scomparire nei prossimi anni. Questa considerazione mi permette di ricollegarmi all'affermazione del presidente Angius sulla necessità di mantenere forte l'attenzione verso il risanamento della finanza pubblica.

Il secondo aspetto che intendo sottolineare riguarda la necessità di evitare che il federalismo, così come largamente interpretato, si traduca in un aumento delle competenze pubbliche ed in un aumento della pressione fiscale complessiva dello Stato. Dico questo perchè siamo abbastanza ammaestrati in questo momento da ciò che sta avvenendo nell'ambito della riforma fiscale: anche il ministro delle finanze Visco nei giorni scorsi ha ammesso che una riforma fiscale si vara più agevolmente accettando una riduzione di imposte piuttosto che governando semplicemente la stabilità del sistema fiscale. Il motivo è banale: una riforma di carattere fiscale - ed il federalismo è una riforma di carattere

fiscale – presuppone una redistribuzione del carico fiscale. Se si riesce a redistribuirlo con una riduzione fiscale vi è un'accettabilità dello stesso molto più agevole rispetto al caso in cui ciò avvenga a parità di gettito o, peggio ancora, con un aumento di gettito. I nostri problemi di riduzione del disavanzo della finanza pubblica non consentono di ridurre il carico fiscale, anzi abbiamo l'esigenza di aumentarlo. Ogni sistema di riforma genera spostamenti del carico fiscale a volte non trascurabili e rischia di distruggere una certa struttura sociale e produttiva. Non sto giudicando se la nostra è una struttura sociale e produttiva buona o cattiva (e non si tratta soltanto di un problema di imprese e di produttori ma anche di assetti e scelte individuali delle famiglie e delle persone) ma sto dicendo che tale struttura è funzionale ad un certo sistema di carattere fiscale. La modifica dello stesso, anche se tende verso obiettivi di lungo periodo condivisibili, comporta come primo atto la distruzione della situazione esistente; l'atto successivo, che richiede del tempo, consisterà nella costruzione di qualcosa di nuovo. Sappiamo tutti che sul niente non si costruisce nulla. È necessario quindi che tale passaggio sia graduale e che avvenga il più possibile attraverso una complessiva riduzione del prelievo fiscale. Il Presidente ha già ricordato che il prelievo fiscale in Italia è alto; sottolineo che il prelievo sulle imprese è particolarmente alto non per un banale motivo di rappresentanza ma perchè questo dato è già stato definito a livello internazionale.

Signor Presidente, il nostro carico fiscale sulle imprese è alto anche tenendo conto delle riduzioni fiscali, dell'elusione e dell'evasione. Se consideriamo ciò che le imprese pagano effettivamente (tenendo conto quindi dell'evasione e dell'elusione) risulta che in Italia esse pagano il doppio che in Germania. Ciò significa che vi è uno spostamento di distribuzione del carico fiscale: le imprese infatti non sono benefattrici, trasferiscono il carico fiscale sul consumatore e alla fine è sempre il cittadino a pagarlo. Ora, se il carico fiscale è fissato sull'impresa e l'impresa lo trasferisce in termini di aumento del prezzo del prodotto, è evidente che il suo prodotto è meno appetibile rispetto a quello di un'impresa di un altro paese che ha un carico fiscale più basso. Quando il cittadino dovrà scegliere quale prodotto comprare non farà un calcolo costi-benefici complessivo ma considererà il prezzo più basso. Pertanto il tentativo delle imprese italiane di trasferire il carico fiscale determina una perdita di competitività che si traduce in una minore occupazione e quindi in maggiori spese pubbliche che a loro volta richiedono maggiori imposte. È un circuito vizioso alla fine del quale c'è quello che noi deprechiamo: l'uscita sul sommerso e sul mercato nero. È opportuno quindi che sul nostro paese le riforme di carattere fiscale tengano conto della necessità di alleggerire il carico fiscale complessivo. Ciò è possibile se nell'ambito di una riforma federale si attuano principi di sussidiarietà, il primo dei quali è che i cittadini e le imprese possono svolgere direttamente funzioni ancora demandate allo Stato ed alle regioni in maniera tale da ridurre la spesa dell'intervento pubblico. Questa è la premessa unica e sostanziale per ridurre il carico fiscale e contributivo che grava sui cittadini e sulle imprese. Se non si passa attraverso il principio di sussidiarietà ma si afferma il principio per cui le regioni, le province e i

comuni devono assumere i compiti che lo Stato non svolge più, assisteremo a processi di redistribuzione del carico fiscale, che si sommeranno a quelli che già comporta la riforma fiscale con una rottura del tessuto produttivo e sociale che potrebbe essere particolarmente difficile da recuperare. Mentre ci si avvia verso il federalismo fiscale ed amministrativo la prima domanda a cui dobbiamo rispondere è quanti compiti a livello di Stato centrale, di regioni e di enti locali possono essere annullati in maniera tale che i cittadini e le imprese possano procedere da soli.

Mi sia consentita una piccola chiosa riguardante il problema degli incentivi. Gli incentivi nascono e si legittimano con l'eccesso di tassazione ma generano maggiore tassazione. Le imprese a volte si trovano costrette a parlare di incentivi perchè sopportano un carico fiscale eccessivo. La via giusta è abbassare il livello di tassazione per tutti e ridurre il livello degli incentivi; in questa maniera infatti il sistema produttivo si adatta alle esigenze del mercato e non già in base alle capacità più o meno forti di alcuni soggetti di intervenire sui dispositivi di ordine legislativo. Ciò che affermo sulla sussidiarietà e sulla riduzione delle funzioni in un sistema federale è importante perchè il rischio che intravediamo e che vogliamo assolutamente evitare è che il sistema di autonomia fiscale – necessario insieme ad un sistema di autonomia amministrativa – si traduca in un aumento complessivo del prelievo fiscale, nel nostro paese già relativamente ampio.

Entro allora nel tema definendo alcuni dei principi che secondo noi dovrebbero ispirare un sistema di federalismo fiscale. Il primo – che è da noi giudicato di estrema importanza, specie quando si passa ad un federalismo fiscale – è il collegamento forte fra chi paga l'imposta e chi riceve i servizi dell'ente preposto al prelievo delle imposte. Tale legame è più debole quando si parla di Stato, perchè lo Stato centrale ha compiti spesso indivisibili nei confronti di tutte le categorie dei soggetti ed operatori sociali ed economici che vivono nel paese, ma diventa sempre più forte, ed importante man mano che si scende dal livello dello Stato a quello della regione, della provincia e del comune. Il collegamento deve essere tale per cui se un ente locale fornisce prevalentemente servizi alle imprese deve passare ad una tassazione che ha come base le imprese; se fornisce servizi che sono prevalentemente indirizzati al sistema delle famiglie e dei cittadini, deve basare il suo prelievo essenzialmente sui cittadini e sulle famiglie, perchè in questa maniera è possibile un controllo sociale della spesa e del prelievo. Il cittadino che vota deve poter votare con piena cognizione di causa, sapendo che quello che paga gli ritorna, non necessariamente a lui come singola persona quanto alla sua categoria, in termini di servizi e prestazioni. Le imprese dal canto loro fanno lo stesso: stanno o non stanno sul territorio in relazione al rapporto costi-benefici fra quello che pagano e quello che ricevono. Tale relazione, come dicevo, è più tenue man mano che si allarga l'istituzione di riferimento, quindi è più debole a livello di Stato dove vi sono compiti indivisibili – compiti di relazioni internazionali, di difesa del territorio, di giustizia

– che non possono essere affidati ad un cittadino o ad un'impresa; man mano però che si scende di livello territoriale, questo rapporto deve essere il più evidente possibile.

Il secondo principio è che accanto alla responsabilità dell'autonomia impositiva ci deve essere una responsabilità finanziaria da parte dell'ente locale, il che significa un controllo sul suo bilancio, un bilancio che deve essere in pareggio o con limiti molto stretti in termini di disavanzo, onde evitare che l'autonomia poi non corrisponda effettivamente a quelli che sono i compiti che l'ente locale stesso si prefigge.

Se ci deve essere responsabilità di bilancio, ci deve essere, come lei ha ricordato, signor Presidente, una perequazione abbastanza evidente a livello nazionale tra le diverse regioni (ed è questo il terzo principio da tenere presente); sappiamo, infatti, che le diversità territoriali esistenti nel nostro paese sono ampie. Questa attività di perequazione deve essere anche condotta a livello locale; non so rispondere alla sua domanda, se sia bene che ciò venga fatto direttamente dalla regione oppure attraverso una formula più centralizzata ma ritengo che, alla luce di quanto ho appena detto circa il rapporto tra chi paga e chi riceve, la nostra finanza debba scendere essa stessa a livelli locali anche di dimensioni ridotte. Vedrei male una concentrazione di tutto il prelievo a livello regionale ed una sua successiva redistribuzione a livello provinciale e comunale; vedrei bene invece un sistema di tributi particolari per cespiti particolari che afferiscono alle diverse entità e poi, nell'ambito di queste, la previsione di operazioni di perequazione.

Un quarto criterio che vorrei ribadire è quello che l'imposizione federale deve essere sostitutiva e non aggiuntiva. Non è soltanto una banale richiesta di non aumentare le imposte, che comunque tanto banale non è; è una richiesta importante perchè il federalismo presuppone che non vi siano sovrapposizioni di competenze e sono tali sovrapposizioni che trasformano la tassazione da sostitutiva in aggiuntiva. È evidente che se lo Stato centrale mantiene alcune competenze che si vanno ad aggiungere a quelle delle regioni sovrapponendosi ad esse, come è in parte il caso attuale, sarà necessario mantenere apparati e quindi strutture e quindi necessità di finanziamenti sia centrali che locali. È necessario invece che vi sia una separazione di competenze forte cui deve corrispondere la separazione del finanziamento in maniera tale che non si abbia sovrapposizione e quindi aggiuntività, ma eventualmente sostituzione, la cui somma, ripeto, deve essere inferiore. Vorrei sottolineare l'importanza di questo aspetto: la gente capirà il valore di una riforma federale se alla fine pagherà meno tasse; se però paghiamo le stesse tasse o, peggio ancora, se rischiamo di pagarne di più, perchè dovremmo voler comprare il prodotto federalismo fiscale o federalismo *tout court*? La gente non ha bisogno di nuove amministrazioni da mantenere, ha bisogno di nuove amministrazioni più snelle e di una riduzione di quelle esistenti e quindi è necessario che nella riforma federale il cittadino e l'impresa avvertano di pagare di meno; altrimenti, preferiscono il vecchio sistema che comunque costava tanto, ma almeno già ci si sapeva navigare. Ogni riforma a parità di gettito secondo me è un'operazione che ha al suo interno forti elementi di rischio di fallimento.

Il quinto criterio che volevo sottolineare riguarda la necessaria semplicità del federalismo fiscale. Il prelievo deve essere semplice il più possibile ed autonomo rispetto ad altri tipi di prelievo. Semplice vuol dire che non vi deve essere creata una burocrazia fiscale, federale o locale, dedita al prelievo di nuovi tributi di carattere federale, perchè ciò rappresenterebbe un elemento di costo in più e di confusione nei confronti del cittadino. Non si deve sovrapporre ad altri sistemi, perchè ciò romperebbe il principio della responsabilità; mi rendo conto che se si decide a livello nazionale di destinare un'addizionale Irpeg o Irpef a favore delle regioni o degli enti locali si realizza un sistema semplice, ma è anche un sistema che deresponsabilizza; quindi ci deve essere separazione.

Queste erano le osservazioni che volevo presentarvi in termini generali; vengo ora alle ultime due osservazioni che lei, signor Presidente, ha avanzato relativamente alla connessione con la riforma fiscale in atto e con le conclusioni della Commissione bicamerale. È evidente che ci troviamo tutti ad operare in una situazione di *stress* da riforma, perchè mentre si parla di riforma istituzionale, abbiamo il sistema di decentramento previsto dalla legge Bassanini (che va in una direzione condivisibile ma che comunque si sovrappone all'obiettivo della costruzione di uno Stato federale) ed un sistema fiscale che va verso alcune soluzioni che dovrebbero precorrere il sistema federale fiscale. Ebbene, mentre da un lato credo che non possiamo creare un sistema fiscale nuovo *d'emblee* dopo le deleghe che questo Governo ha presentato, perchè altrimenti ci troveremmo a smentire in termini fiscali quello che è stato deciso pochi giorni fa, dall'altro dal punto di vista proprio delle imprese, noi abbiamo difficoltà gigantesche a spiegare, soprattutto alle imprese estere, il nostro sistema fiscale non soltanto per la sua complessità intrinseca, quanto per la sua incertezza. Ogni anno, infatti, c'è una variazione così significativa che annulla ciò che con grande difficoltà avevamo spiegato l'anno precedente, il che rappresenta un elemento di incertezza tale da impedire alle aziende di effettuare un *planning* più o meno valido per gli anni a venire. Il nostro territorio, quindi, diventa poco appetibile dal punto di vista degli investimenti esteri, ma anche nazionali, per la difficoltà di programmare le imposte. Ricordo che le imposte attualmente rappresentano mediamente il 50 per cento dei redditi dei cittadini e a volte il 60 per cento del reddito delle imprese, quindi costituiscono un elemento fondamentale in termini di gestione.

Allora dobbiamo muoverci, nel limite del possibile, sfruttando al massimo le linee di riforma avanzate anche se queste destano perplessità consistenti, soprattutto per quanto riguarda la nuova imposta regionale, l'Irap, e siccome riteniamo che ci siano i tempi per poterla modificare esplicitiamo già da adesso le nostre perplessità anche se non è la sede indicata.

La prima perplessità risponde ai criteri, sui quali mi sono già dilungato, relativi al rapporto tra le responsabilità di chi paga e di chi riceve il beneficio del servizio che viene erogato. L'Irap è una tassa sul valore aggiunto delle imprese che finanzia le regioni, il cui compito principale è attualmente quello di assistenza sanitaria, che infatti assorbe una parte

consistente delle attività delle regioni. Addossare alle imprese il finanziamento del sistema sanitario di cui beneficiano i cittadini, che a loro volta dovranno giudicare gli amministratori regionali attraverso il voto, può determinare una rottura di responsabilità tra elettori e amministratori, tra chi paga e chi beneficia, che porterà o a forti disavanzi o a forti livelli di tassazione. Infatti l'amministratore regionale tenderà a soddisfare esigenze reali o presunte dei propri amministrati aumentando la spesa di carattere sanitario e lo potrà fare tranquillamente perchè il finanziamento grava sulle imprese e il cittadino, che non paga direttamente queste prestazioni, giudicherà sulla base di quello che riceve, ma non sulla base di quello che paga. In questa maniera si opera una frattura nel circuito delle responsabilità e si creano le premesse per iniquità più rilevanti.

Il sistema dell'Irap, assorbendo il contributo sanitario, la tassa sulla salute e quant'altro, di fatto sancisce questo rapporto diretto tra il sistema delle imprese, il loro valore aggiunto e la prestazione a carattere sanitario. Riteniamo che sia un sistema inefficiente, oltre che ingiusto, e quindi che sia necessario tornare indietro suddividendo l'Irap in due parti: la prima che afferisce alle imposte soppresse relative alle imprese (Ilor, patrimoniale, Iciap, etc.), che corrispondono all'incirca alla parte che l'ente locale spende in relazione alle imprese; la parte invece relativa al contributo sanitario, tassa sulla salute ed altro dovrebbe invece essere un'imposta sulle persone in quanto sono queste che poi votano e giudicano per il servizio che hanno ottenuto. Anche ciò deve realizzarsi senza carichi fiscali aggiuntivi sulle imprese per cui siamo disponibili a trasferire in busta paga i contributi sanitari pagati per i lavoratori in maniera tale che una eventuale addizionale o imposta sulle persone a livello regionale possa prelevare tutto o parte di questo contributo, senza che ci sia una perdita di reddito disponibile da parte delle famiglie.

La finanza locale assumerebbe un ruolo più equilibrato perchè in parte graverebbe sulle imprese ed in parte sulle famiglie. L'attuale principio di distribuzione invece può portare a distorsioni perchè la finanza regionale grava sulle famiglie, eventualmente si potrebbe ricorrere ad una addizionale non superiore allo 0,8-0,9 per cento sull'Irpef, che è quindi una parte irrisoria, ed in più sarebbe finanziata attraverso forme di addizionale che finirebbero per scomparire totalmente, non spezzando il legame forte che deve rimanere tra chi preleva il gettito e chi ne beneficia in modo tale che il cittadino possa giudicare.

La nostra è una richiesta insistente. Nel momento in cui il Parlamento in maniera meritoria si occupa di federalismo fiscale, è necessario che non si parta con il piede sbagliato perchè poi è difficile correggersi.

**PRESIDENTE.** Ringrazio il professor Cipolletta per la sua esposizione. Invito i commissari a porre eventuali domande o richieste di chiarimento.

**D'ALÌ.** Vorrei svolgere una breve considerazione che ritengo doverosa anche a seguito della introduzione del Presidente che riflette il suo

personale pensiero non essendo stato elaborato da questa Commissione alcun documento ufficiale. Gli accenni dunque ad una impostazione dirigitista e concettualmente, a nostro giudizio, antiliberista, che il professor Cipolletta ha già evidenziato quando ha parlato di incentivi e di pressione fiscale complessiva, non ci trovano d'accordo. Siamo più in linea con quanto affermato dal Direttore generale della Confindustria sugli incentivi settoriali come elementi distorsivi del mercato; anche noi cerchiamo di proporre al Parlamento, e quindi al paese, una diminuzione complessiva della pressione fiscale.

Tornando al tema del federalismo, vorrei conoscere dal professor Cipolletta l'opinione della sua associazione sulla eventualità che un nuovo sistema di federalismo fiscale (nuovo alla radice in quanto quello che si sta proponendo in sede di riforma fiscale sembra tutto il contrario del federalismo poichè ci sono moltissime scelte di centralismo fiscale nella proposta di riforma del Governo) possa affidare alle regioni la possibilità di istituire alcune zone ad alta defiscalizzazione, chiamate in alcuni casi zone franche, in cui attirare maggiormente investimenti dall'estero.

Si tratta di un tipo di politica che abbiamo più volte proposto e lo stesso Parlamento cerca di portare avanti. In tal senso ci sono moltissimi disegni di legge: vorremmo capire la posizione di Confindustria su questa tematica che dovrebbe essere affidata alla discrezionalità delle regioni.

Per quanto riguarda l'Irap ho già avuto le risposte che mi aspettavo: siamo perfettamente d'accordo e convinti che l'Irap si trasformerà non solo in un aumento complessivo della pressione fiscale ma in una redistribuzione della stessa tra le componenti sociali, risultando penalizzante in modo particolare per le forze produttive.

PEPE Antonio. Ringrazio innanzitutto il professor Cipolletta per la sua esposizione estremamente lucida che condividiamo in pieno. Siamo d'accordo anche noi sul fatto che il peso fiscale è eccessivo e che a questo si aggiunge un eccessivo costo del lavoro: tutto ciò incide sui costi dei prodotti, riducendo i consumi, favorendo le importazioni e riducendo l'occupazione. Siamo inoltre d'accordo sul fatto che l'Irap è una tassa che finirà per aumentare la pressione fiscale.

L'Irap ricomprende altre imposte, tra le quali l'Illor, ma i soggetti tenuti a pagare l'Irap non sono gli stessi che oggi pagano l'Illor, e quindi si amplia l'arco di coloro che devono pagare; per esempio, i professionisti che oggi non pagano l'Illor domani dovranno pagare l'Irap e quindi aumenterà sicuramente il peso fiscale.

Per quanto riguarda il federalismo fiscale, concordiamo con quanto affermato dal professor Cipolletta sul rischio che, magari a causa di un aumento di burocrazia, possa trasformarsi in aumento di tasse. Concordo sulla necessità di un rapporto tra il soggetto che paga e quello che ricava benefici.

Vi sono però delle regioni che non potranno rispondere con le entrate fiscali ai servizi dei soggetti compresi nel proprio territorio e sarà quindi necessaria una perequazione. Vorrei sapere se il professor Cipolletta considera favorevolmente una perequazione in senso orizzontale,

cioè tra le regioni, o in senso verticale, in cui sarà lo Stato a provvedervi. Vorrei sapere inoltre come considera il fondo perequativo previsto dal progetto di riforma costituzionale della Commissione bicamerale.

BIASCO Francesco Saverio. L'esposizione del professor Cipolletta ha introdotto elementi sui quali occorre meditare soprattutto per quella duplicità di iniziative che potrebbe vanificare del tutto gli sforzi che il nostro Comitato sta facendo e addirittura le direttrici operative intorno alle quali si sta muovendo la Commissione bicamerale. È fuori dubbio infatti che la pletora di decreti delegati del Ministro delle finanze abbia introdotto degli elementi distorsivi rispetto agli elementi di valutazione che sono alla base dell'attività di questo Comitato. Così pure è fuori dubbio, come riferito dallo stesso Cipolletta, che le iniziative adottate dal ministro Bassanini, trasformate poi in atti legislativi, abbiano comportato delle innovazioni strutturali nel nostro sistema. Il professor Cipolletta ha sottoposto quindi alla considerazione del Comitato paritetico un problema di fondo: la necessità che la sovranità in materia fiscale venga affidata ad un organismo facilmente individuabile evitando duplicazioni. Tali duplicazioni infatti comporterebbero fatalmente aumenti di costo che finirebbero con l'aggravare una situazione grave già di per sé. Il riferimento del professor Cipolletta pone all'attenzione del Comitato l'opportunità di eliminare una serie di enucleazioni di carattere pubblico dello Stato, delle regioni o dei comuni affidando la loro attività direttamente ai cittadini e ad organismi che non abbiamo però ben individuato nella proposta avanzata dalla Confindustria. Siamo pertanto curiosi di avere delle delucidazioni in proposito.

LEONE. Il professor Cipolletta ha individuato due grossi limiti alla possibilità di attuare un vero e proprio federalismo fiscale. Il primo è quello del debito pubblico: lei ha parlato di impossibilità di una distribuzione o di una redistribuzione equa quanto meno degli interessi. Gradirei delle indicazioni sul modo di affrontare tale questione. Il secondo limite consiste nell'impossibilità di volere contemporaneamente la botte piena e la moglie ubriaca: mentre da un lato si parla di federalismo fiscale, dall'altro si procede invece con una riforma fiscale già ben delineata. Lei stesso ha parlato dei decreti delegati che sembrerebbero – a mio parere è così e se ho ben capito anche lei è dello stesso avviso – in netto contrasto con la possibilità di addivenire al federalismo fiscale. Insomma, si dovrebbe azzerare la situazione e parlare di federalismo in termini di riforma fiscale per giungere ad un federalismo fiscale effettivo e non ad una sua parvenza o ad un *bluff* (in questo modo chiamerei il federalismo fiscale che si paventa così come stanno tentando di realizzarlo la dirigenza e il nostro Ministro delle finanze). Ne è prova lampante proprio l'Irap. Professor Cipolletta, può darci indicazioni in merito a come proseguire il nostro lavoro o azzerare la situazione? Come opererebbe la Confindustria per arrivare ad un effettivo federalismo fiscale e non ad una sua parvenza?

BONAVITA. Ringrazio il professor Cipolletta del suo intervento. Mi ha colpito soprattutto un dato che condivido: il fatto che per avere



un federalismo fiscale efficiente e credibile dobbiamo avere una altrettanto efficiente e precisa ovvero forte definizione della separazione delle competenze. Solo in questo modo infatti si può innescare una modalità di decentramento di carattere federale che deve ispirarsi al principio di sussidiarietà e non a quello delle competenze sostitutive aggiuntive. Questa impostazione metodologica mi convince ma non riesco a capire però l'accanimento contro l'Irap. Si tratta infatti di un tipo di imposizione già praticata in paesi dove vige un sistema federale in cui la tassazione sulle attività produttive è demandata agli Stati aderenti della federazione. Oggi – si tratta infatti di una proposta avanzata in un ambito a Costituzione invariata – le regioni hanno grandi competenze in campo finanziario e devono quindi essere responsabilizzate. Non possiamo inventarci su quale versante debbano esserlo: è ovvio che debbono essere responsabilizzate sul versante della spesa, ma gran parte della spesa regionale riguarda l'ambito sanitario. La regione dovrà imporre una tassa a carico di soggetti, le imprese, che hanno una notevole incidenza nella società, nei rapporti tra le persone che vivono in ambito territoriale. Capisco quindi che, da un punto di vista accademico, si possa supporre una contraddizione ma io considero l'effetto pratico: la necessità di responsabilizzare le regioni sul versante della spesa sanitaria.

Un'altra considerazione in merito all'Irap è la seguente: il nostro Comitato, con il riscontro delle vostre associazioni a livello regionale, ha sempre sostenuto – ed in Senato è stato votato un ordine del giorno in tal senso – che fosse opportuno un «atterraggio morbido» ovvero che si tenesse conto delle varie organizzazioni, che l'aliquota fosse la più bassa possibile, che fosse adottata una serie di accorgimenti. Sappiamo infatti che l'Irap assomma tributi che oggi alcune categorie pagano e altre no, va quindi ad operare una redistribuzione molto forte nel prelievo.

Se la vostra preoccupazione – anche perchè si è già deliberato in Parlamento, con la finanziaria, di delegare il Governo ad intervenire – è quella di dire: dato che state intervenendo su un sistema delicato, fatelo con accortezza, fate in modo che siano prese tutte le precauzioni per non creare guasti nell'applicazione della nuova imposta, benissimo, su questo entriamo nel merito, ragioniamo, facciamo le nostre valutazioni; non capisco però, o forse ho inteso male, un fuoco di sbarramento aprioristico sulla questione. Mi sembra infatti che le cose non stiano proprio così, almeno, nelle intenzioni del Governo; il Governo vuole semplificare una probabile evasione, andare ad una redistribuzione non penalizzando le industrie che danno occupazione e così via dicendo. Mi sembra che questo, combinato con la *dual income tax*, sia un ragionamento sensato e non un ragionamento su cui si debba operare un fuoco di sbarramento.

*CIPOLLETTA.* Desidero anzitutto ringraziarvi tutti per le osservazioni che mi avete rivolto; cercherò di rispondere seguendo il loro ordine.

Per quanto riguarda le zone franche, bisogna tenere presente che esistono obblighi comunitari per cui la costituzione di zone franche, se

possibile, non può che avvenire se non attraverso un accordo con la Comunità europea; ciò significa che le zone franche nel nostro paese probabilmente non possono che essere in numero molto limitato, se così verranno scelte. D'altra parte, la zona franca presenta vantaggi ma anche svantaggi, nel senso che se rivende i suoi prodotti all'interno della Comunità e del territorio nazionale, in linea di principio, quelle tasse che si è evitato di pagare debbono comunque essere pagate; quindi, essa è valida soltanto per una capacità esportativa al di fuori dell'ambito comunitario, vale a dire che essa interessa una parte non trascurabile ma comunque non totalitaria del sistema economico e a volte genera effetti di delocalizzazione piuttosto che effetti aggiuntivi in termini di prodotto. Sono favorevole alla costituzione di zone franche, però mi lascia perplesso la proposta che ciascuna regione possa scegliere al proprio interno alcune zone franche; ciò porterebbe ad una proliferazione di interventi che probabilmente la stessa Comunità ci renderebbe impossibile attuare ed inoltre anche alla frammentazione di un intervento che, se concentrato in zone dove vi sono infrastrutture tali da consentire una riesportazione rapida dei prodotti, magari potrebbe creare, questo sì, zone franche molto più efficienti perchè consentirebbero di attirare dall'estero imprese che altrimenti non sarebbero venute.

Per quanto riguarda l'Irap, vorrei dire qualcosa sui commenti che sono stati esposti rispondendo così anche all'ultima domanda che mi è stata rivolta. Ho parlato di Irap in termini di logica federale e non in termini di redistribuzione del carico fiscale fra soggetti o di aumenti di gettito, e questo perchè il Ministro delle finanze ha assicurato che non ci saranno aumenti di gettito; quindi, prendiamo per buona tale assicurazione. In altri termini, la definizione dell'aliquota complessiva deve essere fatta in maniera tale che non debbono esservi aumenti di gettito; finchè non lo vediamo, ci crediamo. Lo stesso vale per quanto riguarda l'applicazione di carattere graduale della redistribuzione: ci è stato assicurato che il fenomeno di redistribuzione sarà il minore possibile, quindi che sarà graduale, per cui in questa sede non ho eccepito nulla relativamente alla redistribuzione e all'aumento del carico fiscale; ho eccepito invece sul principio della corrispondenza tra chi paga e chi riceve il beneficio, ma era un elemento non di certezza, bensì di riflessione.

Sulle regioni e sulla perequazione, se essa cioè debba essere orizzontale o verticale, noi pensiamo che un modello di tipo verticale, dallo Stato alle regioni, sia più attuabile rispetto ad un sistema perequativo da regione a regione, tanto più che lo Stato in qualche maniera deve mantenere, per i compiti che assolve, un relativamente consistente carico fiscale centrale. Tanto vale, allora, che sia lo Stato ad effettuare la perequazione piuttosto che lasciarla ad un sistema di rapporti tra le regioni nell'ambito dei quali si potrebbero anche determinare elementi di tensione di cui il nostro paese non ha bisogno in questo momento.

Per quanto riguarda il problema di come eliminare le duplicazioni, la nostra sensazione è che se non si realizza correttamente una divisione di compiti le strutture burocratiche rimangono sia centrali che locali e ciò porta effettivamente ad una duplicazione di compiti, che poi è una duplicazione di costi. Noi non riteniamo che debbano essere soggetti di-

versi nè ne proponiamo di nuovi. Noi proponiamo semplicemente che se, ad esempio, il sistema dell'educazione o il sistema sanitario deve passare a livello regionale, anche la struttura debba passare a livello regionale; ovvero, se si deve creare una nuova struttura a livello regionale, a questa creazione dovrà corrispondere lo smantellamento delle strutture precedenti in maniera tale che non ci siano duplicazioni. Se riteniamo che alcune forme di coordinamento siano necessarie, tuttavia esse devono essere tali da non duplicare i processi autorizzativi, che sono quelli che hanno creato le maggiori difficoltà sotto il profilo del rapporto fra cittadini o imprese ed amministrazioni, perchè la duplicazione dei processi autorizzativi allunga i tempi delle procedure e in genere comporta processi di rimpallo delle procedure stesse da un'amministrazione ad un'altra. È necessario invece che su compiti specifici ogni amministrazione abbia la capacità di dire sì o no, e su questi compiti l'amministrazione deve poter avere la responsabilità di prelevare fiscalmente quello che è necessario.

Sul debito pubblico, come ho detto, è impossibile una divisione a livello locale, quindi a mio avviso la soluzione non è questa. Perchè sia impossibile una divisione a livello locale credo sia relativamente intuitivo, comunque esistono studi in materia. A chi è imputabile il debito? A quale delle spese è imputabile il disavanzo del passato? Chi deve pagare il corrispettivo degli interessi, coloro che detengono i titoli del debito oggi o coloro che sono stati la causa della formazione del debito? Se facciamo una trascrizione del debito, a chi va il patrimonio dello Stato che volente o nolente sta a fronte del debito? A chi va l'Eni, a chi appartiene? Se il debito è statale, appartiene allo Stato, ma se dovessimo dividere il debito sul territorio dovremmo anche dividere il patrimonio dello Stato sul territorio. Mi sembra quindi che una divisione del genere non sia possibile, il che significa che il servizio del debito, ma anche la gestione del debito, deve rimanere a carattere statale, quindi è lo Stato che deve farsene carico. Per farsene carico, dal punto di vista della gestione del servizio del debito, deve farlo con il sistema impositivo generale - Irpef, Ilor - sui redditi. Per quanto riguarda la gestione del patrimonio, ovviamente, lo Stato ha un compito di riduzione del debito prevalentemente attraverso un risanamento della finanza pubblica e solo in secondo luogo attraverso la dismissione del patrimonio pubblico, che è ancora molto consistente non solo con riferimento alle imprese tuttora detenute dallo Stato, ma con riferimento al patrimonio edilizio che è particolarmente cospicuo e che potrebbe essere utilizzato per la riduzione del debito.

Sul problema del federalismo e della riforma fiscale che viene portata attraverso decreti delegati mi è stata posta la domanda se, a mio avviso, per realizzare un nuovo sistema federale ci si possa limitare ai decreti delegati o se non si possano congiungere le due questioni. La ragione dice che è meglio costruire un nuovo sistema, ma il cuore dice di andare avanti con i decreti delegati così come è avvenuto finora. Infatti il paese non sopravviverebbe ad una riforma fiscale estremamente innovativa: dobbiamo procedere per gradi perchè il sistema fiscale incide sulle convenienze, sugli assetti del sistema produttivo e del sistema so-

ziale in una maniera che non sopporta modifiche di ordine traumatico. Se volessimo realizzare il migliore sistema fiscale possibile da sostituire a quello attuale dovremmo sostituire anche imprese e cittadini perchè sono congegnati con questo sistema. Dobbiamo dunque evitare che le riforme che vengono portate avanti dal Governo siano in contraddizione con gli obiettivi che si vogliono raggiungere. Per questo la mia attenzione si è accentrata sulla natura dell'Irap piuttosto che sui suoi effetti.

Cercerò di chiarire meglio i motivi della nostra contrarietà che niente hanno a che vedere con la redistribuzione del reddito o con l'aumento del gettito, elementi sui quali aspettiamo risposte concrete. Il problema riguarda il fatto che oggi si trasferisce alle regioni, che hanno essenzialmente compiti di sanità, un'imposta sulle imprese. Come mi è stato fatto notare, le regioni possono occuparsi anche di altre attività e quindi riequilibrare il carico fiscale. Ma mi sembra difficile che, qualora le regioni decidano di sviluppare attività inerenti, ad esempio, al sistema produttivo ed a tal fine debbono reperire risorse, mettano tasse sui cittadini per realizzare servizi per il sistema produttivo e infrastrutturale, motivandolo con il fatto che le imprese già pagano per il sistema sanitario: mi sembra una possibilità francamente irrealizzabile. Infatti l'amministratore regionale è giudicato dai propri cittadini: se dunque decide di imporre tasse per prestazioni che non riguardano il cittadino, quest'ultimo con il voto gli negherà la fiducia perchè non capisce il motivo per cui deve pagare tasse per prestazioni che non lo riguardano. L'amministratore regionale dunque ubbidirà ad una logica per cui se il suo finanziamento oggi grava per il 90 per cento sulle imprese e per il 10 sulle famiglie non può cambiare tale rapporto qualora abbia bisogno di nuove risorse: lo lascerà inalterato o farà solo lievi modifiche.

Il momento di partenza del finanziamento rispetto alle prestazioni è fondamentale nella decisione degli assetti allocativi. Se oggi le regioni hanno un compito prevalente di intervento sanitario non si capisce il motivo per cui affidare loro un compito di prelievo sulle imprese. Questo infatti spezza il legame tra chi riceve la prestazione, il prodotto erogato dall'ente regione, e chi paga.

La mia proposta non è quella di sgravare le imprese facendogli pagare meno tasse ed aggravare i cittadini, perchè sarebbe altrettanto impossibile, ma è più banale: le imprese cioè paghino i contributi sanitari ma sotto forma di salario e la regione imponga un'imposta alle famiglie, proprio perchè fornisce ad esse servizi. Il punto iniziale non modifica il carico fiscale reciproco ma fornisce alle regioni un finanziamento che graverà per il 50-60 per cento sulle famiglie e per il 40 sulle imprese.

Questo rapporto nel futuro può rimanere lo stesso oppure, se verranno erogate prestazioni nuove alle famiglie, la regione sarà legittimata a chiedere soldi a queste o, se verranno erogate prestazioni nuove al sistema produttivo, sarà legittimata a chiedere soldi alle imprese, ma se partiamo con il piede sbagliato sarà impossibile correggere successivamente. Siamo ancora in tempo e il Parlamento deve sapere che ci troveremo di fronte ad un federalismo in cui i soggetti che pagano il mantenimento delle prestazioni non sono

coloro che ricevono i benefici. Questo è distruttivo dal punto di vista della democrazia economica.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Cipolletta per il contributo che ha dato ai nostri lavori. Ci auguriamo di ascoltarlo ancora prima della conclusione del nostro impegno.

Dichiaro conclusa l'audizione.

*(La seduta, sospesa alle ore 15, è ripresa alle ore 15,10).*

#### **Audizione dei rappresentanti della Confederazione italiana piccola e media industria**

PRESIDENTE. Riprendiamo il seguito dell'indagine conoscitiva sul federalismo fiscale con l'audizione dei rappresentanti della Confederazione italiana piccola e media industria che ringrazio per aver accolto il nostro invito.

Preliminarmente informo i nostri ospiti che purtroppo, a causa dell'insorgere di problemi di presenza in Aula e nelle Commissioni dei due rami del Parlamento, molti membri del Comitato non potranno partecipare ai nostri lavori.

Il Comitato sta svolgendo questa indagine conoscitiva al fine di conoscere le opinioni dei vari soggetti sul tema del federalismo fiscale. Dopo le audizioni svoltesi in diverse regioni italiane, adesso stiamo ascoltando organizzazioni sociali ed economiche nazionali. Riteniamo che sia importante per il nostro lavoro perchè vogliamo che una riforma di questa portata avvenga in sintonia e attraverso un raccordo tra Parlamento e forze economico-sociali. Vi chiedo quindi un contributo anche specifico in questa direzione. La nostra attenzione si rivolge su alcuni temi specifici rispetto ai quali vi formulerò qualche domanda.

Come primo quesito vi chiedo se il federalismo fiscale a vostro giudizio debba costituire elemento essenziale di una più profonda riforma del sistema fiscale. La cosa non è scontata, come è del tutto evidente, e costituisce la premessa della prosecuzione del nostro lavoro e del nostro impegno. Nelle passate audizioni abbiamo avvertito una spinta assai marcata verso il federalismo ma anche diverse interpretazioni del federalismo medesimo. La scelta è di carattere strategico per il lavoro del Parlamento.

Il secondo quesito è il seguente: accettando un'impostazione federalistica, quale rapporto dovrà stabilirsi tra regioni riformate ed enti locali? In altre parole, vorrei sapere quale dovrebbe essere a vostro giudizio la struttura decentrata dello Stato a cui dovrebbe far capo la riforma federalistica e quindi, entrando a regime, il federalismo fiscale.

Il terzo riguarda i meccanismi di perequazione, in un paese che soffre di così grandi differenze territoriali, sociali ed economiche, con particolare riferimento agli obiettivi, alla base di riferimento ed agli strumenti.

Il quarto è se non riteniate che occorra un certo tempo per varare una riforma fiscale così profonda e come pensate quindi debba essere

gestita la fase della transizione, con quale gradualità e attraverso quali strumenti.

Come quinto ed ultimo quesito, ritenete che, permanendo l'obiettivo del risanamento del debito, esso debba in qualche modo essere ridiscusso in termini di costi da redistribuire?

Nelle audizioni che stiamo svolgendo chiediamo di norma qualche considerazione su quella parte della riforma fiscale che in qualche modo Governo e Parlamento stanno già avviando (le deleghe e l'Irap) e vorremmo conoscere anche il vostro punto di vista su questo avvio di riforma. Vorremmo poi conoscere la vostra valutazione in ordine alle conclusioni cui è giunta la Commissione bicamerale, che ha impresso alla riforma dell'ordinamento della Repubblica un segno federalistico abbastanza marcato, arrivando ad indicare i principi ed i punti di riferimento di un futuro federalismo fiscale. Vorremmo sapere se non riteniate che debbano essere apportate ulteriori modifiche. La materia è oggetto di grande dibattito e sarà esaminata dal Parlamento a partire dall'autunno prossimo. Il testo proposto dalla Bicamerale è infatti una prima proposta suscettibile di modifiche ed integrazioni.

Presento i nostri ospiti che sono il dottor Claudio Giovine, vice direttore generale della Confapi, il dottor Edoardo Cintolesi, consulente fiscale, e la dottoressa Elisabetta Frontini, esperto fiscale, dello stesso istituto.

*GIOVINE.* La ricchezza e la complessità dei temi proposti presupporrebbero da parte nostra un'esposizione estremamente ampia circa il nuovo assetto del nostro Stato, i rapporti tra centro e periferia ed i risvolti fiscali. Data la brevità dei tempi i quesiti non potranno trovare piena soddisfazione. Mi riferirò ad una sorta di schema che abbiamo predisposto nell'ambito del quale spero che una serie di risposte alle domande che il Presidente ci ha posto possano essere facilmente individuate. Seguirò un ordine logico di esposizione, salvo tornare sui singoli argomenti, se il Presidente è d'accordo, per fornire ulteriori spiegazioni. Credo che il mio intervento, in quanto rappresentante di piccole imprese industriali, debba centrarsi su due aspetti specifici ai quali ricondurre le altre questioni. Il primo riguarda il rapporto in generale tra imprese e pubblica amministrazione centrale e locale. Il secondo riguarda l'attuazione della tassazione sulle attività produttive mentre si sta ridelineando il quadro dell'assetto dello Stato, come emerge dai lavori della Bicamerale e dalle deleghe sul riordino dell'amministrazione contenute nella legge Bassanini.

L'obiettivo sul quale la nostra Confederazione vorrebbe centrare l'attenzione è la necessità di ristabilire condizioni di equità e di efficienza all'interno del sistema fiscale, necessarie affinché il sostegno all'economia ed all'occupazione possa avere risultati fattivi. Non dimentichiamo che le piccole e medie imprese sono oggi assoggettate ad una pressione fiscale particolarmente onerosa e schiacciante e che la numerosità delle imposte e degli adempimenti nonché la molteplicità dei provvedimenti legislativi esistenti in materia fiscale rendono il rapporto tra fisco ed amministrazione pubblica piuttosto complesso ed estremamente con-

flittuale. Forse l'elemento di maggior attrito e di maggior sofferenza da parte delle imprese può essere identificato nella difficoltà che esse hanno di interloquire con le istituzioni a qualsiasi livello, centrale e locale, soprattutto negli aspetti amministrativi. Non dimentichiamo che gran parte degli addebiti da parte delle imprese al sistema centrale riguarda le carenze del servizio pubblico, *in primis* quello relativo alle infrastrutture. Se vogliamo ragionare in termini di condizioni ambientali che permettono un regolare sviluppo dell'attività economica, il rapporto tra piccole imprese e i vari livelli istituzionali va sicuramente rivisto definendo correttamente le funzioni di governo da attribuire a ciascun livello. In tal senso rispondo al primo quesito: siamo favorevoli al federalismo in termini fiscali in quanto avvicina e responsabilizza i centri di spesa assegnando ad ogni livello di governo una certa responsabilità. Ciò permette maggior visibilità e controllo anche da parte del soggetto impresa. A questo punto la delega ai livelli decisionali superiori va resa ammissibile quando quelli inferiori non siano in grado di agire con la dovuta efficienza ed efficacia. A nostro avviso il problema centrale su questo aspetto va ricercato nel fatto che il trasferimento della capacità impositiva tra Stato, regioni ed enti locali debba avvenire con un vincolo rappresentato dalla invarianza della pressione tributaria del sistema fiscale nel suo complesso. In altre parole, non si deve incorrere in problemi di sovrapposizione di entrate mentre si deve perseguire una corretta suddivisione tra le entrate esistenti, l'individuazione dei soggetti percipienti ed i singoli tributi. Ciò comporta sicuramente da parte dello Stato un grande sforzo di riorganizzazione dell'amministrazione, sia a livello centrale che a livello locale, in assenza del quale qualsiasi tentativo di razionalizzazione e di imposizione di un rapporto diverso con i centri di prelievo sicuramente non avrebbe i risultati attesi.

Il Presidente ci ha chiesto in particolare una valutazione dei termini del problema del rapporto della perequazione. Cercherò di rispondere con un ragionamento più ampio. Il finanziamento delle regioni e degli enti locali può avvenire normalmente attraverso tre modalità: separazione o autonomia delle fonti, riparto delle fonti attraverso sovrainposizione o partecipazione al gettito delle imposte del governo centrale e sussidi da parte dell'ente superiore. È chiaro che, a seconda della scelta, ciò ha effetti sia sul grado di autonomia che sui meccanismi di riferimento. Dai lavori parlamentari, così come dalle conclusioni della Commissione bicamerale, sembra emergere il quadro di un federalismo fiscale inteso come decentramento finanziario, con l'attribuzione dell'autonomia sia alla regione che agli enti e con vari livelli di entrate, cioè tributi propri, tributi nazionali e proventi della vendita di beni e servizi ad enti locali, prevedendo poi la costituzione del fondo perequativo gestito a livello centrale. Probabilmente il modello disegnato, proprio alla luce delle considerazioni testè svolte in ordine alla profonda differenza che esiste oggi fra le regioni italiane rispetto alla capacità di produrre reddito e quindi tributi, sembra un modello funzionale, anche se la valutazione politica deve necessariamente essere collegata alla capacità di rendere più efficaci e trasparenti i rapporti tra sistema delle imprese e pubblica amministrazione. L'elemento fondamentale, come è stato detto in prece-

denza, è che questo disegno di riforma potrebbe causare una situazione di sovrapposizione di imposte e di tributi, correndo così il rischio di un aumento della pressione fiscale.

Lei ha fatto riferimento, nella sua introduzione, alle deleghe; abbiamo un esempio che credo possiamo citare a proposito nel corso dell'audizione odierna, quello dell'Irap. L'Irap da un lato è un'imposta che va a sostituirla, ma presenta anche caratteristiche proprie; dall'altro, dato che verrà utilizzata ai fini di copertura della spesa sanitaria nazionale, di fatto presenta una sorta di ambigua collocazione a metà tra un'imposta ed una tassa. L'Irap prevede un ampliamento della base imponibile ma l'assenza fino ad oggi di proiezioni - ci risulta che il Ministero delle finanze è attualmente impegnato nel valutare l'impatto dell'Irap sul sistema delle imprese in modo disarticolato, più di quanto sia stato fatto nella fase iniziale della sua introduzione - lascia ancora ampie zone d'ombra: l'impatto dell'Irap sul sistema produttivo rappresenta ancora oggi un elemento di grande perplessità anche da parte nostra. Visto che l'Irap in qualche modo è svincolata dal principio della tassazione in base al reddito, potrebbe essere auspicabile parallelamente una revisione della base imponibile e delle aliquote per l'imposizione sui redditi d'impresa, proprio perchè alla fine il saldo tra Irap e Irpeg potrebbe non essere oggi vantaggioso rispetto alla situazione precedente, se non per una effettiva semplificazione da un punto di vista procedurale. A fianco dell'Irap, pertanto, per eliminare possibilità di sovrapposizione, si deve poter prevedere una serie di correttivi che potrebbero rendere la sua introduzione potenzialmente meno gravosa per il sistema delle imprese.

Vorrei concludere la prima parte della mia esposizione sottolineando che l'attenta riflessione e l'analisi degli effetti dell'introduzione di sistemi di federalismo fiscale, quindi la riconduzione dell'imposizione a livello di enti e regioni, sicuramente rappresenta una strada efficace per raggiungere l'obiettivo della responsabilizzazione dei centri di spesa e di controllo. Va esaminata con grande attenzione la fase applicativa, onde evitare che questa possa invece scontrarsi con i problemi che prima ho ricordato e quindi non costituire una sorta di composizione di sistema organico nel nuovo meccanismo di imposizione fiscale. Con ciò concludo la mia esposizione, lasciando spazio di intervento al nostro consulente per l'individuazione di alcuni aspetti specifici.

*CINTOLESI.* Signor Presidente, vorrei partire dalla proposta sul federalismo deliberata dalla Commissione bicamerale, anche se la mia lettura di tale testo, apparso su «Il Sole 24 Ore», è stata piuttosto frettolosa; mi pare che in quel testo sia confermato l'indirizzo che era già andato prendendo forma e che vede la regione come ente di riferimento, come prevedeva, se non ricordo male, la vecchia proposta dell'ex sottosegretario Giarda. Mentre questa lettura è stata frettolosa, meno lo è stata quella relativa alle deleghe tributarie, un po' per vicende di istituto, un po' perchè ho partecipato ai lavori della commissione sulle semplificazioni. A fronte di quello che mi sembrava un tentativo assolutamente impervio di portare a compimento in pochissimo tempo un progetto di



riforma così vasto, devo dire che, se i tempi della Commissione dei Trenta verranno rispettati, probabilmente sarà rispettato anche il termine previsto nella finanziaria per cui nel 1998 assisteremo sicuramente ad un giro di boa e forse se non tutto quasi tutto il sistema tributario verrà rifondato e riformulato. Questo a prescindere dal giudizio se sia stato riformato bene oppure male; l'importante è che sia stata messa mano praticamente a tutto: redditi da capitale, redditi da lavoro dipendente, ed altro. Ci attendiamo adesso la delega sull'Irap, che è quella decisiva perchè il federalismo, così come lo si viene interpretando anche dalla lettura dei giornali e dalla televisione, si realizzerà in quanto ci sarà il federalismo fiscale, per cui se si attuerà la riforma tributaria in forma decentrata ci sarà anche il federalismo. Forse questo è un equivoco che appartiene al nostro modo di sentire le cose, anche se una corrente minoritaria come quella che fa capo, mi pare, alla Svimez ha individuato il federalismo più che nella regione nella municipalità. In fondo proveniamo tutti da realtà municipali e quindi non ci verrebbe in mente di pensare che il comune di Capri sia uguale al comune di Somma Vesuviana; il valore aggiunto di Capri è ben diverso da quello di Somma Vesuviana, forse è più ricco il sommerso di Somma Vesuviana ma probabilmente è più ricca la municipalità caprese per quanto riguarda i tributi; penso ad esempio all'Ici, anche se in quell'isola risulta molto evasa.

Il problema delle deleghe si ricollega a quello dei meccanismi perequativi; se non ricordo male, nel disegno di legge Pagliarini sul federalismo fiscale (che era il primo che prevedeva un tentativo di abolizione di certi tributi e di restituzione, aumento ed addizionale di altri) era già presente il fondo di perequazione. Ritengo che questo sia un aspetto delicato della vicenda: perequare sì, ma rispetto a che cosa? Rispetto ad un sub-sviluppo, ad una popolazione non attiva? Dobbiamo tener presente che il Nord-Est del paese sarà pure ricco, ma è anche vecchio mentre abbiamo le cinque province della Campania vantano il più alto tasso di popolazione al di sotto dei 18 anni in Italia: queste persone diventeranno i futuri portatori di contributi sociali, se lavoreranno, e dovranno probabilmente mantenere le popolazioni del Nord-Est, che saranno diventate vecchie. Poi abbiamo una fascia di regioni (Toscana, Emilia Romagna e Marche) che è mediana in tutti i sensi, non solo per essere collocata al centro d'Italia, ma anche per un rapporto nati-morti pressochè in pareggio.

La perequazione, quindi, secondo me – ma non faccio l'economista – potrebbe essere utilizzata non per fornire assistenza, ma per dare quello che oggi viene dato a livello centrale, per cui alcune regioni in uno spirito solidaristico si dovranno far carico di altre, ma in maniera diversa da quanto avvenuto fino ad oggi. È necessario recuperare attraverso il federalismo non il distacco ma il collante di un paese. Infatti nel nostro paese ci sono sacche, come ho potuto vedere ad esempio a Crotone, di sotto-povertà perchè manca il lavoro. Il federalismo va utilizzato anche per dare un contributo al lavoro.

Rifacendomi all'osservazione principale del Presidente relativa al federalismo quale riforma generale del sistema, dobbiamo stare attenti ai contraccolpi del sistema stesso. Infatti, come diceva Visentini, l'ammini-

strazione finanziaria è come un orologio vecchio: funziona finchè l'orologio non ci mette le mani, in quest'ultimo caso si scassa tutto e quindi è meglio lasciarlo funzionare finchè dura.

Non so se sia stato preso in considerazione il grande problema della riorganizzazione alla quale dovranno dar corso gli uffici dei comuni italiani nel rimettere in piedi i vecchi uffici tributi. Ricordo che quando ero giovane si parlava di imposta sulla famiglia e di quella sul valore locativo, di un controllo capillare delle case, delle ville e degli ospiti di queste, nonchè dell'imposta di soggiorno attraverso la quale si realizzava un controllo delle presenze e diciamo pure sul valore aggiunto di un comune; ad esempio, alcuni comuni della riviera ligure hanno un valore aggiunto maggiori di altre proprio perchè dato da un maggiore flusso di turismo.

Il problema della riorganizzazione degli uffici è drammatico. So di un comune dell'entroterra napoletano dove l'ufficio tributi è governato dai vigili urbani perchè il comune, con i pochi mezzi a sua disposizione, non può attrezzarsi con un ufficio fiscale *ad hoc* assumendo personale preparato. È necessario dunque o fare la riconversione dei dipendenti comunali oppure bisognerà ricostituire i vecchi uffici tributi, e quindi ricomporre *ex novo* delle esperienze. Esiste quindi un problema organizzativo e di personale: ci vogliono le persone che sappiano gestire il tributo sul territorio.

PRESIDENTE. Ringrazio il dottor Giovine e il sottor Cintolesi ed invito i colleghi a porre le loro domande ai rappresentanti della Confapi.

BONAVITA. L'esposizione del presidente della Confapi dottor Giovine è stata sicuramente interessante ma tratta questioni che siamo abituati ad ascoltare. Ritengo invece di dovermi soffermare su alcune considerazioni del dottor Cintolesi proprio perchè sono al di fuori dell'aspetto formale e sollevano alcuni problemi.

Ci troviamo di fronte ad un grande problema organizzativo: ad esempio, le regioni, alle quali andranno trasferite potestà impositive, sono enti di spesa e non hanno la memoria storica di cosa vuol dire accertare ed incamerare le entrate. Nei comuni c'era una esperienza su tali questioni che si è andata via via perdendo: sono sopravvissuti per qualche tempo i vecchi uffici tributari comunali fino a che il personale non andava in pensione senza essere sostituito, gestendo soltanto pochi tributi.

I problemi organizzativi sono dunque grandi: i comuni stanno facendo di nuovo un pò di esperienza attraverso l'Ici e sono attrezzati, almeno nella mentalità più diffusa, ad accertare i tributi. Quello che manca è un raccordo tra i dati in possesso dei comuni e dello Stato.

CINTOLESI. Esiste già un'anagrafe tributaria e non si dovrebbe far altro che allacciare il centro con la periferia.

BONAVITA. Il problema non è così semplice. Non vorrei che decentrando la potestà impositiva si vadano a duplicare gli apparati. In

Germania vi è un principio in base al quale gli apparati federali lavorano anche per lo *staff* federale. La mia preoccupazione è che si rischia di duplicare gli apparati, aumentando in tal modo le spese e alla fine per farvi fronte si dovrà aumentare la pressione fiscale. Si dovrebbe invece introdurre un principio di collaborazione tra le varie figure istituzionali e soprattutto tra i loro apparati; penso all'ufficio entrate regionali che dovrebbe avere come punto di riferimento non solo lo Stato ma anche la regione e così via. Questo principio forse può sopperire a quelle difficoltà che lei prima ha avanzato.

BOSELLO. Signor Presidente, il mio sarà un intervento rapidissimo, com'è mio costume. Qualunque sistema tributario funziona, anche se non soltanto, in funzione del consenso sociale che lo accompagna. Il progetto di «federalismo» – uso le virgolette essendo noto, quantomeno in questo Comitato, che io contesto il fatto che ciò di cui parliamo sia federalismo – quale tasso di consenso trova nella Confapi?

CINTOLESI. Sul tasso di consenso lascio rispondere il rappresentante istituzionale della Confapi anche se come napoletano direi che non ne raccoglie alcuno: professor Bosello, lei capisce bene che un territorio devastato come il mio a tutto pensa meno che al federalismo; noi viviamo di una solidarietà casa per casa, che è ben altra cosa.

Mi permetto invece di rispondere sul costo di struttura. In azienda quando si passa da una lavorazione ad un'altra lo si fa con il «salvagente»: nell'immediato il passaggio comporta un costo maggiore, crea un picco di costi, ma nella normalizzazione del processo si deve tener conto del risparmio avvenuto. Faccio un esempio concreto: se passo da un sistema di impacchettamento manuale ad uno robotizzato devo sostenere l'impatto del costo per il fatto di aver comprato una macchina e quindi avrò una diminuzione dei costi per il personale ed un aumento dei costi per ammortamento. Nel corso di circa sette anni il costo dell'acquisto della macchina sarà riassorbito. Allo stesso modo ritengo che il federalismo fiscale o l'attribuzione di funzioni finanziarie alle regioni ed ai comuni – credo si sia capito che io penso ai comuni e che sono un meridionalista spinto – comporterà inizialmente un costo addizionale che però alla fine sarà riassorbito. Consideriamo ad esempio come funziona l'ufficio tributi del comune di Roma: l'assessore Lanzillotta sa che per l'Ici incasserà 2.000 miliardi ma non sa se sono troppo pochi rispetto al reddito atteso. Se nei lavori socialmente utili venissero utilizzate persone per effettuare incroci tra gli immobili nella loro fisicità e ciò che risulta dal dato catastale forse tra cinque anni riusciremo a sapere che il gettito dell'Ici a Roma non doveva essere di 2.000 miliardi ma, per ipotesi, di 3.000 miliardi. Ma per sapere ciò occorre metter mano ai riscontri. Per esempio, la tassa della nettezza urbana può essere incrociata con l'Iciap che insiste su una realtà fisicamente visibile essendo agganciata alla quantità di immondizia smistata dall'unità produttiva. Magari si scopre che un negozio ha tanti cartoni o che un ristorante ha tanto materiale di risulta dei pasti o che una piccola officina di ricambi d'auto inquina ancora di più di una grande. In tal senso bisognerebbe rivedere il tentativo adombrato nella finanziaria di quest'anno relativo alle cosiddette tasse ecologiche. Non si spiega perchè la benzina costa una cifra maggiore ri-

spetto al gasolio che ha un tasso di inquinamento più elevato. I problemi sono tanti, il punto è di mettervi mano. Non so se sia possibile non creare subito un costo addizionale: probabilmente il costo addizionale c'è, bisogna vedere come sarà riassorbito. Professor Bosello, lei può immaginare quale sia il tasso di consenso al progetto federalista in un comune povero o in una regione d'Italia dove si fa fatica a sbarcare il lunario; a Bologna, forse, a Reggio Emilia, a Parma, a Siena o a Cesena, che sono città ricche, il tasso di consenso può essere alto.

*FRONTINI.* Il tasso di consenso al progetto federalista dipende non solo dall'organizzazione dei tributi e dal funzionamento dell'amministrazione finanziaria centrale e locale, che va distinta in regionale, provinciale e comunale, ma anche dal rapporto di chiarezza tra gli uffici e le imprese. Spesso e volentieri le imprese lamentano non tanto l'onere del tributo ma l'assenza di un grado di interlocuzione soddisfacente con gli uffici per cui tutto ricade sul centro. La mancanza di un colloquio o di una risposta chiara e precisa a determinate domande contribuisce a diminuire il consenso nei confronti di un sistema che è sordo queste esigenze.

*GIOVINE.* In altre parole, l'attesa forse eccessiva da parte del soggetto impresa nei confronti di un rapporto nuovo che possa instaurarsi con il meccanismo del federalismo fiscale è basata sulla speranza che in qualche modo ciò possa indurre a comportamenti di più facile contatto tra l'impresa e l'amministrazione pubblica. Quanto ciò possa accadere nei fatti, come ha detto il dottor Cintolesi, è tutto da verificare perchè è stato rilevato giustamente che i costi della messa in opera di un sistema fiscale ulteriore ricadranno sul soggetto percosso. Oggi, pur con tutte le divisioni che avrete avuto modo di cogliere nell'ambito della vostra indagine conoscitiva svolta a livello territoriale (penso sia stata un'iniziativa assai lodevole dal punto di vista metodologico), avrete verificato che globalmente vi è grande attesa più che consenso. Non so se sia un'attesa ben o mal riposta; sicuramente si pensa che esista la possibilità di instaurare un rapporto diverso nuovo e più efficiente.

*PRESIDENTE.* Ringrazio il dottor Giovine, la dottoressa Fortini ed il dottor Cintolesi per il contributo offerto con una memoria scritta e per le osservazioni proposte. Non escludo che a conclusione del nostro lavoro, intorno alla fine dell'anno, prima del parere definitivo, possiate essere ascoltati ancora per un'ultima valutazione.

Dichiaro conclusa l'audizione e rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

*I lavori terminano alle ore 15,50.*