

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

2° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MARTEDÌ 18 MARZO 1997

**Presidenza del presidente ANGIUS  
indi del vice presidente REPETTO**

**INDICE****Sulla pubblicità dei lavori**

PRESIDENTE:

- ANGIUS (*Sin. Dem.-l'Ulivo*), *senatore* . . Pag. 3**Audizione del Ministro delle finanze e del Ministro per la funzione pubblica e gli affari regionali**

PRESIDENTE:

- ANGIUS (*Sin. Dem.-l'Ulivo*), *senatore* . Pag. 3,  
11, 16- REPETTO (*Pop. Dem.-l'Ulivo*), *deputato* 19, 28BASSANINI, *ministro per la funzione pubblica e gli affari regionali* . . . . . 11, 23, 25BENVENUTO (*Pop. Dem.-l'Ulivo*), *deputato* . . 17CONTE (*Forza Italia*), *deputato* 8, 19, 22 e *passim*LEONE (*Forza Italia*), *deputato* . . . . . 20, 23POLIDORO (*PPI*), *senatore* . . . . . 17, 25SARTORI (*Sin. Dem. l'Ulivo*), *senatore* . . . 20VISCO, *ministro per le finanze* 4, 8, 21 e *passim*

*Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il ministro delle finanze Visco e il ministro senza portafoglio per la funzione pubblica e gli affari regionali Bassanini.*

*I lavori hanno inizio alle ore 10,25.*

### **Presidenza del presidente ANGIUS**

#### **Sulla pubblicità dei lavori**

PRESIDENTE. Faccio presente che il senatore Ventucci, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, ha chiesto l'attivazione dell'impianto audiovisivo, in modo da consentire la speciale forma di pubblicità della seduta ivi prevista e che 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.

#### **Audizione del ministro delle finanze Visco e del ministro senza portafoglio per la funzione pubblica e gli affari regionali Bassanini**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione del ministro delle finanze Visco e del ministro senza portafoglio per la funzione pubblica e gli affari regionali Bassanini.

Ringrazio i ministri Visco e Bassanini così come i colleghi presenti. Altri colleghi ci raggiungeranno: dal momento che è stato parzialmente chiuso l'aeroporto di Fiumicino, a causa della nebbia, vi è qualche ritardo.

Oggi prende avvio l'indagine conoscitiva sul federalismo fiscale di cui, come sapete, è stato ormai definito il programma. Abbiamo pensato di iniziare proprio con l'audizione dei Ministri delle finanze e degli affari regionali, Visco e Bassanini, perchè ci è sembrato giusto sentire dapprima l'opinione del Governo al fine di essere dotati nel nostro lavoro di un parere autorevole di due Ministri competenti.

Successivamente procederemo con alcuni sopralluoghi in regioni italiane, due del Nord, due del Sud e una del Centro. Poi, nei mesi di giugno e luglio, effettueremo numerose audizioni (le predisporremo per tempo) e successivamente – riteniamo dopo l'estate – procederemo ad alcuni sopralluoghi all'estero. Il calendario è noto.

Posso dire ai colleghi che, seppure in maniera non formale, c'è stato apprezzamento da parte delle Presidenze di Camera e Senato per il

programma di lavoro impostato. Quindi, ho buone ragioni per ritenere che esso sarà adottato pressochè integralmente.

Voglio ricordare ai colleghi presenti – lo ricorderò poi anche agli assenti – che i sopralluoghi nelle regioni italiane cominceranno, lunedì e martedì 7 e 8 aprile, dalla regione Veneto. Dovrà essere cura dei Gruppi fornire agli uffici i nominativi dei parlamentari che intendono partecipare e farlo quanto prima possibile per tutti i sopralluoghi nelle regioni italiane, in modo che possiamo predisporre il programma per tempo; come potete immaginare, vi sono vari aspetti organizzativi e logistici da affrontare e risolvere. È quindi bene che gli uffici abbiano il tempo di seguire l'organizzazione anche perchè contemporaneamente avremo tanto lavoro da svolgere.

Per quanto riguarda il nostro lavoro, abbiamo già avuto modo di discutere, almeno con il ministro Visco – seppure indirettamente – nel corso dell'audizione della scorsa settimana, non solo di decentramento fiscale, ma di un vero e proprio autogoverno delle risorse.

Come sapete, affrontiamo questa indagine conoscitiva in un contesto di importanti riforme istituzionali. Sarà nostra cura seguire con grande attenzione i lavori della Commissione bicamerale per le riforme istituzionali e spero che il nostro lavoro possa anche fornire ai colleghi di quella Commissione materiale utile di valutazione, se non di proposta.

Non ho niente da aggiungere perchè i Ministri conoscono perfettamente gli orientamenti e gli indirizzi del nostro lavoro; dunque non voglio ulteriormente allungare i lavori del Comitato. Do subito la parola al ministro delle finanze Visco e successivamente al ministro Bassanini. Poi si potrà iniziare a porre le domande e a svolgere le osservazioni che i colleghi desiderano sottoporre ai Ministri qui presenti, che ancora ringrazio per la loro partecipazione.

VISCO, *ministro delle finanze*. Ringrazio il Presidente e voi tutti per l'invito che ci è stato rivolto ad aprire i lavori di questo Comitato paritetico sui problemi del decentramento fiscale nel nostro Paese. Penso che sia opportuna questa occasione, più che per ritornare sulle questioni che abbiamo già discusso nei mesi passati e sulle iniziative del Governo, per impostare un'analisi ed un quadro di riferimento logico-teorico dei problemi del federalismo.

Il dibattito che si è svolto in questi anni nel nostro Paese spesso è stato abbastanza confuso e contraddittorio. Vi sono ancora adesso posizioni diverse, per esempio, fra coloro che hanno del federalismo un'idea basata su un'organizzazione di enti regionali rilevanti e i cosiddetti «municipalisti». Allora si tratta un po' di capire quali consigli ci possono dare la teoria economica, in particolare, per quanto mi riguarda, e l'esperienza degli altri Paesi.

La discussione è stata già svolta qualche anno fa nella Commissione bicamerale presieduta dall'onorevole Iotti, dove di fatto si indicò una strada importante di riforma che sostanzialmente proponeva un decentramento fortissimo, maggiore di quello attuale, a favore delle regioni. Tenete presente che il decentramento di competenze a favore delle regioni sulla carta attualmente è tutt'altro che secondario, come il ministro Bas-

sanini potrà confermare. Ma le indicazioni assunte dal Parlamento in quella occasione erano nel senso di raddoppiare addirittura tali competenze e quindi l'entità delle risorse che dovevano transitare direttamente attraverso le regioni senza l'intermediazione dello Stato. L'approccio generale su cui si basavano i lavori della Commissione – ma anche quelli della Commissione europea – era regolato dal principio di sussidiarietà, in base al quale a ciascun livello è bene che si esercitino esclusivamente le competenze che non possono efficacemente essere svolte al livello inferiore. Tale principio è però essenzialmente giuridico, costituzionale, di assetto istituzionale. Vediamo allora da un punto di vista economico le questioni che è utile affrontare.

La prima è come dovrebbe essere strutturato un sistema fiscale razionale in base agli insegnamenti della teoria economica, sotto l'aspetto dei rapporti tra Governo centrale e amministrazioni decentrate. Occorre poi verificare come funziona effettivamente la finanza pubblica negli altri Paesi occidentali, sia a struttura unitaria sia a struttura federata, e quali indicazioni possiamo trarre da tali esperienze. In terzo luogo è opportuno soffermarsi ulteriormente sulla situazione italiana e sugli orientamenti del Governo in relazione anche all'analisi che svolgerò successivamente.

Per quanto riguarda il primo punto, come cioè dovrebbe essere organizzato un sistema fiscale razionale, dal punto di vista della teoria economica le indicazioni che si possono ottenere sono sostanzialmente convergenti e derivano dall'applicazione della cosiddetta teoria del beneficio. In sostanza, cioè, secondo tale teoria ci deve essere una corrispondenza tra i benefici ricevuti e il finanziamento della spesa da cui derivano i benefici stessi, quindi un rapporto di controprestazione. In sintesi, da ciò deriva che la fornitura di beni e servizi di interesse nazionale e a beneficio collettivo dovrebbe essere affidata alle autorità centrali; il compito di produrre beni e servizi a prevalente fruibilità e a interesse locale dovrebbe spettare a livelli decentrati di governo. Si distingue ulteriormente tra questi livelli decentrati in relazione all'ampiezza delle comunità interessate e tra finanza regionale e finanza locale. Questo deriva da indicazioni teoriche: il decentramento di compiti e di funzioni è una modalità amministrativa più adeguata a soddisfare le esigenze dei cittadini amministrati e ad evitare, quindi, perdite di efficienza o di benessere; dal punto di vista teorico è molto importante, sia perchè si chiedono minori costi di informazione sia perchè i cittadini hanno una maggiore possibilità di controllo. In tal modo si evita tutta una serie di incongruenze, che sono evidenti nei sistemi troppo accentrati; l'insoddisfazione della gente; l'impossibilità di controllo dei cittadini rispetto alle decisioni sulla spesa pubblica e, infine, la irresponsabilità degli amministratori per le decisioni di spesa perchè queste sono collegate ad assunzioni dirette di responsabilità.

In sostanza la teoria suggerisce, in prima approssimazione, una stretta corrispondenza tra i benefici che ricevono i cittadini, i poteri di spesa e quelli di prelievo. Quindi, è opportuno che beni pubblici come la difesa nazionale o l'ordine pubblico rimangano affidati allo

Stato centrale, mentre le altre funzioni siano articolate in relazione alla dimensione e al flusso di benefici derivanti dai singoli servizi.

Come potete vedere, la teoria economica arriva, per conto suo, alle stesse conclusioni cui arrivano i giuristi con il principio di sussidiarietà. Tale conclusione, tuttavia, va corretta per tener conto di qualche altro elemento.

Il primo elemento è il seguente: dal momento che non è possibile una coincidenza assoluta tra fruitori di un servizio e finanziatori dello stesso attraverso le imposte locali, è inevitabile che si creino quelli che gli economisti chiamano effetti di traboccamento, vale a dire l'estensione dei benefici di un determinato servizio al di là dei confini della circoscrizione che lo fornisce. Si verrebbe a creare, quindi, una situazione nella quale i contribuenti di una determinata circoscrizione si troverebbero a finanziare con le loro imposte i consumi dei cittadini di altre circoscrizioni; tutto ciò provocherebbe conseguenze negative e di inefficienza, perchè la gente non è disposta a sopportare questo, e conseguenze che in seguito vi illustrerò.

In secondo luogo, se le imposte locali avessero aliquote e strutture eccessivamente diverse tra situazione e situazione si creerebbero distorsioni, inefficienze e, nella allocazione delle risorse, in situazione di concorrenza locale, spostamenti per ragioni esclusivamente fiscali di persone e di attività. Questo suggerisce pertanto una certa uniformità anche nelle imposizioni locali.

Infine, poichè la gestione completa dei tributi comporta costi amministrativi rilevanti, è opportuno, per quanto possibile, evitare la duplicazione o, peggio ancora, la moltiplicazione di tali costi tra i diversi livelli amministrativi centrali e locali. Questo è molto importante. Se voi prendete in considerazione l'esperienza di alcuni Stati federali, potete vedere che questa è una difficoltà che alcuni di essi hanno risolto; per esempio, la Germania ha adottato una sorta di mezzadria – se così mi posso esprimere – nell'uso della amministrazione fiscale, che serve contemporaneamente sia il Governo centrale sia i *länder*, proprio per evitare che ci siano troppe strutture amministrative e molti costi.

Da tutto ciò derivano almeno due indicazioni operative – mi riferisco sempre alla teoria, e poi vedremo come calarla nella nostra realtà – per compensare gli effetti di traboccamento, effetti per i quali si gode di un servizio senza aver pagato per esso. È opportuno che gli enti sovraordinati contribuiscano parzialmente, mediante trasferimenti a carico dei loro bilanci, al finanziamento delle spese degli enti sottordinati. Il problema è che, se facciamo in un comune un impianto sportivo ( ad esempio una piscina), non si può impedire che vengano ad usarlo anche le persone del comune vicino; il risultato allora è quello di non fare più la piscina o di farne una piccola. Per evitare quindi l'effetto di traboccamento e l'inefficienza che ne deriva, l'ente sovraordinato deve trasferire una certa somma all'ente minore e poi fare una piscina di dimensioni corrette. Questa è sempre una indicazione teorica.

L'altra indicazione è che la struttura della finanza locale non può differire troppo tra i diversi enti decentrati all'interno di un unico Stato, che poi può essere unitario o federale. In effetti la struttura fiscale do-

vrebbe essere molto decentrata, il più possibile, in relazione alle attività, alle iniziative, ai bisogni e alle preferenze della gente. Nello stesso tempo, però, è impossibile immaginare una situazione di anarchia fiscale, nella quale ciascun ente abbia un proprio autonomo sistema tributario (qualche volta lo abbiamo sentito proporre nel dibattito in corso nel nostro Paese); ci vuole una sostanziale uniformità strutturale della finanza decentrata rispetto a quella centrale.

Nello Stato, federale o unitario, inoltre, vi sono rapporti tra i settori finanziari e la struttura della spesa inevitabilmente – lo vedremo poi anche con esempi concreti di altri Paesi – è più decentrata rispetto a quella del prelievo, perchè ci sono sempre trasferimenti dagli enti sovraordinati a quelli sottordinati.

Queste sono quindi, sia pure esposte in maniera decisamente sintetica, le indicazioni della teoria economica.

A questo punto bisogna passare ad una seconda domanda: come funziona effettivamente la finanza pubblica negli altri Paesi e se nel concreto le impostazioni sono coerenti o no con le indicazioni della teoria. La risposta a questa domanda è sostanzialmente affermativa perchè la maggior parte dei Paesi, salvo poche eccezioni, funziona proprio come la teoria indica.

Infatti, se si guardano i dati statistici disponibili, emerge che i Paesi a finanza fortemente accentrata, in cui l'autonomia e i compiti locali sono limitati e sono finanziati prevalentemente attraverso trasferimenti del Governo centrale, sono in numero molto limitato e, con l'eccezione ancora adesso dell'Italia – anche se stiamo cambiando rapidamente – e in misura minore della Francia e dell'Australia (quest'ultimo Paese è un caso interessante, perchè formalmente è un vero e proprio Stato federale), si tratta di piccoli paesi, come l'Irlanda o l'Olanda, dove essere accentrati o decentrati non costituisce problema. La grande maggioranza degli altri Stati, federali e non, presenta invece assetti della finanza pubblica molto simili e sostanzialmente decentrati.

La questione allora non è neanche tanto di forma dello Stato, perchè gli Stati federali e non federali, quando si considera l'assetto della finanza, hanno spesso situazioni non troppo differenti. Esistono Stati federali in cui il sistema di prelievo è più accentrato rispetto a quello di Stati unitari con forte vocazione regionalistica: è il caso, ad esempio, dei paesi del Nord-Europa. Quindi ai fini del decentramento si può organizzare il sistema fiscale in maniera efficiente in diversi modi, ma non è questo l'aspetto determinante del federalismo, che è essenzialmente un problema di potere, quindi di carattere istituzionale anche se poi soldi e potere di solito vanno di pari passo. Vorrei sottolineare con forza questo aspetto perchè quando vediamo che uno Stato unitario ha un sistema fiscale e di spesa più decentrato di quello di uno Stato federale, e viceversa, significa che il problema non è lì, o non è solo lì.

Sempre con riferimento alle statistiche, si può rilevare che negli Stati federali la struttura del finanziamento delle spese dei governi regionali fa affidamento prevalentemente su autonome entrate tributarie, che rappresentano tuttavia percentuali comprese tra il 45-50 per cento del totale in un gruppo e il 65-70 per cento del totale in un altro grup-

po. Si tratta di differenze rilevanti, anche se per tutti è sistematico che almeno la metà delle spese è finanziata con entrate tributarie proprie.

CONTE. A quali Stati sta facendo riferimento?

VISCO, *ministro delle finanze*. Parlo degli Stati federali, che sono stati riuniti in due gruppi. Si tratta di statistiche che risalgono al 1992-1993 e potrebbero essere aggiornate. Tuttavia è chiaramente individuabile all'interno degli Stati federali una accentuazione diversa dell'autonomia tributaria, il che significa che la finanza degli enti decentrati fa ampio affidamento sui trasferimenti dei Governi federali, che rappresentano in media tra il 16 e il 40 per cento delle entrate disponibili, nonchè su altre fonti di entrate, comprese anch'esse tra il 15 e il 40 per cento, in sostanziale coerenza con le indicazioni della teoria.

Questo è un punto importante su cui dovremmo riflettere. Se prendiamo ad esempio lo Stato federale per eccellenza, gli Stati Uniti, troviamo che i trasferimenti dal Governo federale agli Stati membri non sono molto elevati, anzi negli ultimi mesi hanno registrato una diminuzione.

Non dissimile appare la struttura dei finanziamenti degli enti locali all'interno degli Stati federali; anche in questo caso le entrate tributarie rappresentano la fonte principale di finanziamento. Tuttavia a livello locale l'incidenza del gettito tributario è relativamente minore mentre più elevata è quella dei trasferimenti, che possono provenire sia dal Governo centrale sia dai governi regionali, nonchè da proventi di altra natura (vendita di beni e servizi, eccetera).

Per quanto riguarda gli Stati non federali, tale caratteristica istituzionale sembra riflettersi marginalmente sulla struttura finanziaria dei loro enti decentrati, che nell'insieme, considerando complessivamente la finanza locale e regionale, salvo le eccezioni minori che ho ricordato prima, non appare particolarmente dissimile a quella degli Stati federali, all'infuori di una lieve maggiore rilevanza dei trasferimenti rispetto alle entrate proprie.

Altra questione importante è verificare il grado di decentramento fiscale nei diversi paesi, quindi quanto del gettito tributario complessivo affluisce ai governi di livello minore. Dai dati statistici si evince che la quota di gettito tributario che va ai governi regionali e locali si colloca mediamente intorno al 30 per cento (su 100 lire di entrate complessive dello Stato solo 30 vanno ai governi regionali e locali). Questa quota a sua volta va ripartita mediamente in un 20 per cento ai governi regionali e in un 10 per cento a province, comuni, contee, distretti e quant'altro. Ciò significa che, contrariamente a quanto molti sembrano ritenere, nei principali paesi a Costituzione federale - Stati Uniti in testa - ben il 70 per cento del gettito complessivo rimane nella disponibilità del Governo centrale. Naturalmente bisogna capire di che si tratta, perchè la metà di questo 70 per cento è costituita da contributi sociali e quindi destinata al finanziamento delle pensioni. Fatta questa precisazione, per la parte strettamente tributaria la distribuzione è circa metà e metà. Anche questo è un dato interessante; se non altro viene fuori che il sistema previ-



denziale in tutti questi paesi è gestito a livello di Stato centrale e non è mai decentrato.

Negli Stati unitari il grado di decentramento è mediamente minore che in quelli federali, anche se in alcuni Stati unitari si arriva a percentuali di decentramento analoghe.

I pochi dati che ho ricordato sono già sufficienti a poggiare su basi solide l'analisi del decentramento fiscale e il dibattito sul federalismo nel nostro Paese. In sostanza, se si vuole restare negli ambiti di un paese unitario, le soluzioni possibili sono quelle già ricordate. Le analisi sembrano in qualche modo escludere dalle soluzioni possibili sia quella municipale spinta (perchè i flussi sono dal centro alla periferia e non viceversa), sia l'idea avanzata talvolta che il gettito tributario dovrebbe prevalentemente restare nella sede dove viene prodotto e solo in parte essere trasferito al centro per finanziare le cosiddette spese generali di funzionamento. Quest'ultimo è un assetto organizzativo che non esiste in nessun paese federale e meno che mai unitario, mentre costituisce il meccanismo di finanziamento tipico delle organizzazioni sovranazionali con compiti limitati e circoscritti, formate volontariamente da Stati sovrani indipendenti: è il caso dell'Onu e della Nato, i cui bilanci sono finanziati mediante il contributo degli Stati membri in una dimensione però molto limitata rispetto al reddito nazionale di ciascuno di essi. All'infuori di questi casi tale sistema di finanziamento non esiste; si può pensare di introdurlo, ma storicamente non esiste.

Ulteriore aspetto di rilievo è vedere come si ripartiscono i gettiti nei paesi federali, che hanno sostanzialmente assetti molto diversi. Abbiamo, per esempio, delle federazioni dove l'autonomia tributaria delle regioni è pressochè inesistente; è il caso della Germania, dove i *länder* sono finanziati mediante compartecipazione al gettito dei tributi erariali riscossi in loco. In sostanza si tratta di trasferimenti, non c'è l'esercizio di un'autonoma potestà impositiva. Il caso opposto, ovviamente, è quello degli Stati Uniti, dove gli Stati hanno autonomie rilevanti. In particolare, nei singoli Stati vengono riscosse e applicate le imposte sui consumi, che in effetti sono molto indicate come imposte locali. Tuttavia questa è un'opzione non praticabile in Italia, vista l'esistenza dell'imposta generale sui consumi - l'Iva - che in qualche modo è sovranazionale; pertanto vi sono vincoli strettissimi, comunitari, che impediscono una soluzione simile a quella americana.

Negli Stati Uniti inoltre, sia a livello statale sia a livello di città sia qualche volta anche a livello più basso, vi è la possibilità di applicare imposte sul reddito: imposte con aliquote molto basse, di pochi punti percentuali, che non superano il 10 per cento e che nel corso del tempo sono di fatto diventate una sorta di sovrimposta rispetto all'imposta federale sul reddito, dal momento che la base imponibile, non fosse altro che per motivi di semplicità, tende a diventare omogenea.

In questi paesi vi è poi sempre una robusta imposta sulle attività produttive, che varia da paese a paese. In Germania vi è l'imposta sul patrimonio delle imprese, che probabilmente sarà abolita dalla riforma che forse sarà fatta nel prossimo anno. Negli Stati Uniti abbiamo un'imposta sulle società, che in alcuni casi prende la forma di imposta sui

profitti e in altri casi quella della nostra Irep. Comunque quello degli Stati Uniti rappresenta un caso di autonomia spinta; naturalmente l'autonomia spinta si riduce via via perchè la concorrenza fiscale porta a una qualche omogeneizzazione di aliquote e di basi imponibili.

Questa è più o meno la situazione. È su questo contesto che noi abbiamo ragionato e abbiamo iniziato un processo che si colloca idealmente in una posizione intermedia fra quella degli Stati Uniti e quella tedesca: maggiore autonomia di quella tedesca, minore autonomia rispetto alla situazione americana, anche per i motivi che ho detto prima, cioè per il fatto che, per esempio, non possiamo delegare agli enti decentrati l'imposizione indiretta.

Abbiamo cominciato ad introdurre un'imposta sulle attività produttive molto importante quanto a gettito e una sovrimposta rispetto all'imposta personale sul reddito. Il processo dovrà continuare collegato a quello del decentramento di funzioni. Quindi si potranno mutuare forme di tipo tedesco, vale a dire partecipazioni al gettito di tributi erariali, in particolare per l'imposta sul valore aggiunto. È stata già attribuita alle regioni una quota dell'imposta sugli olii minerali, che potrebbe trasformarsi in un'imposta autonoma, ovviamente previa riduzione dell'accisa nazionale. Altre imposte possono essere, ancorchè riscosse centralmente, devolute alle regioni quanto a gettito (per esempio, l'imposta sui tabacchi).

Insomma, le possibilità sono notevoli. La strada che è stata scelta è quella di prevedere una possibilità di adeguamento, nel senso che l'imposta regionale sulle attività produttive rimane un cespite importante, ma non sarà l'unico. Anzi è possibile – e a mio modo di vedere dovrebbe essere auspicabile – che a regime quell'imposta possa ridimensionarsi rispetto ad altre fonti di prelievo.

L'ultimo aspetto che andrebbe approfondito è quello della redistribuzione della perequazione. Nel momento in cui si va verso forme di decentramento fiscale è evidente che si procede verso un aumento delle diseguaglianze; anzi, il motivo per cui si introduce il federalismo è proprio questo (poi se non volete chiamarle «diseguaglianze», che fa una brutta impressione, chiamatele «specificità locali»). A quel punto, infatti, le scelte possono essere diverse a livello locale e quindi è bene non uniformare tutto.

Ciò ovviamente crea, soprattutto in un Paese come il nostro, problemi di redistribuzione della perequazione. Ma non solo nel nostro paese, perchè tutti i paesi si trovano nella stessa situazione; da noi è più complicato, perchè lo sviluppo economico è tutto concentrato da una parte, mentre è scarso dall'altra.

Bisogna vedere quindi fino a che punto deve arrivare la perequazione – queste sono scelte politiche – e come deve essere, se verticale o orizzontale, cioè dal Governo centrale verso le regioni (quindi gestita dal Governo centrale) oppure automatica, con uno spostamento di risorse dalle regioni più ricche a quelle più povere. Una ipotesi cui avevo lavorato in passato, prima di avere responsabilità di Governo, è quella di una redistribuzione orizzontale inserita essenzialmente all'interno dell'attribuzione alle regioni di quote dell'imposta sul valore aggiunto, il

che compensava circa la metà delle differenze nei consumi *pro capite* regionali; era quindi una perequazione robusta, ma diversa da quella attuale in cui i trasferimenti sono uguali in ogni occasione.

PRESIDENTE. Ringrazio il ministro Visco per la sua esposizione e do ora la parola al ministro Bassanini.

BASSANINI, *ministro senza portafoglio per la funzione pubblica e gli affari regionali*. Ho poco da aggiungere a quanto ha detto il ministro Visco, perchè la competenza è sua sia dal punto di vista istituzionale, come responsabilità di Governo, sia da quello scientifico, anche se ci sono ovviamente connessioni a tutti note tra la costruzione di un sistema fiscale basato in modo significativo sul principio del federalismo fiscale e la costruzione di un ordinamento istituzionale che va verso il modello federale.

Dico che va verso il modello federale per una ragione a tutti nota: la scelta definitiva del modello federale spetta, su proposta della Commissione bicamerale per le riforme istituzionali, al processo di revisione costituzionale ormai avviato. In base ai progetti di riforma costituzionale presentati dalla grandissima maggioranza dei Gruppi parlamentari, è presumibile che questo sia uno sbocco possibile del lavoro iniziato; solo in sede di riforma costituzionale, però, potranno essere delineati il quadro di tutti gli istituti fondamentali e il sistema delle garanzie della nuova forma dello Stato.

Tuttavia, già le riforme del sistema delle amministrazioni pubbliche e la redistribuzione dei poteri amministrativi e di governo che il Parlamento ha deliberato – e che sono stati tradotti nella legge delega del 15 marzo 1997, n. 59, pubblicata ieri in un supplemento della *Gazzetta Ufficiale* – delineano il quadro di un sistema che si va riorganizzando su un modello che assume molti connotati di quello federale, sia pure – per ora – sul terreno della distribuzione dei compiti, dei poteri e delle funzioni. È proprio questo terreno quello decisivo per una correlazione con la riforma del sistema fiscale.

Come il ministro Visco ha già sottolineato, tale riforma dovrà essere correlata anche nei tempi alla redistribuzione di compiti e di funzioni. La legge delega per la riforma dell'amministrazione e per il conferimento di funzioni a regioni e ad enti locali entrerà in vigore il 1° aprile e, in base ad essa, il Parlamento ha stabilito un termine di nove mesi – quindi al 31 dicembre di quest'anno – per la definizione della mappa, della «carta geografica» della nuova distribuzione di poteri e di funzioni, a cui seguirà una graduale operazione di trasferimento concreto di funzioni, di uffici e di personale, che verrà scaglionata in tre anni.

È chiaro che anche il meccanismo di attuazione del processo di redistribuzione delle risorse dovrà essere adeguatamente flessibile in modo da potersi realizzare per tappe, in parallelo con la redistribuzione di compiti, di funzioni (che aumenteranno in misura consistente), ma anche di oneri finanziari per regioni ed enti locali.

Sapete pure, dal momento che lo ha deciso il Senato con un ordine del giorno proposto dai Capigruppo e approvato dall'Aula, che il primo

gruppo di decreti delegati che deve disegnare la nuova mappa delle funzioni non potrà essere definito prima del 10 luglio, in modo che le scelte siano correlate a quelle che, a livello costituzionale più alto, la Commissione bicamerale avrà assunto entro il 30 giugno, come prevede la legge costituzionale istitutiva. Nella seconda metà di quest'anno saremo quindi in grado – Governo e Parlamento – di prevedere, anche in correlazione con le riforme costituzionali *in itinere*, la nuova distribuzione dei poteri, dei compiti e delle funzioni tramite la definizione dei decreti delegati citati.

L'aver definito opportunamente la necessità di raccordo con la Bicamerale rende forse troppo breve la fase di ulteriore definizione che richiede, poi, un dialogo tra Governo e Parlamento. Dovremmo valutare, quindi, se il termine del 31 dicembre sia sufficiente a consentire questo dialogo tra Parlamento, Commissione bicamerale a questo fine istituita e Governo, o se sia opportuno, eventualmente, differire tale termine; in ogni caso si tratterebbe solo di un allungamento di un paio di mesi, per cui la valutazione è rimessa al Parlamento.

Questa è la prima considerazione che mi premeva fare, perchè abbiamo già una parte degli strumenti necessari ad attuare una riorganizzazione complessiva del nostro sistema istituzionale ed amministrativo secondo il principio di sussidiarietà. A maggior ragione diventano rilevanti le considerazioni del Ministro delle finanze in ordine ad un riassetto, che in buona parte sta nelle deleghe conferite al Governo, coerente con il nuovo disegno istituzionale ed amministrativo. Peraltro, in coerenza con quanto sottolineato dal ministro Visco e con le indicazioni sia della teoria economica, attinenti al federalismo fiscale, sia della scienza dell'amministrazione e della organizzazione pubblica, per quanto riguarda il sistema istituzionale ed amministrativo, che ha una sua grande prevalenza, si sottolinea come la crescente complessità delle società contemporanee richieda una riorganizzazione dei pubblici poteri sempre più basata sul principio di sussidiarietà, in modo da evitare la congestione di compiti e di funzioni nel centro del sistema, ovunque lo vogliamo collocare (a Roma piuttosto che a Bruxelles). Richiede, invece, una più accentuata divisione del lavoro e delle responsabilità tra i diversi livelli istituzionali che consenta di gestire, amministrare ed organizzare al livello più vicino ai cittadini.

La seconda considerazione che vorrei aggiungere all'introduzione del ministro Visco è che concordo con lui nel ritenere che la forma dello Stato non ha un'incidenza diretta sulla struttura del sistema fiscale; come il Ministro sottolineava, vi sono Stati che seguono ancora un modello istituzionale accentrato, nel quale però il decentramento dell'autonomia tributaria e finanziaria agli enti regionali e locali è molto consistente.

Ho più dubbi sul reciproco; anche se c'è il caso australiano – che meriterebbe di essere valutato nelle sue particolarità e di essere eventualmente ricondotto nella categoria delle eccezioni – personalmente ho molti dubbi che si possa costruire un forma di Stato di tipo federale, o comunque che preveda un accentuato riconoscimento delle autonomie locali e regionali, senza una coerente organizzazione del sistema fiscale

che faccia leva su una quota rilevante di autonomia tributaria e impositiva (vedremo poi in concreto quanto).

In altri termini, il principio di sussidiarietà non può non avere una coerente traduzione anche sul terreno della provvista delle risorse, anche perchè questo attiva il circuito della responsabilità tra prelievo e spesa che è fondamentale – lo sottolineava anche il ministro Visco – nel funzionamento di un sistema democratico, di pluralismo istituzionale, di articolazione del sistema istituzionale secondo il principio della sussidiarietà.

Se è vero che potremmo riorganizzare il sistema fiscale accogliendo tra i principi fondamentali il federalismo fiscale anche senza fare la scelta di un modello istituzionale federale, è vero però anche che una volta che abbiamo fatto questa scelta – e in qualche misura il Parlamento l'ha ormai fatta – non possiamo non organizzare il sistema fiscale dando rilievo al federalismo tra i suoi principi fondamentali ispiratori. Sottolineo al riguardo che la legge delega n. 59 di riforma dell'amministrazione dello Stato ha stabilito che alla redistribuzione delle funzioni, dei compiti e dei poteri segue una corrispondente coerente redistribuzione di risorse, ma quale questa debba essere non è detto perchè deriva dalle scelte che il Parlamento ha fatto con la delega al Governo in materia di riordinamento e riorganizzazione del sistema fiscale. Però il principio è chiaramente stabilito ed è di coerenza inevitabile tra le due riforme.

Una ulteriore riflessione che vorrei sottoporre al Comitato – che in qualche misura è anche un invito, un sommesso suggerimento per il lavoro molto importante che vi accingete a fare anche attraverso sopralluoghi e verifiche delle esperienze straniere – è che credo utile approfondire lo studio dell'organizzazione del sistema del federalismo fiscale in altri Paesi. Le cifre fondamentali – le dava prima il Ministro delle finanze – indicano alcuni indirizzi di fondo. Tuttavia, una cosa è notare che le entrate tributarie autonome coprono, a seconda dei casi, la metà o poco meno della metà delle entrate delle istituzioni regionali o tra il 65-70 per cento, altra cosa è se le altre entrate derivano da trasferimenti e da vendita di beni o servizi o da altre fonti di entrata. Questo punto non è irrilevante perchè, se la quota dei trasferimenti della federazione o dello Stato centrale è la metà, l'incidenza dei trasferimenti è molto consistente; se invece i trasferimenti sono solo una parte percentuale e magari in qualche caso – come tende ad essere negli Stati Uniti in tempi recenti – una parte minore, allora è evidente che l'incidenza dei trasferimenti è limitata e tende a compensare gli effetti di traboccamento di cui parlava il ministro Visco e a realizzare obiettivi di perequazione.

Questa è una delle questioni da approfondire e credo lo sia ancora di più riguardo la finanza degli enti locali di molti paesi nella quale la vendita di beni e servizi ha normalmente un rilievo piuttosto sostanziale accanto alle forme di autonomia tributaria e, evidentemente, ai trasferimenti. Bisogna ristabilire con attenzione il rapporto tra le tre voci, non soltanto tra le entrate derivanti dall'autonomia tributaria e le altre entrate.

Sempre con riferimento a questa indagine, penso sia utile – non rientra direttamente nelle competenze del Ministro per gli affari regionali, ma potremmo cercare anche noi di raccogliere dati in proposito – verificare quanto della finanza di trasferimento negli altri paesi, in particolare in quelli che adottano un modello federale, è direttamente ed esclusivamente finalizzata ad obiettivi di perequazione, e quindi in quale misura la finanza derivata viene organizzata secondo criteri che tendono a quella che i tedeschi chiamano la realizzazione delle politiche di coesione tra le diverse regioni del paese e che noi normalmente chiamiamo solidarietà o perequazione. È evidentemente molto diverso il ruolo e il significato nella finanza derivata dei meccanismi di trasferimento a seconda che sia maggiore o minore la quota che viene parametrata su finalità di perequazione e di equilibrio.

Sotto questo punto di vista è vero che un sistema di tipo federale può aumentare le diseguaglianze. Un sistema di questo tipo tende comunque a valorizzare l'autonomia, la responsabilità e una qualche forma di competizione tra il Governo e le istituzioni democratiche sul territorio. Una finalizzazione più significativa della quota di risorse finanziarie che deriva dai trasferimenti a finalità di perequazione può riequilibrare in maniera consistente il rischio che si provochi una accentuazione non opportuna e non voluta delle diseguaglianze e delle sperequazioni tra le varie parti del paese.

Una affermazione, naturalmente insostenibile nella sua assolutezza e che verrebbe giustamente criticata dalla teoria economica e dal Ministro delle finanze: se, in astratto, tutti i trasferimenti fossero esclusivamente finalizzati e parametrati a finalità di perequazione – per cui la regione, e ovviamente i relativi enti locali, che in base ai parametri che si decidono di adottare ha la posizione più favorita non riceve una lira di trasferimenti – anche un sistema finanziario con una quota ridotta di trasferimenti sul totale delle risorse potrebbe ottenere risultati di perequazione e di redistribuzione molto significativi.

Infine vorrei sottolineare che anche noi con la legge n. 59 abbiamo fatto la scelta, di cui parlava prima il Ministro delle finanze, di mantenere al sistema previdenziale una costruzione e una dimensione nazionali. Quindi, da questo punto di vista, siamo allineati con il modello degli Stati federali; e non vi sono molte difficoltà nel connotare nelle linee generali la scelta che potremmo fare sul sistema di federalismo fiscale, collocandola tra il sistema tedesco e quello degli Stati Uniti. In entrambi, infatti, una quota consistente di risorse è destinata al sistema previdenziale come sistema nazionale; naturalmente ciò incide nel valutare le percentuali di risorse che sono destinate alle istituzioni regionali e locali rispetto a quelle destinate alle istituzioni centrali, nazionali, federali.

L'ultima riflessione che vorrei sottoporvi per il vostro lavoro è, credo, la più intrigante, per così dire. In realtà, quando parliamo di federalismo abbiamo di fronte diversi tipi di federalismo. Con la legge n. 59 il Parlamento ha cominciato a fare una scelta, che dovrà essere tuttavia definitivamente compiuta dalla Commissione bicamerale e dal Parlamento: la scelta è quella di un modello di federalismo che tenga conto in modo rilevante della storia e della tradizione del nostro Paese, nel

quale un ruolo molto consistente hanno le autonomie comunali. La riforma federale ovviamente non può bypassare le regioni, che sono istituzioni fondamentali sul territorio. Ma la scelta che sinora si è fatta è di distinguere in maniera il più possibile rigorosa rispetto al ruolo degli enti locali un ruolo delle regioni come istituzioni che hanno essenzialmente un compito di legislazione, di programmazione, di coordinamento, di promozione, di sostegno, eccezionalmente di amministrazione diretta e di gestione di interventi e servizi; eccezionalmente nel senso che tale compito dovrebbe essere limitato a quelle attività che non richiedono la presenza di strutture amministrative e organizzative articolate sul territorio regionale. In altre parole, la scelta effettuata dal Parlamento con la legge n. 59 – e che mi sembra prevalente anche nei disegni di riforma costituzionale presentati dai vari Gruppi parlamentari – prevede un federalismo fortemente articolato, che applica cioè il principio di sussidiarietà anche a regioni ed enti locali, comuni in primo luogo.

Questo tipo di federalismo richiede riflessioni anche per quanto riguarda l'organizzazione del sistema fiscale. Non penso infatti che quel modello – credo che nessuno abbia in mente una soluzione del genere – possa essere compatibile con un meccanismo in cui sostanzialmente tutte le risorse necessarie per il finanziamento delle attività, dei compiti e delle funzioni delle istituzioni regionali e locali viene conferito alle regioni e poi redistribuito da queste in direzione degli enti locali. È necessaria insomma una quota di autonomia finanziaria degli enti locali di consistenza significativa, tale da attivare anche sotto questo profilo il principio di responsabilità tra prelievo e spesa, nonché il raccordo tra federalismo istituzionale e amministrativo e federalismo fiscale.

Naturalmente una soluzione di questo genere è meno semplice, richiede meccanismi più sofisticati, probabilmente richiede (anche in questo caso) alcuni ragionevoli compromessi e mediazioni. Il problema tuttavia si pone, e si pone già oggi. Vorrei invitarvi, per esempio, ad una riflessione su quanto sta accadendo per il finanziamento del trasporto locale. In questo settore si sono create situazioni di tensione e di conflitto fra amministrazioni locali e istituzioni regionali. Nel momento in cui abbiamo completamente regionalizzato il finanziamento dei servizi di trasporto locale abbiamo eliminato i vincoli di destinazione del fondo trasporti, secondo una logica istituzionalmente corretta, ma non abbiamo previsto alcuna garanzia nei rapporti finanziari tra regioni ed enti locali, i quali ultimi sopportano direttamente – almeno in una prima fase – l'onere dei disavanzi delle aziende di trasporto locale.

È un caso che merita qualche riflessione, anche se non può e non deve essere generalizzato. Merita qualche riflessione perchè ci impegna a considerare quale dovrà essere – questione, mi pare, non ancora definita in maniera soddisfacente – la distribuzione degli strumenti di provvista delle risorse, di finanziamento tra regioni ed enti locali, anche in relazione agli effettivi oneri che agli uni e agli altri derivano dalla redistribuzione di poteri, di compiti e di funzioni che è in corso di realizzazione sulla base delle leggi appena approvate e della riforma costituzionale in corso di elaborazione.

Ringrazio ed assicuro, per quanto mi riguarda, che seguirò con molta attenzione ed interesse il lavoro che svolgerà questo Comitato che, a mio giudizio, sarà di grande utilità non solo per il Parlamento ma anche per il Governo; se non fossi impegnato in altre questioni, mi piacerebbe partecipare anche al vostro lavoro di ricerca e di elaborazione.

Devo dire adesso che, avendo passato tutta la giornata di ieri a Londra per una serie di incontri con il mio omologo – ancora per qualche settimana – del Governo inglese, ho notato anche tra le istituzioni finanziarie un grandissimo interesse per le riforme che in parte abbiamo approvato e per quelle che stiamo portando avanti, un'informazione molto superiore a quanto potessi pensare e la convinzione che il nostro paese potrebbe recuperare margini di convenienza e di investimento se riuscisse a realizzare le riforme istituzionali, amministrative e fiscali necessarie a dare un assetto più moderno e più interessante per gli investitori stranieri.

Aggiungo che l'aver costituito un Comitato paritetico delle due Commissioni finanze di Camera e Senato è, a mio giudizio, una scelta di grande interesse, una anticipazione – spero – di una regola che la Bicamerale proporrà per il funzionamento del Parlamento (a tale riguardo possiamo rifarci all'esempio del Congresso americano per la trattazione di molte questioni di interesse comune sia della Camera che del Senato). Quindi, anche sotto questo profilo, tale iniziativa si prospetta come un interessante insegnamento da utilizzare in futuro.

PRESIDENTE. Voglio ringraziare i ministri Bassanini e Visco per l'introduzione che hanno fatto, che, a mio modo di vedere, costituisce già un patrimonio di riflessione, di elaborazione e di proposta per il nostro lavoro e che ci consente di avviare – mi permetto di dire – molto positivamente il nostro impegno.

Per quanto riguarda le ultime cose dette dal ministro Bassanini, vorrei far presente che il presidente Benvenuto ed io abbiamo ritenuto che l'istituzione di un Comitato paritetico fosse il metodo migliore per affrontare in termini di serietà, di rigore e di ricognizione sul campo i problemi posti da una grandissima riforma, quella del federalismo fiscale, che vede impegnati, come sappiamo, il Governo e il Parlamento.

Ritengo che questo debba essere un metodo da seguire per affrontare le grandi riforme di interesse generale per il nostro Paese, nonché quelle economiche e sociali. Mi auguro che tale metodo possa fornire dei risultati positivi nell'interesse dell'intero Paese e non di questa o di quella parte politica e parlamentare.

Credo che per il nostro lavoro impegnativo, oltre che assai complicato, dovremmo chiedere nuovamente ai ministri Visco e Bassanini di offrirci nel corso dei prossimi mesi – se lo ritengono opportuno – dei suggerimenti e delle proposte. Non escluderei ad un certo momento del nostro impegno, concluse le ricognizioni sul campo ed effettuate le audizioni, la possibilità di vedere nuovamente i Ministri, ma questa volta per informare il Governo sui risultati del nostro lavoro. Magari in quella sede, prima di trarre le conclusioni, si potrà svolgere un vero e proprio



dibattito – oggi facciamo solo una audizione – con i due Ministri, in modo tale da poter poi concludere il lavoro del Comitato paritetico con un ulteriore e definitivo contributo del Governo ed, ovviamente, dei singoli parlamentari.

POLIDORO. Tenuto conto delle forti diseguaglianze presenti nel nostro Paese, cui hanno fatto riferimento i due Ministri, della ormai avviata riforma del decentramento delle competenze e dei poteri, da portare a termine entro l'anno attraverso i processi ricordati, e data l'ineluttabilità dell'organizzazione decentrata, regionalizzata e federalista del sistema fiscale, vorrei convincermi ancora di più – non so se il Governo sia completamente convinto – del parallelismo necessario tra il decentramento istituzionale, e quindi dei poteri, e l'organizzazione federale della fiscalità.

### **Presidenza del vice presidente REPETTO**

(Segue POLIDORO). Per le condizioni così diseguali che suscitano qualche preoccupazione, nei discorsi sentiti e nei ragionamenti fatti, per la difficoltà di far collimare le due riforme, forse sarebbe necessario o più utile ed opportuno passare attraverso una fase di sperimentazione del decentramento dei poteri e delle competenze; poi, in una fase a medio termine o comunque da definire, si potrebbe applicare questa seconda rivoluzione sulla fiscalità, tenuto conto che vari modelli al mondo – come ci avete riferito – consentirebbero questa duplice fase.

BENVENUTO. Come hanno fatto i miei colleghi, anch'io ringrazio i ministri Visco e Bassanini. Voglio fare due considerazioni, la prima delle quali per il ministro Visco.

Ho apprezzato molto la relazione di stamane nonché l'audizione – che si è svolta in Senato giovedì scorso – sullo stato di attuazione dell'Irep. Trovo importanti ed anche convincenti molte indicazioni scaturite in quella sede e stamane ricordate; ho però una preoccupazione riferita ad un problema di attualità. L'Irep ha una grande importanza per il federalismo e per il lavoro del nostro Comitato paritetico. La mia preoccupazione riguarda i provvedimenti, di cui si parla, relativi alla manovra che il Governo si appresta a varare; mi riferisco in particolare alle questioni che deriverebbero dall'applicazione dell'Irep e dall'intervento che si preannuncia sul trattamento di fine rapporto.

Ne parlo per richiamare la dovuta attenzione da parte del ministro Visco e dei rappresentanti del Governo su tale questione. È vero che non bisogna lasciarsi la testa prima di rompersela, però è altrettanto vero che è meglio mettersi il casco se si vuole evitare che si rompa.

Se la misura relativa al trattamento di fine rapporto ha le caratteristiche che leggiamo nelle anticipazioni dei giornali, le preoccupazioni della Confindustria, le preoccupazioni crescenti delle organizzazioni sin-

dacali, le preoccupazioni che venivano stamane sollevate, per esempio, dal professor Spaventa hanno fondamento perchè finiscono per rappresentare un elemento di contraddizione con l'attuazione dell'Irep, introducendo ampi punti interrogativi rispetto alle iniziative che sono in campo sulla previdenza integrativa, i fondi pensione e rispetto la questione relativa all'incidenza che una manovra sul Tfr, come quella che viene preannunciata, verrebbe ad avere praticamente sulle aziende, soprattutto su quelle con più occupati.

La prima visita del Comitato paritetico è in Veneto; immagino quali problemi potrebbero sorgere se dovesse essere presa una misura contraddittoria con quanto giustamente si sta facendo nel campo della semplificazione e del federalismo fiscale.

La seconda osservazione è rivolta al ministro Bassanini. Condivido l'opera di raccordo con la Commissione bicamerale; trovo molto importanti le misure che la Bicamerale sta discutendo per riorganizzare ed aggiornare i compiti del Tar, del Consiglio di Stato e della Corte dei conti, decisioni che sono legate ai cosiddetti «provvedimenti Bassanini». Tutto questo incide fortemente in materia di riorganizzazione non solo del federalismo fiscale ma dell'amministrazione pubblica perchè sappiamo tutti per esperienza come i tempi, qualche volta biblici, del controllo della Corte dei conti e del Consiglio di Stato finiscano per influenzare un necessario processo di snellimento e di decentramento sul territorio. Ho presente il problema delle molte deleghe non attuate per quanto riguarda la riforma del sistema pensionistico e in particolare la terribile vicenda dell'attuazione del regolamento per i fondi pensione proprio per questo andirivieni di pareri.

Da questo punto di vista vorrei una rassicurazione, che venisse prestata attenzione non solo ai poteri, alla riorganizzazione, alle competenze del Consiglio di Stato e della Corte dei conti, ma anche al modo in cui coniugare le misure nel campo del federalismo, non solo fiscale (misure giuste, che condivido), con l'attività delle altre autorità che operano nel nostro paese. Ne abbiamo sempre di più: è importante che ci siano, ma è importante ricordare i loro interventi con quelle che poi saranno le competenze e gli ambiti di decisione.

In particolare mi riferisco all'attività dell'Aipa, l'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione, che è fondamentale per la parte fiscale e per l'amministrazione pubblica, sottolineando due aspetti. In primo luogo il controllo, che non può essere dominato dall'ossessione dei prezzi, ma deve rispettare anche qualità e norme contrattuali. Abbiamo letto sui giornali – perchè il fisco fa sempre notizia – la vicenda dell'azienda che lavorava in Albania e praticamente acquisiva i dati catastali. Ma il problema del fisco è limitato perchè l'Aipa dovrebbe richiedere – non so quali debbano essere concretamente gli interventi – un rapporto qualità-prezzo, ma anche un controllo affinché siano rispettate le regole dal punto di vista contrattuale. Potrei fornire al Ministro l'elenco di numerose aziende italiane che lavorano all'estero e che non rispettano le norme contrattuali; non ci sono controlli per verificare che vengano rispettate. Fondamentale è quindi che ci sia anche un controllo quando si stipulano i contratti.

In secondo luogo l'Aipa ha tempi di decisione infiniti: i meccanismi di decisione sono troppo lunghi. Bisogna definire i tempi entro cui devono essere espressi i pareri e credo che questa sia un'innovazione importante anche per la Commissione bicamerale che dovrà esprimere il parere sullo strumento delle deleghe. È importante che ci sia una norma che dica: «Bisogna dare il parere entro...Se non è espresso entro il dato giorno, è come se fosse stato espresso». Sollevo tali questioni con riguardo all'Aipa, per esempio, solo perchè abbiamo sperimentato di recente al Ministero delle finanze le lungaggini che finiscono poi per impedire e di fatto sabotare ogni giusto processo di riorganizzazione dal punto di vista del decentramento, della funzionalità e della necessità di decidere in tempo reale.

PRESIDENTE. Onorevoli colleghi, vi inviterei ad una maggiore concisione anche perchè sarebbe opportuno rimandare il dibattito a tempi più consoni, dopo aver ascoltato le risposte dei Ministri.

CONTE. Signor Presidente, da alcune affermazioni dei ministri Visco e Bassanini ho avuto l'impressione che l'idea di un trasferimento secondo il principio della sussidiarietà viene asservita al concetto di Stato centralista.

Se facciamo riferimento agli esempi stranieri vediamo bene che, ad esempio, in Germania esistono delle imposte locali nei *länder* e nei comuni e che negli Stati Uniti, premesso che il prelievo fatto nel limite del 65-70 per cento esiste e viene utilizzato in gran parte per quello che è l'«*infrastate*», esistono fortissime differenze tra uno Stato e l'altro e all'interno degli stessi Stati – faccio l'esempio della Pennsylvania e del North Carolina – esistono norme regolamentari di carattere fiscale estremamente diverse, perchè vige il principio della concorrenza, cioè i singoli Stati cercano di attirare le società e quindi si mettono in competizione anche sotto il profilo della fiscalità. Questo è importante perchè non possiamo pensare ad un sistema di perequazione addossandolo allo Stato centrale che determina come suddividere le entrate che vengono incassate. Oltretutto, se si trasferisce l'attuale sistema fiscale a livello locale o regionale, si corre il rischio di avere regioni sempre più ricche e regioni sempre più povere. Sembra evidente allora la necessità di delegare anche alle regioni una potestà impositiva fiscale perchè si metterebbero in moto dei meccanismi di concorrenza che potrebbero compensare in qualche modo la differenza sotto il profilo del prelievo.

Mi lascia perplesso l'idea che non si possa incidere di più sulle accise e sull'Iva. È vero che l'Iva è un'imposta sovranaazionale; non dico nemmeno che bisognerebbe ritornare all'imposta sul consumo, però in tanti Stati esteri esistono prelievi governativi e prelievi determinati dall'imposizione fiscale locale nello stesso momento in cui si fanno consumi.

L'effetto di traboccamento del quale si è parlato è vero anche al contrario. Si è portato l'esempio dell'aumento del costo della benzina in alcune regioni, che potrebbe portare il consumatore a fare benzina nella regione vicina, dove l'aumento non c'è stato. Credo che noi dovremmo

verificare meglio all'interno delle norme anche quanto viene destinato per effetti perequativi. Facendo una verifica sullo stato dei sistemi fiscali degli altri paesi potremo avere interessanti valutazioni; però vorrei capire bene se, in questa fase in cui si parla dell'applicazione del principio di sussidiarietà e di delegare anche alle regioni la capacità normativa, il Governo intende delegare anche una capacità impositiva indipendente dalla legislazione nazionale.

SARTORI. Desidero porre tre domande. Anzitutto quale sarà il rapporto tra l'avvio e il compimento del nuovo sistema di federalismo fiscale e il debito pubblico dello Stato centrale. Credo che questo sia un problema molto importante da affrontare e analizzare, in quanto nell'arco di quattro o cinque anni – mi auguro – il nostro Paese sarà in grado di rientrare completamente dall'attuale debito pubblico.

La seconda questione riguarda il rapporto, almeno in via teorica – come è stato finora affrontato giustamente – fra l'amministrazione finanziaria, che oggi presenta caratteristiche esclusivamente centralistiche, e il resto delle autonomie, in modo particolare le regioni e gli enti locali. I comuni, ad esempio, ai quali è riconosciuta una capacità impositiva relativamente all'Ici, non sono in grado di avere alcun rapporto funzionale, per esempio con il catasto.

L'ultima questione riguarda il rapporto tra federalismo fiscale e riforma istituzionale. Non so se siano state valutate sufficientemente, ma per me le ripercussioni funzionali delle decisioni in rapporto all'attuale situazione delle autonomie rappresentano una preoccupazione molto seria. Sia le regioni che gli enti locali, infatti, subiscono una rigidità operativa che non può essere cambiata dagli organi di Governo, nè dagli enti locali, nè dalle regioni per la gestione del personale, la gestione delle opere pubbliche, l'accesso a nuove tecnologie strumentali, anche per rendere il comune più competitivo non rispetto al comune che gli sta vicino, quanto piuttosto in termini di managerialità dell'ente locale che, attesa l'attuale legislazione, è veramente carente. Andiamo verso forme di decentramento e di dislocazione di poteri, ma un decreto del Presidente della Repubblica dello scorso mese di febbraio impone agli enti locali una selezione pubblica anche per il personale a tempo parziale. Queste sono le cose che forse bisognerebbe tenere presenti.

LEONE. Molto sommessamente, mi sembra che in base all'articolo della legge «collegata» non si possa dire che siamo in una situazione di federalismo fiscale: è piuttosto un decentramento limitato. Ciò si evince non solo da quanto ha fatto rilevare il collega Conte, ma anche dalla considerazione che non si può pensare ad una forma di federalismo nel momento in cui un'autonomia vera e propria degli enti territoriali non esiste e quando non si può incidere sulla base imponibile ed è riconosciuta solo la possibilità di intervenire sulle aliquote, il che può sembrare addirittura uno spostamento di responsabilità dal potere centrale a quello decentrato, addossando a quest'ultimo la colpa di un aumento o di una diminuzione delle aliquote nei confronti dei cittadini.

Peraltro, non si può parlare di decentramento quando, a fini di redistribuzione, si aumenta – per esempio per la benzina – la quota imposta dalle regioni, che tuttavia confluisce nelle casse del Ministero del tesoro e che deve essere messa in bilancio in via provvisoria. Non si può parlare di decentramento quando la redistribuzione delle risorse ha i tempi attuali, tempi che ritengo rimarranno lunghi, il che dà luogo ovviamente a disavanzi. Sono elementi che mi lasciano un po' perplessi addirittura in relazione alla qualificazione di federalismo. Si tratta in sostanza di un decentramento, un decentramento – ritengo io – piuttosto limitato.

VISCO, *ministro delle finanze*. Il senatore Polidoro poneva alcune questioni sulla situazione attuale del nostro Paese e sul grado di disuguaglianza economica che vi è in Italia, che – osserva – è maggiore che altrove. Domanda inoltre se vi è difficoltà nel procedere ad un percorso di decentramento.

Penso che non vi siano problemi non risolubili dal punto di vista economico-finanziario e ribadisco che si possono immaginare più sistemi federali, dal punto di vista fiscale, secondo le preferenze di ognuno. In tale contesto si può gestire anche il problema delle disuguaglianze. Naturalmente dobbiamo capire che se vogliamo introdurre un decentramento di tipo federale, dobbiamo dare alla gente capacità di decisione e quindi valorizzare nello stesso tempo gli elementi di differenza. Non dobbiamo avere paura allora se dalle differenze vengono fuori anche differenze economiche; non dobbiamo per forza identificare la diversità con la disuguaglianza, anche perchè in questo modo si può stimolare la crescita di nuove energie economiche.

Si tratta di un dibattito che va avanti da 145 anni o giù di lì, e forse anche da prima, in Italia. Ci si chiedeva che Stato si dovesse fare, uno Stato unitario o uno Stato federale; dopo che si decise per lo Stato unitario si discuteva ancora se decentrare o no. Se si vanno a riguardare i dibattiti di quell'epoca si trovano puntualmente le medesime questioni. I meridionalisti esortavano a non decentrare perchè quelle popolazioni non erano in grado di amministrarsi, mentre le regioni del Nord, che non avevano solo il problema dell'uguaglianza e della disuguaglianza ma qualcosa di più sottile, e per certi versi inquietante, erano abituate da secoli alla democrazia, all'articolazione dei comuni, al dibattito, all'organizzazione delle professioni e alla libertà economica. Il Sud ha avuto sempre una gestione autoritaria, gerarchica ed imperiale.

Stiamo quindi attenti, oggi che per fortuna c'è una convinzione generale a favore del decentramento, a non farci frenare da queste vere e proprie paure – poi dirò qualcosa in relazione anche ad altri interventi – e ad immaginare di poter fare del federalismo prescindendo dalla realtà.

È evidente che ci possono essere poteri surrogatori, di sostegno laddove non si arriva, ma l'unico modo per imparare a nuotare è entrare in acqua. Certo, quando si cambia la Costituzione è difficile sperimentare ( il ministro Bassanini ci fornirà al riguardo una migliore spiegazione); sicuramente, però, se non funziona si deve intervenire.

Per quanto riguarda la redistribuzione, questa avviene in tutti i paesi, federali o no, dove ci sono problemi regionali; dal mio punto di vista è opportuno procedere nella maniera meno centralista possibile, quindi in senso più orizzontale che verticale. Con queste considerazioni penso di aver già anticipato qualcosa relativamente alle altre domande che mi sono state rivolte.

La domanda dell'onorevole Benvenuto mi sembra non sia del tutto attinente con la questione. Devo dire che non sono in grado di parlare della manovra, perchè questo è un argomento ancora in discussione e in elaborazione all'interno del Governo. Personalmente in questi mesi ho imparato ad evitare di leggere i giornali, perchè da tali mezzi di informazione viene fuori una realtà del tutto virtuale: a mio giudizio occorre aspettare, vedere cosa verrà deciso e, quindi, successivamente ragionare.

Nello stesso tempo, poi, non mi è del tutto chiaro l'elemento di contraddizione tra l'Irep ed eventuali interventi sul trattamento di fine rapporto (Tfr); magari, onorevole Benvenuto, ne parleremo successivamente in modo riservato. Devo però fare a tale proposito due considerazioni.

La prima considerazione è che dobbiamo stare molto attenti, maggioranza ed opposizione, su un punto: abbiamo fatto degli sforzi finanziari molto seri per ottenere i risultati che alla fine abbiamo ottenuto; se procedessimo ad una rivisitazione proprio nel momento in cui si tratta di fare l'ultimo passo, saremmo dei pazzi, dei suicidi. È chiaro che quanto più si avvicina la meta tanto più è faticoso proseguire, quindi tanto maggiori saranno le resistenze e le strumentalizzazioni di ogni tipo. Nello stesso tempo, però, dobbiamo assolutamente mantenere quello che abbiamo conquistato, cioè un fortissimo risparmio di spesa pubblica dovuto ad una riduzione dei tassi di interesse. Questo è il motivo per il quale è opportuno fare una correzione della manovra, appena si avranno i dati, e mantenere un certo equilibrio.

Vorrei ricordare che con ogni probabilità di trattamento di fine rapporto non si sarebbe mai parlato se l'opposizione non avesse proposto un intervento di dimensioni maggiori a quello che poi abbiamo adottato.

CONTE. Questa è una interpretazione personale.

VISCO, *ministro delle finanze*. Mi scusi, onorevole Conte, ora risponderò alla sua domanda e a quella dell'onorevole Leone.

Vedo che si è voluto inserire un elemento politico in una indagine conoscitiva, elemento basato - dato che non posso immaginare altro - su una qualche incomprensione o forse su un pregiudizio.

Tutto quello che abbiamo detto il collega Bassanini ed io - che è quello che sta facendo il Governo - dimostra che stiamo andando verso un assetto tutt'altro che centralista, nella maniera più assoluta. Quello che mi sgomenta un po' è che si continuano a dare delle interpretazioni a proposito delle cose che si fanno; noi dovevamo scegliere tra diversi sistemi: la cosa più semplice era

prendere come esempio il sistema tedesco, che è centralista, ma non l'abbiamo fatto.

BASSANINI, *ministro senza portafoglio per la funzione pubblica e gli affari regionali*. Anche se si chiama federale.

LEONE. Uno Stato federale è un conto, ma noi stiamo parlando di federalismo fiscale.

VISCO, *ministro delle finanze*. Mi scusi onorevole, ma anch'io ho qualche cognizione al riguardo.

Ha ragione il ministro Bassanini quando dice che i paesi federali hanno sistemi fiscali che corrispondono; non a caso si dice che l'Australia è una eccezione, comprensibile dal momento che è tutta un deserto escluse poche zone. Quello tedesco è un modello di fiscalità che non abbiamo adottato, perchè noi siamo andati verso un sistema molto più decentrato (poi spiegherò meglio di cosa si tratta).

Devo anche aggiungere che negli Stati Uniti d'America la spesa pubblica federale non è destinata tanto al *welfare* – so che il *welfare* è impopolare in questo periodo nel mondo – quanto alla difesa. È l'idea dello Stato. La storia degli Stati Uniti è stata progressivamente quella di un trasferimento sistematico di poteri dalla periferia al centro, un trasferimento massiccio, tanto che attualmente c'è una qualche tendenza a ritornare indietro. Partendo dalla situazione degli Stati sovrani indipendenti che facevano ognuno quello che voleva anche in termini fiscali, unificando il sistema e sovrapponendo un sistema fiscale federale ai sistemi statali, si è determinata una certa concorrenza fiscale. Il risultato oggi è una difformità apparente e una uniformità sostanziale, se così mi posso esprimere. C'è una differenza tra le normative che, però, è limitata e si riduce, soprattutto per quanto riguarda le aliquote, proprio perchè la concorrenza fiscale ha fatto sì che le imposte statali funzionino come un'addizionale, come una sovrimposta rispetto a quelle federali. In particolare per la tassazione delle imprese, dato che è costoso avere per ogni impresa sistemi diversi, si cerca di avere un nucleo abbastanza simile.

Noi seguiamo il processo opposto: partiamo da una situazione accentrata e, poichè dobbiamo, cominciamo a decentrare. Abbiamo delle possibilità di differenziazione sia sulle aliquote sia sulle basi imponibili, che possono poi anche aumentare, perchè è il processo opposto. In qualche modo bisognerà farlo cercando di stare con i piedi per terra e non immaginando una realtà che può essere quella definitiva. Non ho motivi di preferire una soluzione ad un'altra; dobbiamo mettere in moto un processo e poi le autonomie creeranno le articolazioni. Se un domani, riguardo l'Irep, le regioni del Sud vorranno agevolare di più certi settori rispetto ad altri, lo potranno fare, ed io farò in modo che questo sia possibile. Dopo di che vedranno quello che fanno le regioni del Nord, perchè cominceranno ad esserci elementi di concorrenza fiscale che sono anche utili.

LEONE. Sono delle scelte politiche.

VISCO, *ministro delle finanze*. Sì, scelte che devono fare le regioni a quel punto. Solo che bisogna arrivarci gradualmente; bisogna intanto abituarle perchè fino ad ora non sono stati utilizzati questi meccanismi.

Sull'Iva spazi non esistono, tant'è che in sede comunitaria stiamo proponendo – anche se poi magari occorreranno dieci anni – un'armonizzazione ancora più spinta dell'Iva comunitaria in cambio della possibilità di variare le aliquote sul solo segmento del commercio al minuto. Ma adesso non è così: se mettiamo una qualche imposta sull'accisa d'affari e sui consumi finali, commettiamo un'infrazione comunitaria. Viceversa sulle accise si può agire, tant'è che l'imposizione sugli olii minerali può diventare sicuramente un'imposta locale.

CONTE. Quindi, lei sostiene che per quanto concerne l'imposta sul consumo finale una variazione potrebbe essere ipotizzabile e trasferibile a livello locale, così come si fa in altri paesi con l'imposta governativa e l'imposta locale sul consumo finale.

VISCO, *ministro delle finanze*. Quello che possiamo fare è trasferire il gettito. Poi, come ho detto prima, con la compartecipazione al gettito Iva in base al consumo locale non abbiamo certo finito di fare il federalismo. Adesso l'Iva finanzia circa la metà delle spese delle regioni; se queste raddoppiano, ci vogliono ben altre risorse, bisogna arrivare a circa 200.000 miliardi di finanziamento, salvo trasferimenti residui.

Il modello che avevo in mente – ma in sede di Governo non è stato ancora discusso – prevedeva un'imposta regionale, una addizionale sull'Irpef, il trasferimento praticamente di tutto il gettito delle imposte indirette e magari qualcosa di più, perchè non è detto che sia sufficiente.

CONTE. E le accise?

VISCO, *ministro delle finanze*. Per quanto riguarda le accise già adesso una parte è di competenza regionale, ma potrebbero diventare addirittura un'imposta autonoma regionale.

Naturalmente dobbiamo fare i conti con il fatto che per arrivare a un pieno federalismo fiscale ci vorrà del tempo; ci sono problemi di bilancio, sia pure solo apparenti: tesoreria unica, versamenti, eccetera. Per questi motivi il Governo in passato scelse di attribuire una parte dell'accisa ai comuni.

Quanto alle domande della senatrice Sartori penso di avere già dato in parte delle indicazioni. Circa il rapporto tra debito pubblico e federalismo fiscale, i cittadini di questo Paese dovranno pagare il servizio del debito e questo non può che pianificarlo il Governo centrale. Ciò vuol dire che o le risorse che attraverso il federalismo fiscale verranno attribuite alle regioni e ai comuni saranno minori che nel caso in cui non ci fosse stato il debito pubblico oppure si troverà una formula diversa in cui le regioni, sulla base della loro autonomia, finanzieranno il debito pubblico dello Stato. Dobbiamo capire che il federalismo darà, sì, molta



elasticità, autonomia, indipendenza e possibilità di ottenere risultati, ma non può essere considerato un miracolo. Molti pensano: «Questi prendono i nostri soldi, li portano a Roma e li spendono; invece col federalismo ce li teniamo e siamo tutti più ricchi». Questo è solo parzialmente vero nella situazione attuale.

Quanto all'amministrazione finanziaria – che come l'intera amministrazione dello Stato è basata sul modello napoleonico – lascio la parola al ministro Bassanini. Certo, non sarà molto facile cambiare mentalità. Insisto nel dire che non dobbiamo creare duplicazioni di strumenti, altrimenti spendiamo di più; dopo di che è chiaro che tutto il resto si può fare.

BASSANINI, *ministro senza portafoglio per la funzione pubblica e gli affari regionali*. Al senatore Polidoro dico che avevo già fortemente sottolineato la necessità di gradualità e flessibilità. Bisogna aver chiaro il punto d'arrivo: che a una riorganizzazione complessiva secondo un modello federale – su cui mi pare c'è una larga convergenza – bisogna arrivarci bene. Non serve a nulla buttare il cuore oltre l'ostacolo quando si deve prima riorganizzare.

Dobbiamo definire, attraverso il lavoro che il Parlamento ha già fatto e che poi farà esaminando le proposte della Bicamerale, il punto d'arrivo di questa riorganizzazione e un processo di attuazione (che, per esempio, nella legge n. 59 è stato scaglionato in tre anni) perchè altrimenti si agisce in maniera disordinata, si crea solo caos. Non è un eccesso di cautela o di centralismo il mio; è l'unico modo per fare le riforme senza creare effetti negativi che ci possono far tornare indietro. Infatti se a metà di questo processo di riforma i cittadini cominciano a pensare – è una battuta – che «si stava meglio quando si stava peggio», significa che abbiamo silurato le riforme.

Ci vuole chiarezza sul punto d'arrivo e sulla necessaria flessibilità e gradualità nel raggiungerlo. Condivido totalmente l'opinione del Ministro delle finanze che il processo deve avere degli strumenti di realizzazione graduale anche sul terreno della riforma fiscale, man mano che si ridefiniscono il sistema, i poteri, le funzioni.

POLIDORO. Si deve procedere in parallelo.

BASSANINI, *ministro senza portafoglio per la funzione pubblica e gli affari regionali*. Bisogna coordinare i tempi.

Sono totalmente d'accordo con le osservazioni dell'onorevole Benvenuto. Come sapete l'impostazione del Governo, sulla base dell'insieme di deleghe per la riforma del sistema fiscale contenute nel provvedimento collegato alla legge finanziaria, prevedeva una contestualità tra tre leggi delegate. La prima, la n. 59, è stata approvata definitivamente ed entrerà in vigore il 1° aprile prossimo; la seconda, di riforma del bilancio, importante anche per gli strumenti che prevedono l'autonomia e la responsabilità di funzionari e di dirigenti nella gestione dell'amministrazione, è in dirittura d'arrivo perchè è tornata al Senato in un testo che credo consentirà una sua approvazione rapida (peraltro sul provvedi-

mento si erano registrati consensi ampi, al di là dei Gruppi parlamentari che appartengono alla maggioranza che sostiene il Governo); la terza, infine, è il disegno di legge contenente misure urgenti di semplificazione amministrativa e di snellimento dei procedimenti di decisione e di controllo che, già approvato dal Senato, la Camera dei deputati dovrebbe terminare di esaminare oggi. La ragione per cui avevo comunicato che non avrei potuto partecipare ai lavori odierni del Comitato era che si richiedeva la mia presenza in Commissione alla Camera; poi la questione di fiducia sulle quote latte ha costretto la Commissione a rinviare i suoi lavori a stasera.

Questo provvedimento contiene alcune misure fondamentali proprio in connessione con l'attuazione di queste riforme. Una è la fissazione di un termine generale per tutte le attività consultive, quindi per tutti i pareri, compresi quelli del Consiglio di Stato. Fissare un termine significa non prescindere dai pareri, ma obbligare gli organismi ad attivarsi rapidamente. Non possiamo più – questa è la regola che altre democrazie europee e non solo europee hanno ormai adottato da molti anni – considerare i tempi come una variabile indipendente, anzi indifferente, quando, come sapete, schiacciando dei tasti su alcuni *computer* si possono determinare fenomeni finanziari che richiedono misure o contromisure da prendere nel giro, non di anni e neppure di mesi, ma addirittura di minuti.

Naturalmente l'onorevole Benvenuto ha ragione: questo va esteso ad una serie di attività. E nel disegno di legge n. 2564 presentato alla Camera lo abbiamo previsto in genere per tutte le attività consultive.

Bisogna ragionare su altre questioni. Uno dei problemi è l'attività di controllo preventivo svolta dalla Corte dei conti. Non so se la Commissione bicamerale si orienterà verso il modello anglosassone e quindi prevederà una profonda riforma di questo istituto sulla scorta dell'*Account officier* americano o dell'*Advisory account* inglese, i quali svolgono attività di controllo non preventivo ma successivo, di verifica, istituti che hanno una fondamentale importanza ed utilità per mettere Governo e Parlamento in condizione di controllare il funzionamento effettivo, i risultati delle attività delle amministrazioni e di adottare le necessarie contromisure. Ma non hanno alcun effetto di ritardo o di paralisi delle attività amministrative. Non so – ripeto – se la Bicamerale andrà in questa direzione, nè posso prevederlo, però è certo che abbiamo bisogno, anche in questo caso, quanto meno di prevedere tempi certi. Non si tratta di pareri, di attività consultiva, bensì di controlli: anche in questo caso tuttavia abbiamo bisogno di tempi certi. Come sapete in questo caso i tempi sono previsti dalle leggi, ma il meccanismo è quello di interrompere i termini con richieste di nuova documentazione. Nel mio piccolo posso dire di avere in corso dal mese di luglio la nomina del nuovo Direttore generale per l'innovazione e l'efficienza della pubblica amministrazione (di cui è evidente l'importanza). Ebbene, non solo per la registrazione da parte della Corte dei conti ma per il complesso delle procedure, il nuovo Direttore generale non ha potuto ancora assumere il suo incarico. E siamo già nei tempi di vita medi di un Governo in Italia! Inoltre, trattandosi di un dirigente dell'Istat, essendo egli estraneo

all'amministrazione, insorgono delle difficoltà: se fosse appartenuto all'amministrazione non avrebbe avuto i requisiti, ma come estraneo all'amministrazione ugualmente non ha i requisiti. Insomma, queste cose si accavallano e la richiesta di chiarimenti provoca ulteriori ritardi.

Quindi condivido l'opinione dell'onorevole Benvenuto. Qualcosa stiamo facendo, bisognerà verificare tutti i casi in cui occorre prevedere misure analoghe; dico subito che non si tratta di eliminare la previsione del controllo, ma è necessario individuare forme di controllo compatibili con i tempi con cui devono lavorare le amministrazioni pubbliche.

Mi spiace che l'onorevole Conte non sia più presente; comunque ha risposto il ministro Visco. Noi stiamo pensando ad un sistema in cui l'autonomia sarà consistente e sarà anche autonomia normativa. Del resto, anche nella legge che introduce il cosiddetto federalismo amministrativo, come sapete, si redistribuiscono non solo funzioni amministrative ma anche poteri normativi collegati all'esercizio di funzioni amministrative.

Alla senatrice Sartori direi che uno dei problemi che ella ha posto, che è sicuramente molto consistente, dovrebbe trovare un inizio di risposta proprio nel terzo disegno di legge collegato, quella sulla semplificazione amministrativa. Proprio per questo, occorrerebbe concluderne il percorso parlamentare. Tale provvedimento predispone una serie di strumenti di flessibilità e di maggiore autonomia per gli enti locali per permettere loro di riorganizzarsi e di prepararsi all'appuntamento con il rafforzamento e l'estensione di compiti, di responsabilità e di poteri. Vi sono anche strumenti che consentono, per esempio, l'assunzione di dirigenti con contratto a termine o che consentono all'ente locale di assumere eventualmente un direttore generale per le funzioni di direzione dell'amministrazione, laddove si ritiene opportuno distinguere tra la funzione del segretario generale, essenzialmente di controllo e di collaborazione alla verifica della legalità, e quella manageriale di direzione dell'amministrazione.

Ecco, tutti questi strumenti di flessibilità, di semplificazione, di snellimento, di aumento dell'autonomia sono essenziali, a mio avviso; ed è essenziale che le amministrazioni se ne dotino rapidamente, perchè la scommessa che noi facciamo è che nel corso dei prossimi mesi o dei prossimi anni si realizzi un forte salto di qualità nella capacità di funzionamento delle amministrazioni locali come condizione perchè la devoluzione di consistenti poteri e competenze a questi enti incontri una capacità amministrativa e gestionale che oggi in molti casi è ancora carente.

Dico tra parentesi – perchè poi la realtà italiana è «a pelle di leopardo» – che bisogna riconoscere che vi sono notevoli ed importanti esempi di miglioramento qualitativo e di efficienza nelle pubbliche amministrazioni italiane. Come qualche collega sa, la Funzione pubblica da tempo ha dato vita all'iniziativa «Cento progetti», che tende a identificare, a segnalare, a premiare i progetti di innovazione nelle pubbliche amministrazioni, non solo riconoscendo un modestissimo contributo finanziario, ma soprattutto tendendo, attraverso questo strumento, a diffondere e a creare un *fall out* di esperienze innovative. Quest'anno, nonostan-

te avessimo posto per la prima volta la condizione che si trattasse di progetti realizzati e quindi verificabili, sono giunti 1406 progetti. Il lavoro della giuria – una giuria autorevole composta anche da rappresentanti delle principali organizzazioni degli utenti della pubblica amministrazione, dal presidente della Confcommercio Billè a quello della Confartigianato Spallanzani, e da esperti – è stato molto difficile, perchè in realtà scegliere 100 progetti tra 1406 era assai difficile dal momento che un buon migliaio meritava il riconoscimento.

Nonostante tutto, nonostante i vincoli delle leggi e i procedimenti amministrativi – che finalmente abbiamo deciso di semplificare in maniera radicale, nonostante un'organizzazione ancora molto antiquata – abbiamo anche degli episodi – purtroppo non uniformemente distribuiti sul territorio e non ancora generalizzati – di forte miglioramento nella qualità del servizio e delle attività delle amministrazioni locali. Naturalmente il nostro lavoro, a questo punto, è quello di creare un *fall out* di queste esperienze per l'amministrazione pubblica.

La questione più generale posta dalla collega Sartori non può essere discussa in questa sede. Vorrei, però, dire che condivido l'opinione che il ministro Visco ha espresso: uno degli strumenti che dovremmo utilizzare in questa trasformazione è quello di prevedere che alcune amministrazioni si trasformino – per usare un'espressione che non deve essere presa alla lettera – in «agenzie del sistema». Nella legge delega n. 59 questo è previsto, per esempio, per l'Agenzia contrattuale del pubblico impiego, che la legge trasforma da agenzia governativa in agenzia del sistema delle istituzioni di Governo, in una sorta – potremmo dire – di Confindustria o di Intersind delle istituzioni pubbliche, cessa di essere un ente dipendente dal Governo e nella sua struttura rifletterà il fatto che è al servizio di tutto il sistema delle amministrazioni pubbliche. Il Governo, quindi, nominerà soltanto una piccola quota dei membri dell'agenzia e, a seconda del personale e dei dipendenti interessati dal contratto, riceverà le direttive dalle amministrazioni datori di lavoro (nel caso del personale delle regioni dalle regioni, nel caso del personale degli enti locali dai comuni e dalle provincie, nel caso del personale delle camere di commercio dall'Unione delle camere di commercio). Questo modello probabilmente – mi sembra di cogliere in questo senso un accenno del ministro Visco – potrà essere utilizzato anche in altri casi e può darsi che una parte dell'amministrazione finanziaria – cosa su cui dobbiamo ragionare – possa trasformarsi in questo modo e quindi svolgere le sue funzioni al servizio dei diversi soggetti dotati di capacità tributaria. È uno strumento su cui dobbiamo riflettere.

Il lavoro del Comitato può essere molto utile, su questo terreno, nel verificare le esperienze straniere; naturalmente nessuna di tali esperienze potrà essere semplicemente presa ed adottata, perchè non siamo un paese coloniale che si limita ad importare. È anche vero, però, che possiamo risparmiare molto tempo e recuperare molti ritardi rispetto ad altri paesi se utilizzeremo in modo intelligente le esperienze funzionanti in altri paesi, valutando gli adattamenti necessari alla realtà italiana.

PRESIDENTE. Ringrazio, anche a nome di tutti i colleghi, i ministri Visco e Bassanini per essere intervenuti oggi.

A conclusione di questo primo incontro credo di poter affermare che l'audizione cui abbiamo partecipato abbia sottolineato un aspetto molto importante, vale a dire la validità della costituzione di questo Comitato paritetico. Mi sembra di aver capito, dall'audizione dei due Ministri, che il cammino che percorreremo sarà un cammino all'interno del quale determinate esperienze – che andremo a verificare sul campo – e determinati modelli – che andremo ad individuare – potranno servire nell'azione di riforma del sistema fiscale, che indubbiamente non ha come riferimento un modello precostituito ma di fatto diventa un sistema che si costituisce come un mosaico, pezzo a pezzo.

In questo senso ringrazio ancora una volta i Ministri per aver dato un contributo ottimo ed utile all'inizio del nostro cammino.

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

*I lavori terminano alle ore 12,40.*

---

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

*Il Consigliere parlamentare dell'Ufficio centrale e dei resoconti stenografici*

DOTT.SSA GLORIA ABAGNALE





