

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

COMITATO PARITETICO

DELLE COMMISSIONI

**6^a (Finanze e tesoro)
del Senato della Repubblica**

e

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

INDAGINE CONOSCITIVA SUL FEDERALISMO FISCALE

5° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 16 LUGLIO 1997

Presidenza del presidente ANGIUS

INDICE**Audizione dei rappresentanti della Confederazione generale italiana dell'artigianato
e della Confederazione nazionale dell'artigianato**

PRESIDENTE:	<i>SALVATI</i> Pag. 8, 11, 12
- ANGIUS (<i>Sin. Dem.-l'Ulivo</i>), senatore.. Pag. 3, 12	<i>SCIARRI</i> 5, 10, 11
POLIDORO (<i>PPI</i>), senatore 9, 11	

**Audizione dei rappresentanti della Confederazione generale dell'agricoltura italiana
e della Confederazione italiana agricoltori**

PRESIDENTE:	<i>SIVERI</i> Pag. 13, 18
- ANGIUS (<i>Sin. Dem.-l'Ulivo</i>), senatore Pag. 12, 16, 18 e <i>passim</i>	<i>TAGLIAFERRI</i>16, 19
BONAVITA (<i>Sin. Dem.-l'Ulivo</i>), senatore ...18, 19	

**Audizione dei rappresentanti della Confcommercio
e della Confederazione italiana esercenti attività commerciali, turistiche e dei servizi**

PRESIDENTE:	<i>CERRONI</i> Pag. 22, 24, 25 e <i>passim</i>
- ANGIUS (<i>Sin. Dem.-l'Ulivo</i>), senatore Pag. 20, 24, 26 e <i>passim</i>	<i>VENTURI</i> 26
BOSELLO (<i>AN</i>), senatore 24	
POLIDORO (<i>PPI</i>), senatore 25	

Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il rappresentante della Confartigianato, dottor Gianaugusto Salvati; il responsabile area economica della Confederazione nazionale artigiano, dottor Giuliano Sciarri; il rappresentante della Confagricoltura, dottor Francesco Tagliaferri; il responsabile ufficio fiscale della Confederazione italiana agricoltori, dottor Angelo Siveri; il segretario generale della Confcommercio, dottor Giuseppe Cerroni; il segretario generale della Confesercenti, signor Marco Venturi.

I lavori hanno inizio alle ore 13,50.

Audizione dei rappresentanti della Confederazione generale italiana dell'artigianato e della Confederazione nazionale artigiano

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

Scusandoci per il ritardo con cui sono iniziati i lavori, ringraziamo i rappresentanti della Confartigianato e della Confederazione nazionale artigiano per aver aderito al nostro invito.

Lo scopo di questa indagine conoscitiva è quello di approfondire la tematica relativa al federalismo fiscale nel momento in cui, da un lato, le iniziative del Governo e del Parlamento, messe in essere contestualmente all'approvazione della legge finanziaria dello scorso anno, hanno avviato il processo di riforma del nostro sistema fiscale e, dall'altro lato, la Commissione bicamerale per le riforme costituzionali ha proposto una profonda modifica del nostro ordinamento in senso federalistico.

Nel corso di queste audizioni siamo soliti rivolgere a coloro che ascoltiamo, rappresentanti delle istituzioni e delle forze economiche e sociali, alcuni quesiti su tematiche molto generali, fatta salva poi la possibilità di sviluppare ulteriori considerazioni su altre problematiche.

I quesiti sono i seguenti. Innanzi tutto, ritenete che il federalismo fiscale debba essere considerato l'elemento fondante di una più profonda riforma del sistema fiscale? Siamo chiamati, infatti, ad operare questa prima scelta di carattere strategico, sapendo che un sistema di federalismo politico ed istituzionale non comporta obbligatoriamente un sistema fiscale di tipo federalistico e sapendo, altresì, che viceversa un sistema fiscale fortemente decentrato non comporta obbligatoriamente un'analoga struttura politico-istituzionale.

In secondo luogo, vorremmo sapere quale rapporto debba stabilirsi tra le regioni riformate e gli enti locali (comuni e province), cioè che caratteristiche debba possedere la struttura decentrata dello Stato che funzioni come punto di riferimento essenziale in un quadro di federalismo fiscale.

Il terzo quesito riguarda i problemi legati al meccanismo di perequazione. Vivendo ed operando in un paese segnato da profonde differenze politiche, culturali, economiche e sociali, è necessario individuare a quali meccanismi di perequazione fare riferimento per ottemperare ad un sistema fiscale che, improntato al federalismo puro e semplice, rischia di essere profondamente squilibrato e di accentuare le differenze già presenti sul territorio. Si tratta di individuare, quindi, i punti di riferimento del meccanismo di perequazione, e cioè i suoi obiettivi, le sue basi di riferimento, la sua strumentazione e così via.

Il quarto quesito concerne le problematiche connesse alla fase di transizione, nella quale di fatto siamo già entrati perchè con l'avvio della riforma si introducono profonde modifiche che comporteranno un mutamento all'interno del nostro sistema fiscale, in particolare dal prossimo anno; vorremmo, quindi, conoscere le vostre opinioni su ciò che è in essere e anche su ciò che poi dovrà funzionare, una volta a regime, o comunque quali sono le vostre valutazioni su questa fase.

L'ultima domanda riguarda il debito pubblico italiano: ritenete che il tipo di ripartizione del relativo onere debba costituire un obiettivo che dobbiamo perseguire per il risanamento? Vi devono essere, quindi, distribuzioni diverse degli oneri del debito rispetto a quanto è avvenuto sinora?

Queste sono le domande di base che abbiamo rivolto anche ai rappresentanti della CNA e della Confartigianato di cinque regioni italiane, presso le quali abbiamo effettuato dei sopralluoghi; in questa sede siamo interessati ad una sintesi delle opinioni delle organizzazioni che voi rappresentate.

Le considerazioni finali investono due ordini di problemi. Il primo riguarda il rapporto tra sistema fiscale e sistema d'impresa. Sappiamo perfettamente che in Italia si soffre di una pressione fiscale assai pesante e che, per tanti versi, le imprese italiane sono gravate di oneri assai più rilevanti di quanto non lo siano analoghe aziende di altri paesi europei; sappiamo anche, però, che nel nostro paese esistono forme di sostegno ed agevolazioni alle imprese come in nessun altro paese europeo, cosa che è oggetto di una polemica nei confronti dell'Italia da parte delle autorità dell'Unione europea. Ieri, ad esempio, i rappresentanti della Confindustria, nel corso dell'audizione, hanno espresso un concetto che personalmente non mi ha sorpreso, ma che comunque è molto importante: essi hanno affermato, infatti, che preferirebbero una eliminazione delle forme di incentivazione e di sostegno alle imprese tuttora vigenti se si trovasse una compensazione attraverso la strutturazione di un sistema fiscale più semplice e meno gravoso. La questione può suscitare molte altre considerazioni – che non intendo certo fare in questa sede – sul carattere della ripresa, sulle misure a suo sostegno nel nostro paese e così via.

Il secondo problema investe direttamente i lavori della Commissione bicamerale per le riforme costituzionali. Come è noto, tale Commissione bicamerale ha proposto una profonda modifica del nostro ordinamento in senso federalista. Vorremmo sapere qual è il vostro giudizio almeno su questo aspetto fondamentale della riforma che è stata propo-

sta e che dovrà essere discussa ed approfondita, fermi restando i dubbi e le perplessità espressi in merito, sulla effettiva coerenza federalistica del progetto, sulle possibilità che le attuali istituzioni regionali possano rispondere a quelle richieste di autogoverno e di utilizzazione e controllo più efficaci delle entrate e delle spese a livello locale. Vorremmo sapere, inoltre, se le proposte formulate trovino piena e coerente applicazione in una struttura rappresentativa dello Stato e, in particolare, del Parlamento perchè, così come sono state avanzate, a molti non sembrano del tutto convincenti: mi riferisco, ad esempio, alla suddivisione dei compiti, al bicameralismo imperfetto del tipo di quello disegnato e all'assenza di una Camera delle autonomie, delle regioni, che in uno Stato federale dovrebbe invece esercitare una funzione di partecipazione e di controllo su tutti gli atti legislativi.

Queste sono le tematiche estremamente generali che stiamo approfondendo in queste audizioni. Si tratta naturalmente di sentire il vostro parere su tali temi, ma anche su altri che riterrete di doverci sottoporre e quindi di dover anche indicare al Parlamento, nella consapevolezza che noi concluderemo il nostro lavoro entro l'anno, al fine di fornire ai deputati ed ai senatori valutazioni e considerazioni che abbiamo qui ascoltato e che potranno risultare utili ai fini del loro lavoro. Lo scopo ultimo di queste audizioni è molto semplice: stabilire un rapporto diretto tra Parlamento e forze economiche e sociali organizzate e quindi cercare di dar vita ad un disegno di riforma che possa essere il frutto della più larga convergenza e compartecipazione.

Invito i rappresentanti della Confederazione nazionale artigianato e della Confartigianato ad intervenire.

SCIARRI. Signor Presidente, sono il responsabile dell'area economica della Confederazione nazionale artigianato. Vorrei innanzi tutto ringraziarla, perchè apprezziamo lo spirito di queste audizioni, da lei illustrato.

Cercherò di procedere molto sinteticamente, seguendo l'ordine delle domande poste; dopodichè i miei colleghi sono a disposizione per integrare quanto dirò.

Per quanto riguarda la domanda inerente il federalismo fiscale, in particolare se questo nella nostra convinzione sia un elemento fondamentale per una riforma del fisco, debbo rispondere in senso affermativo, ovviamente ponendo alcune condizioni. Infatti, noi rappresentiamo imprese che hanno un forte radicamento a livello locale; piccole imprese artigiane per le quali la dimensione locale è fondamentale. Rispetto a questo punto noi abbiamo sempre sostenuto la necessità di una correlazione tra le competenze e il ruolo che gli enti locali hanno finito per assumere anche in termini di sostegno delle realtà economiche e locali e una forma di autonomia impositiva. Le condizioni alle quali mi riferivo sono: innanzi tutto, l'imposizione non deve essere caratterizzata da aggiuntività del tributo locale a quello nazionale, ma da sostitutività (ciò è evidente per quanto diceva anche il Presidente circa la pressione fiscale e il livello da questa raggiunto per quanto riguarda le piccole imprese in generale nel nostro paese); in secondo luogo, l'autonomia impositiva ai

vari livelli locali non deve trasformarsi in una complicazione. Stiamo lavorando in modo positivo con il Ministero delle finanze in termini di proposte di semplificazione delle procedure e degli adempimenti e vorremmo che l'affermarsi di un'autonomia impositiva a livello locale non comportasse complicazioni; l'esempio dell'Ici da questo punto di vista suscita qualche preoccupazione.

Per quanto riguarda il discorso della struttura dei tributi noi partiamo dalla convinzione che una parte dell'imposizione, cioè i grandi tributi statali, Irpef, Iva eccetera, non possono che rimanere tali in termini di modalità applicative; quindi in questo caso per quanto riguarda gli enti locali possiamo parlare di compartecipazione tra posizioni federali e nazionali piuttosto che di sostitutività. A ciò dovrebbe poi affiancarsi un discorso che faccia perno sui tributi locali che devono essere legati al criterio della controprestazione rispetto al beneficio, cioè che siano tali da essere percepiti in modo chiaro dal contribuente e anche in modo da responsabilizzare l'Amministrazione.

Per quanto riguarda la valutazione dei vari livelli territoriali e dell'efficienza delle regioni, ci è stata più volte sottolineata nell'ambito territoriale di nostra competenza - e credo che anche il Comitato abbia ricevuto le medesime osservazioni - la non opportunità per gli enti locali che la fiscalità venga sempre derivata dalle regioni anziché dallo Stato. Si tratta di vedere le forme per attuare un simile risultato; noi ne abbiamo proposta una (è illustrata in un documento che poi metterò a disposizione del Comitato), quella legata all'imposizione fiscale sulla casa, ma ce ne possono essere altre; si tratta di trovare il modo per evitare che alcuni tributi locali siano viziati da forme di centralizzazione.

Siamo convinti che debbano esserci meccanismi di perequazione e, da una prima riflessione che abbiamo effettuato su alcune ipotesi avanzate, pensiamo che questi debbano essere attuati dalla struttura statale. In altre parole, la perequazione deve essere attuata prendendo atto dell'articolazione del nostro paese in aree più o meno capaci di autosufficienza anche sul piano dell'organizzazione. Da questo punto di vista pensiamo che l'unico criterio possibile, almeno nell'immediato, rispetto a differenziazioni territoriali anche piuttosto forti, sia quello di un intervento di perequazione da parte dello Stato, non delegato al rapporto tra i singoli soggetti, in questo caso le singole regioni o le singole aree, salvo poi vedere gli sviluppi della situazione.

Per quanto riguarda la transizione mi vorrei concentrare solo su un aspetto, perchè è quello sul quale stiamo discutendo in questo periodo e su cui sta lavorando il Ministero; mi riferisco alla nuova imposta regionale sulle attività produttive. Abbiamo apprezzato, e lo abbiamo manifestato esplicitamente al Ministro, la volontà alla base di questo tributo di semplificare, di accorpate e di rendere di fatto anche più vivibile il rapporto con il fisco da parte delle imprese, soprattutto le piccole, ma, altrettanto chiaramente abbiamo anche espresso delle preoccupazioni; il Ministro ci ha rassicurato che l'introduzione dell'Irap sarà accompagnata da invarianza della pressione fiscale. Ovviamente, ci fidiamo della promessa, però non vorremmo che un'invarianza complessiva, che pur speriamo sia garantita, comporti delle penalizzazioni proprio per le pic-

cole imprese. Quindi, noi stiamo insistendo, fin dai primi momenti del dibattito sull'Irap sulla necessità che almeno nella fase di avvio di questa imposta si tenga conto della opportunità di differenziare la base imponibile piuttosto che l'aliquota. Infatti, l'aliquota sarà bassa se la base imponibile da cui si parte è bassa.

Perchè attuare differenziazioni sulla base imponibile? Si tratta di tener conto del fatto che già oggi le imprese hanno un trattamento fiscale nei confronti dei tributi accorpati nell'Irap che è differenziato. Ad esempio, le imprese al di sotto dei tre addetti, non pagano l'Ilor; l'Ilor sarà accorpata nell'Irap, però chi non pagava l'Ilor si troverà in una situazione diversa da chi la pagava.

Circa il debito pubblico crediamo che sarebbe complesso realizzare sul piano pratico una sua ripartizione su base territoriale e ciò anche in prospettiva. Siamo poi del parere, ma questa è una valutazione politica che abbiamo espresso nei nostri incontri a livello di Confederazione, che la situazione attuale ed il tipo di clima creatosi nel nostro paese, sensibile alle questioni dell'autonomia, del federalismo e quant'altro, potrebbe risultare inasprito da un dibattito sui criteri di ripartizione del debito pubblico, che sappiamo essere enorme.

Sarebbe diverso se la situazione avesse un altro impatto sul piano quantitativo. Da questo punto di vista riteniamo che comunque si debba realizzare – anche nella prospettiva, che auspichiamo, di uno Stato dal forte impianto federalista – una gestione centralizzata del debito.

Sulla questione del rapporto tra pressione fiscale e sistema degli aiuti alle imprese – argomento che per noi assume un forte significato – sapete bene che da tempo lamentiamo un'eccessiva pressione fiscale soprattutto per le piccole imprese, per le quali è ormai arrivata a livelli tali da diventare controproducente per lo Stato stesso, rappresentando un vero e proprio incentivo al sommerso. In alcune aree del paese per ogni nuova impresa artigiana che inizia la sua attività, nel settore dei servizi alla persona come in quello dell'edilizia, ce n'è una che si dà al sommerso. Su due nuove imprese quindi, una nasce già sommersa, al di fuori di qualsiasi forma di registrazione da parte dello Stato. Pertanto la soluzione del problema dell'evasione fiscale è vitale anche rispetto alla possibilità di emersione di detta realtà. Su questo tema, qualche settimana fa, come Confederazione abbiamo anche avanzato una proposta piuttosto radicale perchè pensiamo che il problema sia enorme.

Per quanto concerne la questione degli aiuti alle imprese, se la Confindustria sostiene che si può realizzare uno scambio tra contenimento della pressione fiscale e attenuazione del flusso di risorse e di aiuti alle imprese credo che, tutto sommato e a maggior ragione, possiamo sostenerlo noi. Infatti, da un'indagine che abbiamo commissionato ad una società di ricerche e i cui risultati sono stati sottolineati anche nell'ultima assemblea (pur con l'esemplificazione inevitabile dei grandi numeri), risulta che dell'intero flusso di risorse trasferite dallo Stato alle imprese alle piccole perviene poco più del 3 per cento. Da questo punto di vista – la mia è una battuta senza alcun intento polemico – non rinunceremmo a gran che, se anche vi fosse lo scambio.

Il problema è complesso. Esiste una legislazione in fase di revisione, anche grazie alla legge Bassanini, su tutta la partita delle leggi di incentivazione. Riteniamo che si possa risparmiare e razionalizzare il sistema mantenendo comunque forme di incentivazione – laddove necessarie e nei confronti di coloro che sviluppano progetti – e, nello stesso tempo, lavorare per ridurre la pressione fiscale.

Un'ultima considerazione. In relazione ai lavori della Commissione bicamerale e alle proposte di riforma dello Stato la nostra Confederazione è favorevole – per quanto affermato all'inizio sul federalismo fiscale – ad un più stretto rapporto sul territorio con le piccole imprese, in particolare con le imprese artigiane. Sostanzialmente siamo favorevoli ad un'evoluzione in senso federalista, con un'attenzione particolare alla necessità di mantenere uno Stato forte. Pur essendo sensibili al radicale dibattito in corso sull'argomento – specie in alcune aree del paese – siamo convinti che proprio perchè esistono imprese con una proiezione esterna sempre più accentuata, competitive sul mercato europeo e perfino su quello mondiale, sia necessario dar vita ad uno Stato forte con un impianto federalista capace di creare, per le nostre imprese, le giuste condizioni per competere.

Nell'ambito del discorso sulla perequazione si inserisce un'affermazione fatta in occasione della nostra audizione presso la Commissione bicamerale: siamo per un federalismo – uso un'espressione da noi coniata – solidale. Quest'affermazione fa da *pendant* a quanto dicevo prima. Se ipotizziamo una forte struttura statale e autonomie altrettanto forti è necessario poi garantire un qualcosa che sia in grado di tenere insieme la struttura statale. Da parte nostra non vi è ancora un'idea precisa sugli argomenti affrontati dalla Bicamerale in relazione al mutamento della forma di Stato e alle ipotesi di legge elettorale. Comunque sia ci auguriamo che il lavoro vada in porto garantendo l'obiettivo di dare maggiore stabilità ed affidabilità al paese oltre che la realizzazione dell'impianto federale di cui si parlava.

SALVATI. Nell'appoggiare e confermare la coerenza delle opinioni espresse dal collega Sciarri, vorrei aggiungere solo alcune considerazioni. La prima è data dalla perplessità nel rilevare che il federalismo finora attuato – come diceva il Presidente – è solo quello di tipo regionale mentre, tutto sommato, avremmo preferito che sulla scelta vi fosse stato un maggior approfondimento. In sostanza riteniamo che l'ente territoriale più vicino al cittadino contribuente non sia tanto la regione quanto il comune, dove il cittadino esprime una capacità di controllo che invece non riesce a sviluppare a livello nazionale e – a nostro giudizio – neppure a livello regionale. Sulla base dell'esperienza attuale non si può dire che le regioni abbiano entusiasmo sotto il profilo dell'amministrazione. Ci chiediamo quindi se non sia importante cominciare a curare l'aspetto formativo del federalismo fiscale. Il federalismo fiscale è uno strumento estremamente delicato e può fallire miseramente se coloro che vengono chiamati a realizzarlo non sono adeguatamente preparati. Riteniamo inoltre che il centralismo degli ultimi decenni abbia fatto perdere ai comuni e agli altri localismi la capacità reale di gestire in modo

attento e puntuale l'aspetto fiscale dei loro compiti. Molti infatti sono impreparati sotto questo profilo; solo ultimamente abbiamo osservato la nascita di una scuola di amministratori più attenti anche agli aspetti fiscali. Riteniamo che il principio della formazione in vista della realizzazione di un certo modello di federalismo sia importante, perchè bisogna avere cura nell'imporre e quindi nello sviluppare la propria capacità contributiva e - a nostro giudizio - ciò non può essere scisso dall'aspetto formativo. Il federalismo fiscale non deve realizzarsi sulla base di un livello piuttosto che di un altro; riteniamo invece che vada realizzato un pò a tutti i livelli, prediligendone però uno, la scelta del quale dev'essere poi una questione di filosofia. La realizzazione avverrà poi sulla base della delega reale; quindi, nel caso delle regioni potrebbe anche realizzarsi come subdelega nei confronti dei comuni. Questo però si vedrà in futuro. Infatti, una volta realizzati i primi passi si potrà decidere come tradurre in pratica i principi e le necessità generali. Tutto ciò comunque non può prescindere dalla necessità di sviluppare un'adeguata formazione.

Occorre ora sottolineare l'aspetto, a nostro giudizio più importante e già evidenziato dal collega Sciarri, della pressione fiscale.

Per le piccole imprese la pressione fiscale ha raggiunto livelli di intollerabilità, come dimostra il fatto che vi sono tante aziende che chiudono oppure che si danno al sommerso. Quindi, non vorremmo che l'avvio verso il federalismo porti nuove imposte o nuovi oneri, anche comportamentali che - non dimentichiamocelo - costano quanto le imposte, cioè incidendo ulteriormente sulla pressione fiscale. Si deve, invece, procedere ad una sostituzione delle imposte, abrogando quelle erariali già esistenti, oppure trasferendo l'intera materia, e quindi la potestà impositiva, agli enti territoriali.

Per quanto riguarda il debito pubblico, siamo d'accordo che esso ha raggiunto cifre inaccettabili; tuttavia non riusciamo ad intravedere un trasferimento oppure una divisione, anche perchè bisognerebbe stabilire i parametri di riferimento e diventerebbe tutto estremamente difficile.

Signor Presidente, per quanto riguarda il rapporto tra il sistema fiscale e il sistema delle imprese, realizzare un federalismo in maniera attenta e puntuale significa calare l'imposta sul mercato. Così si avvantaggiano coloro che lavorano sul mercato territoriale e si fa emergere l'evasione in quanto colui che impone il tributo, essendo molto vicino alla cittadinanza, riesce ad individuare i punti di evasione, come ha dichiarato recentemente un sindaco in una trasmissione televisiva, il quale ha ammesso che la maggior parte delle industrie e delle imprese esistenti sul suo territorio lavorano in nero, realtà comunque da tutelare in quanto fondamentale risorsa economica per quell'area geografica.

POLIDORO. Signor Presidente, mi sembra che il Cna (forse anche la Confartigianato) abbia recentemente effettuato una indagine sul fenomeno del sommerso; quindi i nostri ospiti posseggono dei dati recenti su questa realtà, soprattutto su quella del Mezzogiorno. Allora, prima di accertare quale possano essere gli interventi per correggere le distorsioni che si registrano in questo settore, vorrei sapere per quanto tempo è sta-

to seguito questo fenomeno nel passato. In particolare desidero sapere se il fenomeno del sommerso, che è più spiccato nel Mezzogiorno, sia aumentato o meno negli ultimi cinque anni. Bisogna tener presente infatti, come risulta da diversi studi ufficiali effettuati da istituti di derivazione universitaria e da centri di ricerca, che, proprio con indici dello 0,1 o 0,2 per cento, l'evasione fiscale non è sostanzialmente cambiata negli ultimi quindici anni nel nostro paese. Quindici anni il carico fiscale in Italia, che si attestava intorno al 30 per cento, era tra gli ultimi della Comunità europea, mentre ora, per quanto sia aumentato, ha raggiunto di fatto appena il livello di quello delle altre nazioni più grandi e più forti sul piano economico. Certamente poi la farraginosità, la complicazione, la tempistica, la ripetitività di tanti gesti fiscali o amministrativi e quindi l'impatto con la pubblica amministrazione possono essere dei fattori limitanti. Tuttavia, se possedete questi dati, da essi possiamo dedurre quali soluzioni adottare, come quelle che sono state trovate in altri paesi, tenendo conto che l'enorme debito pubblico che abbiamo e di cui siamo tutti responsabili è la nostra palla al piede. In questi giorni, in cui si sta affrontando la riforma del *welfare*, tutti rivendicano di aver sostenuto la costruzione di uno Stato sociale che dà sufficienti garanzie rispetto agli altri paesi europei. Adesso dobbiamo considerare come continuare ad alimentarlo e a mantenerlo, eventualmente rivedendo anche le fonti di prelievo. Come vi ponete rispetto a questo argomento? Non c'è dubbio che il problema è di tipo nazionale, ma esso avrà delle ripercussioni diverse al Nord e al Sud, soprattutto per l'esistenza del fenomeno del sommerso a cui ho già fatto riferimento. Allora come affrontereste tale questione e che dati possedete su di essa?

SCIARRI. Signor Presidente, risponderò a questa domanda dal punto di vista della pressione fiscale che spiega in parte, anche se non completamente, questo fenomeno.

Il senatore Polidoro ha detto che fino a qualche anno fa la nostra pressione fiscale, che oggi si attesta sul 43,5 per cento, era molto più bassa di quella degli altri paesi europei e che si è riequilibrata soltanto recentemente. Ciò è vero in termini assoluti, però questo dato si deve scomporre; se noi consideriamo la pressione fiscale sulle imprese, vediamo che si è passati dal 43 per cento ad oltre il 60 per cento, livello difficilmente sopportabile sia in termini economici che in termini culturali. Sicuramente ciò non spiega tutto il fenomeno del sommerso (anche perchè ci sono tante imprese – la maggioranza – che pagano regolarmente le tasse), ma sicuramente rappresenta una componente rilevante di questo problema. D'altra parte si deve tener presente che questa situazione negli ultimi anni si è aggravata; si è assistito ad una buffa rincorsa tra guardie e ladri: supponendo che i ladri fossero scaltrissimi sono state aumentate le tagliole, cioè le sanzioni, e la pressione fiscale sulle imprese è diventata altissima. L'aumento della pressione fiscale e di quella burocratica ha di fatto favorito ulteriormente il fenomeno del sommerso.

Ai 4 milioni di posizioni lavorative sommerse, che sono state stimate da diversi istituti di ricerca (come il Censis e l'Istat) vanno ag-

giunte, come abbiamo potuto rilevare in diverse aree del nostro paese per particolari attività, altrettante (circa 4 milioni) posizioni parzialmente sommerse (mi riferisco a coloro che svolgono un doppio lavoro): si tratta quindi di un fenomeno che riguarda complessivamente 8 milioni di persone. Allora, di fronte a queste cifre, tale questione non può non diventare una emergenza nazionale. Il nostro paese, rispetto all'ingresso nell'Unione europea, non ha soltanto un problema di debito pubblico e di stabilità monetaria, ma anche di legalità. In Italia, a differenza degli altri paesi europei, c'è un *deficit* di legalità, che si desume non soltanto dal numero dei morti ammazzati per le strade, ma anche dalla contiguità del mondo economico (inevitabilmente e non certo per la criminalità degli operatori) con il mondo della non legalità, cioè con il mondo della non registrazione e del non pagamento delle imposte.

Allora, se il problema ha queste dimensioni, l'intervento deve essere radicale; cerchiamo, però, di non suscitare fraintendimenti anche su questo, non torniamo per le relazioni sindacali al Medio Evo!

Pertanto, in accordo tra tutte le forze sociali, in alcune aree dove il fenomeno ha una rilevanza tale da incidere anche a livello economico e sociale, per un determinato periodo di tempo, si deve provare a creare le condizioni per far emergere i lavoratori e le imprese del sommerso, riducendo il peso fiscale e quello contributivo ed eliminando alcune rigidità del mercato del lavoro.

Il senatore Polidoro mi chiedeva quale andamento abbia avuto il fenomeno: esso è cresciuto negli ultimi anni in parallelo, ad esempio, con le produzioni alimentari; per ogni nuova impresa iscritta, ce ne è almeno una che rimane nel sommerso.

POLIDORO. Con la *minimum tax* la base imponibile è aumentata sensibilmente.

SCIARRI. Tale crescita dipende anche da un altro fattore – che non giudichiamo negativo – cioè dall'aumento delle attività di tipo manifatturiero collocate in molte aree del Mezzogiorno; tali attività, anche se dal punto di vista organizzativo svolgono una parte consistente del lavoro in maniera irregolare, creano ricchezza ed occupazione. Quindi, anche rispetto a ciò, dobbiamo aiutare tali imprese ad emergere, anziché porre loro barriere.

SALVATI. Dobbiamo chiederci come mai ci sia tanta evasione: l'evasione dipende un po' da una questione di costume, un po' dal controllo e un po' dalla pressione fiscale. Potremo modificare il costume nell'ambito di qualche decennio. Torniamo allora al discorso della formazione: io ritengo che si debba iniziare ad insegnare «il fisco» dalle scuole elementari, anzi addirittura dalla scuola materna.

Il rapporto tra lo Stato e il suo cittadino, che a noi non è stato insegnato da bambini, fa parte della comunità e, poichè ciò fornisce dei privilegi, deve comportare anche dei doveri.

Per quanto riguarda la questione dei «controllori» del fisco, questi sono in difficoltà proprio come noi: voi stessi trovate difficile controlla-

re le leggi che il Governo pone alla vostra attenzione, a causa della velocità con la quale vengono presentate.

PRESIDENTE. La difficoltà dipende da un'altra ragione: siamo vittime delle nostre stesse macchinazioni.

SALVATI. Siamo, allora, nella stessa barca perchè anche noi non riusciamo ad esaminare tutti i decreti delegati e ad esprimere le nostre opinioni.

Nell'ultimo ventennio le leggi in campo fiscale sono state numerosissime e anche chi deve operare i controlli non fa più paura perchè egli stesso non riesce più a «stare dietro» ad una miriade di leggi di questo tipo.

Infine, vi è il problema della pressione fiscale. Come è noto, gli Stati Uniti con l'abbassamento delle imposte hanno determinato una ripresa nell'occupazione e nell'economia; è stata una grande scommessa che, in un primo tempo, ha messo in crisi il sistema, ma poi, una volta superato il momento difficile, ha fatto ritrovare un equilibrio, sia a livello economico che sociale.

PRESIDENTE. Ringraziamo per la loro collaborazione i rappresentanti della Confartigianato e della CNA, ai quali faccio presente che, poco prima della conclusione formale dei lavori del nostro Comitato, quindi verso la fine dell'anno, si potrebbe presentare l'esigenza di ascoltarli nuovamente.

Dichiaro conclusa l'audizione.

Audizione dei rappresentanti di Confagricoltura e della Confederazione italiana agricoltori

PRESIDENTE. Proseguiamo i nostri lavori con l'audizione dei rappresentanti di Confagricoltura e CIA che ringrazio per aver aderito al nostro invito.

Intendiamo cogliere l'occasione per effettuare uno scambio di opinioni, prevedendo la possibilità di incontrarci nuovamente prima della conclusione formale dell'indagine conoscitiva. In ogni caso, oggi vi chiediamo di svolgere una prima valutazione sul tema oggetto della nostra indagine.

Stiamo affrontando e discutendo il tema del federalismo fiscale sulla base di un indirizzo preciso: quello di far sì che il Parlamento, per quanto possibile, lavori in diretto rapporto con le forze sociali ed economiche organizzate.

Per realizzare una riforma fiscale in senso federalistico è richiesta una ricerca continua e costante, finalizzata alla costruzione del più ampio e vasto consenso, senza il quale difficilmente essa potrà andare in porto.

Vi porrò rapidamente alcuni quesiti e poi ascolteremo le vostre considerazioni in merito.

Innanzitutto, ritenete che il federalismo fiscale debba costituire l'elemento caratterizzante di una più complessiva riforma fiscale? Non è detto, infatti, che debba essere così; possiamo dare vita ad una struttura ordinamentale del nostro paese di tipo federalistico, da cui non necessariamente discenda un modello fiscale federalistico.

In altre parole, se i soggetti sui quali si fa perno per dar vita al federalismo fiscale debbano essere le regioni riformate ovvero gli enti locali.

Il terzo ordine di problemi riguarda le questioni legate ai meccanismi di perequazione, con particolare riferimento agli obiettivi, alle basi di riferimento, agli strumenti eccetera. Anche questa è una materia abbastanza rilevante; essendo il nostro paese in una situazione di profonda disuguaglianza è evidente che debbano essere posti in essere dei meccanismi di perequazione: si tratta di valutare quali.

La quarta domanda riguarda la transizione. In parte una transizione c'è già. Come voi sapete, il Governo e il Parlamento hanno varato l'avvio di una riforma fiscale, prevedendo deleghe abbastanza rilevanti. Vorremmo una vostra valutazione su questo punto e su come nell'ambito di un disegno federalistico voi pensate che questa transizione, anche normativa e legislativa, oltre che istituzionale, debba proseguire.

Il quinto quesito riguarda il debito pubblico, se pensate cioè che si debba arrivare ad una redistribuzione degli oneri del debito pubblico. Non è una questione secondaria dal momento che il rapporto tra entrate e spese deve essere ridiscusso e che comunque l'obiettivo del risanamento, e quindi dell'abbattimento del debito pubblico, va perseguito come sistema-paese.

Esiste poi la questione del rapporto tra fisco e imprese. Sappiamo che sulle imprese grava una pressione fiscale sicuramente assai forte e che tuttavia in Italia nostro paese sono presenti forme di elusione e soprattutto di evasione spaventose rispetto a quelle degli altri paesi; sappiamo inoltre che il nostro paese si giova in relazione alle imprese di sostegni e aiuti quali nessun altro Stato europeo. Per tutti questi motivi siamo stati abbastanza attenti nel corso di questa indagine a valutare ed a ascoltare le opinioni che ci sono state espresse circa il rapporto tra sistema fiscale e sistema impresa.

Vorrei, infine, ascoltare una vostra seppur rapidissima valutazione sulle conclusioni cui è pervenuta la Commissione bicamerale a proposito della modifica dell'ordinamento in senso federalistico. È una questione abbastanza rilevante perchè si tratta di valutare se e come in quanto Parlamento dovremo lavorare ed intervenire per apportare modifiche, correzioni e integrazioni al progetto che ci è stato proposto.

Avverto che, per sopravvenuti ed improvvisi impegni, i rappresentanti della Confederazione nazionale coltivatori diretti non potranno partecipare ai nostri lavori.

SIVERI. Signor Presidente, probabilmente il quarto d'ora di cui disponiamo è appena sufficiente a rispondere ai quesiti che sono stati posti.

Per quanto riguarda il federalismo fiscale, al di là del fascino che può rappresentare il disquisire sulla possibilità di realizzare un coinvolgimento pieno di tutti i livelli dell'amministrazione dello Stato nel meccanismo di acquisizione delle risorse finanziarie, siamo in presenza di problemi oggettivi di non semplice soluzione. Se da una parte non possiamo che essere d'accordo in linea di principio sulla necessità di avvicinare, per la materia impositiva, i luoghi decisionali ai fruitori dei servizi dello Stato più in generale ai cittadini, dall'altra dobbiamo però tener presente che ciò potrebbe comportare difficoltà enormi. Già lo vediamo con quel minimo di decentramento impositivo che è stato realizzato; mi riferisco ad esempio all'Ici. Non vorrei esagerare, ma esistono almeno 4.000 modi diversi di calcolare l'Ici negli oltre 8.000 comuni esistenti in Italia e sono convinto che se non si interverrà a livello normativo per porre limiti alla fantasia, si potrà andare anche oltre. Intendiamoci, non intendo mettere qui in discussione la libertà dei comuni o degli enti locali di stabilire modalità, franchigie, aliquote, eccetera; il problema è che quando il comune o l'amministrazione locale prende determinate decisioni, dovrebbe soffermarsi per un attimo a riflettere anche sul disagio che le stesse possono provocare ai cittadini.

In Italia esiste una situazione ove la proprietà fondiaria in generale, terreni e fabbricati, è molto diffusa. Con i movimenti migratori che ci sono stati nel tempo, di fatto si è verificato che tantissimi cittadini possiedono beni, spesso di modico valore, in luoghi lontani molte centinaia di chilometri dal luogo di residenza e che magari non visitano da anni. Ad esempio, un emigrato meridionale che magari da 20-30 anni vive a Milano può trovarsi materialmente in condizione di non sapere come calcolare l'Ici per la sua proprietà immobiliare situato nel suo comune di origine. Da questo esempio è facile concludere che si tratta di una materia che va affrontata con estrema attenzione e cautela, facendo in modo di pensare non solo alle casse degli enti che dovranno riscuotere od incassare questi tributi ma anche a chi dovrà versare le cifre, quindi ai cittadini, che in qualche caso potrebbero trovarsi di fronte ad oneri per affrontare il pagamento anche superiori all'importo da versare a titolo di imposta.

Si può parlare di federalismo fiscale o comunque di decentramento anche delle funzioni decisionali in materia di entrate, ma lo si deve fare distinguendo bene i due livelli, così come, ad esempio, avviene nella cosiddetta legge Bassanini, ove si distinguono abbastanza bene le funzioni e le competenze dello Stato da quelle degli enti territoriali.

A questo punto in un quadro generale che non può che essere nazionale – altrimenti verrebbe meno l'unitarietà anche economica del paese – si pone il problema di come individuare le possibilità di intervento delle regioni, dei comuni e degli altri enti locali, e a quali livelli. Era questa una delle domande del Presidente.

Ritengo sia corretta l'individuazione dell'esistenza di una fiscalità statale e quindi nazionale, una fiscalità regionale ed una locale. Se poi quest'ultima debba consistere – come avviene oggi – in imposizioni direttamente locali e quindi in tasse e prelievi in base

ai servizi erogati, questo è un discorso interamente da affrontare; l'importante è che non vi sia improvvisazione.

Poichè mi rendo conto che il tempo è limitato, passo rapidamente ad alcune delle altre domande. Il Presidente mi scuserà, ma ritengo sia meglio sorvolare su alcuni argomenti piuttosto che parlare di tutto confusamente. Esiste un problema di rapporto tra imprese e fisco – già evidenziato dallo stesso Presidente nel momento in cui poneva i quesiti – dovuto certamente all'entità del prelievo ma soprattutto – sono parole del Ministro delle finanze e in proposito vi è anche uno studio, presentato non molto tempo fa, dell'Unioncamere che lo conferma – al fatto che l'onere per la gestione burocratico-amministrativa a carico delle imprese è enorme e si porta via una fetta notevole dei loro ricavi. Si tratta del problema principale che supera forse anche quello del prelievo in quanto tale: le imprese, anche quelle piccole o medie, devono sborsare cifre enormi in consulenza e assistenza personale per gestire tutta la macchina burocratica e amministrativa alla base della dichiarazione dei redditi. Questo è il primo grande onere.

Per quanto riguarda la cosiddetta riforma fiscale – il Ministro delle finanze si vanta spesso di essere molto bravo a realizzare riforme, in particolare fiscali – senza dubbio è un'operazione di portata enorme. Da questo punto di vista sono felice di vedermi smentito. Mi sto infatti convincendo che la riforma andrà in porto entro i tempi previsti – cosa non così frequente nel nostro paese – anche se al suo interno non mancano aspetti confusi, incertezze ed un approccio che denota scarsa conoscenza del mondo produttivo e delle imprese. Si ha l'impressione – ciò si è visto particolarmente nel settore agricolo – che vi sia una sorta di volontà punitiva e di rivalsa nei confronti di quei settori che – loro malgrado – in passato, in qualche modo, sono stati agevolati: ma poi di quanto? Vi fornisco un dato: il settore agricolo negli ultimi 3-4 anni ha perso 70 mila addetti l'anno. Probabilmente con certe ipotesi di riforma fiscale questa cifra tenderà a crescere ulteriormente se non a raddoppiare: mi riferisco ad esempio allo schema di decreto legislativo sull'Iva, che sul piano teorico sembrerebbe non comportare un onere (la teoria dice che se aumentano le aliquote gli agricoltori applicano un'aliquota più alta, la recuperano dal cliente e poi versano la differenza allo Stato), mentre nella realtà non è così. Se un garofano si vende oggi a 104 lire e domani a 119, diventa difficile riuscire a recuperare dal consumatore o dall'acquirente le 15 lire di differenza e quindi quella imposta che dovrà essere versata in parte notevole (almeno per un 70-80 per cento) andrà a gravare sul reddito dell'agricoltore. Questo vale anche per gli allevatori, per i produttori agricoli e per tutte le produzioni particolarmente importanti anche ai fini della promozione all'estero dell'immagine del nostro paese.

Un brevissimo accenno all'Irap, sulla quale il collega della Confagricoltura si soffermerà più a lungo. Si tratta di un altro aspetto che probabilmente avrà forti ripercussioni in agricoltura: crescita smisurata dell'imposizione rispetto alle imposte soppresse e che oggi l'agricoltore non paga; impossibilità di rispettare la norma sull'invarianza di gettito, che pure è contenuta nella delega. Probabilmente l'onere attuale con

l'Irap raddoppierà, con un conseguente appesantimento, specie per le aziende più piccole, che dalle 100 mila lire di tassa sulla partita Iva in qualche caso si troveranno a versare anche qualche milione di differenza. Su tutto questo consegneremo un elaborato alla Commissione – visto anche il disagio sulla convocazione da noi ricevuta all'ultimo momento – per poter affrontare le domande del Presidente in maniera più completa.

PRESIDENTE. Colgo l'occasione per scusarmi di questa inspiegabile *défaillance* da parte nostra e vi ringrazio per il materiale che ci fornirete.

TAGLIAFERRI. Devo confermare che anch'io ho ricevuto la convocazione all'ultimo momento, esattamente il 14 luglio. Tuttavia, indipendentemente da tale problema logistico, capire se il federalismo debba essere l'elemento caratterizzante di una riforma fiscale è un problema che sicuramente investe molti aspetti del settore e della produzione agricoli perchè ci si aspetta sempre un alleggerimento sul piano burocratico di tutte quelle incombenze che anche le imprese agricole sono chiamate ad assolvere in base all'attuale legislazione. Non vi è dubbio però che a fronte di questa esigenza di semplificazione delle incombenze burocratiche, l'aspetto fiscale – come è stato più volte ricordato anche dal ministro Visco – si incentra sul decentramento di alcuni tributi dal campo erariale a quello delle regioni. Infatti, poichè abbiamo già analizzato ed elaborato alcuni studi riguardanti la nuova imposta regionale sull'attività produttiva, dobbiamo rilevare che sicuramente il settore agricolo (taluni organi di stampa e alcune categorie produttive hanno già sollevato obiezioni in proposito) è il più penalizzato dalla nuova imposizione. Si è parlato di semplice sostituzione di alcuni tributi, oggi solo parzialmente erariali (imposta patrimoniale, Ilor e tassa sulla salute) con un tributo unico a gettito invariato, come più volte affermato dal Ministro delle finanze. Nella realtà però ci troviamo di fronte a problemi di applicazione del nuovo tributo che si prospettano, per il settore agricolo, davvero traumatizzanti.

Dai primi schemi di decreto elaborati dal Ministero delle finanze per la nuova Irap, sembrerebbe che si ha l'intenzione, per quanto riguarda il settore agricolo che – come è noto – privo di una contabilità aziendale perchè la tassazione avviene sulla base del sistema catastale, di calcolare la base imponibile facendo una contrapposizione tra volume di vendita Iva e volume di acquisti, sempre ai fini dell'imposta sul valore aggiunto. Ebbene, in base alle ultime elaborazioni fornite dallo stesso Ministero delle finanze, la contrapposizione di questi due elementi porterebbe ad una base imponibile complessiva di circa 20.000 miliardi, ed è su di essa che vorrei fare alcune considerazioni.

La contrapposizione tra volume di vendite Iva e volume di acquisti Iva risulta già penalizzante per il settore agricolo in quanto, ai fini dell'imposta sul valore aggiunto, esso è destinatario di un regime speciale che viene articolato sulla base di una detrazione forfettaria. Tutte le volte che si verifica un sistema di detrazione forfettizzata, il soggetto

di imposta ha scarso interesse a documentare effettivamente gli acquisti; in questo caso (non mi riferisco ad ipotesi di evasione o di elusione) materialmente il produttore agricolo preferisce non perdere tempo procurandosi la fattura (è il titolo che legittima la detrazione) per documentare l'acquisto. Quindi, in questo sistema di detrazione forfettaria, il produttore agricolo dichiara con le fatture di vendita ciò che deve dichiarare ai fini dell'imposta sul valore aggiunto, ma non ha un monte di acquisti sufficientemente documentato. È questo il primo problema tecnico impositivo: una base imponibile, ai fini dell'Irap, necessariamente troppo elevata rispetto ad altri settori produttivi.

Inoltre, se si fa riferimento esclusivamente alle scritture contabili Iva, non si ha una esatta e puntuale percezione di quella che è la base imponibile tipica del settore agricolo. Mi riferisco agli acquisti che noi tecnicamente chiamiamo «acquisti non ivati», che riguardano il lavoro prestato dai familiari dell'imprenditore agricolo (quindi nell'ambito di un'impresa familiare agricola) che, in assenza di oneri documentali, non fanno altro che aumentare fittiziamente il volume d'affari del produttore agricolo.

Abbiamo condotto una rilevazione a campione su alcune aziende agricole del territorio nazionale. A fronte dell'attuale prelievo riferito soltanto alla tassa sulla partita Iva, che come sappiamo ammonta a 100 mila lire annue, abbiamo simulato l'applicazione dell'Irap e abbiamo constatato che essa comporterà oneri e quindi prelievi per decine di milioni. Quindi ci troviamo di fronte ad una redistribuzione del carico fiscale che, per le differenze che ho sottolineato prima, è improntata a criteri di scarsa equità ed avrà delle ripercussioni molto gravi nel settore agricolo.

Desidero fare un'ultima considerazione su questo nuovo balzello che si andrà ad aggiungere a quelli che attualmente incidono sulla produzione agricola. Da circa un anno a questa parte stiamo assistendo ad un progressivo aumento del prelievo fiscale, come se si volesse far pagare all'agricoltura un prelievo fiscale che prima era inesistente. A tale proposito ricordo che il sistema di tassazione, ai fini dell'imposizione diretta, è un sistema forfettario che non rappresenta in nessun caso un sistema agevolato: esso premia le imprese agricole migliori, quelle che riescono a produrre e ad imporsi sul mercato a bassi costi, e come tutti i sistemi forfettari penalizza le imprese meno efficienti. Pure ai fini dell'imposta sul valore aggiunto vi è un regime speciale, ma anch'esso non può essere classificato come una agevolazione fiscale; tale sistema, che deriva direttamente dalla direttiva comunitaria (tutti gli Stati della Unione europea hanno questo sistema di determinazione dell'imposta sul valore aggiunto) ed è in vigore in Italia dal 1979, trattandosi di un sistema forfettario, agevola e premia le imprese più efficienti. Inoltre, sempre da un anno a questa parte, stiamo assistendo a progressivi e frequenti ritocchi della fiscalità in agricoltura: nel 1997, per quanto riguarda la tassazione delle società di persone, sono stati aumentati del 25 per cento i redditi catastali; in questi giorni si sta procedendo ad uno smantellamento del regime speciale Iva (come abbiamo potuto leggere anche dai giornali); a settembre ci attendiamo quest'altra scure sull'agricoltura.

L'Irap, che è destinata ad essere considerata l'imposta principale del nuovo federalismo fiscale, sarà proprio il corollario e l'ultimo atto di questa catena che porterà l'imposizione fiscale globale nel settore dell'agricoltura a dei livelli inaccettabili.

PRESIDENTE. Ci sono colleghi che intendono porre domande? La parola al senatore Bonavita.

BONAVITA Signor Presidente, mi interessano molto le questioni affrontate dal dottor Tagliaferri, inerenti ai decreti legislativi sul regime Iva in agricoltura e all'Irap, però vorrei soffermarmi soprattutto sull'intervento del dottor Siveri in quanto ho colto una contraddizione.

Siamo ormai tutti d'accordo sul fatto che bisogna avvicinare l'imposta al cittadino e alle imprese e quindi che è necessario procedere ad un decentramento (addirittura molte categorie ritengono che si debbano portare le imposte non alle regioni ma ai comuni). Se noi, però, diamo la potestà impositiva agli enti locali, poichè in Italia vi sono oltre 8.000 comuni, è chiaro che le aliquote, le esenzioni e via dicendo saranno differenti ed i regimi fiscali del nostro paese si moltiplicheranno. Allora l'adesione o meno al federalismo fiscale va ponderata perchè poi non ci dobbiamo lamentare delle conseguenze. Da una inchiesta de «Il Sole- 24 ore» di qualche giorno fa è emerso che gli Stati americani hanno un sistema di pressione fiscale completamente diverso: si va, su base indicizzata, dal 103 per cento delle Hawaii al 40 per cento dello Iowa.

Quindi, chiaramente, vi sono differenziazioni inevitabili se andiamo verso l'autonomia fiscale. Se, invece, stabiliamo gradualmente i tributi e il modo in cui questi vengono strutturati, delegando, agli enti locali la riscossione dei tributi stessi, non realizziamo il federalismo fiscale, ma solo un decentramento di una funzione dello Stato. Su questo dobbiamo fare chiarezza, anche se la mia è solo una provocazione.

L'altra questione riguarda l'Irap. Abbiamo approvato al Senato un ordine del giorno con il quale chiediamo al Governo che questa nuova imposta abbia un «atterraggio morbido», tenendo presenti le differenze strutturali delle varie categorie. Ad esempio, l'agricoltura non paga una serie di imposte che oggi con l'Irap vengono abolite, o, meglio «spalmate».

Bisogna tener presente, quindi, la diversa situazione di partenza (perchè non tutti iniziano dallo stesso livello) e compensare il sistema per ottenere soluzioni equilibrate.

Il Senato ha espresso questo indirizzo, ma per poter fare una valutazione più puntuale dovrà attendere gli schemi dei decreti legislativi sull'Irap.

SIVERI. Voglio intendere la sua provocazione come tale, visto che si confronta uno dei tanti piccoli comuni di montagna del nostro paese con il più piccolo Stato degli Stati Uniti. Se non sbaglio, la superficie gli Stati Uniti, che è divisa in 52 Stati, è più grande di quella europea. Lì sono in vigore due livelli di imposizione, come lei sa bene: vi è l'imposizione federale, cioè statale, che dà un gettito intorno al 15-20 per

cento, e l'imposizione locale, quella operata dai singoli Stati, che corre a raggiungere il 50-52 per cento. Questa è, infatti, la percentuale che rappresenta il prelievo fiscale negli Stati Uniti, anche se va tenuto conto del fatto che la contribuzione sociale è molto più bassa della nostra.

D'altra parte, mi rendo conto che non è facile affrontare il problema, ma le piccole esperienze maturate fino ad oggi sono catastrofiche per le persone, per le imprese e per tutti coloro che devono operare al di fuori dell'ambito comunale o locale.

Cosa accadrà con un federalismo accentuato? I comuni e le regioni si faranno concorrenza per accaparrarsi la sede delle società e delle imprese (ad esempio, per portare la Fiat da Torino a Rivalta)? O accadrà qualcos'altro?

Io non ho una ricetta in merito; se l'avessi avuta, probabilmente avrei fatto un altro mestiere. Tuttavia in questa sede mi sento di raccomandare di non lasciarsi trascinare dall'euforia per scelte del genere, perchè occorre invece molto equilibrio, tenendo conto che lo Stato gabelliere fino ad oggi ha fatto comodo anche a tanti enti decentrati dello Stato. Occorre molto equilibrio – ripeto – per evitare che, pensando di fare bene, si creino ulteriori disagi e problemi.

Comunque – e concludo – non ho una ricetta. Posso soltanto dire che noi, come organizzazione, siamo disponibili ad un confronto su questo tema, approfondendo certi aspetti e cercando di individuare le soluzioni più equilibrate. È chiaro che tutte le sedi decentrate di Governo devono avere responsabilità nella spesa (questo è un principio su cui nessuno può essere in disaccordo), ma anche nell'acquisizione delle risorse. Ciò potrebbe rappresentare – almeno si spera – un incentivo ad utilizzare bene le poche risorse messe a disposizione.

TAGLIAFERRI. Per quanto riguarda la base imponibile dell'Irap, criticiamo il sistema di determinazione, anche se saranno adottate le necessarie misure per evitare un impatto troppo travolgente della nuova imposta.

BONAVITA. Cioè la sua stessa filosofia?

TAGLIAFERRI. Più che della filosofia, si tratta proprio del fatto che i dati dell'IVA sono già alterati e, pertanto, applicare una base imponibile, facendo riferimento ai dati dell'IVA, comporta evidenti sperequazioni anche all'interno dello stesso settore di produzione agricola.

PRESIDENTE. Mi scuso ancora con il dottor Tagliaferri per il piccolo disagio capitato. Al dottor Siveri voglio precisare che abbiamo trasmesso l'invito alla Confagricoltura la mattina del 9 luglio ultimo scorso, abbiamo inviato il telegramma venerdì mattina e, probabilmente, ieri abbiamo fatto una terza telefonata per confermare l'audizione odierna.

Ringrazio gli esponenti delle Confederazioni per la loro preziosa collaborazione e dichiaro conclusa l'audizione.

Audizione dei rappresentanti della Confcommercio e della Confederazione italiana esercenti attività commerciali turistiche e dei servizi

PRESIDENTE. Riprendiamo il seguito dell'indagine conoscitiva sul federalismo fiscale con l'audizione dei rappresentanti della Confcommercio e della Confesercenti che ringraziamo per aver accolto l'invito a partecipare ai nostri lavori. Mi scuso anche a nome dei colleghi per il ritardo rispetto all'orario previsto, nonché per l'assenza di alcuni componenti del Comitato; purtroppo si sono verificate delle convocazioni urgenti e straordinarie della Camera dei deputati e di alcune Commissioni del Senato che hanno costretto diversi colleghi ad assentarsi.

Sappiate comunque che le vostre dichiarazioni saranno stenografate e quindi potranno essere valutate da deputati e senatori per le determinazioni del caso.

Il nostro Comitato sta compiendo un'indagine conoscitiva in materia di federalismo fiscale. Lo scopo è precisamente quello di realizzare un rapporto diretto tra Parlamento e forze economiche e sociali del nostro paese nel momento in cui il Parlamento medesimo viene investito da questa grande riforma. Quindi vogliamo attivare questo rapporto, se volete questo circuito virtuoso, e speriamo di riuscirci.

Concluderemo i nostri lavori entro l'anno. Abbiamo già effettuato sopralluoghi in cinque regioni italiane, ascoltando rappresentanti regionali anche delle vostre associazioni.

Gli argomenti sui quali volevamo conoscere il vostro parere li racchiuderò in pochi rapidissimi quesiti, fatto salvo che voi potrete poi sottoporre alla nostra attenzione tutte le considerazioni che riterrete opportune.

In primo luogo, vorremmo sapere se voi ritenete che il federalismo fiscale debba essere principio fondante della riforma fiscale nel nostro paese. Non è detto che debba essere così, come ben sapete, in quanto si tratta di una scelta strategica di fondo che il Parlamento deve assumere; l'importante è disporre di un vostro parere in merito, sapendo naturalmente che sotto il profilo strettamente istituzionale la Commissione bicamerale ha proposto una riforma dell'ordinamento in senso federalistico, ma sapendo anche che non è scritto da nessuna parte che ad un ordinamento federalistico debba corrispondere una struttura fiscale di tipo federale e viceversa.

In secondo luogo, nel caso dovesse essere assunta la scelta federalistica come fondamento della riforma fiscale si tratta di conoscere anche la vostra opinione sul rapporto che deve instaurarsi tra le regioni «riformate» e gli enti locali, cioè le province e i comuni; in altre parole, quale debba essere la struttura decentrata attorno alla quale fa perno il processo federalistico-fiscale.

In terzo luogo, vorremmo conoscere il vostro parere circa i problemi legati ai meccanismi di perequazione, con particolare riferimento agli obiettivi della perequazione medesima, alle basi di riferimento eccetera, tenendo ovviamente conto delle differenze ed anche delle disuguaglianze così profonde di cui soffre il nostro paese dal Nord al Sud.

In quarto luogo, vorremmo approfondire il concetto di transizione. Siamo già in una certa fase di transizione, in quanto si è comunque avviato un processo riformatore con le proposte in discussione in Parlamento per una riforma fiscale che è già «in viaggio», nel senso che il Parlamento, sulla base delle deleghe concesse al Governo, sta esaminando i decreti legislativi che lo stesso sta predisponendo. Si tratta quindi di sentire un vostro parere su come questa transizione dovrebbe essere gestita ed orientarsi in vista della realizzazione del federalismo fiscale.

L'ultimo quesito riguarda il debito pubblico; se cioè voi ritenete che i suoi costi e i suoi oneri debbano essere diversamente ripartiti e come, nel momento in cui si modifica la struttura per il modello fiscale adottato nel nostro paese.

In conclusione, noi affronteremo in termini di iniziativa legislativa il tema fondamentale del rapporto fisco-impresa. Sappiamo perfettamente quanto la pressione fiscale gravi sulle imprese in generale e quanto ciò sia pesante non solo nell'interesse dei diretti protagonisti ma del paese. Abbiamo avuto una crescita che in parte non è stata favorita dalla pressione fiscale assai forte che grava sulle imprese. Tuttavia sappiamo anche che nel nostro paese – anche se in verità ciò non accade per le imprese commerciali – ci si giova di una serie di incentivi di sostegno alla produzione e agli investimenti, in alcuni casi come in nessun altro paese europeo. Sappiamo anche come purtroppo in Italia il tasso di elusione, ma soprattutto di evasione, sia particolarmente elevato.

Dunque, si pone il problema fondamentale ed essenziale di cambiare il rapporto tra fisco e imprese, intervenendo in termini di profonde modifiche e naturalmente esercitando anche le funzioni di compartecipazione ad un sistema fiscale diverso, ma anche di controllo che deve essere esercitato dalle imprese medesime, ma ovviamente anche dallo Stato.

L'ultima considerazione riguarda le conclusioni alle quali è giunta la Commissione bicamerale. Noi dobbiamo esaminare come Parlamento un progetto di riforma sicuramente molto rilevante. Mi soffermo solo sugli aspetti inerenti l'ordinamento, tuttavia, poichè dobbiamo esaminare quel progetto uscito dalla Bicamerale, ci poniamo il problema di come migliorarlo, correggerlo ed eventualmente integrarlo, svilupparlo ed arricchirlo, al fine di realizzare un ordinamento che sia pienamente federalistico e che consenta alle nostre istituzioni di pervenire all'interno del progetto federalistico a quell'autogoverno delle risorse, che poi è l'obiettivo ultimo del federalismo medesimo. Tutto ciò naturalmente all'interno di un progetto solidaristico, di federalismo solidale e valorizzando quei principi di sussidiarietà, responsabilità e trasparenza che ispirano lo stesso progetto uscito dalla Commissione bicamerale. Sarebbe interessante conoscere il vostro parere anche su questo ultimo aspetto.

Mi rendo conto di avere indicato delle tematiche estremamente generali ed anche in modo abbastanza generico, però questo è il «canovaccio» delle problematiche che stiamo esaminando, rispetto alle quali potrete esprimerci il vostro parere e fare osservazioni aggiuntive.

Purtroppo non abbiamo tantissimo tempo, essendo imminente l'inizio della seduta d'Aula. Valuteremo quindi come effettuare questo

scambio di informazioni, fatto salvo che non è escluso che ci dovremo risentire prima della conclusione formale dei lavori del nostro Comitato per acquisire un vostro parere definitivo. Ci avvarremo comunque anche di documentazioni scritte che vi abbiamo già richiesto, in modo che da parte vostra si possa disporre di un mezzo più preciso per esprimere le vostre argomentazioni.

CERRONI. Signor Presidente, innanzi tutto la ringrazio a nome della Confcommercio per averci chiesto di intervenire. Cercheremo di rispettare i tempi e l'unicità della sua impostazione, e al termine della seduta consegneremo un primo documento scritto riassuntivo del nostro pensiero. Cercherò di seguire, per quanto mi è possibile, la concatenazione delle sue domande.

Si può immaginare una riforma federale dello Stato senza un federalismo fiscale? Credo che in proposito sia necessaria una divisione concettuale in base al tipo di ordinamento considerato.

Una riforma federale ha come centro, come cuore pulsante, una riforma fiscale; se non altro in base alla vecchia e immortale definizione *no representation without taxation*. Se il federalismo presenta aspetti di autogoverno, di rappresentazione di ambiti territoriali, non può non contemplare anche un discorso di federalismo fiscale; altrimenti si tratta semplicemente di un meccanismo di ulteriore decentramento. Concettualmente quindi è necessario distinguere la teoria del federalismo da quella del decentramento perchè allora parleremo di decentramento funzionale ma non di federalismo fiscale. Non vedo altra possibilità sotto il profilo logico e degli ordinamenti esistenti a livello internazionale.

La Confcommercio è del parere che il federalismo fiscale appaia come una scelta da percorrere per attuare e dare corpo ad alcuni principi fondamentali che si possono riassumere nel modo seguente: innanzi tutto, la necessità di trasferire il potere impositivo nelle mani di coloro che spendono e che hanno possibilità di governarlo; e questo non per trasferire potere ma per trasformare in qualche modo il rapporto tra il cittadino, in questo caso il contribuente, e l'amministrazione. Il rapporto deve essere fondato sul controllo ravvicinato in ordine al modo in cui viene impiegata la risorsa prelevata e aumentando l'informazione affinché in sostanza si completi il rapporto tra Stato e cittadino e tra Stato e impresa. Non che le imprese non debbano avere una specie di diritto specifico, ma il rapporto tra amministrazione e impresa è lo stesso che intercorre con il cittadino. Non c'è dubbio però che il federalismo fiscale sostanzialmente porti alla luce il problema del controllo, del rapporto entrate-uscite, dell'informazione e della vicinanza. Esiste un principio fondamentale di buona amministrazione che è quello secondo cui quanto più stretto è il rapporto tanto più la possibilità di controllo democratico è agevolata. In secondo luogo, attualmente non possiamo parlare di federalismo e riforma fiscale se non alla luce dei lavori della Bicamerale ed oggi - come ricordava giustamente il Presidente - alla luce dell'esperienza delineata, ma ancora da sperimentare, dell'Irap. Su questi due argomenti ci permetteremo di fare delle osservazioni.

Per quanto riguarda l'assetto finanziario degli enti territoriali sappiamo di vivere in un doppio contesto. La definizione di «comunarda» per l'Italia – nel senso di possedere una grande tradizione che trova nei comuni il punto di riferimento – non costituisce un'espressione impropria.

Cercherò di elencare i principi generali in base ai quali, a nostro avviso, si dovrebbe realizzare una finanza degli enti territoriali: completa autonomia finanziaria degli enti stessi con attribuzione di tributi propri (poi distinguerò tra regioni ed enti locali); divieto di non sovrapposizione tra tributi locali ed erariali; perequazione tra comuni e province – a nostro avviso affidata alla regione – senza alcun vincolo di destinazione e basata su parametri oggettivi quale, ad esempio, la capacità di produrre reddito. È chiaro che una successiva struttura perequativa dovrebbe poi comporre il problema tra regioni che hanno una disponibilità di attivo o di «meno passivo» in termini di capacità finanziaria e regioni che in qualche modo sono tributarie, le quali devono e non possono far altro che restare tributarie.

Per quanto riguarda la possibilità per gli enti locali di indebitarsi solo sul mercato finanziario sulla base di tributi o beni, escludendo ogni forma di coinvolgimento e garanzia da parte dello Stato, esempi in questo senso ve ne sono stati. È sotto gli occhi di tutti il caso del comune di Napoli ma ci sono sicuramente altri esempi.

Per quanto riguarda i beni demaniali, a nostro avviso, dovrebbe essere in qualche modo previsto il loro trasferimento, coerentemente con l'attribuzione agli enti medesimi della funzione amministrativa, ad eccezione di quelli necessari ad altre istituzioni in quanto essenziali all'esercizio di loro funzioni.

Quanto agli aspetti perequativi, mi sembra di aver già detto che l'Italia soffre di situazioni assai differenziate. Siamo sicuramente in presenza di diversi tipi di perequazione; non c'è solo quella Nord-Sud ma anche quella Nord-Nord e all'interno degli stessi contesti territoriali. Un caso per tutti: Rovigo e Treviso sono un fenomeno di perequazione Nord-Nord. Anche in relazione a ciò, il federalismo fiscale allontanerebbe pregiudizi ed altre costruzioni culturali. Quindi la doppia perequazione, statale e regionale, dovrà avere parametri di riferimento che non potranno che essere i servizi attivati dalla finanza regionale o comunale. Faccio un esempio: vi può essere, come punto di riferimento, un indice *standard* di posti letto con un'operazione che richiede un grande lavoro di tipo statistico-quantitativo senza il quale però non vi sarebbero indici di perequazione oggettiva.

Se il posto letto diventa uno degli elementi di perequazione infraregionale e interregionale, poi rimane soltanto il problema dell'efficienza, ma esso appartiene ad un altro ordine di questioni, non a quello della disponibilità di servizi per abitante.

Per quanto riguarda la Commissione Bicamerale, ci è sembrato che il tema del federalismo fiscale sia stato una specie di fantasma del castello: esso in parte è comparso nel dibattito, ma non ne sono state tratte tutte le conseguenze.

Per quanto riguarda l'Irap, devo fare due brevi considerazioni. Abbiamo già detto che l'Irap si presenta tendenzialmente come uno strumento di finanza regionale; questo processo può essere incrementato, ma bisogna tener presente che essa si presenta ancora come un tributo tipicamente regionale ed erariale. In sostanza le scelte di fondo che non sono state fatte si ripropongono all'interno della stessa struttura dell'Irap, che è un tributo regionale, che assorbe altri tributi e contemporaneamente viene esatto in sede di dichiarazione dei redditi; quindi essa presenta un duplicità di natura. Inoltre, l'Irap aiuta le imprese più efficienti e penalizza quelle indebitate, problema che deve essere considerato con preoccupazione. L'indebitamento delle aziende dei settori del commercio, del turismo e dei servizi è dovuto alla tradizionale sottocapitalizzazione di questo tipo di imprese; allora vi preghiamo di prestare attenzione a questi effetti, cioè alla penalizzazione delle aziende indebitate, perchè l'Irap potrebbe essere quell'ulteriore elemento che aumenta il saldo negativo della mortalità delle imprese.

Certamente il Comitato paritetico della Commissioni finanze di Camera e Senato ha rivolto la dovuta attenzione al fatto che federalismo fiscale significa anche decentramento degli apparati amministrativi. Noi sappiamo che le regioni sono spesso carenti di figure professionali capaci di elaborare e di lavorare su imposte complesse. Riteniamo allora che questa deve essere considerata un'occasione per decentrare presso gli enti locali strutture e personale idoneo (che oggi si trovano soltanto a Roma) a gestire tributi complessi.

Signor Presidente, farò una breve considerazione sul problema del debito pubblico. In un solo anno – dobbiamo riconoscerlo – si è ridotto il disavanzo di quattro punti in percentuale del Pil e ciò è stato realizzato, come ha scritto giustamente Giavazzi pochi giorni fa, soltanto in tre o quattro paesi al mondo, che però non presentavano le contraddizioni dell'Italia. La Danimarca non ha una questione meridionale nè la Nuova Zelanda una questione veneta o napoletana. Ciò si è verificato in aree geografiche ed economiche sostanzialmente diverse e molto più semplici.

PRESIDENTE. Non per fare una provocazione, ma quale sarebbe la questione veneta?

CERRONI. In Nuova Zelanda non c'è un Nord-Est che esporta in modo particolare un determinato tipo di manufatti.

BOSELLO. In Irlanda tuttavia, c'è la questione dell'Ulster.

CERRONI. Sì, è vero, ed il fatto che sull'economia incidano le radici, la cultura, i credi, le religioni, i comportamenti e gli assetti produttivi lo dimostra proprio la vicenda dell'Ulster.

Come stavo dicendo, in un anno il disavanzo è stato ridotto in maniera veramente consistente e ciò è avvenuto in assenza di interventi strutturali sulla spesa, con una economia in stabilizzazione (per usare un eufemismo, perchè certamente non è in espansione), con una pressione

fiscale che evidentemente ha costituito il volano del risanamento e che è aumentata – come sapete – in percentuale quasi dell'1,5. Sottolineo questo elemento perchè non vorrei che nel momento in cui si parla di federalismo fiscale si voglia in qualche modo trasferire sulle regioni parte dello *stock* del debito accumulato. È questa la preoccupazione che noi esprimiamo e che spetta a voi legislatori in qualche modo comporre. È chiaro che le leggi di bilancio hanno condizionato questo tipo di vicissitudini: è sufficiente considerare l'indebitamento delle regioni in materia di sanità che è aumentato in un solo anno di 8.000 miliardi. Alla fine di questo ragionamento c'è un *caveat*: attenzione, teniamo presente che quando si parla di federalismo fiscale corriamo il rischio di parlare nel frattempo di trasferimento dell'indebitamento alle regioni. Tutti ci auguriamo di riuscire ad evitarlo, ma la condizione è che la trattativa sulla spesa sociale prenda in qualche modo piede.

POLIDORO L'indebitamento per ora interessa di più le regioni ricche che quelle povere.

CERRONI. Il Presidente ci ha chiesto di parlare del rapporto fisco-imprese. Il fisco può sull'impresa praticamente tutto; una gestione del fisco in un certo senso o in un altro può far emergere il sommerso, può fare in modo che le imprese ricevano servizi efficienti, può ridurre il carico fiscale sulle imprese e le preoccupazioni che ho espresso sull'Irap ne sono in qualche modo una prova.

Signor Presidente, concludo il mio intervento, facendo un esempio. Negli Stati Uniti, in un contesto generale completamente diverso, lo Stato di New York ha la possibilità, che applica per circa 20 giorni l'anno (nei dieci giorni sotto le feste di Natale e nei dieci giorni sotto le feste estive), di non richiedere l'equivalente della nostra Iva alle imprese della distribuzione e del commercio.

Praticamente il periodo dei saldi (che lì sono una cosa seria) viene accompagnato da uno spazio temporalmente limitato a 10 giorni in cui lo Stato di New York rinuncia a percepire l'equivalente della nostra Iva. Questo, ovviamente, è pubblicizzato ed autorizzato. Faccio questo esempio perchè di tale sistema beneficiano il turismo, gli spettacoli, i trasporti, le compagnie aeree ed una serie di altri contesti; insomma, tutto il mercato interno ne beneficia in modo formidabile.

Voi sapete che la straordinaria crescita americana è dovuta quasi esclusivamente all'aumento della domanda interna; credo che finiremo per riscontrare lo stesso fenomeno – almeno così è previsto nel Documento di programmazione economico-finanziaria – anche nel nostro paese. La situazione italiana purtroppo non consente l'utilizzazione, ad esempio, di un istituto fiscale come l'Iva per tali fini. Potete immaginare quanto sarebbe opportuno applicare questa misura a Milano, a Palermo o a Bari: ne trarrebbero giovamento tutti, tenendo conto poi (anche se, in realtà, spesso si dimentica) che il nostro prodotto interno lordo è realizzato per il 60 per cento sul mercato interno.

PRESIDENTE. Do la parola al segretario generale della Confesercenti, signor Marco Venturi, al quale ricordo il tempo limitato a nostra disposizione.

VENTURI. Anche io ringrazio il Presidente e il Comitato per avermi rivolto questo invito. Mi riservo, entro la prossima settimana, di farvi avere un documento scritto, dal momento che il testo di cui disponiamo ormai è stato superato dalla Commissione bicamerale e dalla legge Bassanini e quindi va aggiornato.

L'11 giugno scorso – quindi molto recentemente – abbiamo incaricato la SWG di svolgere una indagine sui commercianti del Nord-Est d'Italia: è risultato che a fronte del 14,4 per cento degli intervistati che vuole la secessione (una quantità inferiore al campione generale precedentemente assunto dalla SWG e quindi si tratta di un risultato non preoccupante per categorie che erroneamente vengono considerate a rischio), il 45,4 per cento afferma invece che la secessione è un modo sbagliato per porre esigenze giuste.

Per quanto riguarda il freno allo sviluppo delle imprese (e non allo sviluppo dell'economia regionale), il 76 per cento degli intervistati ha affermato che la responsabilità è del fisco, mentre il 34 per cento ritiene sia da attribuire alle troppe leggi: emerge, pertanto, un fortissimo malessere da parte delle categorie del Nord-Est d'Italia per i problemi legati alle attività imprenditoriali. La soluzione a tali problemi e al malessere diffuso viene individuata dal 47 per cento degli intervistati in una maggiore autonomia delle regioni (è uno dei quesiti che sono stati posti) e dal 29 per cento in una maggiore autonomia e in un maggiore potere ai comuni.

Ho voluto evidenziare questi dati per esemplificare l'urgenza che si pone rispetto alla questione fiscale e al federalismo.

Si deve usare una particolare prudenza nell'esprimere questa valutazione, perchè credo che anche sulla questione del federalismo fiscale non si debba innalzare una bandiera di entusiastica adesione senza ragionarci attentamente, dal momento che rischiamo di ottenere risultati opposti; credo, tuttavia, che sia importantissimo puntare all'obiettivo di avvicinare ai cittadini i poteri e le decisioni. È importante capire che la competitività si avvicina sempre più al cittadino e alle imprese che operano sul territorio e che il federalismo non deve essere uno strumento di divisione del paese, bensì di emancipazione e di solidarietà.

La Commissione bicamerale, a nostro parere – rispondo così ad un altro dei quesiti posti – ha individuato un equilibrio di carattere istituzionale che, di fatto, evita il centralismo regionale (questione avanzata soprattutto dai grandi comuni) ed accoglie le esigenze poste dagli enti locali. Bisogna fornire, però, risposte concrete in merito, ad esempio, alla regolamentazione delle aree metropolitane e alla riforma delle stesse autonomie. In Italia, infatti, vi sono oltre 8.100 comuni, dei quali 4.700 hanno una popolazione inferiore ai 10.000 abitanti. C'è sicuramente bisogno di una razionalizzazione, di evitare gli sprechi e di favorire la costituzione di consorzi per qualificare i servizi e per produrre economie di scala (trasporti, acqua, smaltimento dei rifiuti e così via).

La Commissione bicamerale, inoltre, ha promosso il principio della sussidiarietà, affermando però che i privati devono ribaltare tale concetto e svolgere una serie di servizi di pubblica utilità. L'intervento del pubblico deve aversi laddove il privato non è in grado di garantire il servizio a certe condizioni, con l'evidente obiettivo di ribaltare il rapporto tra costi e prezzi: costi che nell'amministrazione italiana sono troppo alti, soprattutto a livello locale, e prezzi che invece sono troppo bassi. Probabilmente, una gestione di carattere imprenditoriale più efficiente migliorerebbe tale rapporto.

Bisogna, pertanto, tenere conto delle esigenze dei comuni, sapendo però che per le regioni e per i comuni il federalismo non deve rappresentare una forma di continuità sulla strada dell'inefficienza e della ricaduta negativa sugli stessi cittadini.

La Commissione bicamerale ha recepito, inoltre, la necessità di trasferire imposte nazionali a livello regionale e locale. Riteniamo che la compartecipazione sia necessaria, ma debba essere strettamente collegata al trasferimento di poteri e funzioni dal centro verso la periferia. Se si perde questo vincolo, si rischia di fare del federalismo fiscale un elemento di aggravio per i contribuenti: non un fattore, quindi, positivo, ma fortemente negativo.

Attività produttive, istruzione, edilizia, strade: quando si decentrano queste funzioni, se ne trasferisce anche il peso fiscale, perchè autonomia vuol dire spostamento di risorse, ma anche - appunto - azione sulle strutture e sui costi proprio per evitare l'aumento della pressione fiscale.

Nell'ultimo Documento di programmazione economico-finanziaria abbiamo registrato, ad esempio, il superamento del blocco del *turnover*, ma riteniamo che alcune regioni abbiano un eccesso di apparati che va razionalizzato, altrimenti all'interno del progetto complessivo di federalismo rischiamo un'azione opposta. Dobbiamo evitare, infatti, di mantenere invariati i costi centrali e di dare piena libertà alle nuove imposizioni di carattere locale. La stessa Irap probabilmente richiederà uffici territoriali di carattere regionale; allora, bisognerà chiedersi se l'apparato centrale verrà trasferito in parte agli uffici regionali oppure se, pur avendo funzioni minori rispetto al passato (proprio perchè la riscossione e l'utilizzo di alcune imposte vengono decentrate sul territorio), dovrà mantenere la stessa struttura e, in caso positivo, a cosa essa potrà servire.

Potremmo fare lo stesso ragionamento sull'attività produttiva. Per svolgere sul territorio le funzioni legate alle attività produttive andranno istituiti appositi uffici che rispondano a questo scopo. Bisogna stabilire se il rapporto tra gli apparati centrali e quelli territoriali dovrà rimanere immutato, non tenendo conto di tale aspetto, e se si dovrà operare lo spostamento di personale, mano a mano che si trasferiranno l'imposizione locale e parte della gestione del debito pubblico. Infatti, se non si trasferisce l'imposizione, non si tiene conto che il debito rimane a capo dello Stato centrale e che esso poi va pagato con una imposizione che può essere in questo caso moltiplicativa, aggiuntiva. Pertanto, va garantita una gestione del debito con un fondo perequativo che non riguarda

solo le regioni (su questo siamo d'accordo perchè si tratta del principio di solidarietà regionale), ma richiede anche un intervento a favore dello Stato per pagare il debito pubblico.

Questo è uno dei meccanismi che dobbiamo istituire, utilizzando vari parametri. Si tratta di scegliere in rapporto alla ricchezza o, ad esempio, al possesso di titoli pubblici all'interno della regione, che può costituire un altro parametro. Bisogna quindi stabilire dei parametri oggettivi su cui basare questo fondo perequativo al quale poi si partecipa.

Per quanto riguarda i titoli, noi abbiamo già proposto nel 1995 i *bond-tour*, cioè dei titoli finalizzati allo sviluppo del turismo. Ci sono comunque diversi esempi che si stanno realizzando; mi riferisco a Bagnoli, al Fondo Rossini in Sicilia, al Teatro della Scala di Milano, a La Fenice di Venezia, al Giubileo. Va però salvaguardato un principio: tali emissioni debbono potersi ripagare, cioè non devono diventare un altro meccanismo di debito pubblico anche se di carattere regionale, perchè poi i cittadini sono sempre gli stessi. Un conto è realizzare dei titoli finalizzati alla costruzione del ponte sullo stretto di Messina, laddove si pagherà poi un pedaggio per rientrare dall'esposizione, un altro è prevedere dei titoli che poi non hanno ritorno e che per rientrare dall'esposizione comportino l'utilizzo dell'imposizione fiscale. Cioè, si può trattare di strutture a carattere turistico o di infrastrutture a pagamento; questa mi sembra una sottolineatura importante.

Abbiamo già avuto modo in altre sedi di esprimere un giudizio, anche se con una serie di osservazioni comunque positive, sul processo che si è avviato in ordine alla semplificazione fiscale, anche per mezzo della legge Bassanini che decentra una serie di funzioni.

Abbiamo parlato dell'Irap; vorrei riprendere anche io questo argomento perchè è stato esplicitamente richiesto. In merito ribadisco ciò che abbiamo già detto numerose volte: si tratta di un intervento che semplifica, nel senso che accorpa numerose imposte e quindi da questo punto di vista è positivo. Dobbiamo però vedere quale sarà l'incidenza dell'Irap e soprattutto siamo preoccupati delle addizionali che scatteranno con questa nuova imposta dopo due anni. Questo meccanismo colpirà chiaramente soprattutto in questa maniera le imprese più piccole. In genere, noi siamo nettamente contrari alle addizionali. La compartecipazione, invece, è un'altra cosa. La compartecipazione delle regioni e degli enti locali alle imposte erariali è positiva, non così le addizionali che diventano un aggravio impositivo, un aggravio fiscale. L'impostazione dell'Irap, penalizzando le imprese indebitate colpisce sicuramente una certa elusione fiscale, però le piccole imprese, come veniva già detto dal dottor Cerroni, vengono coinvolte non perchè eludono ma perchè sono indebitate sul serio.

Abbiamo già sottolineato ad esempio che le piccole imprese, visto che fino a tre addetti non si avvantaggiano dall'essere esenti dall'Ilor, vanno tenute in particolare considerazione.

L'altra questione di merito che vorrei affrontare è quella inerente la tassa di occupazione del suolo pubblico. Abbiamo avuto modo di ripeterlo più volte: bisogna fare estrema attenzione su questa tassa, su come

si trasformerà in futuro. Ci sono alcune categorie, come quella dei commercianti ambulanti, per le quali la risposta a livello locale è negativa; ma gli ambulanti non hanno diritto di voto nei comuni dove operano normalmente. Quindi non possono usare lo strumento democratico del voto. Noi abbiamo ormai acquisito l'esigenza di realizzare il federalismo; ci chiediamo allora: se non può essere stabilito un tetto a livello nazionale, perchè non possono essere le regioni a stabilire un tetto entro il quale possono operare i comuni? Ci sono stati dei casi in cui i comuni hanno usato la Tosap per mandar via gli ambulanti, anche per contrasti interni alle categorie. Il sindaco, cioè, per rispondere ai suoi elettori commercianti che non volevano gli ambulanti e che, a differenza di questi, lo avevano votato, ha deliberato delle tariffe tali da costringere gli ambulanti ad andar via. Dobbiamo quindi stare attenti a non fare una bandiera ideologica del federalismo; dobbiamo stabilire delle regole per governare queste partite.

Rispondendo poi ad una specifica richiesta, vorrei precisare che la risposta alle imprese, soprattutto alle piccole e medie, da un punto di vista fiscale e del rapporto non solo tra fisco e imprese, ma tra Stato e imprese, deve partire dal superamento della presunzione di evasione. Lo stiamo ripetendo fino alla noia: non si può continuare ad aggiungere prelievo fiscale, soprattutto imposte di diverso genere e di nuova formazione, perchè si presume che i lavoratori autonomi siano degli evasori e, quindi, non riuscendo a colpirli in maniera diretta, si usano altre forme. Oppure, come accaduto nel Documento di programmazione economico-finanziaria, prevedere maggiori entrate (si tratta di 2.500 miliardi) per la lotta all'evasione che non si riesce proprio a comprendere da dove verranno prelevati.

La lotta all'evasione dovrebbe essere un fatto costante, indipendente dalle manovre economiche. Nella trattativa sullo Stato sociale, ad esempio, ci si pone il problema del «riccometro», quando già stanno arrivando milioni di questionari sugli studi di settore e questo non favorisce certo la creazione di un buon rapporto fra fisco e contribuenti. Bisogna superare questo meccanismo, trovare formule nuove, trasparenti, non strumentali; questo sarà il modo per portare avanti una riforma efficace ed utile sia alle imprese, per procedure più snelle e per creare nuovo sviluppo, sia allo Stato, al fine di poter incassare adeguatamente le imposte.

PRESIDENTE. Ringrazio i rappresentanti della Confcommercio e della Confesercenti per il contributo fornito alla nostra indagine.

Desidero esporre una mia breve valutazione su una questione che considero essenziale. Il dottor Cerroni all'inizio del suo intervento ha parlato del federalismo sostenendo – secondo me giustamente – che se esso esiste deve essere prevista anche una qualche forma di federalismo fiscale perchè ciò significa procedere verso un autogoverno effettivo delle risorse. Immagino che alludesse al principio di responsabilità da introdurre in un modello federalistico di tipo fiscale, con assunzione di responsabilità delle classi dirigenti, di chi ha la direzione della cosa pubblica. Il dottor Venturi successivamente ha fatto riferimento al son-

daggio SWG. È interessante quanto ha dichiarato a proposito del Nord-Est e anzi gradiremmo ci lasciasse la sua relazione. Ciò che mi ha colpito di quel sondaggio non è tanto che solo il 14,4 per cento dei commercianti dichiara di essere secessionista, quanto che il 76 per cento ritiene il fisco la causa principale delle proprie difficoltà e di conseguenza si chiede maggiore autonomia; ha usato esattamente quest'espressione.

Quando parliamo di federalismo – siamo noi commercianti, imprenditori o cittadini – intendiamo a volte due cose esattamente opposte che, semplificando, costituiscono i due grandi estremi della tematica con cui dobbiamo misurarci. A volte, infatti, per federalismo si intende – come temo che alcuni lo intendano – una sorta di «faccio da me, me ne sto per conto mio». L'idea federalistica così concepita diventa un'idea antisolidaristica, alimentata da una forma di egoismo sociale o territoriale, di sostanziale separatezza dal resto del paese e dai suoi problemi. Per contro, vi è un'altra concezione estrema del federalismo, anch'essa emersa in questa audizione, che ricordo per meglio comprendere quali debbano essere i punti di equilibrio tra i due estremi. In base a tale concezione il federalismo è ben visto come forma di decentramento ma nel suo ambito le responsabilità debbono essere poche, anzi nessuna, perchè in fondo la filosofia è «voglio le risorse ma la responsabilità non è mia»; ovviamente è un modo per scaricare le responsabilità su altri livelli, magari sullo Stato centrale. Si tratta di due estremi che non hanno nulla a che vedere con il federalismo che è invece sinonimo di compartecipazione, e che – come del resto avete affermato – significa certamente autogoverno, ma anche solidarietà in un ambito di riferimento unitario e comune. Questo è il problema che dobbiamo affrontare. Ritengo pertanto che la questione relativa al nostro modo di concepire il federalismo, a quali siano i principi, i valori e i punti di riferimento sui quali debba fondarsi, sia fondamentale. Sembra una cosa generalissima, quasi ideologica ma non è così. Da un'idea discendono infatti i programmi, gli atti concreti, i fatti amministrativi, la distribuzione di responsabilità e di compartecipazione. Ritengo che le categorie da voi rappresentate abbiano, da questo punto di vista, un ruolo ed una funzione molto importanti nell'orientarci e nell'indirizzarci verso un progetto di federalismo fiscale che abbia questa ispirazione di fondo: difendere e garantire il contribuente, l'utente e naturalmente l'operatore, l'imprenditore, finalizzando il progetto federalistico non all'aumento della tassazione ma ovviamente ad una sua diminuzione. Tutto questo in un quadro che sia effettivamente di solidarietà sociale e territoriale; altrimenti non riusciremo a varare un progetto di questo genere e il rischio è che alla fine tutto resti invariato. Questo è il pericolo che vedo noto.

CERRONI. Signor Presidente, un'ultima battuta per chiarire l'atteggiamento dei commercianti. L'impresa industriale ha la capacità di delocalizzarsi, di spostarsi. La competizione è tra aree geografiche – esistono infatti i cosiddetti paradisi fiscali – e riguarda sempre più vantaggi fiscali, incentivi all'insediamento e quant'altro. Vi prego di considerare, onorevoli parlamentari, che l'impresa commerciale opera invece sul ter-

ritorio, è strettamente legata al mercato interno e questo può essere un limite ma anche un'occasione. L'occasione è quella della fantasia. Non a caso ho fatto l'esempio dei 20 giorni di Iva in meno che lo Stato di New York prevede ogni anno per il periodo dei saldi invernali ed estivi. Esistono quindi strumenti innovativi – che magari non appartengono alla nostra tradizione legislativa – ma che possono ugualmente rispondere a questo tipo di esigenza.

PRESIDENTE. Ringrazio i nostri ospiti e dichiaro conclusa l'audizione.

Rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 16,30.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

Il Consigliere parlamentare dell'Ufficio centrale e dei resoconti stenografici

DOTT. LUIGI CIAURRO

