

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

6^o Resoconto stenografico

SEDUTA DI MARTEDÌ 22 LUGLIO 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 dei rappresentanti dei sindacati dei lavoratori dipendenti Cgil, Cisl, Uil e Ugl**

PRESIDENTE:

- REPETTO (*Pop. Dem.-l'Ulivo*), *deputato* . . . Pag. 3
11, 15 e *passim*BENVENUTO (*Pop. Dem.-l'Ulivo*), *deputata* . . . 11BONATO (*Rifond. Com.-Progr.*), *deputato* . . . 13BONAVITA (*Sin. Dem. l'Ulivo*), *senatore* . . . 16, 27MONTAGNA (*Sin. Dem. l'Ulivo*), *senatore* . . . 17ROSSI (*Lega Nord-per la Padania indep.*),
senatore 13SARTORI (*Sin. Dem. l'Ulivo*), *senatore* . . . 17

AIROLDI Pag. 14

MUSI 5, 21

PEPE 26, 28

SCARINCI 25, 26, 28

SCHIAVO 8, 20

Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il rappresentante della Cgil, dottor Angelo Airoidi; i rappresentanti della Cisl, dottor Mario Schiavo e dottor Mario Conclave; il rappresentante della Uil, dottor Adriano Musi; i rappresentanti della Ugl, dottor Marco Pepe e dottor Franco Scarinci.

I lavori hanno inizio alle ore 13,40.

Presidenza del presidente ANGIUS

Sulla pubblicità dei lavori

PRESIDENTE. Faccio presente che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è pervenuta la richiesta di 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.

Dal momento che sono stato convocato d'urgenza dal Presidente del Senato, vorrei che la seduta odierna fosse presieduta dall'onorevole Repetto, in qualità di vice presidente, il quale però non è ancora arrivato: vi prego di avere un pò di pazienza perchè si tratta, comunque, di aspettare solo qualche minuto.

Presidenza del vice presidente REPETTO

Audizione dei rappresentanti dei sindacati dei lavoratori dipendenti Cgil, Cisl, Uil e Ugl

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

Iniziamo con l'audizione dei rappresentanti della Cgil, della Cisl e della Uil, che ringraziamo per aver aderito al nostro invito.

Mi scuso con gli invitati e con i colleghi presenti per il ritardo, ma – come già sapete – il senatore Angius è stato improvvisamente convocato dal Presidente del Senato e io avevo già assunto degli impegni in

precedenza. Speriamo comunque di recuperare il tempo perso cercando di illustrare molto sinteticamente le finalità della nostra indagine conoscitiva.

Il Comitato paritetico delle Commissioni finanze di Camera e Senato sta ormai ponendo termine all'indagine conoscitiva sul federalismo fiscale, avendo svolto incontri con rappresentanti delle autorità centrali e regionali. Infatti, abbiamo ascoltato rappresentanti di regioni, presidenti di province e sindaci di grandi città e di capoluoghi di regione; attraverso tali audizioni abbiamo riscontrato l'esistenza abbastanza generalizzata di una forte spinta riformatrice nel senso dell'autonomia e del decentramento fiscale.

Siamo consapevoli del fatto che tali audizioni si svolgono nell'ambito della Costituzione vigente, mentre parallelamente all'indagine della nostra Commissione si sta attuando un lavoro di revisione costituzionale che porterà per il futuro ad una profonda riforma del sistema fiscale. Peraltro, abbiamo ritenuto necessario portare a termine il nostro compito, sia pure in maniera parallela, anche per fornire un supporto qualificato e completo alla Commissione bicamerale per le riforme costituzionali.

In questo senso, credo sia doveroso illustrare molto sinteticamente i punti sui quali desidereremmo ascoltare le opinioni degli invitati presenti.

Innanzitutto, ritenete che il federalismo fiscale sia un elemento di una profonda riforma del sistema fiscale stesso, che peraltro si può anche realizzare senza una riforma del sistema costituzionale nel suo complesso? Anche in questo caso, vi sono diversi orientamenti circa l'introduzione del federalismo fiscale: esso può essere accompagnato da una profonda riforma fiscale e anche costituzionale, così come può essere introdotto autonomamente.

Un altro aspetto sul quale desidereremmo conoscere le vostre opinioni riguarda il rapporto che deve essere instaurato tra le regioni «riformate» e gli enti locali; anche su questo punto abbiamo avuto modo di constatare opinioni ed orientamenti diversi dei rappresentanti istituzionali che abbiamo ascoltato. In particolare, vorremmo sapere se a vostro parere è possibile riformare l'attuale meccanismo che prevede il finanziamento residuo degli enti locali attraverso un sistema centrale: ma in quale ambito ciò dovrebbe avvenire? A vostro avviso, cioè, si devono demandare alle regioni le funzioni che oggi appartengono allo Stato centrale?

Il terzo quesito, che investe un problema molto sentito e molto significativo, concerne il meccanismo di perequazione, fermo restando che i principi generali della riforma del federalismo fiscale sono legati al concetto di solidarietà, oltre che ad altri aspetti che esamineremo singolarmente. Vorremmo sapere se, a vostro avviso, il meccanismo di perequazione – che rappresenta uno dei nodi principali cui stiamo facendo riferimento – debba essere orizzontale o verticale.

Vorremmo, poi, che esprimeste una valutazione sulla fase di transizione e sui relativi costi: oggi viviamo infatti una fase di riforma che interessa il fisco e l'organizzazione dello Stato nel suo complesso.

Infine, vi è un altro punto che in molte situazioni abbiamo messo per ultimo, non per importanza quanto per il significato «scomodo»: il debito pubblico. Vorremmo conoscere le vostre valutazioni nel merito, cioè sapere cosa pensate di questo grosso macigno che nessuno, sul piano dell'autonomia locale, vorrebbe rimuovere. A vostro avviso come può essere rimosso e attraverso quali sistemi? Ritenete inoltre che l'indebitamento pubblico possa essere inserito all'interno del più ampio aspetto della riforma e del decentramento fiscale? In relazione a quest'ultimo profilo credo che voi possiate fornire suggerimenti, apporti e confronti. Nelle precedenti audizioni molte volte è calato il silenzio su questo tema che, rappresentando un «cliente scomodo», è bene che sia lasciato al di fuori del dibattito sul federalismo fiscale. È molto facile parlare di gestione delle risorse, ma è difficile fare riferimento alla riforma fiscale e a quella dello Stato in senso federalista per la gestione del debito pubblico.

Fatte queste premesse e sottolineato ancora una volta che siamo nell'ambito di un grande momento di riforme, ritengo che l'apporto degli intervenuti, che ringrazio, ci fornirà la possibilità di effettuare un ulteriore passo in avanti verso la trattazione complessiva che, poi, il nostro Comitato cercherà di completare con alcuni sopralluoghi nei paesi che hanno già attuato il federalismo fiscale (ad esempio, la Spagna, la Germania e il Canada). Il risultato finale potrà quindi essere trasmesso alla Commissione bicamerale per le riforme costituzionali cosicchè, per certi versi, in maniera parallela e successivamente convergente si potrà operare un confronto comune tra i due diversi percorsi.

Mi scuso ancora per il ritardo e cedo la parola al segretario confederale della Uil, dottor Adriano Musi.

MUSI. Ringrazio il Presidente ed i componenti del Comitato paritetico per avermi concesso l'opportunità di intervenire a questa audizione. Avremmo desiderato, tuttavia, che la stessa occasione fosse stata offerta anche ai nostri rappresentanti regionali, proprio perchè – come ha ricordato il Presidente – si sono svolte audizioni a livello regionale, per diverse regioni d'Italia, che hanno visto coinvolto altre parti sociali locali e quindi riteniamo e ritenevamo corretto che tali audizioni coinvolgesse anche le rappresentanze al mondo del lavoro dipendente al fine di ottenere un contributo più puntuale sull'andamento delle economie regionali. Comunque ringraziamo il Comitato per l'occasione che ci ha offerto oggi con questa audizione.

Esporrò alcune brevi considerazioni, lasciando ai colleghi la possibilità di completare le eventuali dimenticanze della mia relazione, visto che i temi posti all'attenzione dal presidente Repetto meriterebbero un'audizione più lunga e un approfondimento più specifico.

La prima considerazione è di carattere generale ed è collegata al primo quesito posto dal Presidente sul federalismo fiscale come elemento di una più profonda riforma del sistema fiscale che, a nostro giudizio, dovrebbe basarsi su due principi fondamentali: l'equità e la legalità fiscale. Poichè l'attuale sistema fiscale italiano non

attua questi due principi, per realizzare un nuovo sistema sarà necessario porli al centro della nostra riflessione.

Poc'anzi ho scorso il testo di un disegno di legge presentato da alcuni senatori nel corso di questa legislatura, concernente alcune misure da adottare contro l'elusione e l'evasione fiscale. Gli squilibri nella distribuzione dei carichi contributivi sul mondo del lavoro e l'evasione fiscale sono strettamente collegati al principio di equità. A sua volta, i principi di equità e di legalità fiscale sono collegati agli obiettivi della trasparenza, della semplicità, dell'efficienza e della responsabilità. Questi principi a loro volta non possono prescindere dal concetto di solidarietà richiamato dal presidente Repetto nella sua introduzione. Anche al fine di evitare che la diversa distribuzione del reddito sul territorio finisca per penalizzare l'insieme del tessuto nazionale, realizzando, invece, un decentramento istituzionale basato sui principi di federalismo cooperativo.

Noi non condividiamo il federalismo spinto che emerge dalle prese di posizione di alcuni parlamentari perchè siamo convinti che una soluzione del genere porterebbe alla frantumazione e alla frammentazione del tessuto nazionale. Non condividiamo neppure il federalismo competitivo che caratterizza la finanziaria di quest'anno perchè finisce con il penalizzare, per assurdo, il diritto a ricevere le prestazioni dello Stato sociale; prestazioni che sono corrisposte soltanto in base alla residenza territoriale e al patrimonio. Era più giusta ed equa la redistribuzione delle risorse che caratterizzava il federalismo cooperativo previsto nella finanziaria per il 1996 che configurava un sistema fiscale complessivo più organico.

La seconda considerazione è collegata ai temi dell'autonomia fiscale.

L'attribuzione di tributi propri alle regioni e alle autonomie locali, implicita nel federalismo fiscale, è fondamentale nei rapporti che legano i cittadini agli amministratori locali eletti. Attribuire la titolarità di tributi agli enti territoriali significa dare maggiori responsabilità agli amministratori locali nell'erogazione dei servizi e ai cittadini nell'esercizio del controllo sull'attività degli amministratori locali. È necessario tuttavia attribuire l'autonomia agli enti locali per quei tributi a base imponibile semplice e la cui utilizzazione presenta una chiara finalizzazione. Mi riferisco, ad esempio, all'imponibile immobiliare che prevede una procedura di controllo particolarmente semplice, ma potrei citare anche altri tipi di imposizione che hanno una base non particolarmente complessa.

Altrettanto importante è il federalismo fiscale a livello regionale, anche se ancora non comprendiamo il meccanismo dell'Irap, attualmente allo studio del Ministero delle finanze. Nel corso dell'audizione in questo Comitato, il direttore generale della Confindustria, dottor Cipolletta, ha potuto fornire alcune notizie sull'Irap. Forse il Ministero delle finanze ha adottato un diverso sistema di informazione che però non consente a tutti di avere lo stesso livello di conoscenza al riguardo. Ci riserviamo perciò di comunicare, nello specifico, le nostre valutazioni su questa imposta regionale, convinti che l'andamento economico e le richieste

delle regioni, comunque dovrebbero rappresentare un punto di riferimento non indifferente nella determinazione dell'autonomia di tassazione da trasferire a livello regionale.

Quello che non condivideva non è l'istituzione di una addizionale sull'imposta sul reddito delle persone fisiche su base regionale, come quella prevista nella finanziaria per il 1997, perchè rappresenterebbe solo una furbizia che scarica sulle regioni la responsabilità dell'aumento della pressione fiscale che si vuole mantenere inalterata a livello nazionale.

In merito alla gestione complessiva dei tributi, poi riteniamo fondamentale che la struttura amministrativa sia adeguata al nuovo progetto di federalismo fiscale. Attribuire agli enti territoriali la gestione dei tributi significa decentrare, anche, la fase della riscossione e dell'accertamento. Consapevoli che questo, però, non deve comportare, di per sé, nè duplicazioni di apparati nè un appesantimento delle procedure amministrative.

Il nuovo modello fiscale federale deve necessariamente tener conto delle correlate strutture amministrative regionali e locali che devono essere in grado di rispondere alle nuove esigenze. In questa fase è la regione il punto di riferimento della riscossione dei tributi perchè, prima di attribuire autonomia funzionale fiscale agli enti locali, essi andrebbero riformati. Oggi in Italia esistono circa 7.500 comuni con una popolazione inferiore a 15.000 abitanti; mentre il 53 per cento di tutti i comuni è al di sotto di 3.000 abitanti. Siamo convinti che mettere in moto un apparato e una struttura amministrativa con una propria autonomia fiscale e una propria capacità di riscossione e di accertamento significherebbe polverizzare il sistema fiscale e non portare puntualità nel funzionamento della pubblica amministrazione in periferia.

La riforma fiscale va attuata per gradi, partendo dalle regioni e riformando poi gli enti locali. La legge n. 142 del 1990 sulle autonomie locali ha avviato un processo di riorganizzazione che è rimasto incompiuto; per affrontare seriamente un progetto di federalismo fiscale questo processo dovrebbe essere completato. Le scelte attuali dovrebbero muoversi in coerenza con gli obiettivi che si vogliono perseguire. Dopo 6 anni è stato annunciato con molta enfasi l'avvio degli uffici unici delle entrate: noi chiediamo che questi uffici siano coordinati con le autonomie locali e con le regioni. Il vecchio criterio di scelta che si basava sulla presenza territoriale degli uffici delle imposte dirette e degli uffici di registro corre il rischio di non rispondere alle nuove esigenze e ai nuovi sviluppi economici e sociali. La necessità di questo coordinamento appare ancora più significativa se si tiene conto che la legge Bassanini lascia al Ministro delle finanze esclusivamente la competenza delle dogane. Da ciò traspare l'obiettivo di un decentramento dell'intero sistema fiscale alle regioni e ai comuni. Poichè la legge Bassanini è legge dello Stato, però, andrebbero precisate con chiarezza le scelte strategiche che si intendono operare: se la scelta è quella di lasciare a livello nazionale soltanto la competenza delle dogane, tutto il sistema decentrato (ma anche soltanto la riscossione e la redistribuzione delle imposte dirette e

indirette) dovrebbe essere decisamente ricompreso in un disegno da costruire con le regioni e con gli enti locali.

Crediamo che l'insieme di principi e di modalità attuative del federalismo fiscale debba partire da questo tipo di presupposto: ci deve essere una fase di transizione che non vanifichi e metta in discussione le eventuali scelte del futuro (anche rispetto all'apparato amministrativo) e delle norme che non ostacolino la realizzazione del decentramento.

Signor Presidente, sono queste le considerazioni di carattere generale che ho voluto fare sul federalismo, verso cui siamo convinti si debba procedere. Siamo altresì d'accordo con il Presidente che il federalismo fiscale non può che muoversi di pari passo con il federalismo politico, proprio perchè il decentramento, le responsabilità e le nuove competenze degli enti locali e delle regioni debbono essere supportate da un disegno complessivo di federalismo fiscale e di autonomia impositiva. È chiaro però che ad un certo punto bisognerà ridefinire il sistema fiscale riducendo i tributi ed individuando il tributo che meglio potrà svolgere la funzione di redistribuzione della solidarietà all'interno del paese e quelli che saranno finalizzati al funzionamento degli enti locali e delle regioni.

Non mi soffermo sulla questione del debito pubblico perchè è chiaro che avremo comunque un problema complessivo di solidarietà da attivare. È troppo facile dire «dividiamolo tra le regioni».

SCHIAVO. Signor Presidente, risponderò innanzi tutto alle sue domande, anche se non nello stesso ordine in cui le ha poste.

Sono d'accordo con lei sul fatto che la riforma costituzionale e il federalismo fiscale possono marciare parallelamente, anche se quest'ultimo non ha bisogno di una revisione costituzionale per poter essere realizzato. Come ha detto giustamente il collega Musi, si sarebbe potuto procedere già da tempo ad una riforma del sistema fiscale, assicurando così una maggiore efficienza della spesa pubblica.

Ma che cosa deve finanziare il federalismo fiscale? È un tema che si intreccia con quello delle riforme costituzionali perchè l'assegnazione di ulteriori deleghe in materia di spesa agli enti decentrati di governo pone problemi molto rilevanti. Affronterò quindi adesso il problema del debito pubblico, che a mio avviso è stato nella situazione attuale un po' esagerato, come d'altra parte quello del federalismo.

Già oggi, in base alle funzioni attualmente assegnate agli enti decentrati di spesa, c'è ampio spazio per forme di sostanzioso federalismo fiscale. A tale proposito vorrei citare qualche dato. Nel 1994 i comuni hanno impegnato circa 86.000 miliardi di lire e le loro risorse hanno coperto il 39,7 per cento di queste spese. Per le province la situazione è peggiore: 11.000 miliardi, con solo l'8 per cento di copertura. Le regioni impegnano circa 150.000 miliardi all'anno. Se sommiamo le cifre del 1994 che si riferiscono agli enti territoriali arriviamo a un totale di circa 250.000 miliardi, pari alla spesa del settore statale al netto dei trasferimenti e degli interessi sul debito pubblico (quindi, la spesa centrale è pari a quella degli enti territoriali). L'attività di spesa delle regioni è costituita per

l'87 per cento da trasferimenti; di questi 97.000 miliardi di lire sono destinati alla spesa sanitaria.

Allora, riducendo i trasferimenti ed aumentando la capacità di autonomia impositiva degli enti decentrati di spesa, si può realizzare il federalismo senza toccare il problema del debito pubblico.

Con queste affermazioni non voglio eludere la domanda che mi è stata rivolta. A mio avviso, la possibilità di realizzare un corretto federalismo fiscale è una strada importante in funzione non dico del debito, ma del risanamento della finanza pubblica. Infatti, la capacità di controllo che si avrebbe sulla spesa (il cittadino contribuente avrebbe la possibilità di valutare il rapporto prezzo-beneficio) determinerebbe un effetto positivo sul sistema di finanziamento e soprattutto sul modo in cui le risorse vengono raccolte e utilizzate. Il decentramento fiscale deve garantire questa responsabilizzazione; se non si raggiunge questa capacità di controllo, allora si è sostanzialmente fallito negli obiettivi. È questo il nodo essenziale: la corretta assegnazione delle basi imponibili con le quali realizzare il federalismo fiscale.

Onorevoli senatori e deputati, tenete presente che tutto è cominciato con la riforma tributaria del 1975, con la quale sono state accentrate le imposte, è stato eliminato qualsiasi principio di beneficio del sistema fiscale, tutto è stato collegato al principio della capacità contributiva, e quindi, ad un rapporto di delega nel modo di utilizzo delle risorse. Per questo motivo la rivolta fiscale che oggi si registra nelle regioni più ricche del nostro paese è diversa da quella che si ebbe negli anni 70, principalmente rivolta contro un'eccessiva pressione fiscale: adesso si contesta soprattutto la delega politica nell'uso delle risorse.

Qual è il problema della corretta assegnazione delle basi imponibili? La Cisl ha svolto un lavoro specifico sul federalismo fiscale che però non ha coinvolto le altre organizzazioni sindacali: lo dico non per fare il primo della classe, ma per non chiamare in causa i colleghi su un tema su cui non si è discusso insieme approfonditamente. Agli inizi del 1996 è stato organizzato un convegno in occasione del quale abbiamo presentato una nostra proposta che ha riscosso il consenso non soltanto nel mondo accademico, ma anche dei rappresentanti di altre organizzazioni di categoria, come la Confcommercio.

La Cisl, in sostanza, intende valorizzare il modello dell'Irap (che è un'imposta alla produzione) ma a livello nazionale. La caratteristica essenziale di un'imposta sulla produzione è quella di realizzare alcuni obiettivi rilevanti, quali la riduzione del costo diretto sul lavoro o la possibilità di utilizzarla come strumento anti-elusivo.

Viceversa il federalismo fiscale andrebbe realizzato attraverso l'imposizione sui consumi, e vorrei spiegarne brevemente il motivo collegandomi al tema sollevato dal Presidente.

Innanzitutto vi è un problema molto rilevante di sperequazione territoriale. L'Irap comporta un'ulteriore divaricazione nel gettito in relazione, ad esempio, ai contributi sanitari, in quanto le imposte sulla produzione sono meno omogeneamente distribuite rispetto ai consumi. Questo si spiega con il fatto che le imprese sono ubicate, almeno come sede legale, soprattutto nelle regioni del Nord, mentre il Sud ha un apparato

produttivo sicuramente modesto; i consumi, viceversa, sono più omogeneamente distribuiti perchè tutti consumano: occupati e non, lavoratori in regola e quelli del sommerso.

Vorrei sottolineare questo aspetto perchè l'Irap decentrata comporta un grande problema di sperequazione, e a parità di spesa produrrebbe un incremento degli attuali trasferimenti alle regioni meridionali. Da un lavoro della Commissione tecnica sulla spesa pubblica è emerso che la regione Lombardia avrebbe circa 470 miliardi in più di gettito e la regione Calabria 300 miliardi in meno e che, ancora, la Lombardia finanzierebbe già ampiamente la sua sanità con l'Irap, mentre le regioni meridionali avrebbero bisogno degli «avanzi» della Lombardia. È, quindi, necessario evitare queste differenze nelle basi imponibili onde evitare in futuro ulteriori fratture nel Paese.

Un altro aspetto riguarda il collegamento con il territorio e con i servizi. I consumi sono più legati al territorio perchè, se si consuma, vuol dire che si è presenti effettivamente in quel luogo e che, quindi, si gode dei servizi che esso offre, c'è una minore mobilità. Con l'Irap, invece, si potrebbe correre un rischio di spostamento della sede legale per godere di una minore aliquota di prelievo. Tale fenomeno non è, invece, correlato ai consumi perchè certo non ci si sposta ad acquistare qualcosa in Umbria solo perchè costa 10 lire di più rispetto al Lazio.

La soluzione migliore per realizzare il federalismo fiscale è quella di arrivare al cosiddetto «frazionamento» dell'IVA, cioè un sistema molto semplice che consente di scorporare l'Iva sui consumi, rispetto a quella complessiva. Una volta individuati i consumi fiscalmente importanti per l'Iva, si potrebbe decentrare il gettito in base ad essi.

Non vorrei complicare il discorso con dati tecnici, però tengo a sottolineare che questo sistema sarebbe fondamentale per la responsabilizzazione delle regioni nella lotta all'evasione; infatti, poichè i consumi sono frazionabili (cioè teoricamente si potrebbe calcolare l'IVA sui consumi anche della strada qui accanto, se si conoscesse l'imposta applicata su di essi, e si potrebbe altresì operare un confronto con i dati statistici sui consumi per misurare il livello di evasione) si potrebbe realizzare un rapporto forse più dialettico e meno conflittuale tra la regione e gli enti locali. Anzi, conoscendo quali sono le risorse frazionate sul territorio – che poi vengono raccolte a livello regionale, ma che sono ripartibili a livello locale – si potrebbe avere un rapporto meno difficile perchè la nostra è la storia dei comuni e le regioni sono considerate da questi come un secondo passaggio burocratico (e forse in parte, in passato, lo sono state realmente).

I problemi del federalismo attraverso l'Irap sono anche più evidenti se ci si riferisce alla relativa addizionale comunale. Melfi, per fare un esempio, data la presenza degli stabilimenti Fiat, si vedrebbe attribuita una quota di addizionale Irap elevatissima rispetto ai comuni limitrofi, anche se buona parte della mano d'opera impiegata alloggia in questi ultimi e usufruisce dei relativi servizi.

Il frazionamento dell'Iva oltre a garantire una maggiore omogeneità territoriale, si collegherebbe peraltro molto bene con gli studi di settore e con la lotta all'evasione fiscale (come ha riconosciuto anche il profes-

sor Brunello, consigliere economico e responsabile degli studi di settore del Ministro).

Un altro aspetto importante da affrontare potrebbe essere il trasferimento di tutte le imposte sugli immobili, che rappresentano una tipica base imponibile: ad esempio, l'Ici, che è legata al comune e che presenta, pertanto, una collocazione sul territorio facilmente identificabile, e tutte le imposte di registro, l'Invim e le altre legate al trasferimento immobiliare potrebbero essere trasferite ai comuni, insieme al già previsto spostamento della gestione del catasto. Si tratterebbe di 15.000 miliardi di lire, che non sono proprio pochi.

L'ultimo punto riguarda il collegamento del frazionamento dell'Iva con il regime definitivo dell'Iva stessa; come è emerso da colloqui informali con la dirigenza della Commissione dell'Unione europea e come emergerà dalle risultanze di un prossimo interessante lavoro del professor Sarcinelli, tale soluzione potrebbe rappresentare un metodo per la realizzazione del regime definitivo dell'Iva, bloccato proprio sul meccanismo di *cleaning*, cioè sulla determinazione dell'Iva nazionale legata ai consumi, che oggi non è individuabile. In questo modo, l'Italia potrebbe essere promotrice di un meccanismo di compensazione tra i paesi dando una spinta decisiva per l'armonizzazione completa nell'ambito dell'IVA.

PRESIDENTE. Il contenuto dei primi due interventi è piuttosto interessante: credo che i colleghi commissari abbiano la possibilità di cogliere in essi spunti per rivolgere ai rappresentanti sindacali alcune domande. In particolare, sia sotto l'aspetto problematico sia sotto il profilo delle soluzioni proposte, ritengo si possano trovare indicazioni sulle quali aprire il dibattito.

BENVENUTO. Vorrei ringraziare le delegazioni della Cgil, Cisl e Uil per le esposizioni che hanno svolto.

Sottolineo preliminarmente un aspetto importante anche ai fini dell'audizione e dell'esito dei lavori di questa Commissione. Ci proponiamo di fornire un apporto ai lavori della Commissione bicamerale per le riforme costituzionali; quindi, quando affrontiamo i problemi connessi al federalismo fiscale, ci riferiamo soprattutto alle misure di cui si parla, che dovrebbero avere un carattere di grande novità. Ci rendiamo conto che quando si trattano tali questioni si finisce per sovrapporre questa discussione, che è di prospettiva, a un'altra, che invece riguarda l'immediato: quella relativa all'attuazione delle deleghe previste nel disegno di legge collegato alla manovra finanziaria per il 1997.

Anche a nome degli altri colleghi, posso assicurare che, quando si affronterà il tema dell'Irap nella Commissione bicamerale «dei trenta» per l'esame degli schemi di decreti legislativi in materia fiscale, il presidente Biasco dedicherà un tempo sufficientemente congruo alla discussione, in modo tale da registrare la partecipazione, la presenza e il coinvolgimento di tutte le parti sociali e anche delle organizzazioni sindacali.

Non parleremo, quindi, di tale questione perchè l'Irap non è una forma di federalismo fiscale, bensì una forma di attuazione del decentra-

mento realizzata a Costituzione vigente; non costituisce, pertanto, oggetto di lavoro del nostro Comitato. Si tratta di compiere un'operazione, per la quale si pongono molti problemi che sono stati sottolineati anche in questa sede.

Negli interventi dei rappresentanti della Uil e della Cisl ho colto l'importanza dell'osservazione sull'addizionale sull'Irpef. Ricordo che essa era stata prevista nella legge finanziaria per il 1993, nella legge delega sulla finanza locale e che però non è mai stata esercitata da nessuno. È prevista quindi la possibilità di un'addizionale sull'Irpef ma giustamente (e lo sottolineo) essa non è stata mai esercitata. Prendiamo atto del fatto che un problema analogo si presenta anche per l'attuazione della delega sull'Irap e ne terremo conto nel momento in cui affronteremo i termini della questione.

Come ha sottolineato nel corso della sua audizione il direttore generale della Confindustria, dottor Cipolletta, le norme che disciplinano la composizione delle commissioni ministeriali non prevedono la presenza di rappresentanti delle forze sociali e soprattutto di soggetti in grado di fornire qualificati apporti tecnici. Anche se non credo che l'attività di queste commissioni sia particolarmente avanti, sarebbe opportuno sollecitare nelle sedi competenti una particolare attenzione sulle osservazioni emerse nel corso delle audizioni effettuate da questo Comitato. Visto che la delega sull'Irap dovrebbe essere licenziata nel mese di settembre, non mancherà l'occasione per ricordare al Governo e al Ministro delle finanze di affrontare anche questo argomento.

Vorrei ora richiamare brevemente alcune questioni emerse nella Commissione bicamerale per le riforme istituzionali. La relazione di base preparata dall'onorevole D'Onofrio non solo non è stata approvata ma l'articolo 64, approvato dalla Commissione bicamerale, nel testo emendato (e fortemente criticato) tratta il federalismo fiscale in termini molto generali. In base alla bozza D'Onofrio il federalismo fiscale dovrebbe essere assicurato in tre modi: tributi propri, addizionali o sovrainposte sui tributi erariali; quote di tributi erariali riscossi nel territorio regionale o entrate derivanti da basi imponibili di tributi erariali riferiti al territorio regionale; proventi derivanti dalla vendita di beni e servizi e da tariffe e contributi richiesti agli utilizzatori dei servizi di competenza delle regioni. Sono sicuro che le organizzazioni sindacali condideranno certamente quest'ultimo punto.

Desidero sottolineare che, ad eccezione del catasto, per la gran parte dei beni demaniali ci si muove in questa direzione, tant'è vero che anche la legge Bassanini tratta questa materia. Vorrei avere da voi qualche indicazione più specifica e approfondita al riguardo. La scelta tra un'addizionale sull'Irpef o una quota Irpef collegata alle regioni è particolarmente delicata. Non stiamo affrontando le tematiche dei beni e servizi o del prezzo della benzina, ma se si stabilissero per l'addizionale sull'Irpef quote differenti da regione a regione, si rischierebbe di creare nel paese una sorta di giungla al netto salariale con conseguenti effetti paradossali che il sindacato sta già prevedendo con attenzione e prudenza. Pertanto, in assenza di un meccanismo di compensazione ben funzionante, si finirebbe con il pagare di più. Di fatto, a seguito di una dif-

ferente tassazione, si realizzerebbe paradossalmente l'ipotesi di una retribuzione più bassa in determinate realtà, retribuzione di cui si sente parlare spesso in questi ultimi tempi.

Visto che i termini per la presentazione degli emendamenti al testo base predisposto dalla Commissione bicamerale scadono il 31 luglio prossimo, vorrei sapere se le organizzazioni sindacali prevedono di rendere pubblici i loro orientamenti, che potrebbero essere utili a questo Comitato nella predisposizione delle proposte modificative da presentare al Parlamento.

ROSSI. Signor Presidente, dopo l'intervento dell'onorevole Benvenuto, non parlerò dell'Irap che è stata definita un'imposta non volta ad attuare il federalismo fiscale. Mi limiterò ad esprimere alcune considerazioni sullo schema di decreto concernente il riordino dei trasferimenti erariali agli enti locali. Agli auditi chiedo qual è, a loro giudizio, la differenza tra federalismo fiscale e riordino dei trasferimenti erariali agli enti locali, se si ritiene sufficiente il riordino dei trasferimenti erariali per considerare attuato il federalismo fiscale e, in caso affermativo, perchè.

Noi abbiamo già espresso parere contrario sullo schema di decreto non solo perchè esso non risolve i problemi esistenti ma anche perchè mantiene ancora in vita molte discriminazioni e prevede che il riordino del sistema avvenga in 12 anni, cioè in un arco di tempo troppo ampio. Alla luce delle valutazioni emerse nel corso del dibattito odierno, mi domando infatti se il federalismo fiscale potrà essere attuato al termine di questi 12 anni.

Ritenete inoltre che il principio della perequazione possa disincentivare la competitività che è alla base del capitalismo o piuttosto siete convinti che sia più corretto applicare il principio della sussidiarietà? Con ciò intendo ovviamente i trasferimenti dalle regioni ricche a quelle meno ricche, gestiti dalle stesse regioni ricche in modo da consentire loro di indirizzare gli investimenti e di responsabilizzare chi è preposto alla riscossione dei tributi affinchè gli stessi siano ben spesi. Nella situazione attuale chi procura altrove il denaro e lo spende male è costantemente riletto non per come lo investe ma soltanto perchè riesce a far affluire risorse nella propria regione e nel proprio collegio. E purtroppo, nella maggior parte dei casi, le regioni spendono il denaro di cui dispongono in assistenzialismo anzichè in investimenti produttivi.

BONATO. Signor Presidente, vorrei capire meglio alcuni punti illustrati nell'introduzione dai rappresentanti della Cgil, della Cisl e della Uil. Mi sembra assodato che tutti tendano ad incrementare le funzioni da attribuire alle regioni e agli enti locali. La coincidenza tra la responsabilità della richiesta di contribuzione ai cittadini e la responsabilità della direzione della cosa pubblica a questo livello di governo è da tutti ribadita con molta forza.

Il dottor Schiavo ha ricordato con dovizia di particolari che oggi i comuni hanno coperto con risorse proprie circa il 40 per cento (forse qualcosa in più negli ultimi anni) del totale della spesa. È evidente che

le ipotesi che prevedono un necessario incremento di funzioni, e quindi di spese per gli enti locali, non possono limitarsi ad una attribuzione delle competenze tributarie agli enti locali limitata soltanto agli immobili e alla contribuzione complementare. Quindi è evidente che per quanto riguarda l'Irap non ci siamo sul terzo piano delle risorse.

A me sembra oltremodo inevitabile il fatto che si debba mettere sul piatto della bilancia l'Irpef, cioè la tassazione a livello nazionale. Condivido l'ostilità nei confronti delle addizionali, però è evidente che ci vuole un meccanismo di intervento che sia di compensazione e di incentivo affinché gli enti locali partecipino alla contribuzione nazionale. Credo che sia necessario quel momento di corresponsabilizzazione che consente, accanto agli studi di settore, di individuare effettivamente l'elusione e l'evasione fiscale. E chi, se non gli enti locali, può rappresentare questo elemento di conoscenza effettiva, reale e puntuale del territorio?

Vorrei sapere cosa ne pensano le organizzazioni sindacali di tali questioni e se ritengono necessaria, oltre a questa ulteriore specificazione dei tributi erariali nazionali, una loro revisione rispetto all'attuale struttura in maniera che si abbia una più ampia partecipazione agli introiti da parte degli enti locali; altrimenti ci sarebbe la riproposizione necessitata, oltre che necessaria, dei trasferimenti con tutti i conseguenti meccanismi perequativi. Da parte nostra non è assolutamente messa in discussione la garanzia dei livelli minimi di assistenza dello Stato sociale che debbono essere tutelati universalmente e non soltanto nell'ambito delle regioni più ricche.

AIROLDI. Signor Presidente, risponderò innanzi tutto alle osservazioni dell'onorevole Benvenuto. La soluzione federalistica prospettata non prevede un vero e proprio assetto federale, ma solo una redistribuzione dei poteri. È vero che noi siamo bravi a fare delle invenzioni, ma in questo caso bisognava scegliere o il modello tedesco, con tutte le conseguenze del caso, oppure un altro modello. Di conseguenza, anche dal punto di vista delle soluzioni, dei poteri fiscali e tributari, dei rapporti tra capacità di imposizione e capacità di riscossione e degli interventi a sostegno delle comunità e dei cittadini si è rimasti molto nel vago. Per questo motivo noi riteniamo che si debba insistere su un sistema federale più esplicitato, più chiaro, meno reticente di quello che fino ad ora è stato prospettato, tanto che alla fine non si parla più di federalismo.

Adesso c'è il problema – ed è importante per qualsiasi intervento da parte del legislatore – che l'attuale sistema non funziona. Anche se si arriverà al federalismo fra 12 anni, bisogna comunque decidersi a spazzare via il centralismo rappresentato dal Ministero, con tutte le sue interconnessioni. C'è chi ha proposto l'istituzione di un'agenzia, c'è chi la pensa in un altro modo: comunque, dopo aver risolto la situazione del personale dipendente, bisognerà affrontare questo problema centrale anche rispetto a un modello futuro. Infatti uno degli elementi di rigidità e di maggiore ostacolo a una qualsiasi ipotesi di decentramento è il mantenimento di una struttura pesante, di un Ministero di difficile riorganizzazione, con grandi potenzialità inutilizzate. Abbiamo notato con piacere

che il nuovo capo della Guardia di finanza ha dichiarato che bisogna procedere verso una riorganizzazione regionale del Corpo; non è soltanto questo, ma è comunque un punto di discussione interessante da cui possono nascere soluzioni rilevanti.

Signor Presidente, in questa fase di transizione dobbiamo tener presente che c'è anche il vincolo europeo. Ammesso che le Camere decidano sull'assetto istituzionale e che il *referendum* lo confermi, cioè che si arrivi a una soluzione, in questo periodo, anche in vista dell'ipotesi di un possibile allargamento a livello europeo che cambi le coordinate dell'intervento, dobbiamo affrontare la questione fiscale in relazione all'Unione europea e alle sue norme. Gli altri paesi non sono così propensi a tollerare un'evasione troppo consistente, come abbiamo fatto noi, anche se poi essa è diventata fattore di sopravvivenza per molte imprese (aspetto non irrilevante).

Per questi motivi, dobbiamo procedere con ordine. Se cessano o cambiano i trasferimenti agli enti locali e alle regioni oppure vengono attribuiti nuovi compiti, è chiaro che essi debbono ricorrere ai tributi; se poi questi tributi non sono sufficienti a garantire i servizi essenziali, ricorreranno alle addizionali anche se non le hanno mai usate. Se, ad esempio, le università nel loro decentramento e nella ricerca della propria autonomia, avranno bisogno di risorse oltre a quelle di cui dispongono, si rivolgeranno alle comunità locali che dovranno trovare una soluzione, come succede anche negli altri paesi. Allora il rapporto tra funzione e intervento fiscale dipende anche da come ci si muove. Non so se insieme possiamo attuare un'operazione sul debito pubblico diversa da quella che si sta realizzando adesso; è lo Stato nazionale che decide nell'ambito della sua attribuzione legislativa, è lo Stato nazionale che ha preso l'impegno e deve garantire e onorare il debito pubblico, anche se si può discutere sull'idea di un suo trasferimento. Comunque bisogna affrontare seriamente soprattutto il problema dei debiti sommersi, dei debiti non esplicitati, da quello sanitario a quello di altri settori che pesano moltissimo sulla collettività. Pensiamo alle preoccupazioni degli amministratori regionali e dei sindaci sui debiti accumulati nel settore della sanità e del trasporto locale: anche questi sono problemi non indifferenti.

Si possono riordinare i rapporti purchè si garantisca una soluzione per i debiti pregressi, quale può essere il mantenimento a livello centrale di una imposizione generale.

L'atto costituzionale sarà quello federalistico; dobbiamo decidere quanto resta, quanto si trasferisce e per quale motivo. Si può attuare un federalismo fiscale, ma la costruzione del federalismo è molto più impegnativa di quanto oggi è in discussione. Quindi, per tutto il vostro lavoro (ma anche per il nostro), sarebbe importante capire in quale ambito ci muoviamo e con quali tempi.

PRESIDENTE. Forse qualche commissario non ha ottenuto una risposta diretta alla propria domanda, ma mi sembra che questa ulteriore delucidazione abbia ben rappresentato i problemi principali.

Cedo quindi la parola agli onorevoli parlamentari che intendano rivolgere ulteriori domande agli auditi.

BONAVITA. Signor Presidente, abbiamo già svolto una lunga serie di sopralluoghi sul territorio incontrando anche i rappresentanti di altre categorie (imprenditori, commercianti, artigiani e così via).

Tutti evidenziamo la necessità di responsabilizzare la pubblica amministrazione ad ogni livello. Si devono trasferire competenze e potestà in campo tributario perchè, ad esempio, le regioni oggi sono responsabili solo sul versante della spesa (essendo grandi centri di spesa), ma non si occupano delle entrate. Se limitiamo la potestà impositiva ad addizionali oppure a parcellizzare i tributi erariali, limitiamo fortemente la responsabilità; dobbiamo invece lavorare per la definizione di tributi propri degli enti locali.

Pongo quindi una domanda al rappresentante della Cisl intervenuto poc'anzi. L'Irap, allo stato attuale, non può essere considerata un tributo federale, anche se per la verità in molti paesi è il tributo tipico demandato agli Stati membri della federazione. Vorrei sapere quali tributi propri possiamo introdurre, ad esclusione delle partecipazioni e delle addizionali ai tributi erariali. Già esiste l'idea che per gli enti locali i tributi fanno riferimento ai beni immobiliari, ma cosa avverrà per le regioni? Questo è un problema molto importante.

Un'altra questione molto rilevante è stata evidenziata dal dottor Airoldi. Egli ha affermato che oggi dovremmo muoverci anche nell'ottica del decentramento funzionale degli apparati centrali dello Stato, in particolare del Ministero delle finanze. Si potrebbe pensare ad introdurre, all'interno delle norme costituzionali, il principio contenuto nella Costituzione tedesca, secondo cui gli organi decentrati dei ministeri sono di ausilio e non agiscono solo in funzione del ministero centrale, ma rappresentano anche un elemento di supporto, di aiuto alle realtà locali: funzionano, cioè, rispondendo anche alle esigenze delle realtà locali. Credo che questo sia un punto su cui dobbiamo focalizzare la nostra attenzione.

Dobbiamo altresì evidenziare che oggi l'apparato del Ministero delle finanze è ipertrofico, ha il doppio dei dipendenti rispetto a quelli francese e tedesco; a tale personale non corrisponde un adeguato livello di funzionalità perchè nel nostro paese abbiamo più personale, ma anche più evasione fiscale. Si pone però anche il problema occupazionale.

In sintesi, concordo con l'impostazione tracciata dai tedeschi, secondo la quale il funzionario decentrato, ad esempio il direttore generale delle imposte dirette della Lombardia risponde al presidente della regione, e similamente fanno quelli provinciali, perchè i dati per accertare la base imponibile non devono essere suddivisi ma vanno raccolti e accorpati.

Infine, se l'Irap non darà i risultati sperati, non potremo accontentarci soltanto di una partecipazione al gettito Iva perchè i consumi sono più omogenei sul territorio rispetto alla base produttiva, ma dovremo introdurre anche tributi propri, e ciò dovrebbe essere fatto anche ascoltando i suggerimenti dei sindacati dei lavoratori dipendenti.

MONTAGNA. Vorrei rivolgere agli auditi due domande, una delle quali relativa all'evasione fiscale. Tutti affermano giustamente che uno dei problemi italiani – e le cifre lo dimostrano – è rappresentato dall'abnorme evasione; sembra molto difficile, poi, incidere su questo fenomeno con misure singole in tempi sopportabili e in modo soddisfacente. Vorrei quindi chiedere alle organizzazioni sindacali se hanno elaborato qualche indicazione specifica in merito.

La seconda questione concerne la scelta tra una perequazione orizzontale o verticale. A me sembra poco condivisibile la soluzione che mi pareva paventasse il senatore Rossi, e cioè che le regioni ricche, devolvendo una parte del gettito fiscale a quelle meno ricche, potrebbero stabilire una sorta di protettorato su queste ultime teso a verificare come vengono spesi i quattrini, poichè ciò potrebbe determinare una limitazione della sovranità per alcune regioni.

Mi sembra più plausibile che, almeno in un primo periodo di messa a norma (che bisognerà indicare quanto lungo), stabilito il principio della responsabilità e fissati i parametri ai quali via via si dovranno adeguare le regioni, si attui una sorta di perequazione più verticale che orizzontale. Vorrei sapere cosa pensano le organizzazioni sindacali di questa ipotesi.

Vorrei, infine, porre una domanda sul decentramento delle attività di accertamento e di riscossione. È stato giustamente osservato anche in questa sede che sembra poco plausibile demandare le attività di prelievo e di riscossione in via esclusiva ai comuni, di cui conosciamo dimensioni e consistenza numerica. Nelle audizioni svolte precedentemente, peraltro, varie associazioni produttive hanno fatto riferimento al comune come interlocutore, sostenendo che, pur essendo la regione il soggetto più adatto dal punto di vista dimensionale, i comuni in Italia hanno la valenza storica che tutti conosciamo. La proposta delle agenzie, cioè di un soggetto snello di diritto privato, che veda presenti tutti i soggetti interessati (i comuni, le regioni, le province ma anche le associazioni, le camere di commercio e gli organi amministrativi decentrati), secondo i sindacati potrebbe validamente rappresentare tutte queste esigenze oppure no?

SARTORI. Signor Presidente, ho ascoltato con particolare attenzione le questioni poste dai sindacati. Nel corso delle audizioni tenute da questo Comitato sono emerse molte opinioni contrastanti e combattute e forse anche la mia opinione è un pò particolare. Poichè siamo in presenza di un processo molto complesso e difficile da delineare, non è possibile capire se per il nostro paese sia preferibile un sistema fiscale simile a quello della Germania, della Francia o degli Stati Uniti, atteso che ognuno di questi paesi ha una storia consolidata alle spalle.

Sono una amministratrice locale e le considerazioni che esprimerò – e sulle quali vorrei ascoltare la vostra opinione – partono da un punto di vista molto particolare. Siamo tutti dell'opinione che l'accentramento delle funzioni fiscali sul Ministero delle finanze non solo sia pesantissimo, inefficiente e inefficace, ma crei anche numerosi problemi. Condivido pienamente la necessità di decentrare le funzioni amministrative e mi

sembra ottimale la dimensione regionale come parametro geografico di riferimento.

Sono invece convinta della irrealizzabilità, oltre che dell'inutilità, del decentramento di funzioni in materia fiscale ai singoli comuni, come prospettato da alcuni auditi. Essendo convinta dell'impossibilità di attribuire ad un comune di 300 abitanti la responsabilità della riscossione e dell'accertamento dei tributi, credo che la dimensione regionale sia quella ottimale.

Nella determinazione del carico fiscale sarebbe necessario procedere a una distinzione con riferimento al momento impositivo, individuando cioè gli enti locali che hanno la titolarità impositiva e a quale titolo la hanno. I comuni potrebbero svolgere un ruolo più precipuo nella delicata fase dell'accertamento, in quanto la loro dimensione territoriale consente non solo di conoscere il nome e il cognome, la capacità patrimoniale di reddito e la capacità di contribuzione alle spese generali dello Stato dei cittadini, ma anche di individuare con certezza il momento della riscossione dei tributi. Sono convinta che il decentramento a livello regionale si confaccia maggiormente dal punto di vista della dimensione territoriale; vorrei però chiarire la mia posizione in merito alla titolarità della fase dell'accertamento, richiamando l'esempio dell'imposta comunale sugli immobili. Il comune ha la titolarità di imposizione, di fatto riscuote l'Ici - che si è trasformata però in una sorta di compensazione dei trasferimenti dello Stato - ma non dispone dei mezzi necessari per verificare le sacche di elusione o di evasione fiscale, che pure esistono e che a noi amministratori locali appaiono evidenti in quanto conosciamo i dati relativi ai fabbricati, le loro caratteristiche e il gettito dell'Ici.

Il comune però, non avendo alcun rapporto con il catasto, incontra enormi difficoltà nel combattere l'elusione e l'evasione fiscale perchè, in assenza di strutture sue interne, per effettuare le verifiche sul territorio deve mettere in moto un sistema organizzativo ricorrendo ad apparati esterni. È ovvio che, in questo modo, i tempi di recupero dell'evasione e dell'elusione fiscale diventano particolarmente lunghi, mentre un collegamento in rete con il catasto consentirebbe di disporre subito di dati aggiornatissimi. Vorrei conoscere l'opinione dei rappresentanti sindacali in merito a queste mie considerazioni.

Sarebbe importante analizzare un processo che, pur essendo nel suo insieme unico, risulta però articolato in tre momenti: l'imposizione, l'accertamento e la riscossione. È particolarmente complesso definire le competenze che devono rimanere allo Stato e quelle da attribuire alle regioni e ai comuni. In realtà, ha ragione il collega Bonavita quando sottolinea l'opportunità di definire un'area impositiva per le regioni. Del resto non è sostenibile che la regione, che è l'ente territoriale più importante dopo lo Stato, debba basare le proprie entrate esclusivamente sull'addizionale e sulla compartecipazione dei tributi erariali. Si potrebbero invece ipotizzare forme di imposizione contenute nel tempo e finalizzate alla realizzazione di determinati servizi e opere di esclusivo interesse regionale o comunale. Vorrei conoscere la vostra opinione in proposito, anche perchè il problema

qui sollevato effettivamente esiste e si pone anche per gli enti comunali.

Spesso i comuni (ma ancor più le regioni) si sentono momenti terminali della spesa dello Stato, soprattutto quando dispongono di fondi che hanno una destinazione specifica e che non possono essere spesi per far fronte ad esigenze magari preminenti. Da un'analisi attenta dei bilanci delle regioni si evince che le voci di spesa più consistenti sono quelle relative ai trasporti e alla sanità. Al di là del tentativo, che si sta cercando di compiere, di razionalizzare la spesa, riducendo gli sprechi e le inefficienze, non v'è dubbio che l'attuale modello organizzativo non è adeguato a far fronte alle esigenze del territorio. Come cittadina posso confermare che l'organizzazione dei trasporti, nella regione Lazio, è eccessivamente costosa.

Sarebbe opportuno rianalizzare alcune spese regionali che oggi gravano sull'imposizione generale e sui trasferimenti dello Stato per individuare soluzioni che rendano più semplice il meccanismo che ho illustrato a monte. Problemi di questa natura si presentano generalmente quando una regione cerca di razionalizzare, nell'ambito del piano sanitario regionale, la dislocazione della rete ospedaliera presente sul suo territorio. Devo confessare di aver assistito a numerosissime rivoluzioni armate nei comuni soltanto per salvaguardare reparti di ostetricia o di neonatologia che assistono alla nascita di dieci bambini all'anno, con la sola motivazione che, a seguito della soppressione di tali reparti, non sarebbero nati più bambini nel comune. Poi ci sono altri problemi, come quello del personale che non ama trasferirsi a cinque chilometri di distanza dove c'è un'altra struttura ospedaliera con le stesse caratteristiche. Quindi, il tema di cui parliamo diventa complesso e difficile anche per tutta una serie di problemi spiccioli.

PRESIDENTE. Onorevoli colleghi, continuando a fare osservazioni, il problema anziché semplificarsi diventa sempre più complesso, tanto che mi è venuto il dubbio se si debba parlare del federalismo fiscale oppure della razionalizzazione della spesa pubblica.

Quando ho rivolto la prima domanda, se si può realizzare un federalismo fiscale in assenza di una riforma costituzionale in senso federale, ho pensato a una precisa dislocazione delle competenze e delle deleghe. Infatti, già adesso nell'ambito del mio collegio, c'è una notevole differenza tra i comuni montani, che con le loro risorse marginali devono necessariamente far fronte alle esigenze primarie, e i comuni della costa, come Portofino, dove il compito degli amministratori è forse quello di trovare la mattonella più bella per la passeggiata. Certamente questa è un'osservazione un po' banale, ma con essa volevo sottolineare che la complessità del meccanismo della perequazione poi si ripercuote anche su aspetti simili. Quindi, a mio avviso, accanto ai collegamenti di natura fiscale debbono essere necessariamente precisate le deleghe e le competenze; quelle di carattere primario, che riguardano qualsiasi comune (piccolo, medio o grande) debbono essere salvaguardate. È questo il principio a cui ci si deve ispirare.

La senatrice Sartori nel suo intervento ha fatto riferimento, per quanto riguarda il decentramento, ai momenti dell'imposizione, dell'accertamento e della riscossione. Ebbene, la legge Bassanini sotto il profilo della riscossione mi preoccupa – non lo nascondo – perchè sui comuni sono confluiti compiti che nel passato erano stati completamente rimossi. Non vorrei che, proprio perchè si ritiene che il federalismo fiscale comporta l'utilizzo di certi strumenti e metodi, si vadano nuovamente a gonfiare gli organici; per l'utilizzo dei dati e delle informazioni è necessaria una forte compenetrazione tra le attuali strutture finanziarie centrali e gli enti locali.

Lascio ora la conclusione ai nostri ospiti.

SCHIAVO. Signor Presidente, sono state fatte tante considerazioni, ma desidero affrontare soprattutto un problema, che si riferisce all'amministrazione, che avverte chi opera nel concreto. Certamente c'è la necessità di procedere ad una razionalizzazione, di astrarsi dalle singole questioni per capire quale può essere la dimensione ottimale, ma poi ci si scontra sempre con i problemi oggettivi e quella del rapporto tra amministrazione finanziaria centrale e strutture locali è una questione rilevante. Da questo punto di vista l'esperienza spagnola di decentramento è stata sostanzialmente negativa perchè vi è stata una rilevante sovrapposizione di livelli e una estrema burocratizzazione. In Germania convivono invece due strutture parallele. Conoscere le esperienze degli altri paesi può essere molto interessante.

Ritengo che in Italia vi siano fundamentalmente tre problemi. Innanzi tutto c'è un problema di mentalità e di cultura. Ad esempio, nessuno obbligava l'amministrazione finanziaria, per la Tosap, a stabilire i criteri di misurazione dei balconi fino al millesimo (tanto che qualcuno è morto per farlo). C'è una mentalità centralistica, contro la quale nulla può la legge, la Costituzione: si tratta di cambiare la cultura dell'amministrazione.

In secondo luogo, l'amministrazione finanziaria, per quanto così non appaia, non è presente sul territorio. Spesso gli accertamenti, soprattutto per quanto riguarda le dichiarazioni dei redditi, vengono fatti a tavolino, ma poi non c'è nessuno che va a controllare sul territorio se c'è stata evasione (come quella di 80 miliardi di lire nel commercio di carni in Veneto, e non stiamo parlando di diamanti, ma di carni e quindi di merci che sono sicuramente visibili). Ciò vuol dire che non c'è un controllo sul territorio, e anche se l'amministrazione sta facendo oggi grandi sforzi in tal senso, evidentemente sussistono problemi logistici, amministrativi e – ripeto – anche di mentalità.

Il terzo problema che spesso non viene sollevato – e mi collego all'interessante intervento della senatrice Sartori – è quello dell'informazione. La nostra società oggi è fundamentalmente una società informatica e con il sistema in rete ove il decentramento diviene molto più facile: pur lavorando in proprio, ci si riesce a collegare e a far parte di un tutto. Ma il sistema informativo dell'amministrazione finanziaria è stato concepito nella metà degli anni '70, quando si aveva bisogno di una struttura informatica molto centralistica. Se noi ci rechiamo in un ufficio

periferico (l'amministrazione è teoricamente decentrata) per denunciare una certa evasione, facciamo ben poco perchè comunque quell'ufficio ha bisogno di informazioni che non gestisce perchè sono conservate a livello centrale. Quindi non c'è una reale autonomia nella gestione dell'informazione. Questa potrebbe essere a mio avviso la chiave di volta: decentrare il sistema informativo, dare una reale autonomia nella gestione delle informazioni agli uffici finanziari decentrati e quindi permettere loro di collegarsi con gli uffici degli enti locali, per i quali non è economico duplicare una struttura di controllo.

MUSI. Signor Presidente, affronterò il discorso dell'evasione fiscale, a cui si sono riferiti nel loro intervento l'onorevole Bonato e il senatore Montagna. Certamente vanno previsti degli incentivi per la lotta all'evasione, proprio per rendere interessante questo tipo di lavoro. Bisogna tener presente che oggi molti controlli vengono fatti a tavolino; infatti sono stati effettuati tagli anche nel trattamento delle missioni e delle trasferte del personale del Ministero delle finanze. C'è la pratica impossibilità per il personale del Ministero delle finanze di uscire dagli uffici perchè teoricamente potrebbero utilizzare solo i servizi pubblici locali e ciò indubbiamente allunga il tempo necessario agli accertamenti.

Ecco perchè credo vada prevista anche una diversificazione salariale, che renda più stretto il legame con la produttività e i risultati. Tra tutte le amministrazioni la spesa per il fisco sarebbe l'unica che, se destinata ad incentivi per il personale, aiuterebbe lo Stato ad avere maggiori entrate. Non si capisce, inoltre il motivo per il quale vi sono circa 20.000 miliardi di lire di arretrati nelle stanze del Ministero delle finanze che non si riescono a «riesumere» e ad incassare, anche in relazione al debito pubblico e ai tanti altri problemi che ci troviamo di fronte nella lotta all'evasione fiscale. L'amministrazione, quindi, va rivisitata nella sua interezza; non si pone solo il problema di un sistema centralizzato, ma anche quello di un decentramento in cui le regioni assumano il loro ruolo di governo.

Noi sostenevamo che era sbagliato l'avvio degli uffici unici delle entrate, soprattutto a 6 anni dall'approvazione della legge perchè, a questo punto, attendere un giorno di più e concordare il sistema con le regioni avrebbe permesso una precisa identificazione delle zone, oggi 482 di uffici previsti, avrebbe evitato la somma di inefficienze, meglio precisati i compiti e con maggiore coerenza rispetto alle esigenze reali del territorio. A questo punto, ripeto, 6 anni e un giorno non sarebbero stati certamente deleteri per il funzionamento dell'amministrazione finanziaria.

Per quanto riguarda poi il discorso delle agenzie decentrate, non ho ben colto la proposta avanzata: bisogna studiarla con attenzione perchè non vorrei che si determinasse una sorta di interesse comune ad evitarne il funzionamento. Si tratta di progettare una struttura pubblica che sia di governo delle entrate e del sistema fiscale, una amministrazione pubblica che dovrebbe assicurare neutralità che per tutti i contribuenti ed essere sinonimo di *par condicio* davanti alla legge. Invece, una struttura che

nasce «di parte» può correre il rischio, a volte involontariamente, di non essere del tutto neutrale. Ad esempio, sugli studi di settore emergono mille perplessità poichè si offre la possibilità di concordare il reddito, il che non è esattamente *l'optimum* rispetto alla Costituzione che non fa certo riferimento a tale ipotesi. Comunque ciò fa parte della discussione che si può aprire sul sistema nel suo complesso; ed il discorso è fondamentale proprio in considerazione del legame che ha nel rapporto con le regioni e con gli enti locali.

Sono convinto tuttavia che il livello ottimale non possa essere garantito da altri se non dalle regioni. Molto probabilmente si sarebbe potuto fare un discorso diverso se i comuni avessero attuato la legge n. 142 del 1990 quindi il regime di consorzio dei servizi; ma oggi con la legge Bassanini, che teoricamente decentra ai comuni tutte le responsabilità amministrative e gestionali (mentre affida alle regioni solo compiti di indirizzo politico), scarichiamo su di essi una eccessiva quantità di responsabilità con il rischio di ingolfarli. Molti, poi, fanno riferimento solo al proprio comune, ma ricordo che in Italia vi sono 8.106 comuni, il 53 per cento dei quali ha meno di 3.000 abitanti; i comuni non possono quindi essere caricati di tali compiti.

È stato fatto l'esempio del catasto: il problema di per sè sarebbe risolvibile, se i comuni avessero un sistema informatizzato funzionante. Il comune di Rivoli ha recuperato parte dell'evasione dell'Ici attraverso un sistema informatizzato collegato con il catasto. È chiaro, però, che informatizzare più di 8.000 comuni non è esattamente una cosa che si può decidere da un giorno all'altro, tramite una decisione parlamentare: ecco perchè i tempi di transizione vanno governati *cum grano salis*.

Si deve poi considerare il comune anche dal punto di vista delle dimensioni. Ad esempio, parlando di decentramento, il *land* è un elemento di coagulo, è il collante di una realtà socio-economica che comprende più comuni. Il tutto entro un sistema, che possiamo definire di federalismo cooperativo, che è il contrario di tanti altri tipi di federalismo che non forniscono un aiuto e mettono in discussione anche i diritti di cittadinanza. Il vero rischio è che un federalismo competitivo o spinto metta in discussione anche il diritto di cittadinanza perchè, a seconda del territorio nel quale si abita, si avrebbe la fortuna di avere diritto ad una certa qualità di servizi. Il federalismo cooperativo attualmente, peraltro, non potrebbe che essere orizzontale perchè non ne esistono di tipo verticale. È quindi chiaro che esso va visto in quest'ottica e in questa dimensione, consapevoli che ci riferiamo a realtà interne e montane che non sempre sono meridionali. Vi sono comuni dell'alto Friuli, ad esempio, che presentano gli stessi problemi dei comuni del Mezzogiorno. Poichè l'Italia non è fatta in un solo modo, non avrebbe senso un federalismo spinto.

Per quanto concerne le tasse di scopo, esse hanno una chiara finalizzazione e una durata a termine. L'utilizzo che è stato fatto dell'ex Gescal, che era un tributo finalizzato e a termine, ci induce a sostenere la necessità di un tributo di scopo vicino al territorio. Il comune dovrebbe essere responsabile dell'accertamento fiscale in quanto è il soggetto che più da vicino può riscontrare la veridicità di alcuni dati.

Oggi si sente parlare di «riccometro», che dovrebbe essere uno strumento atto a consentire un riscontro della ricchezza risultante dai controlli effettuati dal comune. Non si tratta di una questione di natura fiscale, si è semmai innescato un meccanismo di dibattito tra sinistra e destra con il quale il «riccometro» non ha nulla a che vedere. Un servizio sociale offerto dal comune può essere gratuito e il comune deve chiarire quali sono le condizioni dei singoli soggetti in esso residenti che potranno utilizzarlo gratuitamente. Non vedo cosa vi sia di rivoluzionario o di offensivo in tutto questo, anche perchè chi ha veramente bisogno non ha la necessità di nasconderselo. Alla fine, più della componente fiscale, prevale l'effetto di deterrenza: molti, per non essere sottoposti ai controlli del comune, preferiscono non fare domanda di utilizzo delle agevolazioni. Chi non presenta una richiesta corretta anzichè essere perseguito come evasore tanto mai è condannato per evasione fiscale nessuno verrà denunciato per falso in atto pubblico e truffa nei confronti della pubblica amministrazione avendo il Comune maggiore capacità di verifica dei dati richiesti rispetto ad una Amministrazione finanziaria centralizzata.

Queste considerazioni per sottolinearvi tanti punti importanti che, tuttavia dovranno essere oggetto di chiarimenti ma un'ultima considerazione ho l'obbligo di fare.

Per noi la tassazione a livello locale non è nè un'addizionale nè una partecipazione ad un tributo erariale: è un tributo proprio, una tassa di scopo per la qualità della vita del cittadino nella regione e nel comune. E non si tratta di stabilire a tavolino quello che si dovrà fare. In America si incrociano tre tipi di tassazione – statale, federale e comunale – che si compensano in una pressione fiscale massima stabilita. In questo meccanismo ogni soggetto competente riscuote la propria parte ed è libero di inserire elementi di competitività nella determinazione del proprio tributo. Situazioni del genere si verificano nei paesi che presentano una solida struttura istituzionale ed economica; l'Italia è invece divisa in due: se il prezzo della benzina varia di 50 lire da regione a regione ciò significa avere spostato anche le imprese da una regione all'altra.

A nostro giudizio, comunque, il disegno federale da adottare dovrà basarsi su un modello di riferimento chiaro, onde evitare le confusioni emerse su alcuni tavoli di trattativa. Questo modello federale, per essere il migliore, dovrà articolarsi sul progressivo accrescimento delle responsabilità degli amministratori locali che godono del consenso dei cittadini che li hanno eletti, sul principio della solidarietà, sull'economia e sulla partecipazione vera di ogni cittadino che, a questo punto, risulterebbe uguale anche davanti al fisco e non soltanto davanti alla legge.

PRESIDENTE. Ringrazio gli intervenuti per la disponibilità dimostrata. Il Comitato avrebbe il piacere di acquisire agli atti gli ulteriori contributi che i rappresentanti sindacali potranno eventualmente fornire sulla base di documenti elaborati dai rispettivi uffici studi.

Passiamo ora all'audizione dei rappresentanti della Ugl.

Ringrazio il dottor Scarinci e il dottor Pepe per aver accolto il nostro invito. Purtroppo, poichè prima della chiusura dei lavori estivi il Parlamento svolge una attività convulsa ed improvvisa, sono stati modificati i programmi dei nostri lavori. La Camera dei deputati infatti non ha rispettato l'orario di inizio della seduta pomeridiana, solitamente previsto per le ore 16,30, e molti deputati hanno dovuto lasciare quest'aula per partecipare alla votazione di alcuni decreti-legge in scadenza molto importanti. Dobbiamo evitare di correre il rischio che, in caso di mancanza di numero legale, i giornalisti ci accusino di scarsa presenza. Ciò nonostante, da parte dei presenti vi sarà la massima attenzione e non mancheranno sollecitazioni a fornire ulteriori chiarimenti nella fase successiva all'illustrazione della vostra relazione.

Prima di passare la parola, vorrei fissare alcuni punti sui quali abbiamo poggato la discussione nelle varie audizioni che questo Comitato paritetico per l'indagine conoscitiva sul federalismo fiscale ha finora svolto. Queste audizioni sono le ultime dopo una serie di sopralluoghi effettuati presso alcune regioni italiane, dove sono stati ascoltati i presidenti di regione, i sindaci delle città capoluogo di regione, i presidenti delle province e la maggior parte dei rappresentanti delle categorie economiche.

Il Comitato ha organizzato ulteriori incontri per rendersi conto delle realtà locali e per capire quanto il federalismo fiscale possa effettivamente trovare una sua connotazione in una proposta, nella quale il Parlamento si impegna ad affrontare i problemi di carattere generale e quelli legati alle differenti realtà regionali.

Le audizioni che si svolgono oggi presso il Comitato con i rappresentanti delle più importanti organizzazioni sindacali servono per definire il quadro complessivo dell'oggetto della nostra indagine. Poichè rappresentate un'importante realtà sindacale, avete oggi l'opportunità di fornire al Comitato degli *input* sulla situazione non solo in riferimento alle esigenze di federalismo fiscale, che oggi sembrano essere abbastanza pronunciate nel nostro paese, ma anche in merito alle modalità e ai problemi che il federalismo fiscale solleva.

Per favorire questo confronto, vorrei fissare molto brevemente alcuni temi sui quali concentrare la nostra attenzione. Il federalismo fiscale è indubbiamente uno degli elementi che caratterizzano una più profonda riforma del sistema fiscale. Al riguardo esistono due differenti scuole di pensiero: la prima sostiene che il fisco può essere riformato anche a Costituzione vigente e che attraverso la riforma del fisco si può andare verso una forma di federalismo fiscale; la seconda ritiene invece necessario che la riforma fiscale proceda di pari passo, se non contemporaneamente, con un'ampia riforma del dettato costituzionale.

Un altro tema, che ha una certa rilevanza, concerne il rapporto che deve instaurarsi tra le regioni «riformate» e gli enti locali (comuni e province); occorre valutare se mantenere inalterato l'attuale sistema che prevede il finanziamento residuo degli enti locali attribuito allo Stato centrale oppure se attribuire alle regioni il compito di operare trasferimenti agli enti locali. Vorremmo sapere se, a vostro giudizio, si potrebbero prevedere altre forme di distribuzione attraverso le regioni.

Vi sono poi i problemi legati al meccanismo di perequazione, fermo restando che, nell'ambito della Commissione bicamerale per le riforme istituzionali, è stato, se non approvato, comunque sottolineato che nella definizione del modello federale si dovrà fare riferimento al federalismo solidale. Come ritenete possa prendere corpo questa forma di solidarietà? Attraverso quali meccanismi di perequazione sarebbe possibile realizzare un federalismo solidale? Si dovrebbe fare riferimento agli obiettivi di redistribuzione o ad altri indicatori come, ad esempio, quelli di costo o di capacità fiscale?

Vorrei poi richiamare il tema della valutazione della fase di transizione e dei costi ad essa relativi.

Vi è infine un altro tema, che non amo molto annunciare perchè è una sorta di ospite sgradito, ma che fa parte della storia e dell'organizzazione economico-finanziaria del nostro paese: mi riferisco al debito pubblico italiano e alle problematiche ad esso connesse. Con quest'ultimo convitato di pietra lascio a voi la parola e vi ringrazio nuovamente per l'invito che avete accolto.

SCARINCI. Signor Presidente, membri del Comitato, nella nostra posizione di sindacalisti guardiamo sempre a quello che può ricadere un domani sulla pelle dei lavoratori perchè dobbiamo tutelare gli interessi degli iscritti che pagano la tessera e non possiamo guardare alla luna. Poichè sulla Bibbia il federalismo fiscale non è contemplato, non è necessario realizzarlo ora; se invece si ritiene di doverlo realizzare per forza, ci piegheremo alle necessità del paese.

L'Italia ha già avuto il «federalismo fiscale» fino al 1861, quando gli Stati preunitari erano tutti dotati di una macchina fiscale propria. All'atto dell'unità d'Italia, infatti, il Parlamento di Torino decise di uniformare tutti i sistemi fiscali sulla base di quello piemontese e lo estese a tutti gli ex regni preunitari, causando uno sfacelo che è durato per molti anni e che costituisce uno dei motivi che ha dato corso a quella che allora era chiamata la guerra di bande, il brigantaggio e che oggi chiameremmo guerra partigiana.

Poichè è grave che dopo più di 130 anni si torni nuovamente a regionalizzare il fisco, vorremmo pregarvi di farci avere, appena possibile, una base su cui lavorare. Vi ringraziamo di averci invitato a partecipare a questa seduta del Comitato, ma vogliamo collaborare su una base progettuale (anche a livello di bozza) per valutare attentamente la situazione.

Riteniamo vi siano alcuni costi che devono essere assolutamente considerati perchè potrebbero essere alti. Per impiantare un sistema fiscale federale è necessario presupporre lo smantellamento del sistema centralizzato. Oggi sulla stampa quotidiana si può leggere che il servizio ispettivo centrale delle finanze, istituito con la legge n. 358 del 1991, è tuttora privo di un regolamento operativo e non funziona.

Dobbiamo confrontarci anche con queste realtà. Stiamo immaginando una riforma colossale, enorme, e poi malgrado il livello d'evasione in Italia, non riusciamo a far funzionare la macchina essenziale per l'accertamento fiscale, che è ferma da cinque anni (anche se gli stipendi

agli ispettori nominati vengono pagati). Di questa macchina macroscopica si sa poco o niente: cerchiamo però di diminuire i costi e soprattutto di farla funzionare, anche perchè ci troviamo di fronte a regioni che hanno una capacità di gestione diversa. Questa macchina potrebbe essere messa in moto in alcune regioni, in altre con difficoltà perchè esse non riescono già oggi a gestire quello che hanno, come è successo per i contributi europei, che non sono stati utilizzati.

Signor Presidente, le considerazioni fatte dai parlamentari che risultano dai verbali sono giustissime. Mi riferisco, ad esempio, alla valutazione dell'effettiva capacità degli uffici finanziari a realizzare il previsto federalismo; negli accertamenti a cui state procedendo questo è un aspetto basilare, per vedere come è possibile trasformare e modificare l'amministrazione.

Noi non possiamo che rimanere perplessi ogni volta che si parla di riformare qualche cosa, perchè l'esperienza purtroppo ci ha dimostrato che tutte le riforme si sono concluse con un peggioramento della situazione. Farò l'esempio di una vicenda che si è verificata quando ero bambino. A dieci anni lessi sul giornale (a casa mia vi erano sempre molti quotidiani) che nell'ambito di una prima riforma delle Ferrovie dello Stato sarebbe stata abolita la terza classe ferroviaria. Nella mia logica di bambino abolire la terza classe significava prendere i vagoni e buttarli. Due giorni dopo mi trovai alla stazione Termini insieme a mio nonno e vidi che alcuni operai svitavano il numero tre in alluminio dalle carrozze della terza classe e vi avvitavano il numero due; in sostanza le carrozze erano state promosse dalla terza alla seconda classe e i viaggiatori avrebbero pagato il biglietto di seconda classe per viaggiare in terza. Questa fu una delle prime riforme delle Ferrovie dello Stato e non è che le altre siano state molto diverse, anche in altri settori, come quello della sanità.

Da ciò derivano le nostre perplessità: non vorremmo che alla fine ci fosse una ricaduta in termini punitivi sui lavoratori dipendenti, cioè che con un qualche marchingegno, spostando le imposte, accorpandole e dividendole, aumentasse la pressione fiscale già oggi insostenibile.

PEPE. Signor Presidente, anche nell'eventualità in cui lo si potesse realizzare, il federalismo solidale, a nostro avviso, non ha un costo, non può essere quantificato, altrimenti non è tale.

Desidero fare un'altra considerazione sui contratti collettivi. Nel momento in cui si fanno i contratti di secondo livello dobbiamo considerare che potrebbero esserci alcune sperequazioni perchè potrebbero essere più o meno vantaggiosi in relazione alle regioni in cui si trovano le fabbriche. Questo è un rischio che va valutato con estrema attenzione.

Signor Presidente, purtroppo al momento non abbiamo una documentazione adeguata sull'argomento oggetto dell'indagine conoscitiva e di ciò ce ne scusiamo.

SCARINCI. Signor Presidente, mi è sembrato di capire che avete rimandato a settembre un ulteriore approfondimento dell'argomento e che

a tal fine abbiate previsto anche dei sopralluoghi per acquisire elementi da quei paesi che hanno adottato forme di federalismo fiscale. Vi preghiamo di trasmetterci la conclusione di questo ulteriore giro informativo, su cui potremo confrontarci ed eventualmente collaborare.

PRESIDENTE. Prima di dare la parola ai colleghi che intendono rivolgere delle domande ai nostri ospiti, desidero precisare che una prima documentazione è quella degli atti della Commissione bicamerale, che ha affrontato in maniera generale i temi sia delle riforme costituzionali sia della riforma sul federalismo fiscale.

Il nostro Comitato, il cui lavoro è parallelo a quello della Commissione bicamerale, cerca di capire, anche attraverso le audizioni, non solo quali sono i problemi e le soluzioni, ma anche quali sono le aspettative delle rappresentanze dei lavoratori, delle categorie economiche, delle istituzioni e degli enti locali. Al di là dei documenti, vi sono delle correnti di pensiero ormai abbastanza note e abbastanza identificabili sul piano degli indirizzi; mi riferisco al modello tedesco piuttosto che a quello spagnolo o canadese, a cui certamente faremo riferimento e su cui le faremo pervenire i nostri studi. Comunque ciò che ci interessa in queste audizioni sono le vostre aspettative, le vostre preoccupazioni, se pensate che vi possano essere delle situazioni di privilegio tra le regioni dal punto di vista della funzione distributiva, con quali mezzi, con quali metodologie e nell'ambito di quale livello perequativo. Sono queste le finalità dell'audizione e la documentazione oggi disponibile. Comunque se la vostra organizzazione sindacale volesse contribuire successivamente su tale argomento, vi faccio presente che il nostro Comitato accetterà qualsiasi studio affinché vi sia il più largo confronto e la più ampia collaborazione da parte di tutte le rappresentanze.

BONAVITA. Signor Presidente, non vorrei ripetere quanto lei ha detto, ma ormai abbiamo compreso quali sono le preoccupazioni.

Tutte le forze politiche sia di maggioranza sia di opposizione, al di fuori di coloro che hanno un altro progetto istituzionale del nostro paese, si muovono verso l'obiettivo di conferire responsabilità alle periferie, quindi potestà tributaria ed impositiva, anche perchè l'amministrazione centrale dello Stato - questo è il mio giudizio - vuoi per le questioni che sono state prima denunciate dai nostri ospiti, vuoi anche per la sua storia, risulta irrimediabile e poco sensibile alle realtà locali. D'altro canto il processo di federalismo fiscale non investe soltanto l'Italia, ma tutti i paesi dell'Unione europea a cui abbiamo aderito e quindi noi dobbiamo entrare in questa ottica. Le maggiori forze politiche hanno trovato un accordo nell'ambito della Commissione bicamerale: hanno stabilito che deve essere attuata una forma di decentramento o di federalismo non solo amministrativo ma anche fiscale nel nostro paese e quindi noi ci muoviamo in questa direzione.

La mia preoccupazione è che in tale processo non rimangano estranee le organizzazioni dei lavoratori perchè, se queste non partecipano, non fanno proposte e non si confrontano, corriamo il rischio di avere gli effetti negativi prima evidenziati.

A mò di battuta vorrei sottolineare che, nonostante le riforme, questo paese è cresciuto. Si è fatto riferimento al passaggio dalla terza alla seconda classe delle carrozze delle Ferrovie dello Stato, però l'Italia, nonostante tali contraddizioni, «nonostante le riforme», è progredita, è andata avanti, si è trasformata e oggi mostra esigenze diverse. Ci auguriamo soltanto che alle riforme sia sottesa la logica prima enunciata.

Il problema non è solo nostro, vi sono intere aree del paese che soffrono; certe richieste non provengono solo da una zona particolare (ad esempio, dal Nord) ma anche dalle popolazioni del Meridione. Dobbiamo far sì che a tutti i costi vi sia una amministrazione più vicina ai bisogni del cittadino e più legata al territorio. Noi lavoriamo proprio in quest'ottica e i risultati saranno sicuramente migliori con la vostra collaborazione.

PEPE. Vorrei fare una breve osservazione. Più di una volta abbiamo denunciato scarsa professionalità (anche se forse utilizzo un termine esagerato) e poca esperienza nelle amministrazioni locali; infatti, ad esempio, in alcune realtà meridionali non c'è una preparazione sufficiente. Quindi è estremamente importante creare il terreno adeguato e preparare prima un tessuto idoneo per poi dare eventualmente attuazione a una probabile riforma.

Vorrei concludere il mio intervento preannunciando che sarà certamente preparata una memoria scritta che terrà in considerazione anche gli aspetti generali oggetto del lavoro della Commissione bicamerale per le riforme costituzionali.

SCARINCI. Mi unisco agli auspici del senatore Bonavita, ma purtroppo l'esperienza ci ha formato diversamente. Anche quando è stato istituito il sistema regionale in Italia – come ben ricordiamo – si sarebbero dovute abolire le province, le cui funzioni sarebbero state assorbite dalle regioni; eppure queste sono rimaste, con tutto quello che ciò ha comportato (ruoli, spese, compiti e così via). Anche in questo caso, rischiamo che rimanga tutto l'apparato centrale e se ne crei uno nuovo per l'amministrazione regionale del fisco: qui sta la nostra perplessità, anche se non siamo contrari a tale ipotesi. Innanzi tutto non siamo una forza politica, ma sindacale e possiamo avere una visione diversa da quella delle forze politiche; inoltre non è che vi siano pregiudiziali, ma solo forti perplessità che abbiamo modestamente espresso. Cerchiamo di non duplicare, ma di semplificare e di razionalizzare contenendo i costi.

PRESIDENTE. Apprezzo questa ulteriore precisazione in merito ai vostri eventuali contributi su temi di carattere generale e specifico, visto che rappresentate i lavoratori.

Concludo l'audizione dicendo al dottor Scarinci che, a mio avviso, il paese è andato avanti, nonostante il fatto che le vetture di terza classe siano diventate di seconda. Per l'esperienza che vivo viaggiando per l'Europa mi sembra – vivaddio! – che l'Italia, tutto sommato, nonostante le lamentele, sia andata avanti. Cito l'esempio della Francia – che

sotto il profilo dell'amministrazione pubblica è sempre stata considerata al primo posto – che ha portato alla riforma complessiva un mercato di 1.300.000 unità; però anche noi stiamo compiendo passi in avanti sotto questo profilo. Forse il mio ottimismo è determinato dal fatto che penso sempre che le cose in cui credo si possano portare a compimento e realizzare.

In questo senso chiediamo anche a voi un contributo affinché, attraverso un confronto e un apporto complessivo di tante voci (magari anche sul piano politico oltre che, giustamente, sindacale), si possa perseguire un obiettivo complessivo, raggiungibile anche con minori costi e maggiore efficacia.

Ringrazio tutti gli auditi per le preziose informazioni che ci hanno fornito.

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

I lavori terminano alle ore 15,45.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

Il Consigliere parlamentare dell'Ufficio centrale e dei resoconti stenografici

DOTT. LUIGI CIAURRO

