PRESIDENZA DEL PRESIDENTE DAVIDE CAPARINI

La seduta comincia alle 14,10.

(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito).

Audizione di rappresentanti di Confedilizia.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sull'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, in relazione al nuovo assetto di competenze riconosciute alle regioni ed alle autonomie locali in materia di federalismo fiscale, l'audizione di rappresentanti di Confedilizia.

Sono oggi presenti l'avvocato Corrado Sforza Fogliani, presidente di Confedilizia, l'avvocato Giorgio Spaziani Testa, segretario generale, e l'avvocato Giovanni Gagliani Caputo, funzionario, che ringrazio per aver risposto a questo nostro invito.

Do la parola al presidente di Confedilizia, Corrado Sforza Fogliani.

CORRADO SFORZA FOGLIANI, *Presidente di Confedilizia*. Signor presidente, siamo noi che ringraziamo lei e l'intera Commissione per aver accettato la nostra richiesta di essere auditi.

Come loro hanno già probabilmente potuto vedere – credo siano state fatte a cura degli uffici, che ringraziamo, le copie sufficienti – abbiamo predisposto un documento per accelerare i lavori dell'audizione, sapendo che ve ne sono altre fissate a breve.

Il documento si divide sostanzialmente in tre parti: federalismo competitivo; nostre considerazioni sul disegno di legge governativo; proposte che ci permettiamo di presentare all'attenzione della Commissione.

Quanto al federalismo competitivo, Confedilizia sottolinea che un federalismo non può essere definito effettivamente tale se non è competitivo. Solitamente si dice che nel federalismo si vota con le gambe, quindi trasferendosi nei territori che sanno assicurare migliori servizi a minori costi. Crediamo che questo possa e debba essere il criterio generale al quale si deve ispirare una riforma federale, in assenza del quale forse ci si troverebbe dinanzi a un federalismo zoppo.

Nella seconda parte del documento, che attiene al disegno di legge governativo vero e proprio, abbiamo sottolineato positivamente la previsione di classificazione delle spese, che, pur non corrispondendo a quanto da noi auspicato, vale a dire la reintroduzione del vecchio criterio di spese obbligatorie e facoltative, costituisce certamente una sua prima attuazione.

Esprimiamo, invece, preoccupazione per l'istituzione di tributi propri da parte degli enti locali, accompagnata da disposizioni che derogano in materia di aliquote, le quali, a nostro avviso, sono altrettanto preoccupanti.

In effetti, si dice abitualmente che in tutta Europa o, addirittura, in tutto il mondo la tassazione sugli immobili costituisce la base delle finanze locali; tuttavia, si tratta di un'affermazione più gridata indiscriminatamente che non dimostrata. In realtà, infatti, il tributo locale, ove istituito, è estremamente variegato. Quando esso – come in taluni casi, non in tutti – è collegato agli immobili, si basa su una precisa correlazione ai servizi, in relazione al beneficio che dai servizi apprestati dagli enti locali gli immobili ricevono in forma più o meno accentuata, dal quale non si può prescindere. Allo stesso modo, non ci pare accettabile che i tributi di scopo non siano collegati a precise opere pubbliche e solo ad esse. Anche in questo caso si tratta di correlare il tributo relativo al principio del beneficio recato, principio che – lo ricordo – era già stato accettato dalle autonomie locali, in sede di commissioni di studio, per la definizione dei meccanismi strutturali del federalismo fiscale.

Si chiede poi un chiarimento più che altro lessicale. Quando si dice che « gli enti locali, entro i limiti fissati dalle leggi, possono disporre del potere di modificare le aliquote dei tributi loro attribuiti da tali leggi », la formulazione adottata non permette di capire se questa facoltà sia attribuita agli enti locali solo in relazione ai tributi istituiti con leggi regionali o anche a quelli istituiti dallo Stato. Questa formulazione, secondo noi, esige un chiarimento, anche perché se questa previsione si riferisse anche alle leggi regionali, sarebbe tale da vanificare sostanzialmente il contenuto della lettera *a)* dell'articolo 10 dello stesso disegno di legge.

L'ultima parte del documento contiene alcune proposte che non illustro nemmeno, dal momento che sono di una semplicità esemplare, anche nella loro descrizione. A nostro parere, se inserite nella riforma federale, esse valorizzerebbero la possibilità dei cittadini di incidere sull'attività degli enti locali. Ciò avverrebbe, ad esempio, se si sottoponesse la modifica delle aliquote di imposta e l'istituzione eventuale di tributi di scopo alla possibilità di lanciare un referendum in proposito, così come avviene in Svizzera, la « patria del federalismo ».

Ho sintetizzato molto brevemente il nostro documento che, d'altra parte, è a sua volta un semplice riassunto delle nostre idee. Ringrazio dell'attenzione e rimango a disposizione per eventuali richieste di chiarimento che dovessero essere formulate dai commissari.

PRESIDENTE. Grazie, presidente. Il vostro documento è più che esaustivo.

Do la parola ai colleghi che intendono intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

MARIO PEPE. Acquisisco le note della Confedilizia, ma ritengo che siano riferite soltanto ai fini patrimoniali, com'è negli interessi dell'associazione. Vorrei sapere se Confedilizia ha immaginato l'impatto in sede autonomistica di questo provvedimento, se applicato così com'è, in assenza dei costi dei servizi standard che bisogna successivamente determinare. Mi pare che questa sia la preoccupazione.

CORRADO SFORZA FOGLIANI, *Presidente di Confedilizia*. Calcoli non ne abbiamo fatti, anche perché potranno essere concretamente eseguiti solo a seguito dei decreti attuativi. Oggi esiste una legge delega abbastanza ampia, che non credo identifichi ancora esattamente i tributi che potranno essere istituiti e, quindi, l'impatto che la riforma potrà avere anche sulla finanza locale.

PRESIDENTE. Ringrazio il presidente Sforza Fogliani per il contributo dato alla nostra indagine conoscitiva. Sarà poi nostra cura farvi avere i risultati del nostro lavoro a conclusione della stessa.

Dichiaro conclusa l'audizione.

Audizione di rappresentanti di Confcommercio.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sul-

l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, in relazione al nuovo assetto di competenze riconosciute alle regioni ed alle autonomie locali in materia di federalismo fiscale, l'audizione di rappresentanti di Confcommercio.

Sono presenti il dottor Costante Persiani, vicedirettore generale e direttore per le politiche legislative di Confcommercio, la dottoressa Francesca Stifano, responsabile relazioni istituzionali, il dottor Paolo Conti, del settore fiscalità di impresa, il dottor Antonio Castellucci, dell'ufficio stampa, e il signor Giovanni Battista D'Angelo.

Do la parola al direttore generale di Confcommercio, Costante Persiani.

COSTANTE PERSIANI, *Vicedirettore generale di Confcommercio*. Desidero, innanzitutto, ringraziarvi per l'apprezzato invito a partecipare a questa audizione.

Entro subito nel tema premettendo che alla riforma federalista del 2001, al nostro interno, ma anche tra Confcommercio e gli organismi istituzionali, sono seguiti anni di dibattito. Si è trattato di un dibattito costruttivo, dal momento che siamo sempre stati consci dell'assoluta positività, ma anche della irreversibilità del processo costituzionale federalista. In secondo luogo, abbiamo sempre seguito tutti gli aspetti del dibattito, proprio nell'ottica della nostra responsabilità nel valutare l'impatto sulle imprese e sul tessuto economico.

Devo dire che la presentazione del disegno di legge governativo S. 1117, che viene esaminato congiuntamente ad altre proposte delle quali si cerca di fondere i significati, ci offre uno spunto adeguato. Soprattutto, il suo collegamento con parte integrante della manovra finanziaria si può valutare come un'occasione di importanza economico-istituzionale, quindi non solamente di materia.

A tale riguardo, vorrei fare una premessa. È sicuramente importante che, insieme a queste norme, venga completato il federalismo istituzionale, vale a dire l'altro pilastro su cui si svolgerà l'applicazione di questa disciplina; questa sostanzialmente deve indicare – e su questo tutte le imprese sono attente -sedi e procedure certe ed efficaci che legittimino le scelte condivise per consentire la partecipazione a tutti i livelli di governo, anche del mondo economico, e per favorire la gestione delle varie leve fiscali che saranno dislocate, come già sono in parte, sul territorio.

Dal punto di vista del dialogo è sicuramente meritevole la volontà di questa Commissione di acquisire i primi elementi informativi su aspetti che possono essere considerati positivi o critici.

Ritengo positiva la volontà di un nuovo patto fiscale, nel quale la responsabilità di entrata si salda con le responsabilità di spesa. Questo è il valore pregnante degli obiettivi. È sicuramente altrettanto pregnante l'intenzione di garantire una distribuzione di risorse, anche con la perequazione interregionale, che tenga altresì conto dei princìpi di solidarietà e di coesione sociale.

Un altro principio che voglio sottolineare come rilevante è la rendicontabilità a tutti i livelli di territorio, che mi pare essere un tratto distintivo di un nuovo rapporto di trasparenza e di grande responsabilità tra amministratori da una parte e amministrati dall'altra (tra cui a maggior ragione le imprese). Mi pare che sia un indice di grande civiltà fiscale.

Devo dire che alcuni deterrenti, sempre nell'ottica di questa trasparenza, sono assolutamente positivi. Per fare un esempio pregnante ricordo l'ineleggibilità per quegli amministratori che non abbiano raggiunto gli obiettivi loro assegnati e che, quindi, siano stati responsabili di dissesti di natura economico-amministrativa. Credo che questo sia un obiettivo importante.

Credo che la costruzione del sistema che realizzi l'assetto di autonomia previsto dall'articolo 119 della Costituzione sia di là da venire, ma sicuramente i presupposti già esistono. Certamente cambieranno i rapporti tra i livelli di governo, in quanto quello locale non potrà più essere considerato, come oggi, una finanza derivata da quella che è l'indicazione centrale, ma sarà una finanza autonoma con compiti

importanti. Ci saranno sicuramente dei *caveat,* perché sarà un processo assistito. I *caveat* dovranno comunque assicurare la tenuta del sistema, anche nelle fasi transitorie.

Per quanto riguarda i compiti, sicuramente importante è l'autonomia quasi totale delle regioni nelle materie non riservate allo Stato e lo è ancora di più il coordinamento subregionale, affidato alle regioni. Penso che su questa struttura si inseriranno delle politiche tributarie erariali, con lo sviluppo di una nuova architettura. Ci sarà una grande produzione di tributi locali, una volta che saranno predisposti la regolamentazione e l'indirizzo della regione. Sicuramente ci sarà, per quanto attiene ai soggetti della legge n. 142 del 1990, l'autonomia locale costituita dalla città metropolitana. Anche questo è un elemento innovativo, ma bisognerà comunque prima realizzare la parte amministrativa, cioè le città metropolitane e poi avremo anche questo interlocutore sotto il profilo della legislazione tributaria.

La legge statale darà solamente un indirizzo per assicurare una modulazione equa che solo lo Stato può controllare. Si tratterà, comunque, sicuramente di una modulazione leggera. Questo, però, non può non sollevare la nostra preoccupazione, e anche quella di tutte le aziende rappresentate, perché bisognerà trovare sistemazioni e regolamentazioni che garantiscano il consumatore e il cittadino imprenditore. Pensate solamente a 8.100 comuni, che, una volta avuto l'*imprimatur* della regione, possono produrre norme. Già adesso i comuni tendono a svolgere controlli su qualsiasi aspetto e certamente non vorremmo che facessero esperimenti di fisco creativo. Da questo punto di vista, è un rischio il fatto che ci sia una pluralità di soggetti in grado di produrre norme.

Qualche attenzione, poi, merita anche il sistema di *governance*, visto che saranno numerosi gli enti che produrranno le norme. Ad essi si contrappone tuttora – la legge non prevede diversamente, almeno ad oggi – un unico sistema del contenzioso tributario. Questo fatalmente risentirà di tradizioni ed orientamenti decennali; quindi, a mio avviso, l'amministrazione finanziaria e le varie sedi dell'Agenzia delle entrate dovranno essere integrate da un elemento che possa essere un interprete più fedele della *ratio* delle normative locali. Anche in quel caso, dunque, bisognerà trovare un sistema federalistico, sotto il profilo dei controlli, dell'amministrazione e della gestione del contenzioso.

Non credo né ho mai creduto nelle funzioni surrogatorie centrali in materie demandate al decentramento territoriale. Le potestà impositive devono essere vigilate mediante una sorta di controllo centrale, che sarà quello del Governo, il quale dovrà sicuramente garantire l'equilibrio del sistema tributario in termini di pressione fiscale. Il disegno di legge attualmente al vostro esame garantisce l'equità sostanzialmente con tre princìpi: l'esclusione della doppia imposizione, basata su un unico presupposto; l'esclusione di interventi su basi imponibili o aliquote di competenza di altri livelli di governo; soprattutto, la semplificazione del sistema, con la riduzione degli adempimenti e la maggiore efficienza dell'amministrazione finanziaria. Ci saranno sicuramente riduzioni delle imposte tributarie statali, che devono essere in misura adeguata alla più ampia autonomia locale, in modo da arrivare alla conseguente riduzione delle risorse umane e tecniche impiegate a livello statale.

Credo che sarà decisiva la fase transitoria del passaggio dal criterio di spesa storico a quello dei costi standard e, quindi, anche della quantificazione delle risorse e della perequazione interregionale. Questo è un altro elemento che ci preoccupa: la giusta individuazione di parametri logici reali – quindi non teorici, come a volte si è tentato di fare in tecnica legislativa – per definire un concetto che attualmente, a nostro avviso, non è né chiarito né dato per scontato dall'attuale testo, vale a dire il concetto di capacità fiscale delle regioni. Ai fini della perequazione, come sapete, questo è determinante. Noi vorremmo sapere se questo concetto sarà derivato dal gettito di tutte le imposte nella regione oppure sarà desunto dalle

basi imponibili dichiarate, oppure ancora dalle basi imponibili teoriche, che tengano conto anche dell'ipotetica evasione e, quindi, di studi condotti dall'ISTAT su questo punto. Credo che questo problema dovrà essere attentamente valutato, magari anche grazie al nostro contributo dettato dall'esperienza, perché l'adozione di uno o l'altro di questi parametri porterà differenze enormi nei meccanismi perequativi.

Altro elemento delicato è il trasferimento al territorio della lotta all'evasione e all'elusione. Ci saranno forme premiali nelle unioni fra i comuni e questo è sicuramente un aspetto positivo. Accanto a questo, però, chiediamo con forza – non ci pare che l'attuale testo sia nemmeno sufficiente – la garanzia del presidio dei diritti dei cittadini e, per quanto ci riguarda, dei « cittadini impresa ». Dico questo perché lo spirito di questa norma – che richiede trasparenza e un controllo politico, ma anche della cittadinanza, sui meccanismi – si occupa poco delle tutele. Noi sappiamo che bisognerà rifarsi allo strumento, tuttora valido, dello statuto dei diritti dei contribuenti e ai relativi princìpi di tutela e di garanzia. Questo statuto, secondo noi, è stato dimenticato completamente dal testo, senza tener conto che esso è avallato dalla giurisprudenza di Cassazione e costituzionale e che sicuramente è valido tutt'oggi, non solo in sede centrale, ma anche in sede locale. Esso merita, comunque, di essere inserito, addirittura come criterio direttivo, nella riforma del federalismo, sia a livello locale che a livello nazionale.

Per quanto riguarda la rimodulazione dei tributi, voglio sottolineare come l'introduzione di tributi a livello locale sia da considerare anche come un'occasione che potrà essere utilizzata dalle autonomie funzionali. Voi sapete che le imprese fanno parte già di autonomie importanti come le camere di commercio, ma sicuramente la rimodulazione potrà essere anche utilizzata per consentire, in questa sussidiarietà orizzontale, miglioramenti dell'economia, delle iniziative di accrescimento del valore economico del territorio, con nuovi scenari.

Credo che la partecipazione dei cittadini imprese alle iniziative di sviluppo del territorio possa essere coniugata con la leva fiscale e strategica degli enti locali, con oculate ma mirate esenzioni ed agevolazioni nei periodi in cui queste saranno possibili. Naturalmente ci rendiamo conto che non tutti i periodi economici sono adatti per fare questo discorso. Tuttavia, stiamo parlando di una riforma che durerà nel tempo e quindi è bene sottolinearlo fin da subito.

Per quanto riguarda la perequazione, voglio sottolineare invece l'estrema sperequazione che esiste in questo momento tra le varie regioni. Il rapporto del gettito in alcune casi arriva ad essere addirittura di 1 a 3. Questo è uno dei punti non ancora risolti, sui quali noi offriamo la nostra collaborazione, ma soprattutto sottolineiamo la nostra preoccupazione, perché un equilibrio da questo punto di vista è la chiave del successo dell'iniziativa.

Relativamente alle altre misure di imminente attuazione, voglio sottoporre all'attenzione di questa Commissione alcune regole che devono essere definite in maniera molto precisa: i meccanismi di regionalizzazione dell'IRAP, a partire da gennaio del 2009; gli studi di settore, che dal 2009 dovrebbero essere integrati con la partecipazione anche degli enti locali che collaboreranno (oltre i soliti attori, tra i quali noi); soprattutto bisognerà sviluppare maggiormente gli osservatòri regionali che in alcune regioni funzionano, in alcune meno, in altre per niente o risultano essere incompleti. A mio avviso, questo sarà un meccanismo importantissimo, in quanto tale organo dà precise garanzie per contrastare eventuali tendenze verso la doppia imposizione e la progressività dei meccanismi impositivi. Secondo me, dovrà essere un osservatorio a monitorare la fase transitoria e le necessarie gradualità. Credo che gli osservatòri, inoltre, saranno importanti per coniugare i fabbisogni reali con le eventuali derive di creatività fiscale che dovessero verificarsi in sede locale.

Passo ad un'ultima annotazione che, per noi, è anche sindacalmente di primo livello. A mio avviso, è fondamentale che

le nostre organizzazioni svolgano una funzione importante nell'ambito delle sedi di controllo sull'attuazione di questa riforma. Cito la conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, alla quale spetterà la verifica e il monitoraggio dell'intera operazione, ma penso anche alla necessità di creare altri organismi di confronto e monitoraggio a livello locale, che non possono essere solamente gli osservatòri regionali. Credo che dovranno essere coinvolte anche le rappresentanze delle principali organizzazioni imprenditoriali con la previsione di camere di compensazione che consentano di monitorare innanzitutto l'efficacia, ma anche la regolarità della nuova imposizione locale.

A tal riguardo, mi permetto di nominare i consigli delle autonomie locali, già previsti dall'articolo 123 della Costituzione, che potrebbero rappresentare le camere di compensazione di cui sopra. Alcune regioni li hanno già previsti nei propri statuti; ad esempio la Lombardia ha previsto la partecipazione, oltre che delle associazioni di impresa, anche dei comuni e delle province. Credo che organismi di questo genere possano dare forza alla riforma affinché la stessa abbia successo.

PRESIDENTE. Do la parola ai colleghi che intendano intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

LUCIANO PIZZETTI. Innanzitutto ringrazio il dottor Persiani e i suoi colleghi.

Credo che abbia posto l'esigenza giustissima di rapportare l'intervento sul federalismo fiscale al tema della riforma del codice delle autonomie, ossia al chi fa che cosa. Altrimenti, è del tutto evidente che siamo in balìa degli eventi. Peraltro, questa Commissione potrà, negli atti che dovrà assumere, sollecitare lo sviluppo congiunto dei due processi; infatti, diversamente rischiamo di creare un meccanismo che non funziona bene.

Su un tema, però, mi sento di raccogliere la vostra preoccupazione, ma anche di sottolineare che non credo che andremo nella direzione dei « cento fiori ». Mi rifersico al fatto che saranno ben chiari gli organi cui compete la funzione legislativa e quelli cui competono funzioni inerenti al prelievo. Il massimo che potrà accadere è l'esistenza di tasse di scopo. Tuttavia, da questo punto di vista è tutta la materia che deve essere approfondita, anche con il contributo vostro e delle associazioni varie che dispiegano le proprie attività nel nostro Paese e che svolgono una funzione importante dal lato non solo economico, ma anche della costruzione dei processi. Altrimenti, non si capirebbe bene perché siamo intorno a questo tavolo a ragionare insieme.

Avete posto diversi temi, su cui non intervengo, perché il vostro cruccio è il cruccio di tutti, trattandosi di un processo *in itinere*. Peraltro, sostengo che dovremmo assegnare il premio Nobel a chi saprà ben definire il cosiddetto costo standard. Questo sarà un tema delicatissimo sul quale si svilupperanno non poche questioni.

Un tema che ho colto positivamente nella sua considerazione – sebbene lei, dottor Persiani, lo abbia definito diversamente – è quello della sussidiarietà. Di fatto, lei l'ha posto relativamente non solo allo statuto del consumatore, ma anche alla funzione che le vostre organizzazioni possono svolgere in ambito territoriale. Lei ha chiamato in causa le autonomie funzionali, ambito nel quale si possono sviluppare approfondimenti e iniziative.

Penso, infatti, che il tema del federalismo – federalismo fiscale, ma anche in termini generali – non abbia soltanto un carattere di verticalità, riguardi quindi non solo il rapporto tra istituzioni, ma anche fra istituzioni e società. Diversamente, non si capisce bene quale impianto dovremmo individuare. In questo senso ho apprezzato le vostre considerazioni e anche la volontà di mettere l'accento in particolare su alcuni aspetti. Credo che la vostra attenzione dovrà accompagnarci non solo nella fase della definizione della legge delega, ma anche in quella dei decreti attuativi, dove sta il cuore e oserei dire il « pane » di tutta questa riforma verso la quale ci siamo incamminati.

PRESIDENTE. Do la parola al dottor Persiani per la replica.

COSTANTE PERSIANI, *Vicedirettore generale di Confcommercio*. Sono d'accordo con l'onorevole Pizzetti sul fatto che adesso stiamo esaminando presupposti, manifestando – probabilmente anche in anticipo – timori, tuttavia costruttivi e collaborativi. Anche il suo intervento, del resto, va nella direzione di incanalare un discorso che serva al Paese.

Credo che i decreti delegati siano la questione più importante all'interno di questo quadro, quindi sicuramente chiederemo di esserci e faremo in proposito di tutto, nel senso che qualunque pressione legittima di *lobbying* – in senso positivo – dovrà essere esercitata per rendere la legge applicabile ed equa.

A mio avviso, quando esisteranno sistemi equi, il quadro fiscale non potrà che essere per le aziende migliore di quello attuale. Non fatico a pensare che ci sarà meno evasione e, probabilmente, anche meno pressione fiscale. Le due cose vanno di pari passo con un aumento dei contribuenti, nel caso non ve ne siano a sufficienza o qualcuno di loro non versi per quanto dovuto.

Per quanto riguarda il nostro contributo a livello locale, è una delle nostre prime preoccupazioni e del resto noi serviamo a questo. Tutte le organizzazioni strutturate sul territorio possono, con un obiettivo comune, essere utili e dare una mano. Abbiamo le strutture, abbiamo l'esperienza, abbiamo i CAF – tanto per essere chiari – quindi sicuramente chiederemo con forza che le camere di consultazione vengano attivate, proprio perché la materia ci interessa tantissimo.

Peraltro, presidente, se lei ritiene, faremo pervenire un documento che contiene tutte queste nostre considerazioni, in modo che sia messo a disposizione della Commissione.

PRESIDENTE. Restiamo in attesa di tale documento, che poi sarà nostra cura distribuire a tutti i commissari.

Ringrazio i rappresentanti di Confcommercio e dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 15,10.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

DOTT. GUGLIELMO ROMANO

Licenziato per la stampa
il 28 novembre 2008.

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

€ 0,35

Stampato su carta riciclata ecologica

16STC0001370