COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LE QUESTIONI REGIONALI

RESOCONTO STENOGRAFICO

INDAGINE CONOSCITIVA

9.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 6 NOVEMBRE 2008

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **DAVIDE CAPARINI**

INDICE

PAG.

Sulla pubblicità dei lavori:

Caparini Davide, *Presidente* 2

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

Audizione di rappresentanti della Confartigianato:

Caparini Davide, *Presidente* 2, 4, 5, 6, 7

Fumagalli Cesare, *Segretario generale della Confartigianato* 2, 4, 6

Pizzetti Luciano (PD) 5

Vaccari Gianvittore (LNP) 5

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE DAVIDE CAPARINI

La seduta comincia alle 13,35.

(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 della Confartigianato.

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 della Confartigianato.

Sono presenti il dottor Cesare Fumagalli, segretario generale di Confartigianato, il dottor Andrea Trevisani, direttore delle politiche fiscali, e la dottoressa Stefania Multari, direttore delle relazioni istituzionali.

Do la parola al dottor Fumagalli, segretario generale della Confartigianato.

CESARE FUMAGALLI. *Segretario generale della Confartigianato*. Signor presidente, ringrazio la Commissione per averci voluto ascoltare, a proposito di un argomento che è molto sentito dal mondo delle micro e piccole imprese rappresentato da Confartigianato.

Sull'ipotesi di riforma in senso federale della fiscalità, per un verso riponiamo grandi aspettative, per altro verso nutriamo qualche timore, che illustrerò più avanti.

Desidero, invece, evidenziare inizialmente la necessità, a nostro avviso, di cambiare rispetto alla situazione attuale, per una serie di dati e considerazioni oggettive.

In primo luogo – limitandomi a citare qualche indicatore sintetico – perché il prodotto interno lordo *pro capite* raddoppia, passando dall'ultima alla prima in classifica delle regioni italiane.

A differenza delle imprese di maggiori dimensioni, la pluralità delle micro e piccole imprese è distribuita su tutto il territorio, all'interno del quale si trovano a operare, quindi, con sistemi fortemente differenziati. Non c'è nessuno degli 8 mila comuni italiani che non veda la presenza di imprese artigiane di micro e piccole dimensioni.

Proprio per il persistere di tali differenze, simboleggiate tramite l'indicatore sintetico che ho citato, riteniamo che la situazione attuale debba essere superata.

Nella ridefinizione delle competenze che è avvenuta con le recenti riforme costituzionali, è rimasta troppo a lungo in sospeso e non è stata oggetto di pari riforma la differenziazione della capacità impositiva tributaria fra livello centrale e i livelli inferiori, con particolare riferimento al livello regionale. La fiscalità – come dirò meglio fra poco – ha conosciuto peraltro, dal 2001 ad oggi, una dinamica fortemente accelerata, andando a far crescere quella che chiamerò in termini sin-

tetici « tassazione locale »; pertanto anche il contenimento (finché c'è stato) dell'imposizione fiscale proveniente dal livello statale, in realtà è stato contraddetto dalla lievitazione continua che abbiamo conosciuto per effetto dell'aumento dei tributi locali.

Un altro indicatore su cui voglio richiamare l'attenzione è la differenziazione della spesa pubblica fra le diverse realtà regionali.

Ancora, per prendere un indicatore sintetico da molti – anche da noi – ritenuto tra i più significativi: il residuo fiscale delle amministrazioni pubbliche per regioni vede solo cinque regioni con indicatore sopra lo zero (Piemonte, Marche, Emilia-Romagna, Veneto e Lombardia), mentre tutte le altre regioni hanno un residuo fiscale negativo, accompagnato da qualche strana dinamica, come quella della crescita del numero dei dipendenti pubblici che, negli ultimi dieci anni, sono cresciuti nell'amministrazione centrale di circa 105 mila unità e nelle amministrazioni locali di circa 21.mila unità.

Il quadro che ho cercato di descrivere con questi indicatori, che hanno diretta influenza sull'attività delle micro e piccole imprese che noi rappresentiamo, presenta poi alcuni ulteriori vincoli, così come definiti nel recente Documento di programmazione economica e finanziaria, in primo luogo la sostanziale invarianza, ipotizzata da qui al 2013, della pressione fiscale. Ciò significa – a mio avviso – bloccare la pressione fiscale su un livello assolutamente troppo elevato, a maggior ragione in queste settimane, anche alla luce degli eventi che la crisi finanziaria internazionale sta già inducendo nell'economia reale.

Tutti gli altri indicatori contenuti nel DPEF, cioè i vincoli assunti da qui al 2013, quali la discesa della spesa primaria e la sostanziale invarianza della spesa sanitaria (uno degli elementi che più incidono sulla differenza della finanza regionale, tradotta poi troppo spesso – a nostro parere – in una flessibilità dell'IRPEF a finanziare le differenze sulla spesa sanitaria che hanno diretto riflesso, sia per IRPEF che per IRAP, sulle piccole imprese), rappresentano altrettanti elementi che concorrono a farci schierare dalla parte di coloro che si aspettano, dalla realizzazione del federalismo fiscale, una maggiore coerenza nel seguire il mutato quadro di competenze istituzionali disegnato dall'ultima vigente riforma costituzionale, affinché gli elementi di responsabilità degli amministratori titolari delle competenze si avvicinino alla capacità impositiva.

Avvicinando la capacità impositiva alle competenze attribuite nel disegno costituzionale vigente, si potrebbe ottenere la diretta evidenza delle capacità amministrative nonché quella responsabilizzazione in grado di evitare quanto successo finora con troppa frequenza, cioè che il piè di lista costringa a quell'aumento della pressione fiscale che – come ho già detto – ha conosciuto negli ultimi anni, per quanto riguarda la finanza locale, una dinamica molto accelerata.

Un elemento in particolare, che mi sento di richiamare – e che Confartigianato condivide fortemente – è rappresentato da alcuni dei contenuti del disegno di legge S.1117 che si riferiscono, in particolare, alla sostituzione del criterio sin qui seguito della spesa storica con quello del costo standard.

Riteniamo che questa non sia sicuramente la panacea, ma comunque è un elemento decisivo per evitare ciò a cui ho accennato prima, ossia che – se non l'anno successivo, qualche anno più tardi – di fatto si riconosca la spesa a piè di lista, qualunque entità essa abbia raggiunto.

Abbiamo provato ad esercitarci nel valutare sia l'applicazione del criterio della spesa storica per le funzioni di sanità, assistenza e istruzione, sia il costo standard calcolato sulle migliori regioni. Ebbene, si ricava immediatamente un passaggio di spesa per sanità, assistenza e istruzione da 112,9 a 96,4 miliardi di euro, quindi un possibile risparmio di 16,4 miliardi di euro.

Limitando il calcolo alla sola sanità, prendendo a riferimento il costo standard

della sanità di Lombardia e Veneto, si otterrebbe un risparmio di 4,4 miliardi di euro.

La sottolineatura di uno dei criteri su cui principalmente potrebbe trovare virtuosa applicazione il federalismo fiscale – un titolo sotto cui forse si va accumulando una quantità eccessiva di speranze – va accompagnata da una proposta che intendiamo qui rappresentarvi, cioè la necessità di prevedere un tetto massimo globale di prelievo operabile dai diversi livelli di governo.

Diversamente, abbiamo assistito nel passato a una perversa dinamica che, se ha frenato la fiscalità centrale, ha lasciato libera la fiscalità dei livelli inferiori, facendo raggiungere alla pressione fiscale in Italia il livello del 43,3 per cento, che è di oltre due punti maggiore della media dei Paesi dell'Unione europea a 15 e, addirittura, di tre punti maggiore della media della pressione fiscale dei Paesi dell'Unione europea a 27.

Riteniamo che l'applicazione di potestà di federalismo fiscale attribuita, per esempio, ai livelli regionali potrebbe portare positivi risultati nella lotta all'evasione fiscale. La possibilità di una operatività più diretta, con competenze direttamente attribuite alle direzioni regionali dell'Agenzia delle entrate, potrebbe portare a risultati positivi in tale ambito, quando vi sia la diretta corrispondenza con una maggiore e più distinta capacità impositiva assegnata ai livelli regionali.

Un'ulteriore questione, che attraversa tutti i livelli della fiscalità come la conosciamo oggi, è quella legata al costo connesso agli adempimenti fiscali.

Il complesso degli oneri burocratici che gravano sulle imprese ammonta – secondo dati dell'ISTAT – a 14,9 miliardi di euro l'anno.

Voglio sottolineare che il dato ISTAT evidenzia come 11 di questi 14, 9 miliardi ricadano proprio sulle micro e piccole imprese.

Ebbene, l'occasione del federalismo fiscale ci porta anche a chiedere che si colga l'occasione per togliere di mezzo i costi e le complicazioni per pagare le tasse (un'altra delle aggravanti che il nostro sistema, per stratificazione, si è portato dietro). In definitiva, chiediamo che il Parlamento agisca, nell'introduzione del federalismo fiscale, in direzione di un drastico snellimento delle modalità con cui le imprese vengono chiamate all'adempimento fiscale.

Da ultimo, tra le nostre sottolineature desidero evidenziare quella relativa alla fiscalità di sviluppo. Ho esordito dicendo che, tra la prima e l'ultima regione, il PIL *pro capite* raddoppia. Ciò evidenzia una disparità che ci vede drammaticamente primi in Europa per la larghezza del *range* esistente nello sviluppo delle singole regioni.

La concentrazione in particolare nelle regioni del Mezzogiorno di tutte queste condizioni di minor sviluppo, ci fa avanzare la proposta di valutare, in conformità alla legislazione comunitaria, tutte le forme possibili di fiscalità di sviluppo.

Di solito si richiama – lo faccio anch'io, per brevità – quanto una fiscalità di sviluppo abbia potuto consentire di attrarre investimenti esteri, ad esempio, in Irlanda. Questo è un caso che si riporta sempre e per brevità – nonché per la competenza di tutti coloro che mi ascoltano – è sufficiente citarla.

Infine, mi piace concludere richiamando il risultato di una nostra rilevazione eseguita su un campione delle nostre 520 mila imprese associate, un campione raccolto dall'ISPO, l'istituto di studi di Renato Mannheimer: nei confronti del federalismo fiscale (sotto il titolo grossolano, per noi, si esprime in realtà l'istanza di cambiare la situazione attuale), ben due terzi dei piccoli imprenditori dichiara di nutrire grandi attese ed è favorevole ad una sua rapida introduzione.

PRESIDENTE. Ho visto che ha con sé un corposo documento, al quale si è riferito nel corso del suo intervento. Le chiedo se sia possibile averne copia, per poterla acquisire come documentazione scritta.

CESARE FUMAGALLI, *Segretario generale della Confartigianato*. Completerei la

documentazione anche con alcune schede. Se volete, possiamo mettere a disposizione anche una serie di documenti del nostro ufficio studi, che riportano dati sulle piccole imprese.

PRESIDENTE. Do la parola ai colleghi che intendono formulare osservazioni e quesiti.

GIANVITTORE VACCARI. Essendo arrivato in ritardo, della cui cosa mi scuso, leggerò la relazione che è stata messa gentilmente a disposizione e anche il resto della documentazione. Formulo una domanda secca, senza articolarla, lasciando poi la risposta al nostro ospite.

Sulla fiscalità di sviluppo sono completamente d'accordo. Il federalismo è fiscalità di sviluppo. Infatti, federalismo significa consentire alle varie realtà territoriali di concorrere in maniera positiva ad attrarre investimenti, fare impresa, fare sviluppo e creare posti di lavoro.

Non servono politiche *ad hoc*. Il federalismo è fiscalità di sviluppo, differenziata sulle aree territoriali e lasciata all'intelligenza e alla capacità politica dei governi locali.

Si sta prospettando una tesi secondo cui nella realtà del sud d'Italia – importantissima per l'equilibrio del Paese – si sbaglia quando si insiste nell'immettere fondi per investimenti infrastrutturali e di altro tipo. Sarebbe molto meglio investire in sicurezza. Forse è la sicurezza, più che le leve fiscali o di altro tipo, in questo momento, che può essere più forte e più incisiva per creare nuovi *input* per l'economia. Le chiedo il suo parere in proposito.

LUCIANO PIZZETTI. Mi è parsa interessante la sua esposizione e, successivamente, leggerò anche la relazione scritta.

Credo che vi sia un tale carico di aspettative sul tema del federalismo fiscale che, se andasse delusa per meno del 50 per cento, come spero, sarebbe già un successo.

Mi sembra interessante l'aspetto che lei ha sollevato. Non so quanto il tema del tetto di prelievo sarà definibile dentro un meccanismo come quello che andiamo definendo. Mi è sembrata, tuttavia, interessante la correlazione da lei indicata tra tetto e lotta all'evasione. Questo dunque è un tratto di grande interesse, che accompagna il secondo aspetto da lei sottolineato e che condivido.

Lei poneva l'accento, di fatto, sul tema della riforma della pubblica amministrazione, sulla decisività del fattore tempo nei rapporti di quest'ultima – dal suo punto di vista – con il mondo dell'economia, e invece – dal mio punto di vista – con l'insieme formato da economia e cittadinanza.

Credo che il tema del federalismo fiscale – anche con il vostro aiuto e dei diversi portatori di interesse – debba essere molto legato al tema della responsabilizzazione. Questo è il carattere decisivo, senza il quale ho la netta impressione che non potremmo concludere nulla di buono.

A tale riguardo, credo che sarà estremamente utile quanto potrete fare, sia nell'aiutare alla definizione della proposta concreta, sia nell'attività di *lobbying*, in virtù delle fasce di imprenditori che rappresentate.

Mi pare interessante l'aspetto della fiscalità di sviluppo, anche se, indubbiamente, si tratta di un tema da approfondire, in relazione proprio all'evoluzione della norma legislativa, in quanto anch'esso richiama, per certi versi, il fattore « responsabilità » sul piano territoriale.

Il punto essenziale è quanto tutto ciò si possa conciliare con l'insieme della questione, quindi anche con il tema del trasferimento di risorse, che non c'è più, o che non ci dovrebbe più essere. Tuttavia, ad esso mi riferisco per comprendere come venga riallocata la possibilità del prelievo.

Una delle cose che si immaginano spesso – sono lombardo e dico ciò tra parentesi e sommessamente – è che, alla fine, qualche risorsa in più sul nord rimanga. Temo che non sarà così.

Temo che alla fine di questo processo, muovendo dai conti standard e dall'ampliamento dei servizi fondamentali, la sor-

presa che ci troveremo rischia di essere diversa da quanto abbiamo immaginato partendo per questo percorso, quanto meno nella realtà territoriale da cui provengo.

Dico ciò perché sento – almeno intellettualmente – il bisogno di approfondire di più e meglio il tema della fiscalità di sviluppo.

Pertanto, se avete qualche elemento, o qualche studio in più, vi chiederei di farcelo avere, con i tempi che riterrete opportuni, per poter disporre di qualche maggiore elemento di conoscenza.

Del resto, ho compreso benissimo il riferimento all'Irlanda che, rimanendo nell'immaginario, può anche andare bene; si tratta poi di capire come, nella concreta realtà nazionale, si possa sviluppare un discorso analogo.

PRESIDENTE. Non essendoci altre domande, do la parola al dottor Fumagalli per la replica.

CESARE FUMAGALLI, *Segretario generale della Confartigianato*. Sono lombardo anch'io e ho qualche speranza. Quanto alla prima domanda, credo che sia drammatico operare una scelta tra la sicurezza e le infrastrutture al sud. È come scegliere se mangiare o bere.

È possibile stare senza mangiare per un certo periodo di tempo, è possibile stare senza bere per un periodo più breve, ma è una scelta che credo non si possa fare.

Sicuramente, si deve trovare un'applicazione che sia la più intelligente e la più contemporanea possibile. Non avrebbe senso realizzare infrastrutture, senza occuparsi di migliorare l'aspetto sicurezza e legalità per le imprese in alcune aree del Paese.

Alludo a un fenomeno che rischia di avere una pericolosa ripresa: quello del credito alle piccole imprese. La stretta creditizia viene continuamente negata e, infatti, può essere vero che essa non sia presente nei termini di revoca degli affidamenti; tuttavia, voglio ricordare che le piccole e micro imprese hanno tutti affidamenti « a breve ». Il solo *revolving,* non assicurato nella sua continuità, equivale praticamente alla revoca.

Troppo spesso, al sud, l'alternativa al sistema dei consorzi fidi è drammaticamente solo quella dell'usura, non quella del credito attraverso il sistema bancario. Esiste una connessione diretta, a tal proposito, con il circuito della sicurezza e della legalità, ambito indispensabile per fare impresa.

Poche settimane fa, nella nostra annuale *convention* sui temi del Mezzogiorno per le piccole imprese, abbiamo espresso un'opzione che mi permetto di definire coraggiosa.

Abbiamo dichiarato che preferiremmo stare fuori dai tavoli di concertazione per la spartizione delle briciole, per quanto riguarda gli oltre 100 miliardi di euro dei fondi strutturali 2007-2013, se in cambio – senza avere interventi diretti sulle imprese – ci fosse una concentrazione di queste risorse sul miglioramento delle infrastrutture (che non sto ora ad articolare), sulla mobilità delle persone e delle merci, o di altra natura, sulle reti per l'energia e sul coprire gli insopportabili *gap* di costo sull'energia che si rilevano in alcune zone del Mezzogiorno.

Relativamente all'indicazione che abbiamo evidenziato, e che sottolineo nuovamente, vale a dire l'istituzione di un tetto cumulato, complessivo (una specie di patto di stabilità fiscale tra i diversi soggetti istituzionali che avranno titolo ad imporre fiscalità), credo che quanto abbiamo già vissuto evidenzi questa necessità.

Abbiamo anche noi il timore che il titolo vada così bene a tutti, da far sospettare che probabilmente nessuno immagini la somma finale. Se va bene a chi pensa di avere, come a chi dovrebbe dare, immaginando ognuno di avere di più, significa che c'è un errore di calcolo.

Da questo punto di vista, tuttavia, sono presenti alcune virtuosità che, a nostro avviso, possono essere decisive e devono rimanere centrali.

È stato ricordato il fattore tempo. Tuttavia, in proposito, sottolineo anche la definizione resa nel disegno di legge S.

1117 e riferita al passaggio dalla spesa storica al costo standard. Quel tempo è definito come sostenibile.

Vorrei riferirmi, in quest'ottica, alla sostenibilità per gli imprenditori, a cui sono drammaticamente venuti meno mercati, commesse e quant'altro nel giro non di settimane, bensì di giorni. Vi domando quale confronto possa reggere il tempo sostenibile per il passaggio dalla spesa storica al costo standard e quale unità di tempo si debba adottare per le due misure.

C'è chi, drammaticamente, fa i conti con i giorni. Potete immaginare che, ragionando di lustri o decenni, sembreremmo scherzare con l'ipotesi di federalismo fiscale.

Quando mi riferivo al delta di pressione fiscale attualmente esistente per la tassazione sulle imprese italiane, rispetto al resto delle imprese europee, ho voluto sottolineare che la necessità di intervento si riferisce all'oggi, o a un tempo che stia il meno lontano possibile dall'oggi.

La definizione levantina del tempo sostenibile ci preoccupa, sotto questo profilo.

Infatti, i tempi per le procedure e per la burocrazia sono due leve sulle quali si può agire, anche all'interno di quadri di difficile compatibilità di finanza pubblica. Riteniamo che siano due leve azionabili.

Relativamente alla responsabilità degli amministratori, una sottolineatura che non ho fatto e che mi si dà l'occasione di riprendere consiste nella profonda convinzione che gli amministratori che hanno « fallito » non debbano poter svolgere di nuovo il ruolo di amministratori per il livello in cui hanno avuto cattivi risultati; sarebbe altresì curioso che, laddove si fallisce, si possa, con il *promoveatur ut amoveatur*, avere la possibilità di tornare a svolgere lo stesso ruolo.

Visto dalla parte della aziende ciò sarebbe – se mi perdonate il termine calcistico – una specie di « torello », in cui si rincorre sempre, senza individuare mai la responsabilità, come sta avvenendo ad esempio con la spesa sanitaria: c'è una necessità rappresentata dagli ospedali, allora si aumenta l'IRAP, si impongono le addizionali IRPEF da parte dei diversi livelli che hanno titolo ad aggiungerle, cui si aggiungono quelle sull'energia (altro elemento che diventa sempre più decisivo nei costi delle aziende) e quant'altro.

Richiamavo l'esempio del « torello », perché l'impresa rimane in mezzo. La colpa non è dell'amministratore regionale, né del livello statale del Governo, né del Parlamento, ma il risultato finale ricade sull'impresa.

Le nostre attese, pertanto, sono rivolte alla realizzazione immediata di interventi che, ci rendiamo conto, devono rimanere in un quadro di compatibilità della finanza pubblica, devono essere tali da garantire il mantenimento degli equilibri riferiti, soprattutto, all'ingente debito pubblico.

D'altra parte, tuttavia, se non si innesta un circolo diverso per attaccare questo debito, sappiamo già a cosa ha condotto il modo attuale.

Conclusivamente, direi che è tale la delusione sul modello attuale da essere portati a riporre grandi speranze su tutto ciò che è diverso. Se si tratterà di un reale passaggio a un vero federalismo fiscale, sarà molto meglio che non la semplice attesa di un cambiamento qualsiasi.

PRESIDENTE. Ringrazio i rappresentanti della Confartigianato per il contributo importante alla nostra indagine.

Dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 14,45.

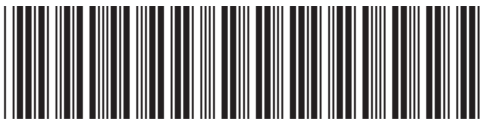
IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

DOTT. GUGLIELMO ROMANO

Licenziato per la stampa
il 10 dicembre 2008.

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

€ 0,35



16STC0001500