

COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE

RESOCONTO STENOGRAFICO

AUDIZIONE

30.

SEDUTA DI MARTEDÌ 5 LUGLIO 2011

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE **MARCO CAUSI**

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:		<i>Costato Antonio, Vicepresidente di Confindustria con delega per il federalismo e le autonomie</i>	3, 15, 16
Causi Marco, <i>Presidente</i>	3	Lanzillotta Linda (Misto-ApI)	13, 16
Audizione di rappresentanti di Confindustria e di rappresentanti di R.ETE. Imprese Italia (Casartagiani, CNA, Confartigianato, Confcommercio e Confesercenti) in ordine alla verifica dello stato di attuazione della legge 5 maggio 2009, n. 42 (ai sensi dell'articolo 5 del Regolamento della Commissione):		Malavasi Ivan, <i>Presidente di R.ETE. Imprese Italia e presidente della Confederazione Nazionale dell'Artigianato (CNA)</i>	8, 17
Causi Marco, <i>Presidente</i>	3, 12, 14, 18	Vitali Walter (PD)	12
		ALLEGATI:	
		<i>Allegato 1: Documento depositato dai rappresentanti di Confindustria</i>	19
		<i>Allegato 2: Documento depositato dai rappresentanti di R.ETE. Imprese Italia</i>	33

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE
MARCO CAUSI

La seduta comincia alle 12,15.

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 Confindustria e di rappresentanti di R.ETE. Imprese Italia (Casartagiani, CNA, Confartigianato, Confcommercio e Confesercenti) in ordine alla verifica dello stato di attuazione della legge 5 maggio 2009, n. 42.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, ai sensi dell'articolo 5 del Regolamento della Commissione, l'audizione di rappresentanti di Confindustria e di rappresentanti di R.ETE. Imprese Italia (Casartagiani, CNA, Confartigianato, Confcommercio e Confesercenti) in ordine alla verifica dello stato di attuazione della legge 5 maggio 2009, n. 42.

Do la parola al vicepresidente di Confindustria con delega per il federalismo e le autonomie, Antonio Costato, e, quindi, al presidente di R.ETE. Imprese Italia e della CNA, Ivan Malvasi.

ANTONIO COSTATO, *Vicepresidente di Confindustria con delega per il federalismo e le autonomie*. Signor presidente, grazie per l'ospitalità.

Lascieremo anche una documentazione scritta e, quindi, la nostra posizione rimarrà agli atti. Esordisco affermando che Confindustria è assolutamente favorevole all'implementazione del processo di federalismo fiscale e lo è per ragioni piuttosto obiettive di convenienza economica.

La nostra associazione rappresenta 146.000 imprese, dà lavoro a 5,5 milioni di persone e in filiera dà da lavorare, in forma indiretta, a un numero imprecisato di soggetti.

Inoltre, ha un legame fortissimo con gli interessi del Paese. I numeri per rappresentarlo sono i seguenti: il 99 per cento dei nostri associati svolge l'attività esclusivamente all'interno del nostro Paese, il complesso delle imprese aderenti alla nostra associazione è probabilmente il principale erogatore, anche in qualità di sostituto, di imposte e di contributi di questo Paese.

Anche per coloro che svolgono attività all'estero, o comunque esportano, vi è un legame diretto e indissolubile tra la prosperità della propria impresa e quella del Paese.

Non ultimo – sono sicuro che questo aspetto ci accomuni con tutte le altre associazioni – gli *asset* personali che fanno capo ai titolari delle imprese che aderiscono a Confindustria si trovano prevalentemente in questo Paese: ragion per cui, se il Paese va bene, noi rimaniamo imprenditori prosperi e anche individualmente agiati. Se, invece, il Paese va « a rotoli », noi saremo molto più poveri.

Ciò premesso, passo a un *excursus* di quella che è stata la patologia della spesa periferica. Il documento che vi abbiamo consegnato contiene un esame, in cui si evidenzia che, a partire dalla metà degli anni Novanta, la spesa derivata, quella gestita dalle amministrazioni periferiche, è

aumentata a una velocità addirittura più consistente di quella della spesa centrale, il che è assolutamente inquietante.

Il ministro Tremonti ha svolto una relazione, che tutti abbiamo letto, il 30 giugno dello scorso anno, in virtù della legge n. 42, che sembrava una galleria degli orrori. Ciò ci ha assolutamente fatto rendere conto che il recupero di un livello di efficienza accettabile dei meccanismi di spesa in periferia diventa vitale per la tenuta dei conti di finanza pubblica.

Siamo d'accordo riguardo alla metodologia adottata per la stesura dei decreti attuativi, perché individuare alcuni *benchmark* è certamente opportuno. Riteniamo che vada bene anche per quanto riguarda il fatto di rimandare al coinvolgimento di organismi tecnici terzi, come la SOSE, la determinazione di alcuni livelli specifici standard. Diversamente ci si sarebbe persi in dispute puntuali che poco avrebbero portato in termini di tempo e di contributo al processo di legiferazione.

Accettiamo sostanzialmente il metodo del *benchmark*, perché come imprese siamo continuamente occupati a confrontarci con i nostri concorrenti, ragion per cui estendere la misurazione della propria efficienza a quella di un concorrente è un'operazione che ci viene naturale.

Approviamo certamente lo spirito di estendere un principio di responsabilità agli amministratori, che senza dubbio avrà un effetto positivo in Italia, perché avvicina le decisioni di spesa, almeno per la parte che riguarda le spese a livello locale, ai bisogni dei cittadini. Avvicinare la responsabilità del finanziamento a chi spende, certamente facilita il pubblico nell'esprimere un giudizio su come sia stata gestita la finanza pubblica.

A questo proposito bisogna recuperare un ruolo di vigilanza nella società civile, ruolo che evidentemente si è perso in questi anni.

Sono principi semplici, ma che sono stati disattesi. L'Italia è purtroppo piena di esempi, in cui l'autonomia locale si è accompagnata a una politica di degrado e di dissipazione delle finanze locali. L'ingrediente chiave è, quindi, un'attenta vi-

gilanza della società civile basata sull'etica motivata dalla convenienza degli interessi, affinché gli amministratori si comportino secondo i principi della corretta gestione. Non vorremmo, però, che si derogasse a ciò, per esempio andando a creare centri di spesa periferici.

Tutto il tema delle municipalizzate sta molto a cuore a Confindustria, perché spesso queste aziende agiscono in una sorta di monopolio naturale o di fatto, e vanno a confliggere con gli interessi dei cittadini e con quelli dei nostri stessi associati.

Un principio fondamentale è, quindi, che venga mantenuto l'impianto iniziale del decreto che state esaminando per quanto riguarda il sistema di premi e sanzioni agli amministratori. Ne state parlando proprio in queste ore con il Ministro Calderoli. Noi caldegiamo perché vengano introdotte le sanzioni politiche che arrivino fino alla non rieleggibilità di chi si è comportato male nella gestione della cosa pubblica.

So che ci sono diverse tensioni all'interno della maggioranza e anche al di fuori, però ci è stato garantito ciò e confidiamo sul fatto che, emanandosi alcune norme, esistano anche sanzioni relative. Viceversa, tutto questo impianto normativo avrebbe poca ragione di essere osservato.

Dopo aver tessuto le lodi dell'impianto legislativo, svolgo un *excursus* dei decreti attuativi finora messi insieme e delle criticità esistenti rispetto alle norme approvate.

Una su tutte è quella di tipo comunicativo. Manca la promozione di una cultura del saper non spendere. Le norme sul federalismo fiscale approvato si muovono nella giusta direzione, ma non sempre. In prima battuta sembrano soddisfare i principi che abbiamo indicato. Per esempio, contengono norme che, se non accompagnate da un cambio di cultura da parte di amministratori, che sino a oggi hanno associato le loro fortune politiche al dare e non al saper non prendere, potrebbero portare a un aggravio di spesa. Questa è la

preoccupazione che sentiamo raccontare anche dai *media*, oltre che dalla base associativa.

Ieri ho tenuto un'assemblea dei nostri associati a Vicenza. Come sapete, Vicenza è un po' il « ventre mollo » di quel Nord-Est che ha tanti « mal di pancia » relativamente all'intensità dell'imposizione fiscale e che vede il versante della medaglia federalismo nel senso che potrebbe voler significare che alle imposte statuali si sommano anche quelle locali.

È chiaro che il prodotto di questo sistema deve essere un provvedimento che dà un risultato inferiore a quello attuale; però non è stato comunicato con sufficiente intensità che il federalismo fiscale debba promuovere una cultura del saper non spendere.

C'è anche un altro ambito che ci preoccupa, anch'esso collegato all'aspetto precedente. Sono comunque limitati gli ambiti di autonomia fiscale degli enti territoriali.

Parto dal decentramento della legge Bassanini e dalla riforma costituzionale del 2001 che hanno accresciuto in maniera consistente la quota di spesa degli enti decentrati sulla spesa pubblica primaria complessiva. Ciò non è stato accompagnato, però, da un processo analogo che abbia consentito di colmare il *gap* tra le spese e le entrate a livello locale.

Lascio tutta una documentazione relativa ai confronti con altri Paesi dell'OCSE, in cui l'Italia è buona ultima nel rapporto tra quanto si spende e quanto si raccoglie localmente. L'impianto del federalismo fiscale, nella sua formulazione, non arriva a colmare quel *gap* secondo le nostre aspettative.

Ancora, si pone tutto il tema dell'ICI. È venuta meno la norma impositiva principe che va a colpire gli *asset* effettivi localizzati all'interno del territorio che si deve andare a servire con tali tributi.

Il decreto sul fisco municipale evidentemente presenta spazi di autonomia comunque limitati, perché, non andando a recuperare ciò che fino al 1997 veniva in capo all'ICI, lascia spazi di manovra incerti.

Nella fase transitoria gli spazi nuovi riguarderanno l'IRPEF e la possibilità di introdurre la tassa di imposta di soggiorno per i comuni turistici, nonché l'imposta di scopo.

Dal 2014, inoltre, ci saranno l'IMU principale e quella secondaria. Il peso complessivo di questi tributi, perlomeno per la parte manovrabile, aumenterà, ma non ritornerà ai livelli del 2007, secondo i nostri calcoli, per effetto dell'esenzione dall'IMU della prima casa.

Riguardo al fisco regionale, è certamente apprezzabile la maggiore autonomia tributaria grazie all'aumento della componente obbligatoria dell'addizionale IRPEF regionale, al maggior spazio di manovra attribuito gradualmente alla parte discrezionale addizionale e alla riattivazione della possibilità di variare l'aliquota IRAP.

Vedremo poi nell'atto pratico se ci sarà una disciplina da parte dei governatori per privilegiare un contenimento delle imposte piuttosto che un aumento delle addizionali. In merito ritorniamo al tema della cultura del non saper chiedere.

Va benissimo il fatto di andare a colpire con i tributi gli *asset* locali, però, ripeto che si poteva e si può fare di più. Il tributo locale per definizione deve rappresentare una controprestazione per i servizi pubblici ricevuti, ricadere principalmente sui residenti, garantire un gettito con una dinamica in linea con quella della spesa decentrata. Soprattutto le basi imponibili dovrebbero essere per lo più non mobili.

Nel decreto sul fisco municipale la scelta di assecondare in via esclusiva ai comuni tutta la base imponibile immobiliare, sia rituale, sia patrimoniale, deve essere valutata positivamente. Noi la valutiamo positivamente soprattutto per quanto riguarda la compartecipazione al recupero di evasione fiscale che evidentemente produce un effetto virtuoso per il complesso delle casse dello Stato.

Tuttavia, la riconferma dell'esenzione di ogni forma di imposizione sulla prima casa solleva dal finanziamento dei servizi regionali una larga fetta dei residenti e dei

debitori elettori, violando il principio stesso del federalismo fiscale. Tale problema riguarda l'attuale ICI e abbiamo riferito che riguarderà in futuro anche l'IMU.

Un'altra questione importante e certamente apprezzabile è che una parte delle entrate dei comuni vengono garantite dal gettito IVA, anziché da quello derivante dall'IRPEF. La compartecipazione all'IVA consente un gettito più stabile e meno sperequato rispetto all'IRPEF, che è meno determinabile. Esiste però un problema, di cui parleremo, perché si fa fatica a determinare l'IVA nella sua generazione.

Un altro aspetto che ci preoccupa è quello relativo ai trasferimenti perequativi. Bisogna essere attenti all'intensità e alla dimensione dei trasferimenti perequativi, perché, se dovessero andare a coprire tutto ciò che manca, alla fine si tradirebbe lo spirito del federalismo fiscale.

Non dimentichiamoci che nel 2011 i comuni, a livello aggregato, godono di trasferimenti erariali per una cifra che si aggira intorno al 74 per cento. Di fatto sono trasferimenti perequativi.

Se in una dimensione federalista i trasferimenti perequativi fossero di tali entità, alla fine ne avremo tradito lo spirito. Bisogna che quello del trasferimento perequativo sia un ricorso ultimo e non la regola.

Devo svolgere un appunto anche alla sanità, perché essa rappresenta l'80-85 per cento del bilancio delle regioni. Il nostro sistema è particolarmente interessato alla dimensione sanitaria. Innanzitutto la finanziamo con l'IRAP e, quindi, è un servizio che, se viene gestito in maniera disciplinata, ci troviamo a risolvere in una dimensione minore e poi perché anche molte nostre imprese sono attive nel comparto della sanità.

L'obiettivo di assicurare la sostenibilità della spesa regionale attraverso la responsabilizzazione degli amministratori è assolutamente condiviso, ma i costi standard, così come delineati dal decreto attuativo, non sembrano in grado di fornire incentivi adeguati alla riduzione del livello complessivo di spesa. Noi temiamo che

alcune regioni virtuose si adattino a livelli di *benchmark* superiori al livello di spesa che conseguono attualmente e, quindi, che si trasferiscano le patologie dai patologici ai virtuosi e non viceversa.

Ci auguriamo che la finanza pubblica costringa i prossimi legislatori e i prossimi Governi a essere molto stretti nel vigilare sui parametri a cui far accedere la misurazione di tali *benchmark*. Non dimentichiamo che tutto il tema dei disavanzi sanitari alla fine potrebbe incentivare in maniera permanente l'introduzione di addizionali fiscali e non risolvere l'annoso problema dei pagamenti della sanità che finiscono per coinvolgere il sistema industriale per la sua componente attiva nella sanità. Mi riferisco a Farindustria e a tutta la filiera dell'assistenza.

Non da ultimo, esiste in generale un problema di rischio di aumento della pressione fiscale. Come ripeto, sono tornato da Vicenza, ma sono stato anche a svolgere alcuni interventi nel Centro-Sud d'Italia. La *vulgata* comune è quella per cui alla fine a pagare molto, oltre allo Stato centrale, è anche l'impresa locale.

Ritorno al primo punto: si tratta di una questione di cultura da trasferire agli amministratori. Vi lascio alcuni esempi in cui ci simulano quelli che possono essere doppioni di imposta o situazioni in cui le imposte possono essere aumentate, invece che ridotte. Li lascio alla vostra lettura, ma immagino quanti altri *cahiers de doléances* di questo tipo avrà sentito la vostra Commissione.

Infine, vengo a un commento riguardo al decreto sugli interventi speciali e sulla perequazione infrastrutturale, che effettivamente ci trova d'accordo nella sua stesura.

Più che mai, in questi momenti di grave difficoltà economica, governare e mettere ordine nell'utilizzo dei fondi per lo sviluppo del Mezzogiorno è un'azione prioritaria. È indispensabile trovare una collaborazione tra Governi e regioni in tema di politiche di sviluppo.

Il decreto ci va bene, perché definisce le regole generali che il Governo dovrà tenere per la politica di equilibrio economico e sociale negli anni a venire.

Appreziamo anche il fatto che la programmazione del fondo sia pluriennale, che vengano privilegiati gli interventi importanti e infrastrutturali, nonché che il potere venga conferito al ministro delegato, rafforzato dal contratto istituzionale di sviluppo che dovrebbe fungere da contenitore di interventi strutturati e non a pioggia.

Poiché conosciamo le difficoltà per poter dare corso a questo tipo di interventi, nutriamo alcune perplessità sullo strumento messo in piedi e sull'applicabilità del fatto di poter vestire i panni di commissario laddove occorressero determinate circostanze.

Le circostanze per cui tale nomina dei commissari è possibile sono le seguenti: mancato rispetto di norme e trattati internazionali, pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, tutela dell'unità economica e giuridica, tutela dei livelli essenziali delle prestazioni. Non sono, però, le circostanze che normalmente provocano il ritardo per lo sviluppo di queste opere.

Pertanto, temiamo che questo strumento alla fine non sia sufficientemente efficace e che il tema del reiterarsi dei ritardi nel dare corso ai programmi infrastrutturali, anche attraverso il contratto istituzionale di sviluppo, continui a permanere.

Concludo con alcune raccomandazioni. La posta in gioco è molto alta. Come ripeto, noi associamo il fatto di dare corso al federalismo fiscale alla possibilità di contenere un capitolo di spesa pubblica che ormai vale circa un terzo, mal contato, del bilancio complessivo dello Stato.

Il bilancio dello Stato va messo in sicurezza, perché, laddove esso venisse giudicato dai mercati come fuori controllo, finiremmo con il vivere una situazione simile a quella greca, il che non fa piacere a nessuno dei cittadini e tanto meno alle imprese.

Certamente va posto sotto sicurezza il sistema assistenziale — state lavorando sulle pensioni in Parlamento per una riforma graduale —, quello per la messa in sicurezza e il mantenimento del costo dell'assistenza ai 300-320 miliardi anche negli anni a venire. Bisogna anche mettere mano ai 250 miliardi all'anno che vengono spesi dagli enti periferici. Tutto ciò è fondamentale perché il bilancio possa essere giudicato sostenibile nel tempo, ragione per cui questa è un'occasione che ci trova obbligati a dare corso a tali considerazioni.

Speriamo che anche lo Stato nel suo capitolo di spesa centrale cominci a essere morigerato per dare l'esempio. È uno *slot* che non possiamo mancare, è un'azione che ci viene imposta dai mercati al di là della volontà e del credo del Governo *pro tempore*.

Ci permettiamo di svolgere cinque raccomandazioni, che abbiamo elencato.

La prima va nella direzione di privilegiare al massimo la trasparenza. Ne parlo nel momento in cui è in corso di promulgazione il decreto attuativo per i bilanci degli enti territoriali. Essi devono essere assolutamente trasparenti e devono essere consolidati a tutte le attività, anche periferiche, di un ente pubblico, come facciamo noi nei bilanci civili delle nostre aziende. Non si può andare a nascondere in una partecipata o in una municipalizzata lo sporco sotto il tappeto.

Bisogna che ci sia assoluta trasparenza per evitare di tradire lo spirito del federalismo. Quando si viene chiamati a giudicare l'operato dei propri cittadini, il famoso bilancio da approvare sei mesi prima, se esso non è compilato in maniera trasparente, non dà modo di farlo.

Abbiamo visto ciò che è successo a Milano. Chiunque arrivi afferma che pensava di ereditare una determinata situazione, mentre si ritrova ad avere a che fare con un'altra.

Questi episodi non devono succedere, se i bilanci sono compilati e certificati in maniera estensiva.

La seconda questione, che è assolutamente all'ordine del giorno, è che per

quanto riguarda il secondo decreto *in itinere*, quello relativo a premi e sanzioni, venga mantenuto il complesso di norme sanzionatorie che, come ci è stato riferito nei mesi scorsi, sarà applicato.

Ho saputo che non si parlerà più di fallimento politico, ma di responsabilità. Cambiate pure la dizione, rendetela più garbata, ma il principio deve essere quello per cui chi sbaglia paga, così come viene imposto a noi imprenditori, quando non riusciamo a far quadrare i conti, di uscire dal mercato. Noi dobbiamo ancora sottostare al fallimento, altrimenti la nostra non sarebbe un'attività di impresa.

La terza raccomandazione è che si accetti l'idea di avviare un federalismo differenziato. In virtù dell'articolo 116 della Costituzione, le regioni ordinarie hanno la possibilità di richiedere ulteriori competenze su tutte le materie conferite in via concorrente e su alcune attribuite in via esclusiva allo Stato.

Esistono regioni — ovviamente io vengo da una di quelle — che sollecitano un federalismo a geometria variabile, o differenziato, giusto per soddisfare la pulsione di far da sé, che va coltivata e non certo soppressa.

La quarta raccomandazione — devo presentarla, anche se so che è politicamente molto difficile da accettare — è quella di superare la logica degli statuti speciali. A sessant'anni dalle origini che sono state la genesi dell'istituzione delle regioni a statuto speciale, questa dicotomia va superata.

Pertanto, uno dei requisiti secondo cui il Parlamento dovrebbe valutare il merito delle richieste di federalismo differenziato dovrebbe essere uno stabile avanzo di bilancio registrato in più esercizi consecutivi e a un dato livello minimo di efficienza sull'erogazione dei servizi pubblici.

Alcune regioni a statuto speciale hanno sistematicamente tradito tali livelli. Anche in quel caso si va contro la logica del federalismo, che dovrebbe premiare i virtuosi e non garantire alcuni livelli di autonomia e di trasferimento solo per legge.

La quinta e ultima raccomandazione è di carattere politico e comunicativo. Bisogna calcare molto sulla diffusione della cultura della responsabilità e, quindi, promuovere un federalismo vero, spiegare alla gente, all'opinione pubblica, agli amministratori che esso è l'unico viatico per poter mantenere il livello di benessere che abbiamo raggiunto nel Paese.

Sento parlare in generale gli amministratori del fatto che lamentano mancanze di fondi. Quando si hanno 250 miliardi di complesso di spesa da spendere, che corrispondono, per esempio, al 18 per cento del PIL nazionale, sono tantissimi soldi, ragion per cui io fatico a credere che qualcuno non ce la possa fare con tali quattrini.

Non esiste la cultura del saper non chiedere, che va invece diffusa. Diffondere la cultura del saper non chiedere e la cultura della responsabilità aiuterà a vincere l'asimmetria di visione che vige in tema di federalismo e che riscontriamo in Italia.

Se si va al Nord pare che il federalismo debba essere la panacea di qualsiasi male. Evidentemente è un'aspettativa impossibile. Non è possibile che domattina si possano ridurre le tasse. È impossibile con il bilancio che abbiamo.

Se andiamo al Sud, alcune mie frequentazioni vedono il federalismo con terrore. Se ne escono con discorsi rivendicazionisti e con altre idee poco probabili.

In alcune zone del Centro Italia si pensa che sia una questione che debba morire con la stagione politica attuale, un'uscita estemporanea di questo Governo, mentre è una riforma della quale si parla fin dall'unità d'Italia.

Occorre spiegare bene che il federalismo fiscale non significa raccogliere più risorse, ma semplicemente spendere meglio e meno, il che certamente aiuterà tutti a recuperare quel senso di condivisione che occorre per poi dare corso alla riforma. Penso, dunque, che si possa spendere un po' di più in comunicazione.

IVAN MALAVASI, *Presidente di R.ETE. Imprese Italia e presidente della Confede-*

razione Nazionale dell'Artigianato (CNA). Vi ringrazio per l'opportunità di confrontarsi su un tema tanto delicato. Anch'io ho un documento che lascerò agli atti. Non lo leggo, sperando di riuscire a essere più breve. In realtà a volte si è più rapidi a leggere, ma ci sono tabelle e numeri che sono grosso modo gli stessi che richiama prima il vicepresidente Costato rispetto alla spesa della parte pubblica territoriale.

Il problema è che rischiamo di pagare ancora.

I principi su cui si articola la legge 42 sono naturalmente da percorrere e da raggiungere con determinazione. Ci rendiamo conto che il Paese è complesso nelle sue diverse componenti territoriali ed economiche.

Credo che la proroga di sei mesi della legge delega sia anche un'opportunità per coinvolgere il massimo delle forze politiche, degli enti locali e delle regioni, una premessa indispensabile per arrivare a una proficua scrittura condivisa nel più ampio senso possibile da tutti i livelli coinvolti e sostanzialmente dal Paese.

I principi della responsabilità, dell'efficienza della spesa, dell'efficientamento, della riduzione dei costi vanno a braccetto con un elemento che, secondo me, ha bisogno di venir fuori con più forza: si tratta di quel groviglio di norme che rende il Paese appesantito di costi indiretti che sono costi veri, perché gravano sulle imprese e sui cittadini dal punto di vista della burocrazia e degli atti amministrativi da compiere.

Vi è poi un costo che si vede meno, ma che, se un imprenditore volesse quantificarlo, si spaventerebbe. Mi riferisco al costo della « non decisione », ossia di una decisione che arriva in mesi e mesi, perché si sovrappongono competenze, strutture e sovrastrutture.

Se si decide di realizzare meglio le iniziative che attuiamo e di spendere meglio, ciò va benissimo, ma credo che abbiamo compiuto un pezzo piccolo in un Paese in cui si ha bisogno di intervenire non solo sulla qualità della spesa, ma anche sul modo di essere.

Che cosa fa lo Stato? Che cosa fanno i cittadini? Chi fa che cosa e chi si sovrappone in termini di competenze? Nel momento in cui discutiamo di federalismo, seppur fiscale, bisogna che sia molto chiaro fin dove arrivano e dove si integrano le competenze di natura fiscale e le forme di prelievo fiscale.

È un'occasione, secondo noi, straordinaria per accompagnare l'attuazione del federalismo con la costruzione di un nuovo patto fiscale che, attraverso l'attribuzione di maggiore responsabilità nella gestione della spesa pubblica ai diversi livelli di governo, crei le premesse per la riduzione della pressione fiscale nel suo complesso, in un quadro sostanziale di coordinamento dell'imposizione fiscale statale.

Noi siamo chiamati oggi sui tre temi del federalismo, quello di comuni e province, quello municipale e quello delle regioni e della sanità.

Noi pensiamo che uno dei paletti che non sono determinati, ma che sono scelte annunciate all'interno dei decreti, stia nella determinazione dei costi standard. Esprimiamo una preoccupazione per cui, se non si determinano i costi standard, se non c'è un allineamento di tempi rispetto alla determinazione dei costi standard e all'entrata in vigore di possibili manovre che gli enti locali possono compiere rispetto ai decreti che stiamo discutendo, il risultato sarà piuttosto scontato: chi avrà la possibilità di compiere manovre, le compirà. Di fatto avremo un appesantimento della pressione fiscale.

Questa è una preoccupazione vera. Comprendiamo che questa non è la sede adatta. Non discutiamo, perché lo sappiamo, siamo cittadini italiani e abbiamo visto che cosa è avvenuto negli ultimi anni, ossia una progressiva riduzione dei trasferimenti dalla sede centrale verso le strutture periferiche di ogni genere. Evidentemente la capacità di spesa è diminuita e forse l'ha fatto anche la prestazione di servizi, ma non è un dibattito che vogliamo svolgere. Prendiamo atto che è così

e che esiste, nella maggioranza dei comuni, una grande sofferenza, al di là dei vincoli di bilancio.

La possibilità che si è aperta già in questo momento da parte delle province di applicare l'addizionale sulla RC e sulla responsabilità è scattata immediatamente. Non sono le province a essere cattive, non credo proprio: il problema non è chi è cattivo e chi non lo è, ma che, se questo federalismo si pone davvero l'inderogabile punto di caduta di non alzare di un euro — non vorrei dire di un centesimo —, nella fase di determinazione della pressione fiscale deve introdurre contemporaneamente i blocchi di spesa e, quindi, stabilire *a priori* quali sono i costi standard.

Rispetto a ciò si apre una grande riflessione che, in parte, svolgeva già il vicepresidente Costato e che condivido. In un Paese in cui cinque aree e alcune province vivono a statuto speciale, con una difformità enorme di capacità di spesa e con una capacità enorme di produrre PIL e di produrre reddito, sarà una sfida davvero difficile da affrontare. Bisogna avere sangue freddo, nonché la capacità di raggiungere l'obiettivo in un periodo adeguato in cui la gente, i cittadini e le imprese possono capirla e digerirla.

Se noi tracciassimo la linea 100 come PIL prodotto in Italia, ci accorgeremmo che nove regioni sono sotto, ma non di un po', bensì fino al 50 per cento, rispetto al PIL delle undici regioni che stanno sopra. Voi capite che la capacità di prelievo rispetto a quei mondi sono molto diverse.

È evidente che noi esprimiamo la preoccupazione che il tutto avvenga condividendo la riforma nel modo il più possibile ampio, nelle sedi parlamentari, essendo un problema che riguarda il Parlamento, ma anche con le forze sociali, con le forze territoriali. Auspichiamo una condivisione che renda davvero trasparente l'impegno che mettiamo nel riequilibrare e nel tarare meglio o nel rendere più equo il livello di pressione fiscale.

La responsabilità è uno degli elementi che muove molte questioni. Quando qualcuno ne risponde, è sicuramente teso a dare il meglio di se stesso. Affidare i

bilanci pubblici, prevedere le certificazioni credo che siano tutte norme giuste, però non illudiamoci che siano le regole, ancorché stringenti, a determinare la qualità.

Porto un esempio non appropriato, ma lo porto perché viene dalla mia terra. Il bilancio di Parmalat era ipercertificato. Svolgete voi le considerazioni su che cosa è successo quattro anni fa. Non sono di per sé la certificazione o l'apparente trasparenza a garantire il risultato, ma i meccanismi di controllo e chi li verifica, la terzietà di chi li svolge, il che apre un bel tema.

Non sostengo che non si debba certificare, ma che le regole hanno bisogno di essere terze, non coinvolte e di avere la trasparenza che ha ricordato nel suo intervento il dottor Costato. La trasparenza è un elemento di riconquista di cittadini e di imprenditori che vivono con sofferenza un Paese che fa fatica a ritrovare un passo spedito nello sviluppo.

Noi ritroviamo nelle norme presentate uno sforzo anche di equilibrare, rispetto a ciò che è avvenuto, una maggiore equiparazione tra i soggetti contributivi. Occorrerà essere piuttosto attenti nel ridistribuire, ammesso che ci si metta mano — per il momento sembrerebbe escluso — a una restituzione tra IRAP e IRPEF, perché esse intervengono su platee molto diverse, su soggetti economici molto diversi.

Non ho citato da dove veniamo, in termini di numeri, e chi rappresentiamo, perché non è un problema di quantità, ma di radicamento territoriale. L'ombrello di associazioni che è nato un anno fa e che si chiama R.ETE. Imprese Italia porta in pancia 2,5 milioni di imprese con radicamenti territoriali che vanno dai sessant'anni e oltre. Per noi il territorio e tanto più il federalismo fiscale, municipale, provinciale o regionale è uno degli elementi che possono dare o togliere competitività alle imprese.

La qualità dell'ambiente di sviluppo, in termini di regole fiscali e di mobilità e di infrastrutture rappresenta davvero un elemento di grande competitività dentro il Paese, ma anche e soprattutto a livello internazionale. Se l'impresa del sotto-

scritto, che si trova in un piccolo comune della provincia di Reggio Emilia, fosse spostata nel comune di Rovereto, non avrebbe lo stesso livello di competitività. Provate a pensare di collocarla in un paese della Sicilia, della Puglia, del Molise o della Basilicata.

Noi abbiamo, pertanto, un grande interesse affinché il federalismo venga radicato nella qualità di spesa, nella selezione della spesa, nell'efficientamento della spesa ma, contemporaneamente, anche che ci sia una determinazione sul disboscamento di una giungla di norme che appesantiscono le imprese piccole, medie e grandi.

Noi stiamo lavorando, insieme ad altre organizzazioni, sul programma MOA (Misurazione Oneri Amministrativi): abbiamo lavorato molto insieme al Dipartimento della funzione pubblica. Abbiamo attuato alcune iniziative, ma abbiamo anche scoperto — lo riferisco io, ma anche altri rappresentanti delle associazioni — che prendendo le 81 procedure a più alto impatto, esse costano alle imprese 23 miliardi di euro. Il federalismo non può non occuparsi di questo tema, perché potrebbe succedere non solo che ci sia un leggero, piccolo o meno piccolo aumento di pressione fiscale, ma anche il contrario, ossia che, sovrapponendosi le competenze, agguingiamo burocrazia a burocrazia.

Si tratta di principi condivisi dalla stragrande maggioranza dei cittadini e, sicuramente, dal nostro mondo, un mondo che pensa che il controllo sia un elemento importante, come la responsabilità, che il ravvicinare la spesa e la raccolta delle entrate sia un elemento di fiducia da consolidare, ma anche che ha bisogno di ritrovare fiducia. Bisogna trovare anche strumenti nuovi che sappiano dialogare non solo con il mondo delle piccole imprese, ma anche con il mondo delle imprese in generale, in un rapporto trasparente, che parta dall'assunzione di responsabilità delle auto-dichiarazioni. Altrimenti continuiamo sempre a essere uno Stato, a livello centrale o territoriale, che ha una funzione impositiva, poco dialogante o poco costruttiva delle soluzioni.

Voi capite che la distanza tra cittadini e potere amministrativo e politico rischia di allontanarsi.

Rispetto a questi temi e alle cautele che noi segnaliamo come allineamento delle misure, affinché non ci sia neanche la percezione di un appesantimento della pressione fiscale, credo che sia una responsabilità che il Parlamento si deve assumere.

Se ci sono condizioni per gli altri provvedimenti che ci saranno, siamo a disposizione in un approccio collaborativo e costruttivo, perché pensiamo davvero che sia una grande opportunità di revisione di un « sistema Italia » che parta dalla riforma — qualcuno dei miei colleghi la chiama « la riforma delle riforme » — del federalismo fiscale e anche dalla riforma fiscale generale per determinare le condizioni attraverso un pezzo importante.

Esso rappresenta un terzo della spesa pubblica. Dentro questo terzo, quasi un terzo è compiuto dalle sei regioni a statuto speciale: dico sei, perché si muovono come province, ma sono regioni dal punto di vista delle autonomie. Capisco che quel mondo non si possa a oggi normare per via ordinaria, ma sarà possibile farlo per via legislativa, per via costituzionale, dal momento che si parla tanto di riforme costituzionali.

Anche in questo caso io credo che la riforma costituzionale faccia parte del federalismo, ma solo se è chiaro chi fa chi e chi fa che cosa. Insisto su questa parte, perché l'impresa ha bisogno di certezze per investire, che sia di natura commerciale, produttiva o di servizi. Noi non possiamo aspettare un piano regolatore che impieghi anni per liberare alcune aree rispetto alla scelta di investire.

Occorre rendere chiaro chi decide sulle materie di competenza. Crediamo che questi siano i principi ai quali ispirarsi. Dentro il documento che abbiamo presentato troverete anche alcune tabelle che sostengono le considerazioni che ho cercato di svolgere in modo spero comprensibile, se non chiarissimo. Grazie.

PRESIDENTE. Grazie, presidente Malvasi.

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

WALTER VITALI. Svolgo un intervento rapidissimo. Volevo rilevare che, come Gruppo del PD, non abbiamo difficoltà a essere d'accordo con le cinque raccomandazioni di Confindustria e anche con le considerazioni che adesso svolgeva il presidente Malvasi a nome di R.ETE. Imprese Italia.

Vorrei porre due domande, la prima per quanto riguarda il discorso del controllo sulla spesa e la seconda per quanto riguarda la questione delle entrate.

Vicepresidente Costato, lei sosteneva che la dinamica della spesa locale è stata piuttosto vivace negli ultimi anni. A parte il fatto che ci vorrebbe una misurazione nettizzata dal trasferimento di funzioni, è evidente, se consideriamo la dinamica della spesa locale, senza tenere conto del fatto che, soprattutto verso i primi anni Duemila, tale spesa è stata caricata anche di funzioni nuove che venivano trasferite dallo Stato centrale, il sistema non funziona.

Il rapporto della Corte dei conti per il 2010 indica che la spesa pubblica in Italia è diminuita di un 1-1,5 punti, il che è sicuramente un fatto positivo, ma il problema è che quel rapporto mette in evidenza con grande cura e attenzione — penso che ciò riguardi molto da vicino le imprese — che questa spesa pubblica è diminuita moltissimo a livello locale proprio per quanto riguarda la componente in conto capitale, che è esattamente quella che, invece, avrebbe dovuto essere sostenuta. Si parla di — 18,5 per cento: solo la Spagna ha realizzato un risultato simile al nostro, con il — 15 per cento, ma tutti gli altri Paesi europei sono andati meglio. La Germania ha aumentato del 20 per cento la propria spesa in conto capitale.

Tutto ciò si deve sicuramente a regole stupide — non fa parte della domanda, ma

è una mia considerazione — che sono state utilizzate come per il Patto di stabilità interno.

Vi è sicuramente la necessità di una maggiore attenzione per quanto riguarda le manovre, a partire da quella già varata lo scorso anno, perché il 2010 viene ovviamente prima della manovra 2011-2013 e, a seguire, con questa.

La mia domanda è se non ritenete che, per quanto riguarda la spesa complessiva del comparto delle autonomie territoriali, non ci debba essere un'attenzione a non gravare in modo sproporzionato, quando, per esempio, ci sono 90.000 dipendenti degli uffici periferici dello Stato — escludendo ministeri come quelli della giustizia e della difesa, che devono essere necessariamente esclusi — che potrebbero tranquillamente essere risparmiati, se il federalismo fosse quello vero, quello per cui, quando lo Stato trasferisce una funzione, abolisce i relativi uffici che se ne occupano. Se, invece, andiamo a moltiplicare sempre, è chiaro che la spesa pubblica sarà sempre fuori controllo.

Per quanto riguarda il federalismo, è chiaro — lo avete affermato anche voi — che il cuore di questa riforma sta proprio nel controllo della spesa, a partire dalla spesa storica, ai costi e ai fabbisogni standard, fino al Patto di convergenza per reimpiegare una parte di quelle risorse e anche per aumentare l'offerta di servizi nei territori che ne sono maggiormente privi. Tutto ciò per i ministeri centrali è ancora da vedersi, tanto che solo adesso si parla di costi e fabbisogni standard.

Per quanto riguarda il sistema degli enti locali e delle regioni non sappiamo a che punto sia, perché ci hanno dato un decreto che era un rinvio all'operato della SOSE. Adesso chiederemo a che punto sono. Su questo punto, quindi, concordiamo, ma ripeto che la domanda riguarda quell'aspetto della spesa.

Per quanto riguarda, invece, il versante entrate, condivido il fatto che il principio di responsabilità sia l'unico che può reggere il meccanismo del controllo alla base del federalismo fiscale. Mi fa piacere sentire osservazioni molto simili a quelle

svolte dal nostro Gruppo, in modo particolare sul fisco municipale, che prevede imposte su chi non utilizza i servizi resi dai comuni, ossia i non residenti, ragion per cui — il vicepresidente Costato lo ha rilevato — viene meno al principio fondamentale del federalismo fiscale per cui pagano coloro che utilizzano determinati servizi.

La domanda era ed è la seguente: che cosa pensate della proposta che ha avanzato il nostro Gruppo di una imposta comunale sui servizi, come in Francia, che venga pagata dai residenti e che sia sostitutiva, e non aggiuntiva, di TARSU/TIA e dell'addizionale comunale all'IRPEF?

LINDA LANZILLOTTA. Ringrazio gli intervenuti anche per alcuni dati presenti nelle relazioni. Ritengo che ci sia sempre un rituale omaggio alle virtù del federalismo in tutte le premesse di tutti i discorsi, ma che poi occorra passare dalla poesia alla prosa.

Credo che la prosa sarà un po' meno rosa di come la si descrive, perché io continuo a ritenere che, se non si cambia la struttura da finanziare, le modalità di finanziamento diventano relativamente irrilevanti, in quanto la struttura dei costi, come si direbbe in un'impresa, è quella che determina l'ammontare delle risorse.

Da questo punto di vista, reputo che anche la questione del Patto di stabilità sia condizionata, perché, intelligente o stupido che sia, il modo in cui esso si attua a livello nazionale è rimesso a ciascun Paese e noi non abbiamo privilegiato la compressione della spesa corrente per lasciare, fermi restando gli aggregati finanziari, che sono per noi un vincolo europeo, maggiore spazio alla spesa in conto capitale.

Il primo quesito che vorrei porre è se voi, come Confindustria, non pensate che nella prossima manovra debba essere inserito un vincolo di divieto di copertura della manovra a livello locale attraverso l'uso della leva fiscale. È chiaro che i vincoli che vengono imposti dalla manovra possono essere realizzati dai bilanci regionali e locali o riducendo la spesa o aumentando le tasse.

Bisognerebbe che ci fosse una norma che dispone che, posti tali vincoli di rafforzamento del Patto di stabilità, il vincolo debba essere conseguito attraverso riduzioni di spesa e non attraverso l'attivazione dei maggiori poteri fiscali che vengono dati dal federalismo, altrimenti il federalismo si riduce a un « gioco del cerino », a chi rimane in mano l'onere di tassare cittadini e imprese.

L'abbiamo visto anche con lo scaricabarile di non tassare i residenti, in modo che non ci sia il costo politico degli amministratori locali di tassare i propri elettori. Adesso non vorremmo che ci fosse uno scaricabarile anche tra Stato e livelli locali, per cui la manovra si attua fintamente, riducendo la spesa, ma sapendo che poi la copertura complessiva si conseguirà aumentando le tasse. Vorrei sapere se voi ritenete che questa ipotesi sarà contenuta nella valutazione che Confindustria svolgerà.

Passo alla seconda domanda. È vero che il decreto su premi e sanzioni è molto importante, però rimane sempre una differenza tra il fallimento privato e il fallimento pubblico, nel senso che i privati si giocano i loro soldi e i pubblici, invece, si giocano i soldi dei cittadini.

Ritengo che, comunque, sia sempre meglio, soprattutto nel settore pubblico, prevenire piuttosto che reprimere e, quindi, uno dei punti chiave, che peraltro è in corso di valutazione anche a livello di società quotate, dovrebbe essere il meccanismo di nomina dei collegi dei revisori e dei certificatori dei bilanci locali.

Così come nelle società il meccanismo è un po' distorsivo — è la società che nomina il proprio collegio sindacale dei revisori — per enti locali e regioni credo che i meccanismi di controllo interno, preliminarmente a quello successivo ed esterno della Corte dei conti — sul quale, peraltro, ci sono molte incertezze, perché si riapre il circuito tra giurisdizione e controllo — presentino molti problemi e dovrebbero essere rafforzati. Chiedo se ci siano idee a questo proposito che derivino anche dal-

l'esperienza e dalla riflessione che si sta maturando nelle società per azioni sul rafforzamento dei controlli interni.

Infine, fermo restando che sulle regioni a statuto speciale si sfonda una porta aperta, volevo semplicemente richiamare il fatto che l'indicatore dell'avanzo o del disavanzo non è sempre significativo. Bisogna vedere quante entrate una regione ha rispetto al suo fabbisogno standard e, quindi, il fatto che una regione che ha dieci volte più di ciò che le spetta sia in avanzo non è sempre significativo della sua virtuosità. Talvolta ci sono maggiori sprechi a fronte di maggiori risorse e, quindi, la questione delle regioni a statuto speciale è un po' più complessa.

Volevo porre un ultimo quesito a proposito dei costi standard. Su quelli dei comuni ancora non si sa che cosa emergerà. Sulla questione della sanità la preoccupazione manifestata da alcuni, tra cui il mio Gruppo e la sottoscritta, è che l'area a cui si applica il costo standard sia un'area molto aggregata, per cui il rischio è che la standardizzazione dei costi per aree determini un effetto perverso, quello di cacciare la spesa buona per fare posto alla spesa cattiva.

Domando se non si ritiene che, in realtà, questa mitizzazione dei costi standard in sanità, per essere uno strumento in grado di produrre il risultato positivo a cui si è accennato, non dovrebbe essere riferita a una base diversa da quella indicata dal decreto. Altrimenti si corre il rischio che si produca addirittura l'effetto opposto, cioè che si comprimano le spese che coprono un bisogno effettivo per fare, invece, spazio ad altre spese che coprono molte distorsioni, in particolare nella spesa sanitaria.

Vorrei sapere, inoltre, se si stanno valutando da parte di Confindustria gli effetti giuridici del referendum in materia di servizi pubblici locali e, in particolare, se non si ritiene che, dovendosi ormai applicare la normativa europea, debba essere contrastata la sostanziale illegittimità sopravvenuta di tutti gli affidamenti diretti alle società pubbliche *in house*. Mi interessa sapere se Confindustria non ri-

tenga di tutelare gli interessi delle imprese sul mercato, facendo valere la nuova situazione in cui tali società si sono venute a trovare.

PRESIDENTE. Vorrei aggiungere anch'io alcuni punti di approfondimento.

Il primo è quello relativo al fisco municipale. Ho sentito dalle parole di Confindustria e di R.ETE. Imprese Italia una preoccupazione molto simile a quella che noi nutriamo, ossia che un'imposta propria comunale non applicata anche ai residenti rischi di essere molto pesante per l'attività produttiva.

Leggo sul documento di R.ETE. Imprese Italia una stima di un minimo che potrebbe arrivare fra gli 800 milioni e i 3 miliardi a carico delle imprese. Al di là del dato di allarme e di preoccupazione, vorrei capire bene, dal momento che, come giustamente entrambi, sia il dottor Costato, sia il dottor Malavasi, avete chiarito, siete non solo imprenditori, ma anche cittadini, se le vostre categorie e gli interessi che rappresentate preferirebbero pagare in quanto cittadini piuttosto che come imprenditori. Se tornassimo a un'imposta comunale pagata da tutti i residenti, naturalmente gli imprenditori e gli artigiani pagherebbero in quanto residenti e non sugli immobili e sull'attività produttiva.

Inoltre, c'era un punto molto interessante annunciato dal vice presidente Costato, che poi non ha più trattato: Confindustria ha dato il via libera al meccanismo di compartecipazione IVA per i comuni.

Dato che questo è uno dei temi tecnicamente un po' spinosi di questa vicenda, ci stiamo convincendo, ma ancora non siamo tutti convinti — c'è ancora una differenza fra i componenti della Commissione — che questa compartecipazione IVA possa funzionare soltanto se è applicata a livello regionale, perché è molto difficile, anzi impossibile, scendere sotto il livello regionale; e se invece si acquisisse un dato tradizionale, cioè se la si calcolasse sulla base dei consumi di contabilità nazionale, essendo il quadro VT della dichiarazione

IVA un quadro la cui affidabilità statistica è ancora molto discussa e discutibile? Su questo punto quali sono le vostre valutazioni o gli eventuali approfondimenti che avete svolto tramite i vostri centri studi?

Sul decreto interventi speciali voglio porre una domanda specifica. Noi tutti ci siamo convinti, credo anche al di là della Commissione bicamerale sull'attuazione del federalismo fiscale, che uno dei problemi di difficoltà di attuazione degli interventi di investimento pubblico legati ai fondi strutturali FAS in Italia sia un'eccessiva rigidità delle procedure di programmazione comunitarie, le quali impongono il livello regionale come un livello di programmazione.

Considerato, però, che su questi piani noi convogliamo non solo risorse comunitarie vincolate a quel tipo di rigidità, ma anche una notevole quantità di risorse nazionali, per quanto decurtate negli ultimi anni, volevo chiedervi che cosa pensate dell'idea che noi potremmo prendere un pezzo, una quota delle risorse nazionali destinate alle politiche di sviluppo e di coesione e ancorarla alle normali e ordinarie procedure di programmazione, in modo tale che la programmazione possa essere più flessibile.

Per esempio, potrebbe andare direttamente ai comuni e non passare necessariamente per il filtro delle regioni, prima di arrivare alle stazioni appaltanti sul territorio.

Questa è una delle discussioni che abbiamo svolto quando è passato il decreto interventi speciali, ma la posizione che vi ho appena espresso non è passata, per paura soprattutto che le regioni se la potessero prendere.

Dato che poi quel decreto entra in vigore dal 2014 e, quindi, in realtà abbiamo ancora un anno e mezzo di tempo per rifletterci, volevo sollecitare da parte dell'organizzazione degli imprenditori una riflessione sulla possibilità di apportare un meccanismo di maggiore flessibilità nella programmazione dei futuri interventi infrastrutturali.

Infine — l'ha già ricordato prima di me l'onorevole Lanzillotta — il dottor Malavasi

ha avanzato una proposta che io firmerei subito e che condivido totalmente: i costi standard sono essenziali e dovremmo inserire alcune norme che impediscano qualsiasi ricorso ad aumenti impositivi locali fino a quando non ci sono. Non si aumentano le imposte fino a quando non è chiaro che il costo che si sta andando a coprire è quello giusto.

Naturalmente il problema è che poi l'asticella di questi costi finanziati si sta riducendo con i tagli della precedente manovra e con quelli di questa, ragion per cui c'è il rischio, come ha evidenziato l'onorevole Lanzillotta, che gli aumenti impositivi locali avvengano indipendentemente dai costi standard, ma soltanto per cercare di rincorrere una quantità di risorse che si riduce.

Si pone un tema che intreccia l'attuazione del federalismo con la manovra. Ci interessa sapere anche su questo la vostra opinione, anche se ovviamente queste opinioni sulla manovra si svolgeranno anche in altre sedi.

Do la parola ai nostri auditi per la replica.

ANTONIO COSTATO, *Vicepresidente di Confindustria con delega per il federalismo e le autonomie*. In linea di massima condivido tutte le osservazioni che sono state svolte, perché sono molto logiche.

Svolgo alcune puntualizzazioni su ciò che ha rilevato l'onorevole Lanzillotta. Noi siamo favorevoli al divieto di aumentare le tasse laddove ci sia bisogno di andare a coprire il *deficit* che si va a creare alla luce della nuova manovra. Siamo favorevoli a qualsiasi taglio di spesa. Sono spese che finanziamo noi e che, laddove vengono dilatate, finiscono per aumentare il peso che questo Paese si porta dietro, ossia 80 miliardi di interessi all'anno, CDS (*credit default swap*) che girano a 220 *basis point*, un aggravio che ci appesantisce quando andiamo a domandare credito per compiere investimenti.

Le banche, infatti, devono essere continuamente ricapitalizzate, perché l'accesso al credito è diventato difficile anche per loro. Personalmente Confindustria è

per uno Stato *lean*, ossia più asciutto possibile, ragion per cui la domanda è provocatoria, in quanto pleonastica.

Noi siamo istituzionali per definizione, ragion per cui che ce lo proponga la Destra o la Sinistra è uguale. Quando ci indicate di tagliare le spese, credo di interpretare anche il pensiero del presidente Malavasi, noi siamo sempre d'accordo.

In quanto a premi, sanzioni e certificazione da terzi, è un discorso ovvio. Il presidente Malavasi ha appena rappresentato il caso tipico di certificazione infedele da terzi. Le agenzie di *rating* internazionali evidentemente sono asservite anche a determinati sistemi finanziari poco trasparenti, figuriamoci se non si riesce ad asservire una compiacente istituzione locale ad andare a certificare un bilancio. Questo è ovvio e spero che ve ne occupiate in questa sede, cominciando a « mettere i puntini sulle i ». È chiaro che, però, purtroppo l'indole umana è quella che è.

Per quanto riguarda i costi standard e la capacità di raccolta fiscale nei diversi territori, teniamo conto anche del tasso di evasione. Risponderò poi anche a quello che sosteneva il presidente Causi a proposito dell'IVA.

I costi *standard* in sanità sono già stati rappresentati. Nella mia esposizione ho affermato di cercare di non portarci su, perché dobbiamo portarci giù, quindi la preoccupazione è motivata e anche cristallizzata nell'appunto che lasciamo.

In merito agli effetti giuridici dei *referendum* sulle concessioni assegnate alle aziende municipalizzate e non, voi sapete che, come Confindustria, riteniamo tutto il mondo delle partecipate municipali un mondo oscuro, che confligge con l'interesse del cittadino.

Noi siamo stati un'associazione che si è dichiarata contro, a differenza dei politici che codardamente, a telecamere accese, si sono nascosti dietro a un moto populista. Non è si andava a pubblicizzare l'acqua, ma semplicemente a efficientare la distribuzione dell'acqua, che adesso finisce dispersa in una rete che fa buchi da tutte le parti.

LINDA LANZILLOTTA. La sua generalizzazione è impropria.

ANTONIO COSTATO, *Vicepresidente di Confindustria con delega per il federalismo e le autonomie*. Noi abbiamo biasimato le ragioni del *referendum*, eravamo assolutamente per il no. Adesso sinceramente non le so rispondere.

Ieri ero con la nostra presidente, che ha trovato la maniera per raccontare ancora una volta come sia una brutta pagina di storia politica nazionale quella di aver accorpato i due quesiti e di averli presentati all'opinione pubblica in quella maniera, con tutte le conseguenze che ne discenderanno.

Per quanto riguarda, invece, il discorso dell'ICI, è una risposta politica che dovete dare voi. Io l'ho messa in relazione. Per noi è l'imposta federalista tipica, perché va a colpire il soggetto residente. Se poi se ne è voluto fare a meno, è un altro discorso.

Per quanto riguarda l'IVA compartecipata – l'abbiamo messa in relazione – noi siamo a favore, ma comprendiamo assolutamente che può essere applicata solo a livello regionale, perché esiste una statistica, mentre non siamo assolutamente d'accordo sul fatto che venga calcolata sui consumi, come è stato fatto in chiave storica. Noi la calcoliamo sul riscosso, perché altrimenti ci si dimentica continuamente di tutto il tasso di evasione che in alcune aree è infinitamente più alto che in altre.

Per quanto riguarda la perequazione infrastrutturale, noi siamo favorevoli all'impianto del decreto che prevede un accordo istituzionale di programma, perché riteniamo che andare a far discendere sul territorio la decisione in materia non abbia prodotto risultati e non li produrrebbe neanche in futuro.

Riguardo alla domanda posta dal senatore Vitali, pensare di qualificare la spesa tra investimenti e spese correnti è una questione complessa. Purtroppo questa spesa si è dilatata. È vero che sono state inserite funzioni, ma ciò è andato a detrimento della spesa in conto capitale.

Bisogna trovare qualcuno che abbia il coraggio politico, e il federalismo fiscale è quello che nel suo spirito genuino dovrebbe servire a promuovere tale iniziativa, di licenziare qualcheduno. Si parlava prima di 90.000 dipendenti che svolgono ancora funzioni soppresses per conto dell'autorità centrale. Bisogna trovare qualcuno che abbia il coraggio di licenziarli. Personalmente in azienda siamo costretti a lasciarli a casa, a finire sui giornali e a trovarci le fabbriche picchettate.

IVAN MALAVASI, *Presidente di R.ETE. Imprese Italia e presidente della Confederazione Nazionale dell'Artigianato (CNA)*. Le preoccupazioni che sono state espresse riguardano tutte il fatto che l'impatto sia il più trasparente possibile e il meno moltiplicativo possibile.

Io penso davvero che l'occasione di rivedere non solo la spesa e il suo efficientamento, ma anche come la si costruisce, come si risponde di essa ai cittadini, come si costruiscono i servizi, sia un elemento di assoluta novità nella relazione con gli imprenditori e con i cittadini.

Noi siamo in questa sede come rappresentanti delle imprese e parliamo delle imprese, ma l'imprenditore ha anche un altro titolo: è italiano, è un cittadino, paga le tasse come società e poi anche la propria IRPEF. L'occasione è veramente ghiotta.

Non sto dalla parte del Parlamento, ma da quella che ho citato. Abbiamo timore che un'eccessiva regolamentazione possa creare un ulteriore rallentamento della decisione, della burocrazia e questo sarebbe l'unico risultato che non possiamo permetterci.

Falliremmo, infatti, in un aspetto, quello del federalismo, che non è una moda, ma è contenuto nella Costituzione. Esso non era, però, disegnato in questo modo. Semplicemente ha alcuni anni in più di quando si è cominciato a parlarne.

Credo che sussistano tutte le condizioni per poterlo attuare. Certamente ci sono tutti i dubbi che sono stati espressi da noi nelle relazioni più o meno chiare. Quelle scritte sono chiarissime.

Inoltre, le osservazioni che venivano mosse dal senatore Vitali e dall'onorevole

Lanzillotta sono preoccupazioni legittime. Il controllo della spesa è un bel modo di operare, ma, se l'azione correttiva del controllo della spesa rispetto a un Patto di stabilità diventa la leva delle addizionali, capite che non potremmo esserne molto felici.

Viceversa, bisognerà vedere se il Patto di stabilità è un vincolo vero e che cosa significa questo allentamento. Bisogna vedere rispetto ai comuni virtuosi quali sono, a che livello sono e quanta virtuosità esprimono.

Io vengo da una città che ha tanti soldi e che, se avesse potuto spenderli, forse avrebbe alleggerito la situazione agli artigiani di servizio e di manutenzione della città. Forse la mia sì e un'altra no. Non lo so. Non devo difendere nessuno, però capisco che in alcune città e province il Patto di stabilità abbia rappresentato un bel blocco.

Noi ne parliamo in questa sede, ma vorrei che il federalismo fiscale riprendesse anche il tema del rapporto della spesa e dei pagamenti. La spesa che questi enti hanno di debito nei confronti del sistema delle imprese piccole, medie e grandi, dalla sanità alla pulizia delle scuole, ammonta a 80 miliardi che girano a sei, otto, undici mesi. Quando viaggiamo per il territorio, troviamo sempre comuni che dicono che pagano subito. È facile affermarlo, ma poi noi dimostriamo che i nostri imprenditori vantano dei crediti nei loro confronti.

Occorre puntare a una spesa che razionalizza, che punti a essere uno Stato definito leggero, ma che mira a fare della sua patrimonializzazione, del suo capitale, una forza che consenta di ridistribuire, insieme a forme societarie che anch'io penso siano da superare in sé, il concetto delle municipalizzate.

Tutti ci insegnano a fare gli imprenditori quando partecipiamo ai convegni. Forse ci hanno anche insegnato bene, forse avevano anche ragione, ma le imprese quanto sono cambiate? Quanti processi di trasformazione hanno subito negli ultimi anni? Sono state obbligate a subirli, ma, del resto, se non l'avessero fatto, probabilmente avrebbero chiuso.

Allo stesso modo, c'è la sensibilità di adeguarsi ai processi di cambiamento che esistono anche nella vita amministrativa? Alludo alla responsabilità a cui si riferiva l'onorevole Lanzillotta nel sostenere che è meglio prevenire che curare. La prevenzione dove sta? Sta nelle regole democratiche, non in un soggetto che indica che cosa si deve fare. La prevenzione sta in un esercizio del controllo da parte di una terzietà. Penso che sia un problema che dobbiamo porci tutti.

Finché scelgo un'autorità e la chiamo io, perché la scelgo e la pago, si capisce che la trasparenza di quell'autorità è a rischio. Potrebbe sussistere un sospetto di connivenza. Se invece non fosse così, ma si trattasse di una scelta che viene da altri canali, da altre strade e che garantisce la terzietà a un'autorità autonoma, probabilmente ci metteremmo in condizioni di ottenere risultati maggiori.

Anch'io penso che, quando discuterete di IVA, il livello non potrà che essere quello regionale. Per distribuire meglio non possiamo creare un meccanismo talmente complicato che costa più di quanto ritorni indietro. Non è un fatto banale.

È stato affermato che bisogna andare a scoprire laddove si genera, scoprire in che misura e in che percentuale si genera, a parte tutto il nero che esiste. Credo che un'equità a livello regionale nella distribuzione dei cittadini sia necessaria.

Se fosse presente il dottor Gratteri, magistrato della procura di Reggio Calabria, potrebbe raccontarci come gli scontrini emessi dalla malavita abbiano un'alta incidenza e sposterebbe di molto la situazione.

È una salvaguardia anche avere un aggregato che consenta di stabilizzare le distorsioni. Secondo me, l'onorevole Lanzillotta ha ragione nel sostenere che, se gli aggregati sono grandi rispetto ai costi standard, potrebbero avere un effetto dirompente. Occorre misurarli dove sono, non in grandi aree.

Noi avremo anche un Paese spendaccione, con cattive gestioni, ma abbiamo anche efficienze, qualità, servizi eccellenti, soprattutto al Centro-Nord. Non possiamo

buttare tutto a mare. È necessario, invece, misurare tutto con la competenza, in aree e strutture determinate.

Secondo me, più le aree sono piccole e meglio è. Andremo poi a fare le compensazioni, troveremo gli equilibri, però facciamo non a partire dagli aggregati, perché perderemmo il primo grande risultato, che è andare a scoprire dove sono le *performance* migliori e le eccellenze di questo Paese, che sono più di quante ammettiamo. Ogni tanto in questo Paese ci piace piangerci addosso.

PRESIDENTE. Con il vostro intervento si conclude una serie di audizioni dei rappresentanti delle parti sociali, avendo già audito le organizzazioni sindacali e le imprese cooperative.

Ci siamo visti in Parlamento sulla legge n. 42 tre anni fa, mentre il Parlamento discuteva la delega. La qualità dei materiali che avete portato conferma che era molto importante in questo momento di verifica dello stato d'attuazione, con i sei mesi in più per la delega, acquisire i vostri pareri. Ne terremo conto e sarà cura degli uffici diffonderli a tutti i componenti della Commissione che oggi non hanno potuto essere presenti.

Ringrazio i rappresentanti di Confindustria e di R.ETE. Imprese Italia per il loro intervento, nonché per la documentazione depositata, della quale autorizzo la pubblicazione in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna (*vedi allegati*).

Dichiaro chiusa l'audizione.

La seduta termina alle 13,35.

IL VICE SEGRETARIO GENERALE,
CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ED ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE
AD INTERIM
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

DOTT. GUIDO LETTA

*Licenziato per la stampa
il 23 settembre 2011.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

ALLEGATO 1



**COMMISSIONE BICAMERALE
PER L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE**

- - -

AUDIZIONE DI CONFINDUSTRIA

Dott. Antonio Costato

Vice Presidente Confindustria con delega per il Federalismo e le Autonomie

5 Luglio 2011

PAGINA BIANCA

1. PERCHE'CONFINDUSTRIA E' FAVOREVOLE AL FEDERALISMO FISCALE

1.1. Gli interessi degli associati di Confindustria

Confindustria rappresenta oltre 146.000 imprese che danno occupazione a 5,5 milioni di addetti in forma diretta e un numero imprecisato in forma indiretta.

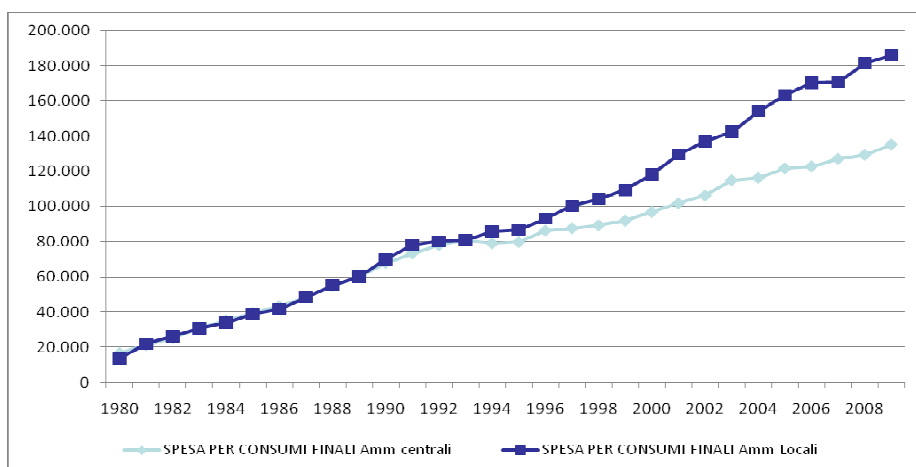
Il legame tra gli interessi che a Confindustria fanno riferimento e quelli del paese sono condensati nei numeri a seguire:

- circa il 99% dei nostri associati svolge la propria **attività di impresa solo all'interno di confini nazionali;**
- il complesso delle imprese aderenti alla nostra associazione è **il principale erogatore**, anche in qualità di sostituto, **di imposte dirette e indirette, tasse, accise in varie forme e di contributi previdenziali;**
- per coloro tra i nostri associati che:
 - svolgono parte della loro attività all'estero;
 - e ancora di più per chi esporta;**la prosperità della propria impresa dipende in misura crescente dalla possibilità di migliorare il funzionamento delle amministrazioni e in generale la reputazione e la credibilità del paese;**
- **gli asset anche personali facenti capo ai titolari delle imprese associate a Confindustria si trovano prevalentemente all'interno dei confini nazionali.**

Sulla base delle premesse di cui sopra **per il 100% dei nostri associati centrare gli obiettivi di finanza pubblica è fondamentale.**

1.2 Spesa della Amministrazioni territoriali da tenere a freno

La dinamica osservata negli ultimi decenni (di cui alla Tabella a seguire), dimostra che la spesa delle Amministrazioni periferiche è cresciuta in maniera molto più rapida di quella delle centrali.



La Relazione presentata al Parlamento dal Ministro dell'Economia e delle Finanze il 30 Giugno dello scorso anno ai sensi della legge n. 42/2009, nonché la percezione che ogni cittadino di buon senso oramai coltiva, sono la dimostrazione di come sia indifferibile mettere mano ad un comparto di spesa arrivato a rappresentare oltre un terzo del bilancio pubblico aggregato.

Confindustria non vuole vivere in un paese sull'orlo del baratro ed appoggia tutte le azioni che incidano sui tre grandi erogatori di spesa pubblica: le Amministrazioni centrali, gli enti previdenziali e le Amministrazioni locali.

In questo contesto l'attuazione del federalismo fiscale è fondamentale per un recupero di efficienza nei meccanismi di spesa e per il raggiungimento degli obiettivi complessivi di finanza pubblica la cui importanza capitale per il nostro paese ci viene ricordata ogni giorno dai mercati.

1.3 Bene la fissazione di *benchmark* di spesa

Confindustria condivide il metodo del *benchmark*, da individuarsi nei territori che meglio hanno saputo amministrarsi, come obiettivo da estendere a tutte le Amministrazioni pubbliche: si tratta della logica del confronto e del miglioramento continuo alla quale le nostre imprese sono normalmente sottoposte e che quindi trovano "naturale" venga estesa al settore pubblico.

Confindustria comprende altresì le ragioni per le quali si è scelto di coinvolgere organismi tecnici (come la SOSE) nella determinazione dei livelli specifici di spesa standard.

1.4 Più responsabilità per gli Amministratori

In un contesto come quello italiano l'attuazione del federalismo fiscale avrà effetti positivi perché:

- avvicina le decisioni di spesa, almeno quelle che competono a livello locale, ai bisogni dei cittadini là dove si formano;
- avvicina la responsabilità del finanziamento della spesa al livello dove questa si decide e quindi accresce la necessità da parte di chi amministra il bene pubblico di rispondere del proprio operato ai cittadini a cui chiede di sostenere maggiori oneri (imposte, tasse, contributi e tariffe).

I cittadini insoddisfatti perché l'erogazione dei servizi non corrisponde ai loro desideri o comunque non li soddisfa per qualità o quantità, oppure perché ritengono eccessivo il carico del prelievo cui sono sottoposti, nell'entità o nella modalità, in assoluto o in relazione a quanto ottengono in cambio, potranno sanzionare gli amministratori locali non rieleggendoli alla successiva tornata elettorale.

1.5 Fondamentale il recupero del ruolo di vigilanza della società civile

Questi sani principi, che appaiono semplici e dovrebbero essere scontati in un'ottica di sussidiarietà, non sono stati seguiti nella storia recente della finanza pubblica italiana. La loro enunciazione e previsione nelle leggi non bastano di per se a realizzarli. Ci sono stati e tuttora ci sono ampi esempi nel nostro Paese in cui la piena autonomia locale si è accompagnata al degrado della gestione della finanza pubblica locale.

L'ingrediente chiave quindi è l'attenta vigilanza della società civile. Vigilanza basata sull'etica motivata dalla convenienza degli interessi, affinché gli amministratori si comportino secondo i principi della corretta gestione. Una vigilanza niente affatto facile da concretizzare, perché le decisioni di spesa possono essere mirate a conquistare il consenso di questa o quella categoria elettoralmente più forte o perché possono essere trovate forme di finanziamento della spesa pubblica locale che mascherano la vera salute dei bilanci. Ci riferiamo agli utili delle società municipalizzate. La storia della finanza pubblica italiana è purtroppo densa di casi di questo tipo.

Perciò è fondamentale che venga mantenuto l'impianto iniziale del decreto attuativo su premi e sanzioni agli Amministratori, che introduce per questi sanzioni politiche sino alla non rieleggibilità in caso di dissesto finanziario.

2. LE CRITICITA' DELLE NORME APPROVATE

2.1 Manca la promozione della cultura del “sapere non prendere”

Le norme sul federalismo approvate si muovono nella giusta direzione ma non sempre, in prima battuta, sembrano soddisfare i principi che abbiamo appena indicato. Per esempio, contengono norme che, se non accompagnate da un cambio di cultura da parte degli Amministratori (che sino ad oggi hanno associato le loro fortune politiche solo “al dare” e non al “sapere non prendere”) potrebbero portare a un **aggravio a livello locale della pressione fiscale sulle imprese**, senza una corrispondente e contemporanea diminuzione a livello centrale.

2.2 Restano limitati gli spazi di autonomia fiscale degli enti territoriali

In Italia, il decentramento attuato prima con la riforma Bassanini del 1997 e poi con la riforma costituzionale del 2001, ha accresciuto in modo considerevole la quota di spesa degli enti decentrati sulla spesa pubblica primaria complessiva, che nel 2009 ha raggiunto il 32,4%. Un processo analogo non ha riguardato le entrate: il *gap* tra spese e entrate proprie a livello locale è tra i più elevati nell'ambito dei paesi avanzati.

Secondo i dati OCSE, gli unici che possono essere utilizzati per il confronto internazionale, nel 2005 le entrate fiscali proprie degli enti decentrati rappresentavano solo il 13,5% del totale delle entrate. La Germania che nello stesso anno aveva una spesa decentrata pari al 37,1% della spesa pubblica, ha trasferito anche il 29,2% delle entrate fiscali. In Francia il 20,2% della spesa è gestita a livello locale e finanziata dall'11,5% delle entrate fiscali complessive. Negli Stati Uniti il *gap* tra spese decentrate e entrate fiscali è del 10,5% e solo del 5,4% in Nuova Zelanda.

Il divario tra le spese e le entrate decentrate esistente in Italia è dunque troppo ampio per garantire una dinamica virtuosa della spesa pubblica. Il federalismo fiscale, spostando la responsabilità del prelievo fiscale dal centro alla periferia, induce maggiore responsabilizzazione e per questa via può avere effetti positivi sia sui livelli di spesa (e quindi di imposizione/deficit) sia sull'efficienza nella erogazione dei servizi pubblici.

Resta tuttavia troppo contenuta la autonomia impositiva riservata agli enti decentrati prevista dai decreti attuativi.

Nel decreto sul fisco municipale gli spazi di autonomia impositiva sono molto limitati e non superiori a quelli garantiti fino al 2007, quando era ancora in vigore l'ICI sulla prima casa (i tributi manovrabili rappresentavano il 42% delle entrate correnti dei Comuni delle regioni a statuto ordinario).

Nella fase transitoria (2011-2013) spazi nuovi di autonomia riguardano solo l'addizionale IRPEF, la possibilità di introdurre l'imposta di soggiorno per i comuni turistici e l'imposta di scopo.

Dal 2014, con l'introduzione dell'IMU principale (IMUP) e dell'IMU secondaria (IMUS), il peso dei tributi manovrabili aumenterà ma comunque rimarrà al di sotto dei livelli del 2007 per effetto dell'esenzione dell'IMUP sulle prime case.

Riguardo al fisco regionale, certamente apprezzabile è la maggiore autonomia tributaria prevista grazie all'aumento della componente obbligatoria dell'addizionale regionale IRPEF, al maggiore spazio di manovra attribuito gradualmente sulla parte discrezionale dell'addizionale (0,5% come ora sino al 2013, 1,1% nel 2014 e 2,1 dal 2015), la riattivazione della possibilità di variare l'aliquota IRAP (anche se difficilmente questo avverrà).

2.3 Giusti i tributi scelti ma gravano troppo su non residenti

Per creare i corretti incentivi, occorre scegliere i tributi giusti da devolvere. Idealmente, questi dovrebbero:

- *rappresentare in qualche modo una controprestazione per i servizi pubblici ricevuti* (in modo da poter essere commisurati agli stessi servizi)
- *ricadere principalmente sui residenti* (in modo da rendere gli amministratori responsabili nei confronti degli elettori),
- *garantire un gettito con una dinamica in linea con quella della spesa decentrata*
- *le basi imponibili dovrebbero essere per lo più non mobili* (per ridurre la concorrenza fiscale tra giurisdizioni).

Nel decreto sul fisco municipale la scelta di assegnare in via esclusiva ai Comuni tutta la base imponibile immobiliare, sia reddituale sia patrimoniale, va valutata positivamente trattandosi di una

base non mobile e in grado di rappresentare meglio la controprestazione per i servizi pubblici offerti.

La riconferma dell'esenzione di ogni forma di imposizione sulla prima casa, invece, solleva dal finanziamento dei servizi comunali una larga fetta dei residenti/elettori violando uno dei principi cardine del federalismo fiscale: quello della coincidenza tra contribuenti e beneficiari. Questo problema riguarda tanto l'attuale ICI, il principale tributo locale, quanto l'imposta di scopo, che ha la medesima base imponibile ICI, e dal 2014 l'IMUP (che sostituirà l'ICI).

E' apprezzabile finanziare una parte delle entrate dei Comuni con il gettito IVA anziché con quello derivante dall'IRPEF. La compartecipazione IVA ha un gettito più stabile e meno sperequato sul territorio rispetto all'IRPEF e ai tributi del comparto immobiliare ma permangono diversi problemi sulla quantificazione del gettito da attribuire ai singoli Comuni.

Infine, anche se non è una novità portata dal federalismo fiscale rimane difficile immaginare l'IRAP come controprestazione dei servizi sanitari visto che a pagarla sono principalmente le imprese.

2.4 Attenzione ai trasferimenti perequativi

I trasferimenti perequativi integrativi delle risorse disponibili nelle aree che hanno bassa capacità fiscale dovrebbero essere molto limitati nella dimensione. **Se la perequazione fosse integrale e riferita alla spesa storica (cioè diretta a garantire integralmente la spesa storica) il federalismo fiscale non produrre alcun effetto.** Il sistema perequativo, al contrario, deve essere tale da incentivare l'efficienza.

Per i Comuni, nel 2011, a livello aggregato, i trasferimenti erariali saranno sostituiti per il 74% da trasferimenti perequativi. Negli anni a seguire questa quota non dovrebbe mutare sostanzialmente. Si tratta di valori troppo elevati che occorre correggere. L'unico elemento in grado di spingere verso l'efficienza è rappresentato dal riferimento alla spesa standard ma occorre assicurare che sia determinata in modo efficace.

2.5 Non risolti i problemi nella sanità

L'obiettivo di assicurare la sostenibilità della spesa regionale (soprattutto sanitaria) attraverso la responsabilizzazione degli Amministratori è condiviso da Confindustria, ma i costi standard, così come delineati nel decreto attuativo, non sembrano in grado di fornire incentivi adeguati alla riduzione del livello complessivo della spesa visto che incideranno esclusivamente sulla ripartizione regionale delle risorse. Invece che assistere a regioni che terminano la fase "patologica" dei piani di rientro, rischiamo di assistere all'estensione anche al Centro-Nord del rischio di disavanzi sanitari, con le addizionali che diventano permanenti, le limitate riduzioni di spesa ottenute principalmente attraverso tagli di spesa sui privati e un ampliamento dei ritardi di pagamento ai fornitori mettendo questi in forte difficoltà e in aperta contraddizione con la nuova direttiva europea sul tema.

2.6 Il rischio dell'aumento della pressione fiscale

Nel lungo periodo un federalismo fiscale ben calibrato non deve comportare un aumento del carico fiscale. Anzi questo dovrebbe scendere con la maggiore responsabilizzazione degli amministratori locali. Ciò non toglie che a livello locale si possa registrare anche nel lungo periodo un aumento della pressione fiscale se questa risponde a particolari preferenze dei cittadini/elettori di quelle aree che evidentemente riceveranno servizi di quantità e qualità adeguate.

Nell'immediato, però, il federalismo municipale **potrebbe comportare un maggiore carico fiscale** su alcune tipologie di contribuenti senza alcun collegamento con i servizi erogati. Dal 2011, per i redditi da lavoro e da pensione per effetto dello sblocco delle addizionali IRPEF (anche se graduale) e dal 2014 **per le imprese** e gli enti non commerciali a causa dell'aliquota IMUP al 7,6%, superiore all'attuale aliquota media ICI (pari al 6,4%¹), mentre sarà notevolmente ridotta l'imposizione sui proprietari di immobili locati (con l'introduzione della cedolare secca sugli affitti e la previsione di un'aliquota IMUP dimezzata). L'introduzione **dell'imposta di soggiorno, se**

¹ L'aliquota IMUP ordinaria è più alta dell'aliquota media dell'ICI poiché l'IMUP deve finanziare l'eliminazione dei redditi fondiari dalla base imponibile dell'IRPEF (per circa 1,6 miliardi). Se con l'IMUP all'aliquota ordinaria aumenterà il carico fiscale sulle imprese in aggregato, dipenderà dalle aliquote applicate nei singoli territori l'effettivo aumento. Quanto più bassa era l'aliquota ICI (che poteva variare tra 4 e 9‰) maggiore la penalizzazione dovuta all'IMUP. I comuni comunque hanno la facoltà di ridurre l'aliquota IMUP della metà sugli immobili posseduti da soggetti passivi IRES e immobili non produttivi di reddito fondiario. Tale riduzione può essere applicata limitatamente a determinate categorie di immobili.

pensata per scopi diversi da una efficace promozione dell'offerta, inciderà negativamente sulla competitività delle destinazioni **turistiche italiane**.

La revisione **dell'imposta di registro**, a decorrere dal 2014, con l'abolizione dell'aliquota ridotta nella misura dell'1% per i trasferimenti di abitazioni esenti da IVA, effettuati nei confronti di imprese che hanno per oggetto esclusivo o principale dell'attività esercitata la rivendita di beni immobili e per i trasferimenti di immobili compresi in piani urbanistici diretti all'attuazione dei programmi di edilizia residenziale, andrà a **sfavore dell'attività edilizia**.

Di fatto il timore di aumenti della pressione fiscale a livello locale nasce dalla constatazione che non ci sono molto esempi di enti che sono riusciti a razionalizzare la spesa e a fornire gli stessi servizi con meno risorse.

2.7 Una nuova governance per gli interventi aggiuntivi

Il protrarsi degli effetti economici e sociali della crisi economica, le difficoltà di finanza pubblica e l'attuazione del federalismo fiscale impongono un utilizzo insieme più efficace e più rapido delle risorse ordinarie e soprattutto di quelle aggiuntive, sia di provenienza nazionale, sia soprattutto di provenienza comunitaria, sottoposte a vincoli più stretti dovuti ai regolamenti dei fondi strutturali europei.

E' indispensabile ripristinare, innanzitutto, una costruttiva collaborazione tra Governo e Regioni in tema di politiche di sviluppo, che dovranno insieme definire obiettivi, criteri e modalità attuative per una migliore allocazione delle risorse pubbliche aggiuntive. Insomma, è necessario "fare sistema", grazie a una "regia condivisa" che metta Governo e Regioni nella condizione di concentrare i fondi su un ristretto numero di assi strategici: moderne reti infrastrutturali; ricerca; istruzione; sicurezza; energia e ambiente; sostegno automatico agli investimenti delle imprese.

Ad ispirare questa revisione dovranno essere quattro criteri: concentrazione delle risorse; interregionalità degli interventi, fattibilità amministrativa dei progetti da selezionare; innovazione dell'apparato produttivo.

Il decreto attuativo che definisce le regole generali per il governo della futura politica di riequilibrio economico e sociale (post 2013) contiene elementi di continuità con l'attuale impostazione, fra i quali la programmazione pluriennale dei fondi con vincolo all'85% per le regioni meridionali e

l'aggiuntività delle risorse e appare sostanzialmente condivisibile con riferimento alla logica che lo ispira ed alle modalità che lo caratterizzano.

Il decreto attuativo sugli interventi aggiuntivi infrastrutturali, infatti, provvede a dare alle risorse aggiuntive nazionali in una logica pluriennale tale da affiancarle effettivamente alle risorse europee, concentrandole su progetti ed interventi di carattere strategico.

Il potere d'indirizzo e di coordinamento assegnato al Ministro delegato, anche con riferimento alle misure di accelerazione degli interventi, corrisponde all'esigenza di rafforzamento della *governance* da più parti indicata.

Inoltre, la previsione di uno strumento di programmazione "rafforzato" come il Contratto Istituzionale di Sviluppo" si pone in linea con gli orientamenti assunti dalla Commissione Europea in vista del nuovo periodo di programmazione dei fondi europei, finalizzati a rafforzare gli impegni delle amministrazioni, a mirare gli interventi ad obiettivi valutabili, a rafforzare condizionalità e sanzioni nell'utilizzo delle risorse.

Qualche perplessità rimane sull'effettiva possibilità di esercitare i poteri sostitutivi previsti. Questi sono, infatti, promossi in attuazione dell'art.120 della Costituzione, che stabilisce i casi nei quali tale esercizio è possibile: (mancato rispetto di norme e trattati internazionali; pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica; tutela dell'unità economica e giuridica; tutela dei livelli essenziali delle prestazioni). Non è certo che i ritardi nell'attuazione dei programmi possano ricadere in tale casistica.

Inoltre, i poteri sostitutivi e in particolare il ruolo dei Commissari straordinari sono individuati senza specificare le modalità, i casi e gli ambiti entro i quali tali poteri si possono esercitare.

3 CONCLUSIONI

3.1 La posta in palio è alta

La posta in palio è troppo alta per non continuare a sostenere il processo di attuazione del federalismo. E' l'idea dell'Italia federale di Cattaneo, basata sul modello elvetico, su un'autonomia locale più ampia, che dobbiamo inseguire. A 150 anni dall'Unità d'Italia è più che mai attuale il pensiero di un federalista liberale come lui centrata sull'idea che la federazione potesse incoraggiare l'Unione perché avrebbe rafforzato la simpatia tra le parti di un largo territorio: uno stato centralizzato tende invece a raffreddare la simpatia civica dei cittadini nella misura in cui li abitua a pensare alle istituzioni come entità distanti e il cui funzionamento non dipende da loro. Proprio perché il federalismo è molto importante, riteniamo che esso deve essere portato avanti con **grande e costante attenzione ai particolari tecnici** che tecnici in realtà non sono.

3.2 Cinque raccomandazioni

Concludiamo l'intervento con cinque raccomandazioni.

La prima è nella direzione di privilegiare al massimo la trasparenza.

Perché il binomio *"taxation and representation"* sia effettivamente il *driver* di una nuova stagione di maggiore responsabilità da parte di chi amministra, bisogna che il risultato della gestione della cosa pubblica venga reso effettivamente trasparente.

In quest'ottica il decreto attuativo per l'armonizzazione dei bilanci degli enti territoriali va nella giusta direzione privilegiando una compilazione trasparente e chiara di ogni attività dell'Amministratore, compresa quella delle società partecipate. L'obbligo alla redazione di bilanci consolidati con perimetri omnicomprensivi appare "naturale" per il sistema delle imprese visto che le leggi civili lo impongono a qualsiasi società privata.

La seconda è per un sistema di "premi e sanzioni" efficace che costringa gli amministratori ad una rendicontazione puntuale e tempestiva del loro operato (così come previsto dal decreto attuativo).

Non ci può essere norma se non vi è sanzione per chi non la rispetta e la sottomissione degli Amministratori al giudizio politico dei cittadini perché questi possano valutarlo deve prevedere un complesso di azioni che diano visibilità al loro operato.

La terza raccomandazione è perché si accetti l'avvio del federalismo differenziato.

In virtù dell'articolo 116 della Costituzione le Regioni Ordinarie hanno la possibilità di richiedere ulteriori competenze su tutte le materie conferite in via concorrente e su alcune attribuite in via esclusiva allo Stato (giustizia di pace, istruzione, ambiente e beni culturali). Si tratta della via costituzionale per procedere alla realizzazione di quel "federalismo a geometria variabile" (o "federalismo differenziato") più volte sollecitato da alcune Regioni del Nord.

Le ragioni per accelerare in questa direzione sono molteplici.

Le differenze esistenti tra le regioni italiane sono straordinarie. Nel 2009, il PIL procapite lombardo è stato pari a circa due volte quello campano, la Calabria ha esportato l'1% del PIL contro il 27% dell'Emilia Romagna dove il tasso di occupazione ha raggiunto il 68,5% mentre in Campania è ancorato al 40,8%. In Lombardia i depositi bancari medi per famiglia sono stati quasi tre volte quelli registrati in Calabria e mentre qui il 27,4% delle famiglie è sotto la soglia di povertà, in Emilia solo il 4,1%. Differenze così consistenti possono alimentare tensioni, spinte autonomiste ingovernabili che il federalismo differenziato potrebbe stemperare.

La quarta raccomandazione è nella direzione di superare la logica degli Statuti Speciali.

Uno dei requisiti secondo i quali il Parlamento dovrebbe valutare il merito delle richieste di federalismo differenziato dovrebbe essere uno stabile avanzo di bilancio registrato in più esercizi consecutivi e un certo livello (minimo) di efficienza nell'erogazione dei servizi pubblici. A questo proposito, occorrerebbe valutare con gli stessi criteri anche le Regioni a Statuto Speciale che di fatto sono già federaliste. Sarebbe opportuno superare la logica per cui alle Regioni a Statuto Speciale l'autonomia è garantita a livello Costituzionale indipendentemente dalla capacità dimostrata di saperla meritare. E sono sotto gli occhi di tutti gli esiti non sempre virtuosi di questa garanzia.

La **quinta e ultima raccomandazione** è forse la più importante: bisogna promuovere e diffondere la "**cultura della responsabilità**" e quindi di un federalismo vero e da raggiungere in tempi rapidi come viatico unico per l'innalzamento del livello di benessere del Paese.

Girando per l'Italia a esporre il progetto di riforma federale si notano pericolose asimmetrie di opinioni con:

- ingiustificate attese per una rapida riduzione delle imposte in certe regioni del Nord
- ingiustificati timori di tagli dei finanziamenti in certe regioni del Sud

In generale, esiste una scarsa presa di coscienza da parte degli Amministratori locali che il vero obiettivo del federalismo fiscale non è “raccolgere più imposte” ma “spendere meglio e meno”.

ALLEGATO 2



Audizione sullo stato di attuazione della legge delega n. 42 del 2009

Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale

Roma, 5 Luglio 2011



1. Premessa: valutazione sui principi generali per attuare un corretto federalismo fiscale

R.E TE. Imprese Italia esprime un sostanziale apprezzamento sull'impianto complessivo della legge n. 42 del 2009 contenente i principi guida in materia di federalismo fiscale.

La predisposizione della legge delega, il cui esercizio è stato prorogato di sei mesi rispetto al termine di due anni inizialmente stabilito, ha visto un ampio coinvolgimento delle forze politiche, degli enti locali e delle regioni. Premessa indispensabile per una proficua riscrittura di norme di rilevante portata che, come quelle in discorso, hanno l'ambizioso compito di ridisegnare il sistema di finanziamento dei diversi livelli di governo sub-centrali.

In particolare, R.E TE. Imprese Italia pone l'accento sulla necessità che l'attuazione del federalismo fiscale rappresenti l'occasione per raggiungere ambiziosi obiettivi di riduzione e riqualificazione della spesa pubblica delle regioni e degli enti locali e, nel contempo, di riorganizzazione e razionalizzazione delle funzioni e dei ruoli dei diversi livelli di governo locale.

Tenuto conto degli obiettivi di pareggio del bilancio che, come previsto nella recente manovra di stabilizzazione dei conti pubblici, dovrà essere conseguito entro il 2014 e dei sacrifici a cui le diverse componenti della società saranno chiamate, è indispensabile che dall'attuazione del federalismo non derivino aumenti della pressione fiscale per il sistema delle famiglie e delle imprese. In tale contesto, peraltro, va segnalata la necessità che la politica dia un'indicazione di discontinuità rispetto al passato: è indispensabile che lo Stato dia un forte segnale di credibilità ridimensionando e contenendo i propri costi, soprattutto sul versante della spesa pubblica improduttiva e degli sprechi.

Muovendo in questa direzione, l'attuazione del federalismo fiscale deve, pertanto, inserirsi all'interno di una più ampia strategia di riqualificazione della spesa pubblica a tutti i livelli, compreso quello centrale. Si sottolinea che la spesa delle amministrazioni locali (regioni, province e comuni) rappresenta circa un terzo del totale della spesa pubblica. R.E TE. ImpreseItalia ribadisce la necessità di accompagnare l'attuazione del federalismo con la costruzione di un nuovo patto fiscale che, attraverso l'attribuzione di maggiore responsabilità nella gestione della spesa pubblica ai diversi livelli di governo, crei le premesse per una riduzione della pressione fiscale nel suo complesso, in un quadro di sostanziale coordinamento con la imposizione fiscale statale. Tuttavia, i primi decreti legislativi di attuazione del fisco municipale (per quanto riguarda l'IMU e lo sblocco dell'addizionale comunale all'IRPEF), di quello provinciale (per quanto concerne l'imposta sulle assicurazioni RCA) e di quello regionale

(in relazione al possibile aumento dal 2013 dell'addizionale regionale all'IRPEF) sembrano allontanarsi da tale criterio guida.

R.E TE. Imprese Italia evidenzia, altresì, che la realizzazione dell'impianto federalista dovrà incentrarsi sul principio cardine rappresentato dai costi standard. Condizione imprescindibile per scongiurare che la maggiore autonomia finanziaria attribuita a regioni ed enti locali si tramuti in sostanziale incremento della pressione fiscale.

Tavola 1 - Spesa corrente procapite delle amministrazioni locali per regione (regioni a statuto ordinario)*

Regione a statuto ordinario	Popolazione	Spese correnti delle amministrazioni locali	Spesa procapite in euro
Emilia Romagna	4.395.569	17.010.249.962	3.870
Liguria	1.615.986	5.612.413.564	3.473
Molise	320.229	1.048.064.419	3.273
Basilicata	588.879	1.861.211.809	3.161
Toscana	3.730.130	11.657.870.757	3.125
Umbria	900.790	2.804.739.552	3.114
Marche	1.559.542	4.733.651.940	3.035
Lazio	5.681.868	17.218.050.643	3.030
Piemonte	4.446.230	13.295.602.231	2.990
Calabria	2.009.330	5.923.220.059	2.948
Abruzzo	1.338.898	3.922.230.895	2.929
Lombardia	9.826.141	28.221.288.941	2.872
Veneto	4.912.438	13.307.851.422	2.709
Campania	5.824.662	15.645.317.522	2.686
Puglia	4.084.035	10.739.930.725	2.630
TOTALE	51.234.727	153.001.694.441	2.986

*Tra le spese sono comprese le spese correnti delle regioni (SPESE C/COMPETENZA), delle Province (impegni) e dei Comuni (impegni). Per il calcolo della spesa procapite si è considerata la popolazione esistente al 1° gennaio 2010. Elaborazioni Rete Imprese Italia su dati ISTAT⁽¹⁾

In proposito, le differenze di importo della spesa pubblica locale pro-capite, confermano l'importanza strategica dei costi standard. Al riguardo, è opportuno comunque considerare che il livello di spesa di ogni singola regione deve essere correttamente correlato all'adeguatezza e appropriatezza dei servizi offerti, al fine di evitare sprechi non più tollerabili.

¹ I documenti ISTAT oggetto di elaborazione sono: Conti ed aggregati economici delle Amministrazioni pubbliche - anno 2009 (documento del 28 giugno 2010); I bilanci consuntivi delle Regioni e Province autonome anno 2009 (documento del 23 giugno 2011); I bilanci consuntivi delle amministrazioni provinciali - anno 2009 (documento del 19 maggio 2011); I bilanci consuntivi delle amministrazioni comunali anno 2009 (documento del 19 maggio 2011). Per quanto riguarda la popolazione si è assunto il dato emergente dal BILANCIO DEMOGRAFICO NAZIONALE Popolazione residente, natalità, mortalità, migrazioni, famiglie e convivenze effettuato dall'ISTAT e pubblicato il 24 maggio 2011.

Le considerazioni sopra richiamate trovano rispondenza anche nell'analisi della spesa corrente delle regioni a statuto speciale e delle province autonome (Tavola n. 2) che, tuttavia, non sono coinvolte dalla riforma.

Tavola 2 - Spesa corrente procapite delle amministrazioni locali per regione (regioni a statuto speciale)

Regione a statuto speciale e province autonome	Popolazione	Spese correnti delle amministrazioni locali	Spesa procapite in euro
Valle d'Aosta	127.866	1.463.698.407	11.447
Trentino Alto Adige comprese le province autonome)	1.028.260	10.930.483.981	10.630
Friuli Venezia Giulia	1.234.079	6.108.460.439	4.950
Sardegna	1.672.404	6.405.558.810	3.830
Sicilia	5.042.992	18.212.756.835	3.611
TOTALE	9.105.601	43.120.958.472	4.736

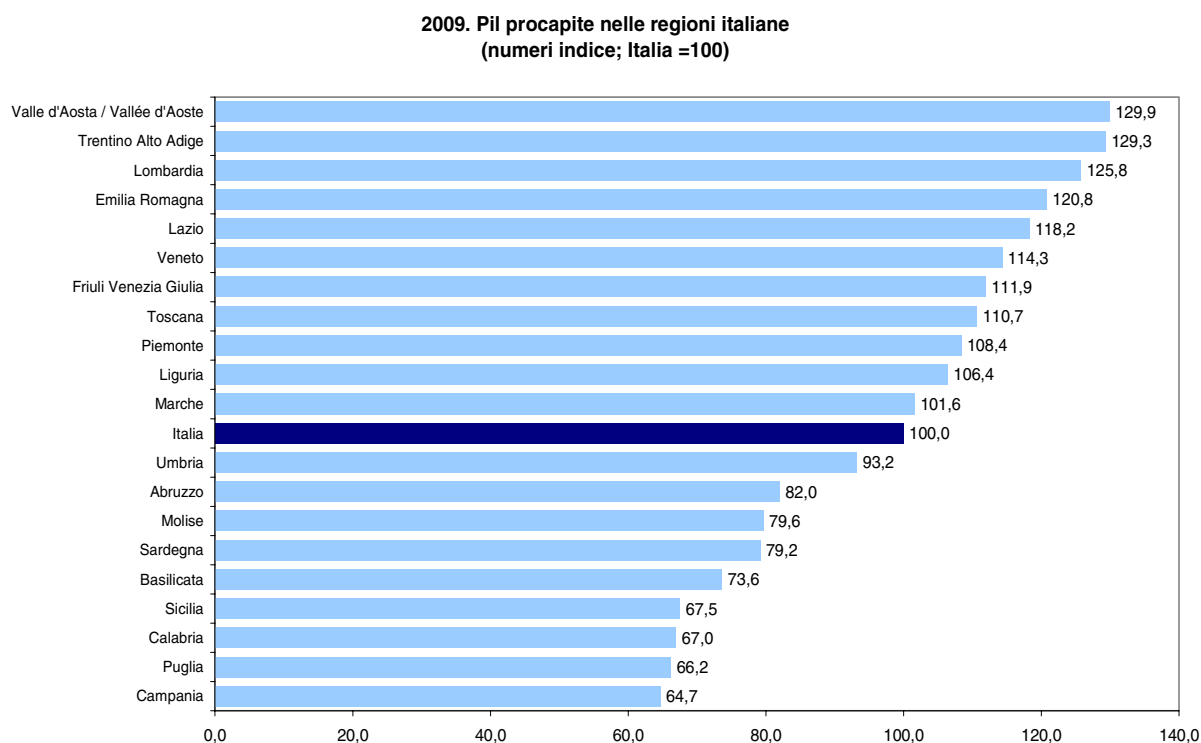
*Sono comprese le spese correnti delle regioni (SPESE IN C/COMPETENZA), delle province (impegni) e dei comuni (impegni). Per il calcolo della spesa procapite si è considerata la popolazione esistente al 1° gennaio 2010.

Elaborazioni Rete Imprese Italia su dati ISTAT⁽²⁾

Peraltro, le sperequazioni economiche presenti nel Paese si riflettono anche sulla distribuzione delle basi imponibili a livello territoriale, con forti differenze tra regione e regione.

Un dato più di tutti appare significativo: per il 2009, fatto 100 il PIL pro-capite italiano, nel Mezzogiorno è pari a 68,6 contro il 119,0 del Nord Ovest, il 117,9 del Nord Est e il 111,8 del Centro

² I documenti ISTAT oggetto di elaborazione sono: Conti ed aggregati economici delle Amministrazioni pubbliche - anno 2009 (documento del 28 giugno 2010); I bilanci consuntivi delle Regioni e Province autonome anno 2009 (documento del 23 giugno 2011); I bilanci consuntivi delle amministrazioni provinciali - anno 2009 (documento del 19 maggio 2011); I bilanci consuntivi delle amministrazioni comunali anno 2009 (documento del 19 maggio 2011). Per quanto riguarda la popolazione si è assunto il dato emergente dal BILANCIO DEMOGRAFICO NAZIONALE Popolazione residente, natalità, mortalità, migrazioni, famiglie e convivenze effettuato dall'ISTAT e pubblicato il 24 maggio 2011.

Figura n. 1 – Pil procapite distinto per regione *

Elaborazioni Rete Imprese Italia su dati ISTAT, Conti territoriali

Per R.E TE. Imprese Italia, quindi, l'imperativo è far funzionare efficacemente tutte le sedi istituzionali deputate a verificare e monitorare l'operatività dei rapporti finanziari tra Stato, regioni ed enti locali.

Per tale motivo, è fondamentale il coinvolgimento delle Organizzazioni di rappresentanza nelle sedi (come la nuova Conferenza Permanente per il Coordinamento della Finanza Pubblica) alle quali il disegno di legge affida importanti funzioni di monitoraggio sulla pressione fiscale e sulle procedure di verifica di eventuali scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica.

2. Analisi della pressione fiscale sulle imprese

Sotto il profilo fiscale il federalismo comporta un progressivo spostamento della funzione impositiva dal centro alla periferia. Processo, questo, accompagnato da una serie di cautele volte ad assicurare la tenuta complessiva del sistema tributario.

A tal proposito, fondamentale risulta essere la previsione della clausola di invarianza della pressione fiscale complessiva sui contribuenti. Per R.E TE. Imprese Italia, come già evidenziato in premessa, il federalismo deve essere, innanzitutto, l'occasione per ridurre la pressione fiscale, che ha ormai raggiunto livelli insostenibili per le imprese e per i cittadini. Occorre osservare, infatti, che il dato generale sulla pressione fiscale calcolato dall'ISTAT per il 2009, pari al 43,2%, non rappresenta il dato reale in quanto tiene conto, nel calcolo del PIL, della quota di economia non osservata.

Tavola 3 – Pressione fiscale effettiva e nominale anni 2000 – 2009 (ammontari espressi in milioni di euro)

Anno di riferimento	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Calcolata dall'ISTAT	41,60%	41,30%	40,80%	41,40%	40,60%	40,40%	42,0%	43,1%	42,9%	43,2%
Imprese fedeli al fisco	51,14%	51,06%	49,72%	50,28%	48,98%	48,63%	50,43%	51,66%	51,63%	52,00%
Valore aggiunto sommerso	222.254	238.715	232.376	235.732	238.134	241.901	248.368	256.177	265.206	257.331
redditi non dichiarati su PIL	18,66%	19,12%	17,94%	17,65%	17,11%	16,92%	16,72%	16,57%	16,92%	16,92%
PIL	1.191.057	1.248.648	1.295.226	1.335.354	1.391.530	1.429.479	1.485.377	1.546.177	1.567.851	1.520.870

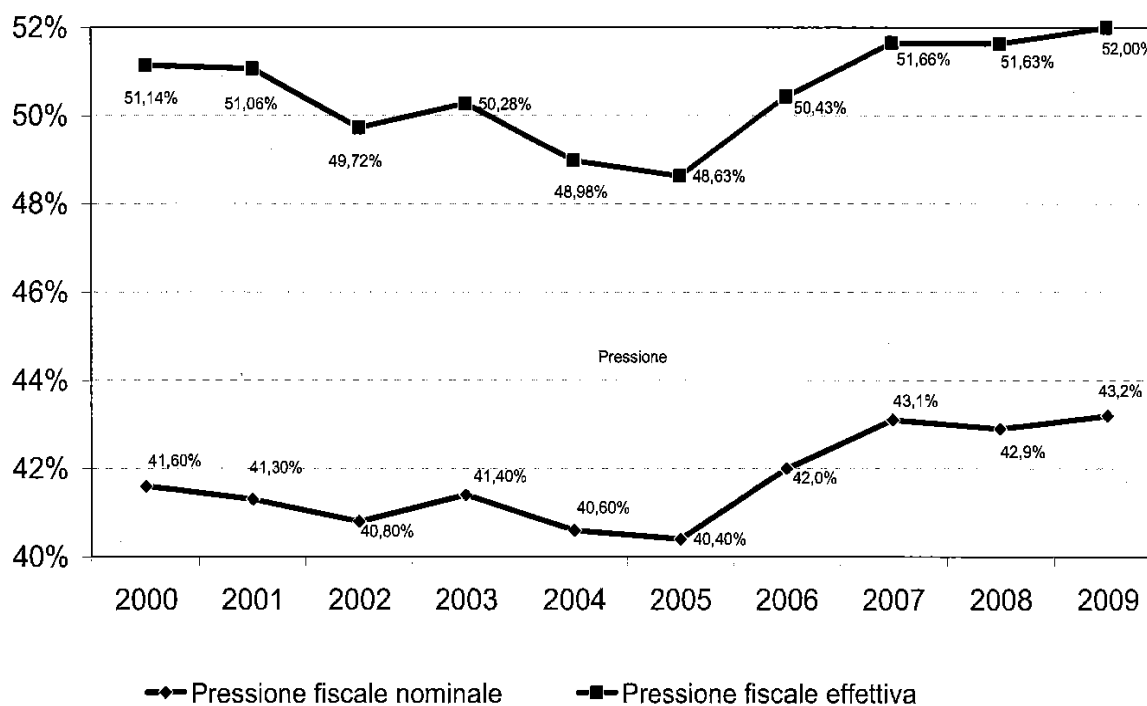
Elaborazioni Rete Imprese Italia su dati ISTAT (3)

Come si evince dalla tavola n. 3 e dalla figura n. 2, nel 2009, la pressione fiscale effettiva ha raggiunto la quota del 52%.

al grafico seguente emerge che nel 2000 la distanza tra pressione fiscale effettiva, pari al 51,14%, e quella nominale calcolata dall'ISTAT sul totale dei contribuenti, pari al 41,60%, era di oltre 9 punti percentuali. Questa distanza nel 2009 si è ridotta di quasi 2 punti percentuali. Riteniamo si tratti di un primo positivo risultato che auspichiamo il processo federalista possa consolidare e migliorare.

3 Si tratta di elaborazioni effettuate su ISTAT - Conti nazionali - Statistiche in breve - "La misura dell'economia sommersa secondo le statistiche ufficiali (anni 2000 - 2008), documento del 13 luglio 2010 e ISTAT - Statistiche in breve Periodo di riferimento: Anni 1980-2008 diffuso il 13 luglio 2010. Per l'anno 2009, considerata l'assenza di dati ufficiali, si è ipotizzato, prudenzialmente, che la percentuale di base imponibile evaso rispetto al PIL sia rimasta invariata.

Figura n. 2 – Analisi dell'andamento della pressione fiscale nominale e della pressione fiscale effettiva sui contribuenti fedeli al fisco



Elaborazioni Rete Imprese Italia su dati ISTAT

Auspichiamo che la riforma del fisco in senso federale possa creare i presupposti per rimodulare la pressione fiscale partendo, in primis, dalla riduzione della spesa. Inoltre, vanno create le premesse affinché si riduca l'area del sommerso, anche attraverso una sempre più massiccia e convinta partecipazione di regioni ed enti locali nella lotta all'evasione. L'obiettivo cui riteniamo debba tendere il nostro Paese è un allineamento ai livelli medi di pressione fiscale europea (nel 2009 pari al 40,5% (EURO 16) e al 39,5% ⁽⁴⁾, se si considerano i 27 Paesi appartenenti alla UE), anche per poter competere in termini di attrattività delle attività economiche.

Non va dimenticato, inoltre, che oggi le imprese sono eccessivamente gravate da pressione "burocratica" che sottrae risorse allo sviluppo.

Dall'esame del programma (MOA) per la misurazione degli oneri amministrativi elaborato dal Dipartimento della Funzione Pubblica, Ufficio per la Semplificazione del Ministero della Pubblica

⁴ Vedi ISTAT, Conti ed aggregati economici delle Amministrazioni pubbliche SEC95 - Anni 1980-2009, documento pubblicato il 28 giugno 2010.

Amministrazione e Innovazione, emerge che il dato dei costi degli oneri amministrativi sulle imprese è di circa 23 miliardi di euro, considerando solamente 81 procedure ad alto impatto per il solo settore statale, dei quali poco meno di 2,8 miliardi si riferiscono ad alcuni adempimenti tributari (modello di dichiarazione dei sostituti d'imposta, dichiarazione IVA, Comunicazione dati IVA e modello VR e TR per il rimborso dei crediti IVA ed anticipazione dei rimborsi IVA in conto fiscale).

Occorre pertanto evitare che dal federalismo fiscale derivino ulteriori spinte all'aumento degli adempimenti tributari che di fatto vanificherebbero i risparmi conseguenti alle semplificazioni auspiccate da tempo dal sistema delle imprese.

ANALISI DEI DECRETI DELEGATI

1. Decreto relativo ai fabbisogni standard dei comuni e delle province

R.ETE. Imprese Italia ritiene che il superamento della spesa storica nel finanziamento degli enti locali, attraverso la definizione dei fabbisogni standard, con riferimento alle funzioni fondamentali di comuni, province e regioni per le funzioni diverse da quelle relative alla sanità, costituisca la novità più rilevante del nuovo assetto federalista.

La scelta di attribuire a Sose (con la collaborazione scientifica dell'Istituto per la Finanza e per l'Economia Locale-IFEL e dell'ISTAT) l'elaborazione dei costi standard risponde a criteri di sicura competenza che Sose ha sviluppato nella realizzazione degli studi di settore.

E' però necessario che alla definizione dei fabbisogni standard si accompagni un forte senso di responsabilità da parte di tutte le istituzioni.

Esprimiamo, sin da ora, l'auspicio che il passaggio dalla spesa storica a quella normalizzata avvenga nel rispetto della tempistica prevista senza continui rinvii che svilirebbero la portata dell'operazione.

2. Decreto relativo al federalismo municipale

L'impianto del decreto sul federalismo municipale appare condivisibile; sottolineiamo, comunque, la presenza di alcuni elementi che possono comportare un aumento della pressione fiscale su imprese e famiglie.

In particolare si segnala il possibile aumento:

- dell'addizionale comunale, già a decorrere dall'anno 2011, a seguito dello sblocco, intervenuto lo scorso 7 giugno, della facoltà di istituire ovvero di aumentare l'addizionale per i comuni che non l'avevano istituita ovvero che l'avevano istituita con aliquota inferiore allo 0,4%;
- a seguito dell'incremento, a decorrere dal 2014, dell'imposizione immobiliare connessa al passaggio dall'attuale ICI alla nuova IMU.

In particolare, il passaggio dall'attuale aliquota ICI, pari in media al 6,49 per mille, alla nuova IMU, con aliquota base del 7,6 per mille, può comportare un incremento di prelievo sulle imprese di 812 milioni di euro.

Non va dimenticato che l'autonomia concessa ai comuni di incrementare l'aliquota sino al 10,6 per mille, comporterebbe un aggravio fiscale sugli immobili strumentali posseduti dalle imprese pari a circa 3 miliardi di euro.

Impatto dell'IMU sugli immobili delle imprese: aliquota base del 7,6 per mille, ipotesi di aumento e riduzione del 3 per mille

anno 2009 - valori in milioni di euro

categoria	attuale ICI	aliquota base 7,6 per mille	ipotesi aumento 3,0 per mille: IMU al 10,6 per mille	ipotesi riduzione 3,0 per mille: IMU al 4,6 per mille
		variazione IMU- ICI	variazione IMU- ICI	IMU variazione IMU- ICI
A10 Uffici e studi privati	477	81	302	-139
C1 Negozi e botteghe	740	126	468	-216
C2 Magazzini e locali di deposito	491	84	310	-143
C3 Laboratori per arti e mestieri	217	37	137	-63
D1 Opifici	798	136	505	-233
D2 Alberghi e pensioni	349	60	221	-102
D3 Teatri, cinematografi, sale per concerti e spettacoli e simili	42	7	26	-12
D7 Altri fabbricati per attività industriale	866	148	548	-253
D8 Altri fabbricati per attività commerciale	782	133	495	-228
Totale Immobili imprese	4.763	812 milioni	3.012 milioni	-1.389 milioni

Elaborazione Rete Imprese Italia su dati Agenzia del Territorio e IFEL

La possibile riduzione dell'aliquota IMU prevista dalla norma, e auspicata da R. E TE. Imprese Italia, risulta di difficile realizzazione, considerato che i comuni dovranno reperire le risorse per compensare le riduzioni di entrate per trasferimenti emergenti dai tagli lineari disposti dalla manovra estiva del 2010.

Inoltre, essendo prevista la possibilità di variare l'addizionale comunale all'IRPEF, con norme non inserite organicamente nel decreto attuativo, ne deriva che la stessa può essere incrementata, ovvero istituita da subito, determinando un ulteriore incremento della pressione fiscale locale sui cittadini e sulle imprese personali. In proposito, tenuto conto che l'addizionale comunale può essere incrementata fino allo 0,8%, ne potrebbe derivare un aumento della pressione fiscale locale nei termini riportati nella tabella che segue.

Tavola n. 4 Possibile incremento di pressione fiscale locale derivante dall'aumento dell'addizionale comunale all'IRPEF

Regione	Maggiore addizionale comunale in migliaia di euro	di cui contribuenti che già pagano addizionale		di cui contribuenti che non pagano addizionale comunale	
		Numero contribuenti	ammontare in migliaia di euro	Numero contribuenti	ammontare in migliaia di euro
Piemonte	322.259	2.334.611	150.186,26	939.127	172.072,91
Valle d'Aosta	17.399	22.281	2.966,58	77.811	14.432,67
Lombardia	1.056.733	3.956.047	417.864,49	3.143.971	638.868,17
Liguria	124.897	778.677	39.077,00	457.045	85.820,15
Trentino Alto Adige (P.A. Trento)	75.395	9.459	1.333,78	400.498	74.061,15
Trentino Alto Adige (P.A. Bolzano)	69.947	136.790	17.797,92	267.004	52.148,96
Veneto	375.521	2.336.628	150.652,91	1.245.130	224.867,60
Friuli Venezia Giulia	118.771	564.501	46.741,70	396.683	72.029,06
Emilia Romagna	332.029	2.396.363	147.967,57	990.704	184.061,88
Toscana	262.633	1.972.956	122.775,45	776.325	139.857,37
Umbria	58.052	425.229	20.285,04	221.655	37.766,71
Marche	80.778	791.850	20.256,22	362.434	60.522,28
Lazio	362.104	2.804.180	150.882,26	1.022.918	211.221,84
Abruzzo	85.888	549.029	22.851,13	388.542	63.036,98
Molise	21.490	124.084	5.033,60	102.606	16.456,66
Campania	294.724	1.883.317	79.406,20	1.277.287	215.317,82
Puglia	219.060	1.528.103	53.235,69	1.051.166	165.824,43
Basilicata	35.291	206.552	6.743,71	184.395	28.546,92
Calabria	119.253	629.209	23.470,61	615.627	95.782,32
Sicilia	306.211	1.569.424	73.602,73	1.407.633	232.608,30
Sardegna	120.850	566.982	35.401,49	517.543	85.448,70
TOTALE	4.459.285	25.586.277	1.588.532,34	15.936.777	2.870.752,88

Elaborazioni Rete Imprese Italia su dati Mef (Analisi statistiche - Dichiarazioni 2010 - Anno d'imposta 2009)⁽⁵⁾

⁵ Per effettuare la stima si è partiti dai dati delle dichiarazioni dei contribuenti, pubblicate dal MEF riferite all'anno d'imposta 2009 (dichiarazioni 2010). In prima analisi si è calcolata l'addizionale IRPEF comunale mediamente versata dai soggetti che attualmente pagano il tributo comunale. Si è poi rideterminata l'addizionale all'IRPEF mediamente versata, in ipotesi di una possibile applicazione di aliquota massima di addizionale dello 0,8%. La differenza tra i due valori è stata moltiplicata per il numero di soggetti che già pagano l'addizionale Comunale all'IRPEF. A questi incrementi è stata aggiunta anche la maggiore addizionale comunale che andrebbero a pagare i soggetti che

Un ulteriore elemento del federalismo municipale che può comportare difficoltà per le imprese è rappresentato dall'attuazione delle nuove modalità di compartecipazione dei comuni all'IVA. Infatti, il decreto fissa il principio di carattere generale che la ripartizione dovrà avvenire prendendo a riferimento il *"territorio su cui è determinato il consumo che ha dato luogo al prelievo"*, da declinare poi mediante un apposito decreto ministeriale. In attesa dell'attuazione di tale principio, la ripartizione avverrà sulla base del gettito dell'IVA per provincia, da suddividere tra i comuni in ragione del numero di abitanti. Criterio quest'ultimo che potrebbe determinare, nel periodo transitorio, un problema sperequativo tra i comuni medesimi mentre la ripartizione, a regime, in base al luogo del consumo deve essere improntata alla massima semplificazione al fine di evitare possibili evidenti complicazioni per il sistema delle imprese.

3. Decreto relativo al federalismo regionale e provinciale, costi e fabbisogni standard nella sanità

Il decreto sul federalismo fiscale regionale prevede possibili aumenti dell'addizionale all'IRPEF. I maggiori margini di libertà nella tassazione locale, senza la presenza di un sistema di costi standard efficace ed efficiente, possono generare un incremento della pressione fiscale.

Infatti, anche se fino al 2012 le attuali aliquote dell'addizionale IRPEF superiori allo 0,9% resteranno ferme, a decorrere dal 2013 l'aliquota di base potrà essere maggiorata, con legge regionale, di:

- 0,5% per l'anno 2013;
- 1,1%, per l'anno 2014;
- 2,1% a decorrere dal 2015.

E' condivisibile che la maggiorazione oltre lo 0,5% non trovi applicazione sugli imponibili rientranti nel primo scaglione di reddito. Viene apprezzata l'eliminazione, nella versione definitiva del decreto, della evidente discriminazione a danno delle imprese personali, nel momento in cui venivano escluse dal blocco dell'aumento dell'addizionale regionale.

Come pure riteniamo positiva la scelta di evitare che una eventuale riduzione dell'IRAP possa essere finanziata da aumenti di addizionale IRPEF, con un palese spostamento del prelievo fiscale dalle società di capitali alle imprese personali e ai lavoratori autonomi.

attualmente non pagano addizionale comunale. Per la stima di questo valore si è attribuita l'addizionale all'IRPEF media calcolata considerando l'aliquota dello 0,8%, a tutti i soggetti che attualmente non pagano l'addizionale.

Una potestà impositiva di tali dimensioni non può entrare in vigore senza la predisposizione di adeguati e rodati costi standard.

Tanto più che la volontà di utilizzare da subito le nuove potestà impositive si è manifestata recentemente, con l'utilizzo immediato da parte delle province della possibilità di aumentare l'aliquota dell'imposta sulle assicurazioni per responsabilità civile dei veicoli.

Inoltre, rischi di ulteriori complicazioni delle dichiarazioni IVA emergono dalle nuove modalità di attribuzione della compartecipazione regionale al gettito dell'IVA, adesso effettuata, come peraltro già affermato in relazione ai comuni, sulla base dei consumi delle famiglie. Occorre evitare che la volontà di ripartire l'Iva sulla base del territorio nel quale è avvenuto il consumo, obblighi le imprese a nuovi adempimenti di carattere amministrativo.

Infine, riteniamo importante la previsione che l'intero gettito derivante dall'attività di recupero dell'evasione fiscale, riferito ai tributi direttamente o indirettamente di competenza regionale, venga riversato alla regione stessa. Come è importante la conferma che alle singole regioni sia attribuita anche una parte dei maggiori tributi erariali emergenti dalla lotta all'evasione.

4. L'importanza della previsione di meccanismi premiali e sanzionatori per gli enti locali

Il federalismo fiscale, avvicinando il momento del prelievo a quello della spesa, deve comportare una responsabilizzazione degli amministratori locali che dovranno rispondere dell'utilizzo delle risorse prelevate ai propri cittadini. Si valutano positivamente le scelte in tale direzione presenti nello schema di decreto legislativo trasmesso alla Presidenza della Camera dei deputati.

R.E TE. Imprese Italia concorda con l'introduzione di meccanismi premiali per gli amministratori più virtuosi e penalizzazioni, non negoziabili ex post, per quelli inefficienti. Come concorda sulla previsione dell'introduzione di ipotesi di ineleggibilità degli amministratori locali responsabili del dissesto finanziario degli enti.

La rendicontabilità in capo a tutti i livelli di governo del territorio deve divenire tratto distintivo di un rapporto tra amministratori e amministrati fatto di trasparenza e responsabilità, caratteristiche proprie di una democrazia matura che coniuga correttamente rappresentanza politica e verificabilità dell'impiego di risorse pubbliche.

Si tratta di realizzare un nuovo paradigma, una visione complessiva dei rapporti e delle regole che leghi la richiesta di trasparenza e buona amministrazione con la scarsità delle risorse

disponibili, garantendo il permanere di tutte le condizioni del vivere civile e consolidando, anzi incrementando, il livello dei diritti sociali come prevede la Carta Costituzionale.

Principi che si auspica possano essere allargati anche alle regioni a statuto speciale, per le quali l'estensione dei meccanismi premiali e sanzionatori è rimandata alla previsione di norme di attuazione dei rispettivi statuti.

5. Sintesi conclusiva sullo stato di attuazione del federalismo fiscale

R.E TE. Imprese Italia apprezza lo sforzo di arrivare in tempi rapidi all'attuazione di una riforma che riteniamo di notevole importanza per il Paese. Il federalismo rappresenta un'occasione per migliorare il sistema di tassazione e per creare i presupposti di riqualificazione della spesa pubblica, nonché per riaffermare lo stretto legame tra prelievo fiscale e servizi erogati.

Occorre pertanto evitare che l'introduzione del federalismo possa dare luogo ad ulteriori incrementi di pressione fiscale.

R.E TE Imprese Italia sottolinea, dunque, l'importanza di attribuire maggiore potestà impositiva agli enti locali solo a fronte di una definizione stringente dei costi standard.

Si auspica che la riforma federalista avvenga compiutamente con la creazione di un contesto costituzionale coerente con la rappresentanza parlamentare di tutti gli enti territoriali. Al federalismo fiscale va affiancato il federalismo istituzionale.

PAGINA BIANCA

€ 4,00



16STC0014810