

ALLEGATO 7

Indagine conoscitiva su: « Gli strumenti fiscali e finanziari a sostegno della crescita, anche alla luce delle più recenti esperienze internazionali ».

PROGRAMMA DELIBERATO DALLA COMMISSIONE

La questione del superamento della crisi e del sostegno alla crescita nell'attuale, difficilissima situazione economico – sociale, costituisce la sfida fondamentale che si pone di fronte al Paese nel suo complesso, e, in particolare, al Parlamento ed a tutti gli attori istituzionali, i quali sono chiamati a cooperare per fornire all'economia del Paese gli strumenti per superare la recessione in atto e far fronte alle sfide poste dalla globalizzazione e dalla concorrenza internazionale.

Si tratta, evidentemente, di una problematica estremamente complessa ed articolata che, per quanto riguarda le competenze specifiche della Commissione Finanze, può essere affrontata sotto due punti di vista distinti, ma tra loro interconnessi: il primo attiene agli strumenti di carattere tributario per sostenere l'attività imprenditoriale, mentre il secondo riguarda le misure e le strategie di natura creditizia e finanziaria per assicurare al tessuto produttivo nazionale la necessaria liquidità e un'adeguata dotazione di capitale.

Per quanto riguarda il tema del fisco, in particolare della riforma del sistema tributario, esso è al centro, ormai da molti anni, del dibattito pubblico, sia in sede politica, sia in sede di discussione dottrina e mediatica. Nonostante tale attenzione, in realtà più apparente che reale, molto spesso gli interventi in materia impositiva che si sono succeduti continuamente nel corso delle ultime legislature, nella massima parte non sono stati orientati da una chiara consapevolezza degli obiettivi strategici che la leva tributaria deve perseguire, ma sono stati guidati da

esigenze contingenti, per lo più legate alla necessità di ripristinare o mantenere la tenuta dei conti pubblici.

L'andamento frammentario degli interventi in materia, unitamente alle condizioni di criticità del bilancio pubblico, hanno comportato un progressivo aggravio del carico impositivo, in alcuni casi apprezzabile pienamente solo in fase di concreta applicazione delle nuove norme, nonché l'ulteriore peggioramento del già notevole tasso di complessità dell'ordinamento tributario e l'incremento degli adempimenti cui sono tenuti i contribuenti, in particolare i professionisti e le imprese.

Tale situazione non riguarda solo i tributi erariali, ma anche il sistema delle entrate locali, che risulta ancora non stabilizzato, in particolare a causa del sovrapporsi, nel biennio 2011-2012, di numerosi interventi legislativi, costituiti principalmente dal decreto legislativo n. 23 del 2011 sul federalismo fiscale municipale, dal decreto-legge cosiddetto « salva Italia » (decreto-legge n. 201 del 2011) e dalla legge di stabilità 2013 (legge n. 228 del 2012), i quali hanno concorso a determinare un assetto normativo nel quale al momento sono presenti alcuni elementi di transitorietà.

In questo settore questioni particolarmente scottanti attengono ad una serie di tributi che incidono in maniera significativa sulla fiscalità delle imprese, quali l'IRAP, l'IMU sui beni strumentali delle imprese, l'imposizione tributaria per finanziare il servizio di raccolta dei rifiuti (TIA-TARES), il complesso sistema delle addizionali regionali e locali.

In generale, la crescente opacità del sistema tributario, indotta dal carattere sempre più spesso emergenziale delle misure introdotte di volta in volta, oltre a rappresentare, in sé, un elemento di freno rispetto alle iniziative produttive (quando non addirittura un fattore recessivo), costituisce un serio ostacolo rispetto alla compiuta analisi e valutazione del complesso, molto articolato, di misure di carattere tributario, vigenti nell'ordinamento, volte a sostenere, in varie forme e modalità, l'economia del Paese (le cosiddette « spese fiscali » o *tax expenditures*).

La consapevolezza circa l'esigenza di realizzare un censimento esaustivo ed affidabile di tutte le misure di sostegno tributario attualmente esistenti ha portato, nel corso della precedente Legislatura, alla costituzione, in seno al Ministero dell'economia e delle finanze, di un gruppo di lavoro, presieduto dal dottor Vieri Ceriani, sulla cosiddetta erosione fiscale, con il compito di redigere un elenco ragionato delle esenzioni e riduzioni del prelievo tributario, nonché dei regimi sostitutivi ed agevolativi vigenti.

Sempre nel corso della precedente Legislatura, il Parlamento ha altresì tentato di dare traduzione normativa a tale attività di analisi, prevedendo, nell'ambito del disegno di legge C. 5291, esaminato in sede referente dalla Commissione Finanze e approvato in prima lettura dalla Camera dei Deputati, l'attribuzione di una delega al Governo per riformare, ridurre o eliminare tali spese fiscali, in particolare laddove si evidenzino misure ormai ingiustificate o duplicazioni. Purtroppo, tale intervento di riforma non ha potuto vedere la luce, in quanto le turbolenze politiche che hanno caratterizzato gli ultimi mesi della XVI Legislatura hanno impedito di concludere positivamente l'*iter* parlamentare del predetto disegno di legge.

Il nuovo Parlamento è dunque ora chiamato a misurarsi ulteriormente su questi temi fondamentali, anche attraverso una comparazione con i sistemi tributari di altri Paesi, non solo nell'ottica di una complessiva revisione del bilancio pub-

blico, che pure consentirebbe di reperire risorse da utilizzare in modo più produttivo, ma anche per fare chiarezza circa le linee strategiche che si intendono perseguire nell'uso della leva tributaria come strumento per il sostegno alla crescita e per il rilancio dell'economia nazionale.

In tale contesto l'indagine conoscitiva intende monitorare le misure tributarie di sostegno alle attività economiche introdotte negli ultimi anni, analizzandole in parallelo con analoghe misure adottate in altri Paesi avanzati, verificandone lo stato di attuazione e valutandone in termini quantitativi l'effettiva efficacia sul piano degli impatti economici, con l'obiettivo di contribuire in particolare a:

definire i settori nei quali concentrare prioritariamente le risorse pubbliche erogate attraverso i meccanismi fiscali;

valutare i meccanismi di sostegno già in essere dal punto di vista della loro efficienza, efficacia e trasparenza;

identificare le misure più urgenti ed attuabili di semplificazione del sistema e degli adempimenti gravanti sui contribuenti e sugli intermediari;

operare un confronto comparativo con i meccanismi di sostegno fiscale allo sviluppo esistenti in altri Stati;

stabilire le modalità e gli strumenti per giungere finalmente alla complessiva revisione delle spese fiscali.

Occorre, infatti, che, soprattutto nell'attuale situazione di emergenza economica in cui versa il Paese, il tema della riforma del sistema impositivo fuoriesca dall'ambito retorico nel quale finora è rimasto confinato, e si sottragga anche alle tentazioni di continue, sterili politiche di natura prevalentemente elettoralistica, per divenire oggetto di un dibattito arricchito dal confronto con le più significative esperienze internazionali in questo campo e il più possibile orientato da criteri di oggettività e razionalità, nella prospettiva di giungere a soluzioni il più possibile con-

divise, che corrispondano alle necessità reali dei cittadini e delle imprese.

Come già accennato in precedenza, un altro dei nodi fondamentali attorno al quale ruotano sia l'analisi circa le ragioni della crisi sia le strategie per il suo superamento è costituito dalle problematiche concernenti il credito alle imprese ed alle famiglie.

Sotto il primo profilo è noto come il sistema imprenditoriale italiano sia caratterizzato, storicamente, da una dimensione media d'impresa piuttosto ridotta e da un livello di capitalizzazione e patrimonializzazione generalmente basso, inferiore a quello riscontrabile nelle economie avanzate comparabili con la nostra.

Tali condizioni, legate, in estrema sintesi, all'insufficiente sviluppo dei mercati del capitale di rischio, al carattere spesso informale delle strutture imprenditoriali, nonché alle resistenze di molti imprenditori ad aprirsi al capitale esterno, hanno determinato una forte dipendenza delle imprese dal credito bancario, non solo per il finanziamento delle iniziative di investimento, ricerca e sviluppo, ma anche per il funzionamento ordinario delle imprese stesse.

In questo contesto la crisi finanziaria internazionale ha trasformato queste caratteristiche, che pure avevano rappresentato, in una precedente fase del capitalismo italiano e della congiuntura internazionale, un fattore di flessibilità tale da favorire la rapida crescita di un tessuto imprenditoriale diffuso ed a rete in molte aree del Paese, in un elemento di debolezza, che pone in molti casi a rischio la stessa sopravvivenza delle imprese stesse.

Paradossalmente, sebbene il nostro sistema economico-finanziario risultasse sostanzialmente esente da quegli eccessi che hanno caratterizzato il tumultuoso processo di finanziarizzazione dell'economia mondiale, e che sono alla base della crisi mondiale, esso ha finito per risentire più di altri delle conseguenze di quest'ultima sull'economia reale.

Infatti, la natura inizialmente finanziaria della crisi, che ha comportato la sostanziale chiusura del mercato interban-

cario dei capitali e la conseguente impossibilità, per gli istituti bancari, di approvvigionarsi di mezzi finanziari attraverso canali diversi dalla raccolta diretta e dal capitale proprio, nonché l'innalzamento dei requisiti di patrimonializzazione degli stessi istituti dovuto all'attuazione dell'Accordo di Basilea 3 e ad alcune decisioni in materia dell'*European Banking Authority* (EBA), hanno indotto le banche italiane a salvaguardare la propria stabilità principalmente attraverso la riduzione della dimensione degli attivi, cioè mediante la riduzione delle linee di credito e dei margini di sconfinamento, la richiesta di rientro dai finanziamenti già in essere o l'appesantimento delle condizioni richieste per l'erogazione del credito.

Il peggioramento delle condizioni di liquidità creditizia è inoltre legato alla penalizzazione competitiva che il contesto normativo europeo e internazionale determina sull'attività delle banche italiane, le quali sono per lo più focalizzate sulle attività tradizionali di banche commerciali, nonché al più elevato premio per il rischio (costituito essenzialmente dai premi medi sui *credit default swap* - CDS) che le banche nazionali pagano rispetto agli operatori creditizi di altri Paesi europei nostri competitori a livello internazionale (ad esempio Francia e Germania), rendendo il costo del denaro più alto per le imprese italiane rispetto a quanto pagato dalle imprese degli altri Paesi europei.

L'inasprimento della politica creditizia degli intermediari incide dunque negativamente sulla competitività del Paese ed appare una delle ragioni fondamentali della fase recessiva in atto, in quanto ha posto rapidamente molte imprese, strettamente dipendenti dal credito bancario, in una condizione di crisi di liquidità, che si è riverberata ed amplificata a catena lungo tutte le singole filiere produttive, ponendo a rischio la sopravvivenza di interi comparti produttivi, spesso a prescindere dai fondamentali dei rispettivi mercati di riferimento. Infatti, l'insufficienza dei mezzi finanziari di cui soffre la singola impresa (dovuta, peraltro, anche al cronico ritardo

nei pagamenti da parte delle pubbliche amministrazioni) si è scaricata anche su tutti gli altri operatori economici che con essa hanno legami commerciali, acuendo ed amplificando la caduta complessiva dei consumi e degli investimenti.

Considerazioni in parte analoghe possono svolgersi con riferimento al secondo profilo di tale specifica tematica, relativo al credito alle famiglie.

A questo riguardo, occorre segnalare come, sebbene il livello medio di indebitamento delle famiglie italiane risulti notevolmente inferiore a quello della maggior parte dei Paesi avanzati, sia in termini assoluti, sia in rapporto al reddito disponibile, e sebbene l'Italia sia caratterizzata storicamente per un'elevata propensione al risparmio, negli ultimi anni si sia assistito ad un crescita del loro tasso di indebitamento, anche a causa del diffondersi, fisiologico nelle economie moderne, di forme più estese e sofisticate di finanziamento personale e di credito al consumo.

Laddove, in anni recenti, come testimoniato anche dalle risultanze dell'indagine conoscitiva sul credito al consumo svolta dalla Commissione Finanze nel corso della XVI Legislatura, si era assistito ad un ampliamento addirittura eccessivo della disponibilità di finanziamento, che aveva determinato, in danno di un significativo numero di consumatori, fenomeni di sovraindebitamento, di indebitamento non consapevole o, addirittura, di violazione fraudolenta delle norme in materia di trasparenza delle condizioni contrattuali e di tutela del contraente debole, la crisi generale del credito ha contribuito ad una repentina inversione di tendenza, attraverso una riduzione dell'erogato ed un peggioramento delle condizioni. Anche in tal caso la restrizione creditizia appare legata al disagio economico-sociale del Paese da un rapporto complesso, in quanto essa sembra essere, al tempo stesso, causa ed effetto del peggioramento delle condizioni di vita e delle possibilità di consumo di una vasta fascia di popolazione, in una sorta di spirale perversa che amplifica le difficoltà in cui soprattutto i giovani, i precari, i disoccupati, le

famiglie e gli anziani a basso reddito si trovano nel soddisfare esigenze fondamentali quali l'acquisto della casa, l'istruzione, le cure parentali, la salute.

In tale articolato e difficile quadro l'indagine rappresenterebbe uno strumento utile per consentire alla Commissione di approfondire, sia pure in termini sintetici e con un taglio non teorico ma focalizzato sui problemi concreti, i meccanismi causali, sia contingenti sia strutturali, che hanno portato all'attuale condizione di restrizione del credito, nonché le prospettive evolutive che essa potrà avere sul panorama complessivo dell'economia italiana, al fine di individuare ipotesi di correttivi e soluzioni che possano costituire la base per il lavoro parlamentare e contribuire ad orientare in termini più precisi e concreti il confronto politico su questi temi.

A questo proposito merita segnalare come, nell'attuale, difficile contesto, siano state avanzate alcune proposte per il potenziamento dell'erogazione del credito alle imprese e per il rafforzamento del capitale di rischio delle medesime, che devono essere attentamente e prioritariamente valutate. Si tratta, in particolare:

del potenziamento del Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese;

della cartolarizzazione dei crediti delle PMI, eventualmente con il supporto della BCE;

dell'adozione di forme di « mini bond » per il finanziamento alle imprese;

del potenziamento del ruolo che può essere svolto in materia dalla Cassa depositi e prestiti;

dell'incentivazione del ruolo dei fondi pensioni, dei fondi assicurativi e degli investitori istituzionali nel rafforzamento del capitale di rischio delle imprese italiane;

dell'incentivazione del ruolo del *venture capital* e del *private equity*, sia a sostegno del *start up* sia a sostegno delle imprese industrialmente sane ma in difficoltà creditizia;

dello sviluppo del ruolo della finanza di progetto (*project financing*);

del possibile ruolo degli strumenti di « *bad banking* » per superare la crisi finanziaria ed i suoi effetti sull'economia reale.

L'indagine, che si concluderebbe entro il termine di due mesi, si articolerebbe nel seguente programma di audizioni:

Ministero dell'economia e delle finanze;

Ministero dello sviluppo economico;

Rappresentanti delle regioni e degli enti locali;

Banca d'Italia;

CONSOB;

Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni (IVASS);

European Banking Authority (EBA);

Esponenti di organizzazioni internazionali operanti nei settori fiscale e finanziario;

Cassa depositi e prestiti;

Associazione bancaria italiana (ABI);

Associazione nazionale fra le banche popolari;

Federazione italiana delle banche di credito cooperativo (Federcasse);

Rappresentanti di altri operatori del settore finanziario e creditizio;

Esponenti di alcuni istituti di credito;

Esponenti di fondi pensionistici ed assicurativi e del settore del *private equity* e del *venture capital*;

Confindustria;

R.ETE. Imprese Italia;

Organizzazioni rappresentative del settore agricolo;

Organizzazioni sindacali;

Associazioni rappresentative del settore della cooperazione;

ASSONIME;

Consiglio nazionale dei dottori commercialisti e degli esperti contabili;

Unione dei giovani dottori commercialisti ed esperti contabili;

Confprofessioni;

Esperti e studiosi della materia.