

CONVEGNO NAZIONALE UIL
“UN FEDERALISMO FISCALE, SOLIDO E COOPERATIVO”

SINTESI DELL'INTERVENTO DELL'ON. ADRIANO MUSI

Roma 19 luglio 2007

Con l'approvazione del disegno di legge delega in materia di "Disposizioni di attuazione dell'art.119 della Costituzione" il Governo ha compiuto un passaggio determinante in direzione del decentramento fiscale introdotto nel 2001 con il nuovo Titolo V della Costituzione.

Dopo anni trascorsi fra indagini parlamentari, seminari, convegni, Commissioni – si pensi all'Alta Commissione per il Federalismo fiscale che ha lavorato per circa due anni e le cui conclusioni non sono state poi recepite dal precedente Governo, che pur l'aveva istituita – finalmente oggi può iniziare la discussione e il confronto su un atto ufficiale, su una proposta di legge che ha appena iniziato il suo cammino che si prospetta difficoltoso.

Si tratta di un atto concreto che ha una forte valenza politica poiché dimostra la volontà di portare a termine un disegno di alto profilo istituzionale, attraverso un percorso scandito dalla continua ricerca degli equilibri istituzionali indispensabili per realizzare un processo di sviluppo armonico e coeso che unisca e non divida il Paese.

La rilevanza delle questioni affrontate in questo disegno di legge, implica certamente un esame puntuale delle singole disposizioni che verrà fatto nelle competenti sedi istituzionali.

In questa fase ci limiteremo a svolgere qualche considerazione su taluni aspetti del provvedimento che riteniamo più significativi, consapevoli di essere di fronte ad una legge di delega che fissa i principi e i criteri direttivi e che, conseguentemente, occorrerà attendere i decreti legislativi per vedere il quadro completo.

Ciò che ci proponiamo, quindi, è di dare un contributo di idee per la migliore definizione della cornice di questo quadro.

Iniziamo, allora, con il dire che l'ultima disposizione del disegno di legge, contenuta nell'art.20 secondo la quale "dall'attuazione del federalismo fiscale non devono derivare nuovi oneri o maggiori oneri per la finanza pubblica", è quella che è sempre stata in cima ai nostri pensieri e alle nostre preoccupazioni.

Abbiamo, infatti, sempre auspicato un modello di decentramento che abbia come punto centrale di riferimento le esigenze della collettività e da questo provvedimento ci attendiamo benefici per i cittadini e non ulteriori oneri, sia in termini fiscali che di complicazioni burocratiche o altro.

In questi anni da più parti sono stati svolti studi, analisi e approfondimenti vari tendenti a dimostrare i costi del federalismo fiscale. Siamo, quindi, molto sensibili e attenti al rispetto del principio dell'invarianza di spese ed oneri per i cittadini, che passa attraverso l'immissione nel sistema di una massiccia dose di razionalizzazione e di semplificazione, la massima apertura e collaborazione sinergica fra le varie banche dati.

Per entrare ora nello specifico di alcune questioni che riteniamo di maggior rilevanza, quella del coordinamento fra finanza statale e locale, ci pare affrontata in modo innovativo e convincente.

Il coordinamento si snoda, infatti, attraverso passaggi che vedono la partecipazione attiva dei soggetti interessati e definiscono tempi e procedure coerenti ed armoniche con quelle della sessione di bilancio. Ci riferiamo in particolare al coordinamento dinamico delle fonti di copertura, alle modalità ed ai tempi indicati per l'approvazione del relativo disegno di legge, alla previsione di fissare nel Documento di Programmazione Economica e Finanziaria il livello dei saldi e del ricorso al debito, rispettivamente statale, regionale e locale.

L'intero sistema della finanza pubblica viene, in tal modo, riportato ad unità, condizione questa indispensabile per il rispetto del patto di stabilità interno ed esterno.

E' previsto, inoltre, che nel DPEF venga fissato il livello programmato di pressione fiscale complessiva e la sua ripartizione tra i livelli di governo centrale e locale. Una previsione che va bene in linea di principio, ma che ci sembra di non semplice attuazione sul piano pratico, poiché dovrà misurarsi con i poteri dell'autonomia tributaria.

Se, infatti, è in qualche modo possibile calcolare la pressione fiscale dei circa 8.000 comuni in relazione alle aliquote applicate, il calcolo si complica di molto nel momento in cui entrano in gioco anche le variabili rappresentate dalla politica fiscale adottata dai singoli enti (es, sistema delle detrazioni, agevolazioni, ecc.).

E' questo un aspetto sul quale ci sentiamo di richiamare l'attenzione, poiché se il sistema previsto non funziona, le ricadute sui singoli contribuenti potranno essere davvero ragguardevoli.

Come pure evidenziamo l'opportunità che nell'ambito del DPEF, accanto alla programmazione della pressione fiscale trovi posto anche la programmazione del recupero dell'evasione fiscale e che le sanzioni e gli incentivi previsti per gli enti virtuosi vengano ancorate anche all'attività di controllo svolta.

Una simile previsione si salderebbe anche con le disposizioni della Legge Finanziaria 2007 che stabiliscono la destinazione di una quota del recupero dell'evasione fiscale alla riduzione della pressione fiscale, a partire dagli incapienti e dai soggetti a più basso reddito.

Abbiamo rilevato come nel disegno di legge non venga fatto alcun riferimento a procedure di collaborazione fra i vari livelli di governo in direzione di una maggiore semplificazione degli adempimenti come pure ad una collaborazione tra i diversi enti nelle attività di accertamento e di riscossione per meglio contrastare il grave fenomeno dell'evasione.

Sarebbe stata questa la sede per porre le basi per un modello organizzativo che consenta in futuro al cittadino contribuente di avere un unico interlocutore.

Un grosso processo di modernizzazione come questo deve avere la capacità di progettare il futuro, di andare oltre le logiche dell'oggi che poi sono quelle del passato, come quelle del sistema di "appalto" fra pezzi dello Stato per la gestione dei tributi, che deve lasciare spazio ad Uffici locali e a Direzioni Regionali con competenze sui diversi tributi.

Ciò che oggi può apparire avveniristico, domani potrà rappresentare la normalità

.

Nel 1973 venne introdotta la riforma tributaria senza affrontare problematiche gestionali ed amministrative come queste e ci sono voluti oltre 30 anni per accorpate in un unico Ufficio tributi gestiti da differenti amministrazioni che agivano come separate in casa.

A causa di questa "dimenticanza" per oltre trenta anni i cittadini hanno fatto file e si sono dovuti rivolgere ad uffici diversi: imposte dirette, iva, registro ecc. Non affrontare ora questi problemi con criteri innovativi, facilitati anche dalle nuove tecnologie, equivale porre un freno al processo di semplificazione degli adempimenti dei cittadini, alla razionalizzazione dei costi, alla efficienza ed efficacia stessa della gestione degli accertamenti dei tributi.

Per quanto riguarda l'autonomia tributaria, ci saremmo aspettati un qualche passo in avanti, ad esempio attribuendo ai Comuni l'imposta sui trasferimenti immobiliari, prevedendo che una quota di gettito resti sul territorio ed una parte vada ad alimentare il fondo di perequazione.

Si tratta di un settore nel quale i Comuni hanno una conoscenza diretta della realtà del proprio territorio, che costituisce un valore aggiunto in sede di individuazione delle reali basi imponibili da assoggettare a tassazione, estensibili anche alle plusvalenze realizzate, che specie in un periodo come quello degli ultimi anni, caratterizzato da continui incrementi di valore sono state veramente cospicue, ma di fatto esentasse.

Come pure appare coerente prevedere l'attribuzione ai Comuni dell'imposta sulle locazioni su base proporzionale verso la quale sembra orientarsi ormai la politica fiscale del Governo. Sarebbe questa una occasione importante per i Comuni per contrastare sul campo l'evasione e favorire quindi l'emersione degli affitti oggi in gran parte in nero.

Fra i principi di coordinamento del sistema tributario, altro punto centrale del provvedimento, è prevista anche la possibilità per le regioni di istituire tributi regionali e locali in materie non assoggettate ad imposizione da parte dello Stato.

Ci chiediamo cosa ancora ci sia da tassare e che non sia stato già fatto, ma siamo certi che prima o poi qualcosa verrà fuori (vedi imposta di soggiorno).

Ma ciò che va attentamente considerato è la ricaduta che tale possibilità potrà avere sulla programmazione e controllo della pressione fiscale e la necessità di contenere in un quadro di riferimento complessivo l'intero sistema fiscale, evitando il proliferare di tributi e balzelli ad ogni confine regionale, provinciale o comunale, poiché questo sì sarebbe un ritorno ad un passato remoto che non aiuta a modernizzare il Paese.

Sempre fra i principi fondamentali è stata inserita anche la delega per la revisione e la razionalizzazione (non meglio specificate) dell'Ici, "anche in relazione alla riforma del catasto". Si tratta di una questione "sensibile" che sarebbe stato più opportuno affidare ad uno specifico provvedimento legislativo, piuttosto che prevederla in un contesto, come questo, nel quale vengono definite le regole del federalismo e non l'istituzione di nuovi tributi ovvero la modifica di quelli esistenti.

In tema di autonomia tributaria rileviamo come alle Regioni sia stato riconosciuto il diritto a istituire nuovi tributi anche comunali e provinciali, nel mentre ai Comuni è data la sola possibilità di stabilire tributi locali, nell'ambito delle materie determinate dalle Regioni.

Fra i tributi regionali e comunali vengono mantenute le addizionali Irpef, senza prevedere possibilità di interventi per la progressività. Una scelta che condividiamo poiché riteniamo che il principio costituzionale della progressività viene assicurato in modo più trasparente ed efficace dal sistema delle detrazioni piuttosto che da quello delle deduzioni e che il suo perseguimento debba essere assicurato al sistema fiscale statale, evitando da un lato sovrapposizioni e complicazioni per i contribuenti e dall'altro qualche tentazione di "damping fiscale" fra regioni o addirittura fra comuni della stessa regione.

Il disegno di legge prevede poi una riclassificazione delle spese ripartite fra:

- a) spese per assicurare i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale(art.117 lett.m);
- b) spese riconducibili al finanziamento delle funzioni fondamentali(art.117 lett.p) svolte dai Comuni "di dimensione demografiche determinate dai decreti legislativi".

Su tale riclassificazione viene poi costruito il sistema di finanziamento - tributi propri, addizionale/ sovrimposte, compartecipazioni – e il sistema di perequazione, che poi è alla base del federalismo solidale che vogliamo.

In sistema di perequazione , che entra in gioco in caso di gettito insufficiente, opera attraverso:

- a) un fondo di perequazione "regionale", che interviene a favore delle Regioni con minore capacità fiscale per abitante, ma limitatamente ai Comuni e alle Province al di sotto di una dimensione demografica da stabilire.
- b) un fondo di perequazione statale per le funzioni fondamentali svolte nelle province e nei comuni di dimensioni maggiori.

Una prima considerazione che si può fare rispetto a questo complesso quadro di “finanziamento” delle spese, è riferita ai livelli essenziali delle prestazioni che non conosciamo e la cui individuazione è di fatto una scelta politica. In altre parole non c'è un modo che ci dica quali saranno i livelli essenziali e quindi quali dovranno essere le risorse da destinare. Si tratta di un punto da approfondire e da chiarire anche per evitare il rischio di far entrare fra i servizi sociali cose inutili, visto che non c'è nulla che disciplini questo aspetto.

Una seconda considerazione riguarda le funzioni fondamentali previste dall'art.117, ma la cui concreta individuazione è demandata ad altro disegno di legge delega, che dovrebbe quantomeno camminare di pari passo.

Siamo, quindi, di fronte a due “variabili” connesse fra loro e che possono rappresentare altrettanti possibili aspetti critici. Basti pensare alla “sofferenza” di risorse cui potrebbero essere esposti i Comuni per garantire ai cittadini amministrati le funzioni fondamentali loro attribuite, in considerazione della loro mancata individuazione specifica e della indeterminatezza dei livelli essenziali.

E veniamo al cuore del problema, al sistema di perequazione che così come congegnato potrebbe “produrre” politiche perequative differenziate sul territorio, come potrebbe avvenire ad esempio nel settore dei trasporti locali..

Pensiamo ad una regione prevalentemente montuosa come l'Abruzzo che ha adottato una politica dei trasporti capillare in grado di servire in modo adeguato i vari comuni seppur piccoli ubicati in montagna. Questa politica potrebbe essere destinata a mutare una volta che l'assegnazione delle risorse dei comuni più grandi passerà sotto la competenza dello Stato che dovrà seguire criteri standard a livelli nazionale che potrebbero collocarsi ben al di sotto di quelli oggi vigenti in questa regione. Nell'ambito poi della stessa regioni potremmo avere politiche sui trasporti differenziate per comuni a seconda che le fonti di sostegno provengano dal fondo di perequazione dello Stato o da quello della regione.

Ciò che sembra emergere, seppur da un prima lettura, è un meccanismo di perequazione “asimmetrico”, che potrebbe rivelarsi non del tutto adeguato a favorire un processo di sviluppo ordinato, che abbia come obiettivo la coesione sociale e la riduzione delle disuguaglianze, due elementi fondanti per l’unità del Paese.

Riteniamo, in definitiva, che la costruzione del sistema di perequazione vada attentamente valutata in tutte le possibili ricadute e vada condivisa ai vari livelli di Governo, nella consapevolezza di non poter andare molto lontani se pezzi importanti dello Stato non ne condividono l’impianto.