



**Testo dell'intervento di Domenico Proietti
Segretario Confederale UIL
all'audizione al Senato,
Commissione Affari Costituzionali, Bilancio, Finanze e Tesoro
sul disegno di legge n. 1117 in materia di federalismo fiscale
- Roma, 27 novembre 2008 -**

La UIL ringrazia Codeste Commissioni riunite per l'opportunità di questo incontro a conclusione del ciclo di audizioni sul disegno di legge relativo al federalismo fiscale.

Una ricognizione a tutto campo, che ha posto le Commissioni nella condizione di avere una rappresentazione completa di tutte le problematiche che ruotano attorno a questo disegno di legge.

Un disegno di legge che per la sua portata, una volta approvato dal Parlamento, modificherà profondamente il sistema fiscale del nostro paese e il rapporto tra il cittadino contribuente e l'amministrazione tributaria.

La discussione sul Federalismo Fiscale non può però non tenere conto della grave crisi finanziaria internazionale, e che ha ripercussioni profonde sull'economia reale del nostro Paese.

Una crisi molto grave e della quale nessuno seriamente conosce dimensioni, durata e conseguenze e che va fronteggiata mettendo in campo tutte le risorse disponibili attraverso forti ed unitari interventi di politica economica e fiscale.

Questa per la UIL è la priorità del Paese che va affrontata ricercando momenti di coesione tra Governo, forze politiche e parti sociali. In merito alla specifica audizione odierna, la UIL ha valutato positivamente l'iniziativa del Governo di un disegno di legge sul federalismo fiscale. Vogliamo indicare qui in particolare cinque punti di criticità presenti nel disegno di legge che auspichiamo vengano risolti nel corso dell'iter parlamentare.

La prima criticità è legata proprio alla crisi economica in atto. Bisogna evitare che il disegno di legge sul federalismo fiscale, che così come impostato prevede il passaggio di quote rilevanti di tributi nazionali al sistema delle autonomie locali, possa determinare una restrizione dei margini di manovra della politica fiscale erariale, depotenziando in tal modo uno strumento di intervento essenziale per contrastare gli effetti di questa crisi.

Ciò è tanto più evidente se consideriamo che l'IRPEF, attualmente la principale fonte di gettito erariale diverrà, sotto forma di compartecipazioni, aliquote riservate e addizionali, fonte di finanziamento per tutti i livelli istituzionali, con la

conseguente riduzione del gettito in capo allo Stato attraverso la presumibile riduzione delle aliquote nazionali.

Un sistema di compartecipazioni a vario titolo che implica una "spartizione" ed una frammentazione dei più importanti tributi erariali con gli enti locali e ciò non deve indebolire l'unità e le funzioni dello Stato, con ripercussioni negative sull'intera finanza pubblica.

Su questo aspetto, in particolare, desideriamo richiamare la Vostra attenzione.

Siamo del parere che,specie in un momento come quello attuale, il Paese ha bisogno di una grande unità e di politiche finalizzate a realizzare una forte coesione sociale che passa, però, attraverso un rigoroso rispetto dei principi costituzionali di uguaglianza, di solidarietà e progressività, del quale il Parlamento ne è il Garante.

La seconda è relativa al rischio che questo processo di riforma porti con sé un aumento della pressione fiscale. La previsione della "clausola finanziaria", infatti, non tranquillizza perché introdotta con legge ordinaria. Basti vedere quante volte è stata elusa la disposizione contenuta nello Statuto dei diritti dei contribuenti relativa alla non retroattività delle disposizioni fiscali, circa trenta volte in meno di sette anni.

Fra i principi e i criteri direttivi contenuti nel disegno di legge è prevista anche la possibilità di istituire tributi propri in materia non assoggettate ad imposizione da parte dello Stato. Tale principio non deve però comportare un aumento della pressione fiscale complessiva a carico dei cittadini. Rappresentiamo quindi la necessità di contenere in un quadro di riferimento complessivo l'intero sistema fiscale, evitando in tal modo il proliferare di tributi e balzelli ad ogni confine regionale o comunale, poiché questo sarebbe un ritorno ad un passato remoto che non aiuta modernizzare il Paese.

Occorre avere consapevolezza che un aumento dei carichi fiscali, in ogni caso, andrà a gravare sulle fasce più deboli della popolazione e sui lavoratori dipendenti e i pensionati che, in ragione dell'istituto della ritenuta alla fonte non possono sottrarsi all'obbligazione tributaria e per i quali, come è stato osservato, fin da oggi i carichi fiscali reali sono di vari punti superiori a quelli legali.

La terza è riferita al fatto che una riforma di questo spessore deve trovare adeguato collocamento nel quadro più ampio di una revisione costituzionale dei livelli di governo, superando ad esempio il livello provinciale, come da tutti auspicato e come previsto in vari programmi elettorali, ovvero prevedendo modalità cogenti di aggregazione degli Enti Locali più piccoli.

Si perverrebbe, in tal modo, ad un assetto istituzionale più funzionale rispetto a quello attuale e sarebbero più chiare e definite le stesse funzioni assegnate ad ogni livello di governo, eliminando o quantomeno circoscrivendo tutta una serie di "incognite" che ruotano intorno a questo disegno di legge.

Questa, in definitiva, avrebbe dovuto essere l'occasione da cogliere per far fare al Paese un importante passo in avanti per l'ammodernamento del sistema di governo, progettato da oltre 60 anni in un periodo storico ben diverso da quello attuale.

La quarta criticità è relativa al fatto che questa legge delega sia una intelaiatura di principi che si caratterizza per l'assenza di una definizione dei contenuti (la Costituzione, all'art. 76, richiede che la delega al Governo per l'esercizio della funzione legislativa avvenga con la determinazione di principi e criteri direttivi, per tempo limitato e "per oggetti definiti").

Si tratta, dunque, di una sorta di delega in bianco che dovrà essere riempita di contenuti e cifre.

E per queste ragioni riteniamo che il ruolo del Parlamento non debba solo essere quello di stabilire astratti criteri e principi direttivi di delega, ma debba assumere un ruolo pregnante anche in relazione alle scelte per la concreta attuazione del federalismo fiscale.

Siamo del parere che la delicatezza e la rilevanza della posta in gioco richieda un percorso parlamentare caratterizzato da certezza, trasparenza e comprensibilità, che più adeguatamente può meglio essere assicurata da una procedura di approvazione dei decreti legislativi "rafforzata", attraverso, ad esempio, pareri vincolanti o comunque più stringenti rispetto a quelli consultivi oggi previsti.

Richiamiamo l'attenzione di Codeste Commissioni su una questione che interessa in particolare il Sindacato e della quale la UIL chiede lo stralcio, si tratta di quella contenuta nell'art. 3, 2° comma, lett. a) del disegno di legge che prefigura innovazioni alla disciplina della contrattazione collettiva.

Si tratta di una ulteriore delega del tutto priva di principi e criteri direttivi, con la quale si interviene in modo surrettizio in una disciplina, quella della contrattazione collettiva, che non riguarda il federalismo fiscale e della quale chiediamo lo stralcio.

La quinta è legata al passaggio dal criterio della spesa storica, sistema di ripiano a posteriori del fabbisogno fonte di irresponsabilità e di crescita esponenziale della spesa, a quello dei c.d. costi standard, cioè i costi dei servizi nella Regione più efficiente, per finanziare le funzioni definite "essenziali". Tuttavia, la definizione dei criteri per la costruzione dei non meglio definiti costi standard per ogni servizio reso da una pubblica amministrazione è un'operazione estremamente complessa che deve tenere conto di una numerosa serie di variabili, che non sempre potrebbero portare al conseguimento degli obiettivi previsti, come ad esempio quello del contenimento dei costi.

Una questione, quella dei costi standard che potrebbe risultare, alla prova dei fatti, un po' enfaticizzata e caricata di significato e di effetti ben maggiori di quelli che realisticamente può determinare.

L'obiettivo, che condividiamo, è di eliminare o comunque contenere anomalie di spesa e sprechi e quello di una maggiore responsabilizzazione degli amministratori locali, avrebbe potuto essere raggiunto, anche in via sperimentale, con un percorso più semplice, lineare e con minori incertezze, rispetto al progetto contenuto nel disegno di legge, che fa perno sul sistema fiscale e su meccanismi di perequazione, sulla effettiva capacità di assicurare uniformi diritti di cittadinanza e di correggere le disparità territoriali restiamo dubbiosi.

Pensiamo, ad esempio, come peraltro è stato rappresentato anche nel corso delle audizioni, che i trasferimenti potrebbero essere tarati in prossimità dei costi standard, affidando al fisco un ruolo marginale e flessibile di compensazione delle disponibilità, anche in relazione alle prestazioni aggiuntive rispetto a quelle fondamentali

Va, inoltre, sottolineato che per quanto riguarda gli Enti locali, la distinzione tra funzioni essenziali e non è riservata al Codice delle Autonomie, il cui disegno di legge viaggia, però, su binari separati.

Bisogna fare in modo che l'attuazione del federalismo fiscale sia coerente con il principio di uguaglianza e con quello di solidarietà e punti a superare le differenze territoriali oggi esistenti garantendo diritti di cittadinanza uniformi.

Occorre riflettere su come si coniughi, inoltre, la prevista territorialità del prelievo con la capacità contributiva e su quali ricadute si avranno sulla progressività.

Come pure occorre chiedersi se questo decentramento dei tributi possa o meno comportare, un aumento complessivo dei costi di gestione e se, inoltre, gli adempimenti fiscali a carico dei cittadini contribuenti saranno effettivamente più semplici o verranno ulteriormente appesantiti da un possibile sostituzione del centralismo statale con quello regionale.

La questione gestionale – capire ad esempio chi accerta, chi riscuote e chi gestisce - è solo sfiorata e rimane aperta a qualsiasi soluzione.

Resta anche da capire se si andrà verso un ufficio fiscale polifunzionale o verso gestioni di tributi erariali e locali di fatto separate, con una duplicazione dei costi.

La UIL crede che questa è l'occasione per porre le basi per un modello organizzativo che consenta in futuro al cittadino contribuente di avere un unico interlocutore. Un processo di riforma come questo deve avere la capacità di progettare il futuro e andare oltre le logiche di "appalto" fra pezzi dello Stato per la gestione dei tributi, lasciando spazio ad uffici locali e a Direzioni regionali con competenze sui diversi tributi.

E questo è un ulteriore elemento di preoccupazione per il Sindacato, che è ben consapevole che se non si costruisce attorno al sistema fiscale un efficiente sistema gestionale, si amplia notevolmente la strada dell'evasione e all'elusione fiscale. La UIL crede che la riforma del federalismo fiscale deve porsi l'obiettivo

di chiudere la stagione dell'illegalità fiscale che penalizza il paese e scarica il peso dell'evasione su chi il proprio dovere con il fisco lo fa da sempre come i lavoratori dipendenti e i pensionati. La lotta all'evasione fiscale è dunque per la UIL una vera e propria emergenza nazionale da affrontare con la collaborazione di tutti e senza tentennamenti perché dal conseguimento di questo obiettivo dipende il futuro dell'Italia e il consolidarsi stesso della sua democrazia.

Sotto questo aspetto il disegno di legge deve dare un contributo determinante.

Queste sono le valutazioni e il contributo di merito della UIL sul disegno di legge sul federalismo fiscale. La UIL infine avanza la richiesta dell'inserimento esplicito dello Statuto dei diritti del contribuente fra i principi fondamentali del disegno di legge, in modo da rendere chiaro a tutti l'obbligo di osservanza dei precetti ivi contenuti e di garantire uniformità nei comportamenti.

Una richiesta che ci auguriamo possa essere recepita dal Parlamento.