

Il ridisegno del fisco locale e le nuove frontiere del federalismo fiscale e della contrattazione territoriale

di Maurizio Petriccioli *

Di fronte ad un modello di sviluppo che pone le cause degli eventi assai spesso fuori dei confini delle nostre case, delle nostre città, del nostro Paese e della stessa Europa, il territorio viene sempre di più evocato dalla politica come il luogo dove poter recuperare un più corretto rapporto dei cittadini con le istituzioni pubbliche e rafforzare il principio cardine su cui si basa l'affermazione di un sistema fiscale equo e democratico; quello che gli anglosassoni riassumono nell'espressione: "nessuna tassa senza rappresentanza".

A discapito di tali affermazioni negli ultimi anni si è, invece, registrato un inasprimento progressivo e graduale della fiscalità locale (le sole addizionali regionali e comunali irpef hanno registrato dal 2010 al 2014 una crescita di oltre il 33%, cui non ha fatto seguito una pari riduzione della fiscalità nazionale). Spesso, la riduzione dei trasferimenti dallo Stato centrale verso il sistema delle Autonomie regionali e locali ha, anzi, comportato un peggioramento della quantità e della qualità dei servizi pubblici erogati a livello locale. E', quindi, fondamentale recuperare un rapporto più stretto fra quanto si paga e perché.

L'assetto dei rapporti tra i diversi livelli di governo è stato interessato da un processo di cambiamento di vasta portata che nel decennio passato ha introdotto forti elementi di autonomia impositiva decentrata ma che si è mosso in modo disordinato e spesso con una forte incoerenza fra gli obiettivi fissati e gli strumenti individuati per la loro realizzazione.

Da un lato, la riforma della contabilità degli enti locali; dall'altro le recenti proposte di modifica del Titolo V della Costituzione; infine, l'annunciata riforma fiscale contiene scelte che incidono profondamente sul sistema delle entrate regionali (vedi l'Irap) e locali (vedi la nuova "local Tax").

La Cisl condivide la riforma del Titolo V della Costituzione in discussione in Parlamento, e segnatamente dell'articolo 117 della Costituzione inerente il riparto della competenza legislativa tra Stato e Regioni; l'eliminazione della legislazione concorrente e la riattribuzione di funzioni legislative al-

lo Stato risolve il problema del vasto contenzioso Stato / Regioni verificatosi in questi anni che ha bloccato spesso lo sviluppo dei territori, e assicura una disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale per materie di particolare rilievo.

Tra le materie attribuite alla competenza statale ricordiamo che c'è anche il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. La riforma introduce inoltre la cosiddetta "clausola di supremazia", in base alla quale la legge statale, su proposta del Governo, può intervenire in materie non riservate alla legislazione esclusiva, quando lo richieda la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica ovvero al tutela dell'interesse nazionale.

Qualcuno ha obiettato che questa riforma rischia di determinare la fine del federalismo fiscale. A nostro avviso il federalismo fiscale non può risolversi, come in effetti è successo negli ultimi anni, in un mero aggravio impositivo per il contribuente. Non ci servono sovrattutto: ci serve più chiarezza su quale livello di governo aumenta o riduce le imposte, e perché ed oggi non è così.

E' importante che i tributi locali siano distinti da quelli statali e chiaramente individuabili da parte del contribuente. Ma è altrettanto importante che essi derivino dalla chiara attribuzione dei poteri, in modo da mettere fine al continuo rimpallo di responsabilità circa le competenze, le funzioni, la qualità e la quantità dei servizi erogati.

La Cisl resta ancora convinta dell'efficacia positiva che l'attuazione di un federalismo fiscale "cooperativo" - basato su una forte autonomia impositiva e su una efficiente perequazione solidaristica - può svolgere per migliorare il "principio di corrispondenza" fra quanto si paga e perché, responsabilizzando gli amministratori locali. Oggi non è così e spesso tutto si perde nella continua contrattazione politica fra lo Stato e gli enti locali per determinare l'equilibrio di scambio fra il livello dei trasferimenti e l'aumento delle sovrainposte e delle addizionali o dei margini di discrezionalità concessi con i tributi propri. Contrattazione sulla quale i cittadini non hanno nessuna voce in capitolo e che offre spesso l'alibi ed

il fianco alle amministrazioni più inefficienti per giustificare la riduzione o la soppressione dei servizi pubblici erogati a livello locale.

Questa riflessione ci porta direttamente alla questione della revisione e del riordino della fiscalità locale. Le prime indiscrezioni sull'assetto della nuova "local tax" palesano il rischio di un ulteriore aumento del carico fiscale complessivo per i cittadini.

Sparirebbe, infatti, l'Imu ma sarebbe introdotta una nuova tassa che accorperebbe l'Imu e la Tasi, colpendo anche la prima casa di abitazione con aliquote che i Comuni potrebbero fissare dal 2 al 5 per mille, mentre per gli altri immobili, compresi i terreni l'aliquota si attesterebbe all'8,5 per mille, con la possibilità per i Comuni di incrementarla sino a un massimo del 12 per mille. Infine, il gettito dell'addizionale Irpef che attualmente va ai Comuni verrebbe assegnato allo Stato, offrendo in cambio il gettito dell'attuale Imu sui Capannoni industriali.

E' questa la grande riforma annunciata della fiscalità locale? Una riforma che ha come scopo solo quello di rimediare all'introduzione furbesca della Tasi, con la quale il prelievo Imu sulla prima casa di abitazione che è uscito dalla porta è rientrato dalla finestra, attraverso un nuovo prelievo che finirà per pesare più che proporzionalmente sui ceti medi e sulle famiglie dei lavoratori e dei pensionati.

Da questa vicenda emergono aspetti che meritano di essere considerati. Il più originale, mi sembra, sia rappresentato dalla presa d'atto implicita dell'incapacità dell'Irpef di assolvere ai molteplici obiettivi che il legislatore originario gli aveva assegnato, primo fra i quali quello di assicurare la progressività fiscale del sistema tributario e dalla robusta comparsa nella scena del prelievo tributario della "casa", sempre più considerata necessaria per "stabilizzare" le entrate dell'erario e degli enti locali.

Non sfugge, infatti, il fatto che l'Irpef, la prima voce delle entrate del bilancio pubblico statale, è un'imposta pagata prevalentemente da lavoratori dipendenti e pensionati, e che la Tasi finisce col rappresentare una tassa sulla famiglia, particolarmente iniqua, perché colpisce la prima casa di abitazione ed è priva di progressivi-

tà, dato che non discrimina sul valore o sulla proprietà complessiva delle case oltre la prima. Chi possiede una seconda casa al mare o in montagna, a parità di valore catastale, subisce su quell'immobile lo stesso prelievo anche nel caso in cui possieda ingenti proprietà immobiliari.

Anche per questi motivi la Cisl, attraverso il disegno di legge di iniziativa popolare su cui stiamo raccogliendo le firme, propone una revisione complessiva della tassazione sugli immobili, che va resa più progressiva sulle abitazioni diverse da quella principale, modulando l'ammontare delle relative imposte, oltre che in relazione al valore catastale, anche al loro utilizzo e al numero delle abitazioni complessivamente possedute da ciascun nucleo familiare, prevedendo in ogni caso l'esenzione della abitazione principale da ogni forma di imposizione sulla proprietà o sul possesso. Per il finanziamento dei servizi divisibili ed indivisibili occorre, invece, individuare indicatori alternativi attraverso i quali sia possibile rimodulare i tributi sui servizi in relazione all'effettiva fruizione degli stessi (es.: la TARI da basare sulla produzione effettiva dei rifiuti, anziché sulla superficie dell'immobile e sul numero dei componenti il nucleo familiare).

La maggiore manovrabilità sulle imposte locali può ampliare l'ambito di contrattazione del sindacato a livello territoriale con i Comuni, non solo nel "gioco" minimo del "più o meno addizionali", ma soprattutto su quali potranno essere i potenziali impieghi delle entrate tributarie.

Tra i limiti del patto di stabilità e gli obiettivi di maggiore efficienza richiesti per ridurre il peso della finanza pubblica sull'economia, il crinale su cui il sindacato si muove è spesso troppo stretto, e molte volte il negoziato coi Comuni si apre e si risolve di fronte alla generica affermazione del "non ci sono risorse", affermazione che di frequente segna l'inizio e la conclusione del confronto sui bilanci locali. Bisogna evitare che il concorso al processo di risanamento dei conti pubblici venga interamente scaricato sui cittadini riducendo i servizi o le prestazioni.

Diventa allora fondamentale che il sindacato integri, sem-

pre di più, nei processi di concertazione e contrattazione locale gli obiettivi di efficienza delle amministrazioni locali, anche attraverso un ridisegno complessivo dei livelli istituzionali che utilizzi le unioni dei comuni e le associazioni comunali, e di riduzione della spesa pubblica improduttiva. L'individuazione dei costi standard dovrebbe comportare un'opportunità importante per realizzare più trasparenza tra la spesa pubblica e le relative fonti di finanziamento. Ma chi paga se a fronte di risorse scarse il servizio pubblico erogato da un Ente locale costa molto di più, in una data realtà territoriale, del livello standard? Pagano i cittadini che dovranno pagare nuove tariffe o sobbarcarsi l'inefficienza derivante dal ridimensionamento obbligato dei livelli di servizio?

Dobbiamo appropriarci di una capacità intervento che agisca non solo dal lato della rivendicazione dei servizi e della spesa sociale, ma anche da quello delle entrate. In altre parole con la riforma della fiscalità locale, del catasto e le proposte sulla nuova "local tax", ma anche con i processi che vengono in avanti sul versante delle privatizzazioni delle società municipalizzate dovremo rafforzare sempre di più l'attenzione anche sul versante delle entrate. Il processo di cambiamento in atto ci vede profondamente coinvolti e per non restare dei semplici osservatori sono necessarie competenze e conoscenze che ci consentano di leggere più puntualmente la realtà sociale, economica e tributaria del territorio.

E' necessario dunque tenere aperto il dossier e sviluppare nel Paese un dibattito finalizzato ad assumere tutti insieme i vincoli di una corretta tassazione locale.

Il Presidente del Consiglio è solito ripetere che sulle questioni di politica economica generale non intende coinvolgere il sindacato perché questo rappresenta interessi particolari o comunque di una sola parte della società.

Ma quando oltre l'86% del gettito Irpef proviene dal mondo dei lavoratori dipendenti e dei pensionati che noi rappresentiamo, voler negare al sindacato il confronto sociale su questo tema, significa negarlo a quei cittadini elettori che dalle riforme si attendono un fisco più equo, responsabile e solidale.

* Segretario confederale Cisl