



Confederazione Nazionale
dell'Artigianato e della Piccola
e Media Impresa

OSSERVATORIO: OPPORTUNITA' E RISCHI DEL FEDERALISMO FISCALE

La CNA ha costantemente sostenuto l'esigenza di una riforma complessiva dello Stato e delle sue articolazioni.

Dopo tanti interventi parziali e settoriali, Il disegno di legge delega approvato il 3 ottobre 2008 dal Governo propone una cornice e un impianto da cui partire per impostare un ragionamento serio e compiuto, anche se restano larghi margini di indeterminazione e di incertezza sulla positività degli esiti finali, in particolare per quanto riguarda la piccola impresa.

A fronte di tale situazione, ed in attesa della definizione più concreta del piano operativo che contenga numeri e cifre di riferimento, si è ritenuto opportuno formulare proposte di garanzia, per evitare al massimo i rischi e sviluppare le opportunità del nuovo quadro fiscale.

Le ragioni del federalismo fiscale

Fin da quando, all'inizio degli anni ottanta, è partito il dibattito sull'opportunità del rafforzamento dell'autonomia tributaria degli enti territoriali, la CNA si è espressa in maniera favorevole, per un insieme di ragioni.

- a) La globalizzazione dell'economia e la conseguente necessità di accentrare importanti decisioni di politica economica, svuotando verso l'alto il potere degli stati nazionali, ha avuto come *contrappeso* la richiesta di un aumento del peso dei poteri locali, per contrastare il fenomeno crescente della distanza istituzionale tra politici e cittadini. In Italia questo processo si è manifestato sia in nuove modalità elettive degli organi di governo territoriale, con un conseguente forte aumento della rappresentatività, sia nel decentramento di molte funzioni pubbliche. E' ovvio che in tale contesto la continuazione di una finanza basata sui trasferimenti è anomala e fonte di deresponsabilizzazione;
- b) tra le funzioni decentrate molte riguardano direttamente le imprese. Anche al di là di tale circostanza, nell'economia attuale la qualità dei servizi resi sul territorio è fondamentale per la competitività, specie a livello delle piccole imprese. Lo spostamento del prelievo dal centro alla periferia, con il coinvolgimento della fiscalità delle imprese, favorisce in linea di principio un aumento dell'attenzione dei poteri locali alle tematiche della produzione e potrebbe generare possibili sinergie positive;
- c) con l'incremento dell'autofinanziamento tributario i trasferimenti governativi tendono a perdere la loro funzione di componente fondamentale di copertura delle spese per divenire essenzialmente di tipo perequativo. Ciò genera una doppia spinta all'efficienza: da un lato il maggior autofinanziamento responsabilizza; d'altro canto l'assegnazione dei fondi perequativi comporta di necessità analisi di efficienza comparative e dunque sistematiche, non limitate a coloro che li percepiscono. Vi è quindi speranza di ridurre la consuetudine dei rimborsi a piè di lista della spesa storica, che spesso ratificano sprechi e fanno da base ad ulteriori espansioni della spesa pubblica.

In effetti, a partire dall'inizio degli anni novanta, sull'onda di alcune di tali considerazioni si è assistito a un notevole aumento delle entrate fiscali degli enti territoriali, con punti di svolta segnati dalla creazione dell'Ici a favore dei Comuni e dell'Irap a favore delle Regioni. Ma il processo non è stato completato in punti essenziali, sia quantitativi sia qualitativi, per cui i risultati in termini di maggiore efficienza non sono stati apprezzabili. L'approvazione del nuovo titolo V della Costituzione nel 2001, all'interno del quale l'articolo 119 stabilisce i principi-cardine del federalismo fiscale, ha generato una spinta che ha fatto lievitare le attese positive. Sono stati prodotti studi e analisi, quali quello dell'Alta Commissione per il federalismo fiscale, divulgato nel 2005. Il governo Prodi era giunto a predisporre uno schema di disegno di legge. Tuttavia nel complesso dal 2001 sono passati sette anni senza che il percorso di attuazione dell'art.119 sia stato concretamente avviato.

Il disegno di legge delega approvato dal Governo

Finalmente, dopo un'estate in cui le bozze progressivamente affinate predisposte dal Ministro per la semplificazione Calderoli erano state rese note ed ampiamente discusse, all'inizio di Ottobre il Governo ha approvato un disegno di legge delega per l'attuazione del federalismo fiscale, fissando in due anni il tempo per la definizione dei decreti delegati.

Sul disegno di legge si possono esprimere numerosi apprezzamenti. Tra questi:

- a) è fondamentale il progressivo passaggio dalla spesa storica alla spesa standard, posta come obiettivo almeno per quanto riguarda i livelli essenziali delle prestazioni sanitarie, scolastiche e di assistenza a carico delle Regioni nonché per le funzioni fondamentali dei Comuni. Le differenze territoriali che appaiono specie in questi ultimi tempi sulla stampa, ad esempio rispetto al costo unitario dei posti letto ospedalieri, inducono a ritenere che i margini di miglioramento di efficienza perseguibili siano ampi, senza pregiudizio per l'efficacia delle prestazioni;
- b) sul fronte dei tributi viene opportunamente effettuato il riferimento ai principi di correlazione e di flessibilità. La correlazione dovrebbe assicurare corrispondenza tra le funzioni che gli enti amministrano e i cespiti su cui si effettua il prelievo, così che i cittadini possono collegare quanto pagano con quanto ricevono in termini il più possibile specifici. La flessibilità, d'altro canto, dovrebbe assicurare autonomia nonché margini di movimento quando le assegnazioni fiscali di base, unite ai fondi perequativi, siano carenti;
- c) la connessione tra tributi e trasferimenti perequativi è delineata con sufficiente chiarezza. Per le prestazioni per cui si adotta il costo standard, quelle più importanti, la perequazione è totale, per cui gli enti efficienti non hanno bisogno di attivare addizionali o nuovi tributi. Riguardo alle altre prestazioni, a livello regionale viene indicata come base di finanziamento sostitutiva degli attuali trasferimenti un'addizionale Irpef, con perequazione parziale delle capacità fiscali e possibilità di reperire ulteriori risorse mediante l'attivazione delle flessibilità fiscali o l'istituzione di nuovi tributi;
- d) è apprezzabile l'indicazione di premi in caso di gestione virtuosa e di penalità nel caso opposto, tra cui meccanismi sanzionatori automatici per gli organi di governo ed amministrativi, con individuazione specifica di casi di non eleggibilità;
- e) è decisivo l'esplicito riferimento alla circostanza che i decreti delegati, che contengono "i numeri" e i parametri, debbano fissare livelli di spesa tendenziale tali da determinare la riduzione della pressione fiscale per i diversi livelli di governo.

Con valutazione sintetica si può affermare che il progetto governativo contiene un insieme di obiettivi condivisibile, e in taluni casi riesce a prefigurare un impianto percorribile per la loro attuazione.

I rischi

Per altri versi, invece, non si possono nascondere preoccupazioni. Queste sono riconducibili a diverse circostanze, quali la genericità di molte parti del provvedimento, le possibili conseguenze delle misure in termini di ricadute gestionali relative al mondo delle imprese ed in particolare di quelle più piccole e non pochi nodi non affrontati. Di particolare rilievo sono i seguenti problemi:

- a) nel dibattito pre-elettorale i due schieramenti politici principali avevano indicato tra i fattori di contenimento della spesa pubblica la razionalizzazione e la semplificazione dei livelli di governo, riducendone anche il numero. Nella delega l'argomento non viene neppure sfiorato. Si tratta di un tema spinoso. Ma senza segnali che diano chiaramente il segno di una discontinuità rispetto ad un passato di continua proliferazione degli enti di governo, l'intero progetto di riforma perde di credibilità. Nella stessa direzione occorre anche prevedere una seria politica di accorpamento o fusione tra i più di 8 mila comuni d'Italia, al di là delle agevolazioni finalizzate all'accorpamento spontaneo comunque previste dal ddl;
- b) i costi standard costituiscono uno dei perni centrali del provvedimento, forse quello decisivo per i risparmi di spesa. Per questo motivo è indispensabile nella delega qualche indicazione sulle metodologie di calcolo e sui tempi di definizione dei numeri nonché la chiara applicabilità anche alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome (hanno ancora tutte ragione di esistere?), magari determinati considerando le tipicità del territorio. Riguardo alle aree di spesa per cui non è prevista l'applicazione dei costi standard, sono invece necessarie da subito indicazioni più precise sui tributi destinati al finanziamento (campo di oscillazione delle aliquote di base, del grado di perequazione laddove prevista, margini di flessibilità praticabili. Occorre, inoltre, vincolare l'entrata in vigore del "fisco federale" al completamento della definizione dei costi standard);
- c) nel provvedimento è previsto esplicitamente che i decreti delegati comportino minori spese, con attenuazione della pressione fiscale sui contribuenti, senza ulteriori specificazioni. Inoltre si prevede la sostituzione dell'Irap con tributi basati sul principio di correlazione, di nuovo senza precisazioni. L'Irap è molto impopolare presso le imprese, soprattutto a causa della sua ineducibilità. Tuttavia il ritorno ai prelievi da essa sostituiti è improponibile, e dati i vincoli esistenti, ci si può aspettare solo qualche limatura migliorativa, senza che la sostanza sia modificata. Ne segue che le imposte "di peso" flessibili a livello territoriale sono: l'Irap stessa, più o meno modificata; l'Ici, che, tolta la prima casa, riguarda principalmente gli immobili strumentali; l'Irpef. Esiste un unico tipo di contribuente sottoponibile congiuntamente alle tre flessibilità: la piccola impresa. La circostanza genera apprensione, perché per le stesse può risolversi in aumenti significativi della pressione fiscale anche nel pieno rispetto del dettato della delega. In altre parole, è da temere che nella piena

attuazione della delega avvenga uno spostamento della pressione fiscale che, alleggerendo altre categorie contributive vada invece a sfavore delle imprese, in particolare delle PMI;

- d) le piccole imprese si trovano peraltro pienamente esposte su un altro fronte delicato del federalismo fiscale: i costi di adempimento. Le fonti di preoccupazione rilevanti sono almeno due: la previsione di meccanismi idonei a generare “pronta cassa” a favore degli enti territoriali riguardo alle loro spettanze tributarie, che può comportare limitazioni dell’istituto della compensazione; l’autonomia da parte dei medesimi nel modificare l’imponibile delle basi loro assegnate.

I maggiori costi di adempimento sono a tutti gli effetti assimilabili ad una maggiore pressione fiscale. Il fatto che ci possano essere soggetti avvantaggiati non costituisce fattore di bilanciamento: la semplificazione per alcuni che complica la situazione di altri non costituisce vero miglioramento.

Si può evincere nel complesso che i motivi di preoccupazione non sono marginali, e necessitano di attenta valutazione.

Le garanzie

Date le positività comunque presenti, la CNA ritiene che le preoccupazioni debbano essere fonte di stimolo, spingendo a migliorare e non ad ostacolare il processo di attuazione del federalismo fiscale. Le piccole imprese debbono impegnarsi in positivo, partecipando al dibattito con la consapevolezza di essere contribuenti un po’ “speciali” in questa partita. Sulla base di quanto precede, perché per esse sia garantito un buon esito, occorrerebbe che:

- a) sia esplicitamente previsto lo snellimento dei livelli di governo. Il segnale più significativo sarebbe l’abolizione delle Province e l’accorpamento dei comuni , individuando un percorso realistico e realizzabile;
- b) i costi standard comincino a diventare concreti già a livello di delega anche con riferimento alle regioni a statuto speciale, con indicazione dei metodi. Occorre, inoltre vincolare strettamente l’entrata in vigore del federalismo fiscale alla loro istituzione;
- c) si rifletta alle modifiche dell’Irap non in astratto, con il rischio di ritorni al passato, ma ricercando cambiamenti significativi, quale potrebbe essere il basamento su di essa di una fiscalità differenziata, nel segno dello sviluppo di determinate aree del Paese;
- d) le flessibilità tributarie vengano meglio definite. Si possono fissare in particolare limiti superiori, stabilendo ad esempio che la somma delle tre flessibilità principali non possa eccedere una certa percentuale dell’Irap , misura che andrebbe automaticamente a favore delle piccole imprese. Occorrerebbe cioè prevedere una clausola di salvaguardia sulla pressione fiscale delle imprese ;
- e) l’obiettivo della semplificazione, pure indicato nella delega, venga svolto con equilibrio, e non come media tra soggetti avvantaggiati e soggetti svantaggiati. Su questo è opportuno che le piccole imprese vengano ampiamente consultate, in particolare prima del varo dei decreti delegati.

Lavorando su queste modifiche potrebbe essere maggiormente garantito il successo dell’intera operazione federalismo fiscale, ponendo un tassello che potrebbe risultare importante per il rilancio del “sistema Italia”.