

# A PARTIRE DAL TITOLO...

## Proposte di modifica della CGIL Lombardia alla bozza sul federalismo fiscale

La prima modifica che proponiamo riguarda il titolo ed in particolare il riferimento alla Lombardia, e non al Sistema (addirittura maiuscolo...) Siccome si tratta delle richieste che la Lombardia avanzerà all'Alta Commissione proponiamo:

### **Principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica e prime indicazioni operative ed organizzative proposte dalla Lombardia**

#### **Premessa**

Questo documento è uno strumento utile nel confronto con la Giunta regionale e le parti coinvolte nella discussione e va considerato nel contesto delle relazioni tra le parti; costituisce una parte delle critiche all'impostazione di fine legislatura e va integrata con i 2 documenti della CGIL Lombardia relativi ai due PdL in discussione (sussidiarietà e semplificazione).

L'attuazione della riforma del titolo V della Costituzione richiede l'individuazione delle norme e delle forme del federalismo fiscale.

E' lo Stato a dover fare il coordinamento fra queste politiche. Per questo è grave che il governo nazionale abbia fatto trascorrere gran parte della legislatura senza proporre una adeguata normativa adottando anzi leggi finanziarie lesive dell'autonomia delle Regioni e del sistema degli enti locali.

L'idea che possa esistere un principio di territorialità delle imposte è privo di fondamento giuridico e in aperto contrasto con quanto previsto dall'Art. 53 della Costituzione sulla capacità contributiva e progressività

In questo quadro sarebbe invece utile una autonoma e forte iniziativa della Lombardia, per formulare proposte concordate con i vari soggetti, all'Alta Commissione e sollecitare il Governo ad una immediata iniziativa legislativa sul federalismo fiscale .

Le proposte devono essere finalizzate ad individuare un modello che risponda ad un principio di federalismo solidale e cooperativo, che si articoli per meglio rispondere ai diritti sociali e di cittadinanza senza moltiplicare né i costi, né i carichi burocratici, né il carico fiscale; che non si riduca a riproporre formule improprie di federalismo fiscale competitivo.

Una proposta quindi che dia attuazione alla riforma federale e sfugga a qualunque tentazione di nuovo centralismo regionale.

Infatti la riforma del titolo V esercita una revisione della relazione tra i livelli istituzionali che non propone gerarchie tra le istituzioni elettive, ma compiti specifici.

In questo quadro il federalismo fiscale deve offrire certezza delle risorse connesse ai compiti a tutti i livelli.

L'idea che i tributi di Enti Locali e Regione debbano essere necessariamente legati a cespiti che rientrano nelle loro attività specifiche è regressiva e non sostenibile economicamente. In più se fossero come una somma di tasse di scopo avremmo inevitabilmente 20 tasse regionali differenti.

La prioritaria funzione dell'attuazione delle politiche legate ai Livelli Essenziali devono riferirsi alla capacità finanziaria dei singoli Enti Locali, nel quadro delle garanzie determinate dal fondo di perequazione nazionale, come previsto dall'art. 118 della Costituzione.

Bisogna considerare il "sistema Lombardia" (per usare la dizione utilizzata dalla Regione) come comunità di cittadini che sono parte della comunità nazionale oltre che europea.

Infine alle organizzazioni sindacali preme sottolineare la contrarietà alle scelte concrete di questa Giunta che hanno prodotte tasse e prelievi, tra i più alti nel nostro paese, ad es. le aliquote dell'addizionale IRPEF, l'IRAP, la tassa sugli studenti universitari.

## Proposta di modifiche al testo della Regione

### Premessa (Pag. 1)

- Aggiungere alla fine del secondo capoverso, dopo la parola *“nazionale”*: **“e comunitaria”**.
- Modificare il terzo capoverso nel seguente modo: **“Il sistema Lombardia è infatti orientato alle esigenze e alle aspettative della lombardia, rappresentata dai cittadini, dalle famiglie, dalle associazioni rappresentative di tali soggetti, dalle aziende appartenenti al settore profit e no profit, dalle parti sociali, oltre che alle esigenze delle istituzioni lombarde”**.
- Penultimo capoverso. In fondo aggiungere : **“come approvato nel referendum”**

### Punto 1 (Pag.2)

- Secondo capoverso: sostituire le parole *“tutti gli enti del Sistema”* con **“tutti gli enti pubblici”**

### Punto 2 (Pag.2)

- Dopo il terzo (che finisce con *“costi e benefici”*) aggiungere due nuovi capoversi: **“Su tali materie si tratta, nel passaggio da costo storico a costo ottimale, di coinvolgere, in modo formale le istituzioni locali. Per questo le decisioni devono essere assunte dal Consiglio regionale, su proposta della Giunta, acquisito il parere del Consiglio regionale delle Autonomie. Se il parere non fosse favorevole il Consiglio regionale decide con maggioranza qualificata. Occorre prevedere la concertazione e partnerariato con le forze sociali in modo più o meno stringente a seconda dei temi trattati, sulla base del modello indicato dall’assemblea del CNEL del 22 febbraio 2001, modello preso a riferimento dalla stessa conferenza Stato – Regioni”**.
- Il quarto capoverso (*“Si potrebbe pensare”*) è sostituito dal seguente: **“Si potrebbe pensare a commissioni, composte da addetti ai lavori, da rappresentanti dei vari livelli di governo e delle parti sociali, che analizzino le problematiche scaturite dalle esigenze di approfondimento emerse. E’ ragionevole immaginare che la Regione, nel trasferire competenze, preveda un assetto ottimale del territorio e trasferisca più competenze (e risorse) a quegli enti che aderiscano a tale assetto: si potrebbero organizzare i comuni sulla base dello schema dei patti territoriali (con multipli o sottomultipli a seconda dei servizi). Per le modalità di decisione vale il ragionamento sull’uso integrato degli strumenti di programmazione negoziata esposto nel documento CNEL citato”**.

### Punto 3 (Pag.2 e 3)

- Secondo capoverso *“Tutte le amministrazioni pubbliche”* : eliminare **“del Sistema Lombardo”**
- Dopo i termini *“incentivi e sanzioni”* aggiungere l’inciso: **“, che dovranno comunque essere proporzionati allo scarto tra obiettivi e risultati reali,”**

#### Punto 4 (Pag.3 e 4)

- **Il punto va cassato** in quanto non chiarisce, contribuendo ad aumentare le ambiguità già presenti nelle discussioni avviate se c'è un impegno preciso per l'invarianza del carico fiscale;
- qual è il rapporto tra i LEA e le risorse necessarie al loro finanziamento;
- Spinge ad ipotizzare il superamento del sistema fiscale basato sulla progressività e sulla compartecipazione ad una proliferazione di tasse di scopo territoriali
- Comunque: governi **locali** e non *inferiori*

#### Punto 5 (Pag.4)

- Il primo capoverso ("*L'azione amministrativa*") è sostituita dal seguente: "**L'azione amministrativa di tutti gli enti del Sistema Lombardia si impronta a questi criteri; così come la regione Lombardia è, ovviamente interessata alla gestione del sistema delle altre Regioni, che andranno ugualmente ispirate agli stessi principi, in modo da garantire ai cittadini il controllo sulle politiche dell'ente nella gestione delle pubbliche risorse, sia in entrata che in uscita, e dall'altro di calcolare la perequazione tenendo conto delle performances reali e di quelle sostenibili da parte degli enti interessati dalla distribuzione del fondo perequativo**".
- Ultimo capoverso, dopo "*La Regione Lombardia*" aggiungere : "**analogamente ad ogni altra Regione**"

#### Punto 6 (Pag.4)

- Il periodo : "il Sistema Lombardo, prima di procedere a tale devoluzione stimerà i costi standard, o efficienti, e attribuirà risorse adeguate," è sostituito dal seguente: "**Il Sistema Lombardo procederà, anche in sede sub regionale, dall'analisi della serie storica della spesa. L'alternativa: la stima cioè di costi standard, o efficienti, deve necessariamente partire anche dai servizi standard. Una simile impostazione comporterebbe tuttavia l'esigenza di attribuire risorse adeguate e comunque ingenti trasferimenti di risorse dal nord al sud. Meglio un approccio graduale che faccia riferimento all'esperienza ed ai livelli di servizio e costi di partenza**".
- Ultimo capoverso: **cassare** l'inciso: "*quanto meno a livello regionale*"
- Ultimo capoverso: "*costo standard*" diventa "**costo**" e "*entrate standard*" diventa "**entrate**"

#### Punto9 (Pag. 6)

- Aggiungere il seguente punto "**Rispetto del diritto delle istituzioni sub regionali a poter formulare i loro bilanci con apprezzabile grado di certezza. Da qui l'esigenza che non solo non si modifichino le disposizioni in corso d'esercizio ma anche che non siano modificabili le dotazioni finanziarie previste per l'anno successivo al primo**".

#### Punto 11 (Pag.7)

- **Cassazione** integrale del punto

Punto 12 (Pag.7)

- Aggiungere alla fine: **“E tra questi e i tributi statali”**

Punto 14 (Pag.7)

- Prestandosi ad ambiguità interpretative necessita di un **chiarimento**

Punto 15 (Pag.7 e 8)

- Cancellare, dopo il termine *“sussidiarietà”* il termine **“fiscale”** sia nel primo che nel secondo capoverso.
- Secondo capoverso, dopo *“dalla Regione ai Comuni”* aggiungere: **“alle Province”**
- Ultimo capoverso a pag. 7: sostituire *“utilizza lo strumento”* con: **“può utilizzare lo strumento”**
- Ultimo capoverso a pag. 8: *“A tal fine”* viene sostituito da: **“A tal fine andranno equilibrati meccanismi di “voice” che permettano a tali realtà di dialogare con le istituzioni pubbliche, sulla base di una programmazione partecipata dei servizi”**.

Punto 16 (Pag.8)

- Da **cassare** perché ripetitivo del punto 6, da noi peraltro già emendato

Punto 17 (Pag.8)

- Alla fine del secondo capoverso sostituire *“nazionali”* con **“regionali”**
- Aggiungere dopo l'ultimo capoverso: **“Ovvero, nella logica di grandi progetti nazionali-regionali si deve, prevedere che trasferimenti straordinari, ex comma 5° dell'articolo 119, possano anche riguardare l'eccellenza. Esempio lombardo è il progetto Malpensa, finanziato da Roma ma gestito dalla Regione, nel quadro dell'Intesa Stato-Regione, con un accordo quadro”**.

Punto 18 (Pag.8)

- Alla fine: Cancellare, dopo il termine *“sussidiarietà”* il termine **“fiscale”**

Punto 19 (Pag.9)

- Secondo alinea viene sostituito al seguente: **“per quanto concerne i fattori determinanti della perequazione, la “capacità fiscale” debba sempre e comunque essere riferita alla norma del comma 4 dell'articolo 119 che prevede il finanziamento “integrale” di tutte le funzioni trasferite”**.
- Terzo alinea. Alla fine aggiungere: **“Il fondo perequativo regionale, essendo la perequazione competenza esclusiva dello Stato (articolo 117, comma 2) dovrà essere istituito rispettando quei parametri che andranno fissati al più presto a livello nazionale.**

Punto 20 (Pag.9)

- Aggiungere: **“in modo condiviso anche dalla Conferenza regionale delle autonomie locali. Nello stesso modo andrà coinvolta nazionalmente, almeno nella fase istruttoria, la Conferenza Stato-Regioni)”** .

Indicazioni operative ed organizzative per il Sistema Lombardia (pag 9 – 11)

- Pag 9, secondo capoverso. **Cancellare** la frase: *“In quest’ultima accezione, il federalismo fiscale presenta anche connotazioni di federalismo di tipo competitivo”*.
- Pag 10, secondo capoverso alla fine, sostituire *“un servizio efficiente”* con **“il servizio”**
- Pag 10, quarto capoverso dopo *“art. 119 della Costituzione”* aggiungere: **“come approvato dal referendum”**
- Pag 10 Il capoverso *“La fase transitoria”* viene sostituita dalla seguente: **“La fase transitoria dei criteri perequativi basati sulla spesa storica, può premiare ed incentivare comportamenti non legati all’efficienza e, di conseguenza, non è sempre un valido riferimento. In assenza di nuove e più immediate soluzioni più rispondenti alla logica della buona amministrazione, il criterio della spesa storica può avere una durata transitoria da discutere anche in relazione a singole materie.**
- Pag. 10 ultimo capoverso: *“Appare”* viene sostituito da: **“In attesa di una ulteriore definizione della composizione e attribuzione di poteri del cosiddetto Senato regionale, sarebbe utile conferire intanto maggiori poteri alla sede di confronto tra Governi (Conferenze Stato-Regioni, Stato-Autonomie, Unificata)”**.

Competenze legislative e allocazione dei tributi (pag. 11)

- terzo alinea: al posto di *“determina l’ambito normativo e regolamentare”* sostituire con: **“determina le aliquote massime dei tributi”**

Assegnazione dei Tributi ai livelli di governo (pag.13)

- Pag. 13 primo capoverso, sostituire **“deve essere”** a *“può essere”*
- Pag. 13 penultimo capoverso : **eliminare** la parentesi che contiene il riferimento, improprio, al 3° comma dell’art. 119 della Costituzione
- Pag. 13 penultimo capoverso : **Cancellare** dal punto in poi la frase *“La quantificazione della necessità di spesa deve avvenire attraverso l’individuazione di costi standard e non sulla base di criteri legati alla spesa storica di un ente”*.
- Pag. 14 ultimo capoverso **cassare** integralmente

Governo e modalità di gestione dei tributi (pagg. 13 e 14)

- Pag. 14, primo capoverso, dopo *“imposizioni tributarie”* aggiungere: **“ad invarianza del carico fiscale”**
- Pag. 14, primo capoverso sostituire *“nel rispetto del principio costituzionale della permanenza sul territorio delle risorse derivanti dalla fiscalità, e pur ritenendo indispensabile”* con: **“in una”**
- Pag. 14, primo capoverso dopo *“unitaria”* aggiungere: **“solidale”**
- Pag.14, in fondo, **aggiungere** un punto specifico riguardante **l’evasione fiscale.**

