

CGIL



LOMBARDIA

CGIL. Sempre dalla tua parte.

**QUALI TASSE PER QUALI SERVIZI?
La proposta della Cgil Lombardia per un federalismo fiscale e
solidale**

Martedì 19 giugno 2007 Ore 10 – 15

Milano, Via Dogana 3

Fondazione Memoria della Deportazione

GIORGIO MACCIOTTA, Consigliere Cnel, Astrid

Dopo le cose dette da Bassanini e Osculati mi limiterò a tentare di fornire qualche dato lombardo e fare qualche ulteriore ragionamento, vorrei premettere però una questione che forse varrebbe la pena che fosse ben compresa per accelerare il ritmo dell'attuazione del Titolo V.

I sei anni passati dal referendum confermativo della legge costituzionale 3/2001 non sono passati invano, nel senso che non hanno lasciato le cose come stavano ma le hanno peggiorate, e le hanno peggiorate perché hanno accentuato squilibri e non, come dicono alcune leggende metropolitane, a favore del Mezzogiorno destinatario di ogni risorsa.

Io cito e la finisco qui perché ormai questi dati sono disponibili sul sito del Cnel (basta attingerli) la spesa sanitaria lombarda nel sistema lombardo, cioè Stato, Regioni ed Enti Locali, era: 6.938.000,00 di euro nel '96 e nel 2005 era di 19.473.000,00 di euro. La dinamica cioè fatto 100 il '96 portava l'indice del 2005 a 280,58. In Molise la stessa dinamica è stata 100-125.

Mi fermo qui. Potrei fornire un'altra serie di dati dai quali viene fuori che persino in materia di assistenza sociale, che potrebbe sembrare essere questione ovviamente che interessa più il Mezzogiorno che il centro-nord, la dinamica della spesa del centro-nord - soprattutto nella seconda parte del decennio - è stata maggiore di quella del Mezzogiorno, non tanto per un'azione di governo ma per puro motivo di efficienza.

La nuova legge sull'assistenza sociale che prevede il finanziamento a progetti, è stata naturalmente utilizzata meglio dalle Regioni più efficienti che non dalle Regioni meno efficienti. Quindi la spesa sociale per progetto si è concentrata di più nel centro nord che nel Mezzogiorno ed è cresciuta di più, anche se i valori nominali pro-capite sono ancora lievemente superiori nel Mezzogiorno rispetto al centro-nord.

La seconda questione che vale la pena di avere presente è che quando si parla di evasione fiscale non è che ci sia una parte virtuosa del Paese e una parte meno virtuosa e che queste parti siano segnate dalla storia: il centro nord virtuoso e il sud non virtuoso. Anche qui se stiamo ai dati raccolti da una fonte assolutamente ufficiale che ha lavorato sui bilanci consuntivi, quindi il Dipartimento delle Politiche di Sviluppo del Ministero dell'Economia, sino a ieri, oggi nel Ministero dello Sviluppo Economico, ci dice che la Lombardia che contribuisce al prodotto interno lordo nazionale per il 20,91% del 2005 contribuisce al totale delle entrate per il 21,64% delle entrate, quindi fiscali contributive

ed altro, diciamo che contribuisce più di quanto riguarda il suo PIL, ma una delle Regioni più ricche del nostro Paese che è il Veneto che contribuisce alla produzione del PIL nazionale per il 9,27% contribuisce al totale delle entrate nazionali per l'8,35%.

Io poi cito sempre perché è significativo l'esempio del Trentino e della Calabria che hanno un PIL più o meno equivalente: 2,09 il Trentino, 2,22 la Calabria. Naturalmente avendo la Calabria il doppio degli abitanti del Trentino. Il PIL totale del Trentino è circa il doppio del PIL pro-capite calabrese. Il Trentino e la Calabria contribuiscono rispettivamente alle entrate nazionali il Trentino per l'1,99% contro il 2,09 del PIL e la Calabria per il 2,09 contro il 2,22 del PIL.

E' evidente che per queste Regioni l'articolo 53 della Costituzione che prevede che il sistema tributario è improntato al criterio della progressività non esiste.

Quando citiamo il nodo della differente leva fiscale bisogna tener conto di questa complicata questione.

Bassanini ha già detto e nemmeno le ripeto, quali sono le possibili forme di entrate e di finanziamento. E' stata spiantata la forma di finanziamento prevalente per le Regioni ordinarie che erano i trasferimenti a carico del bilancio dello Stato. E' caduta la possibilità teorica di differenziare le Regioni del nord. Nell'esperienza storica post-'48 le Regioni a Statuto speciale sono state finanziate prevalentemente in compartecipazione e le Regioni a Statuto ordinario prevalentemente con trasferimenti a carico del bilancio dello Stato. Questa seconda possibilità non esiste e quindi tutte vanno finanziate con lo stesso criterio: contributi propri, compartecipazione, quota del fondo perequativo.

Questo implica che è difficile affrontare il tema del federalismo fiscale senza porsi il problema delle Regioni a Statuto speciale e senza porsi il problema della riduzione di livelli talvolta inaccettabili di privilegio. Per cui ci sono Regioni che ricevono in termini di spesa pubblica tenendo conto della quota di spesa che le amministrazioni statali comunque continuano a esercitare sul territorio e la quota di spesa che le amministrazioni comunali per trasferimenti dello Stato continuano a svolgere sul territorio: ci sono Regioni che ricevono più di quello che incassano, pur essendo tra le Regioni più ricche del Paese.

Per non fare nomi: la Val d'Aosta.

La seconda questione che è già stata ricordata da Bassanini, io la voglio ricordare solo perché mi fa comodo per motivi di completezza, il Titolo V non va preso a pezzi, quelli che convengono si applicano e quelli che non convengono si cambiano: il Titolo V va preso nel suo insieme.

Il 119 dice che tutti i livelli di governo sono finanziati in questo modo e il 118, rovesciando in questo il vecchio 118 che diceva: "Le competenze amministrative sono trasferite alle Regioni, alcune competenze di interesse locale possono essere trasferite alle Regioni".

il nuovo 118 parte dal contrario e dice: "Le competenze amministrative sono normalmente degli Enti locali" poi a salire dalle Province eccetera ma tendenzialmente esclude che le competenze amministrative restino centralizzate.

In questo quadro vuol dire che quando noi pensiamo a un sistema di federalismo fiscale finanziato in modo coerente col 119, cioè non attraverso trasferimenti variamente mascherati, dobbiamo pensare a un federalismo fiscale fondato su tributi che, come ha detto anche da ultimo Osculati, minimizzino le esigenze di perequazione e siano il più possibile spalmate sul territorio.

Da questo punto di vista non sarà casuale che tutti quelli che si sono esercitati a provare ad applicare il modello alla fine sono ricaduti sui tributi ai consumi che sono meno squilibrati con la correzione interpretativa che ha ricordato Osculati: sono meglio spalmati rispetto ai redditi, con squilibri che sono in un rapporto tra 80-120 sulla scala nazionale mentre i redditi sono largamente più distribuiti. Se si inseguisse il modello

incautamente sollecitato da qualche parlamentare siciliano tre o quattro anni fa di partire dall'IRPEG, darebbe risultati un po' contraddittori con gli obiettivi dei proponenti perché l'IRPEG forse per il 70% è pagato in Lombardia e quindi francamente la quantità di perequazione che dovrebbe realizzarsi sarebbe piuttosto rilevante.

Uno dei punti più delicati della discussione nazionale riguarda la scelta tra spesa storica e spesa standard. Io non voglio entrare in dettaglio ma il disegno di legge in discussione nazionale è in progress vero e cambia un giorno sì e l'altro pure ma due dei punti in discussione è che non si assume la spesa storica sulla Sanità, ad esempio. Non la si assume almeno come punto di partenza esplicito poi di fatto implicitamente la spesa storica è il punto di partenza ma in modo esplicito non la si assume. Il secondo è che siccome si devono finanziare in modo certo le funzioni ex articolo 117 lettera F, cioè i diritti fondamentali dei cittadini, e si devono finanziare in modo certo le funzioni fondamentali degli Enti locali, continua a venir fuori una sorta di tributi dedicati al finanziamento di queste due spese vincolate. Ora la cosa può sembrare semplificare il controllo e non vi è dubbio che apparentemente può funzionare: io ti do questi soldi e tu li usi per queste funzioni. Ma se ci pensiamo un momento questo è l'esatto contrario del principio della responsabilità e dell'efficienza perché se io so che quella funzione la devo garantire in quel modo e che tu per quella funzioni mi trasferisci le risorse a piè di lista sostanzialmente, non sarò mai tentato di realizzare una maggiore efficienza.

Paradossalmente questo criterio, che è più tranquillo, non è funzionale a realizzare una maggiore efficienza.

Se noi teniamo invece, prendendolo anche qui sul serio, il 119 che dice che tutte le entrate fanno un monte unico senza vincolo di destinazione, noi stimoliamo l'efficienza perché io oggi ho ottenuto tot per cento di IVA per pagarmi le spese sanitarie...ma se io quelle spese sanitarie le realizzo con meno risorse, e in qualche caso è persino indispensabile... Pensiamo allo squilibrio della spesa pro-capite per farmaci, prendiamo due Regioni che sono nel 2006 al "confine", la provincia di Trento spende pro-capite per farmaci 130 euro e la Regione Lazio spende pro-capite per farmaci 188 euro. Dobbiamo auspicare un rientro non dico verso i 130 ma almeno verso i 180? Se noi auspichiamo un rientro verso i 180 noi otteniamo sempre di più. Se noi diciamo alla Regione Lazio bada bene che questi 100 euro di differenza non ti vengono portati via, rimangono nella tua disponibilità per esempio per attrezzare meglio gli ospedali, per fare interventi di prevenzione, per intervenire sull'igiene pubblica, realizziamo efficienza e responsabilità.

Io credo che questo punto che è uno dei nodi su cui si sta girando nella discussione nazionale meriterebbe di essere sciolto nel senso che a) si parte dalla spesa storica e b) non ci sono vincoli di destinazione.

Il terzo nodo, secondo me decisivo, è che quando si dice perequazione certo c'è da realizzare efficienza.

Non vi è dubbio che ci sono livelli di prestazioni più efficienti nelle aree più sviluppate del Paese. Se non lo si dice non nettezza ci prendiamo in giro tra di noi: vogliamo tenerli insieme tutti ma non li teniamo insieme. Però la differenza tra le aree del Paese non deriva solo da inefficienza ma deriva anche da diversa quantità di dotazione di servizi. Tra l'altro Bassanini ha fatto il riferimento agli asili nido e non c'è dubbio che gli asili nido in alcune aree del Paese sono un servizio, non sufficientemente diffuso e non adeguatamente diffuso, ma in altre aree del Paese non sanno cosa vuol dire.

Quando noi parliamo di passaggio dalla spesa storica alla spesa standard dobbiamo certo parlare di una spesa che si realizza in regime di efficienza e appropriatezza, ma dobbiamo anche parlare di una quantità di spesa in relazione alla dotazione di servizi; quindi la perequazione va realizzata in entrambe le direzioni: va realizzata riducendo la spesa inefficiente ma va realizzata anche aumentando le dotazioni di spesa.

In qualche caso queste dotazioni, quando riguardano investimenti, possono realizzarsi anche con i fondi del comma 5° del 119, ma siccome i fondi del comma 5° realizzata la struttura scuola materna, pongono un problema di gestione della scuola materna e quindi un problema di spesa ordinaria è evidente che dire che la perequazione si fa anche in termini di dotazione dei servizi vuol dire anche che si fa in termini di aumento in alcune aree del Paese della spesa corrente in funzione di quei servizi. Non a caso nel cosiddetto fattore umano (formazione, istruzione, ricerca e sviluppo eccetera) la dinamica fra centro nord e Mezzogiorno in questi dieci anni è stata profondamente divaricata.

Infine io credo che c'è un altro motivo per cui è bene usare come base del federalismo - qui ci possono essere piccole correzioni e integrazioni con l'imposta progressiva - ma è bene usare come base del finanziamento di una ipotesi di Stato federale le imposte sui consumi. L'imposta sul reddito è l'unica effettivamente progressiva ed è bene che rimanga nella fondamentale competenza del soggetto che anche nel nuovo Titolo V ha il ruolo di unificazione del Paese.

Non casualmente allo Stato con competenza esclusiva a norma dell'articolo 119 viene attribuita intanto la funzione di fissare i livelli adeguati delle prestazioni in alcuni settori, e per inciso io voglio dire che a me l'idea, che pure gira, di limitare i diritti essenziali solo alla sanità e all'assistenza sembra molto riduttivo: come minimo io ci aggiungerei la scuola perché se vogliamo dirla, assistenza e sanità sono il welfare del passato mentre la scuola è il welfare del futuro. Un sistema che non ha scuola non ha futuro e se mettiamo dentro sanità e assistenza abbiamo circa il 75% della spesa nel complesso del sistema Enti locali-Regioni... lasciate perdere gli stipendi degli insegnanti ma pensate solo alle spese attuali per la scuola del sistema Enti locali-Regioni... Questo dà il senso di qual è il pacchetto che dobbiamo garantire: pari diritti a tutti i cittadini in tutto il territorio del Paese.

Sarà che io sono sardo e da noi le spese di mobilità hanno un rilievo non inferiore, infatti non a caso nella discussione nazionale almeno una parte delle spese per la mobilità si pensa che vadano inseriti fra i diritti essenziali dei cittadini.

L'articolo 117, 2° comma, prevede anche la lettera E. Cioè affida allo Stato e non, come si dice nel disegno di legge in discussione al Consiglio regionale, alle Regioni la perequazione. Lo Stato fra i compiti essenziali ha quello della perequazione e allora a maggior ragione rimane titolarità dello Stato l'imposta la cui dinamica progressiva garantisce meglio lo svolgimento di queste fondamentali funzioni di coesione nazionale. Naturalmente il federalismo fiscale non è dato una volta per tutte ma va gestito in modo dinamico. Io condivido la discussione che si sta facendo al centro su come garantire l'adeguamento dinamico del sistema fiscale. Nel disegno di legge che era stato elaborato da Astrid era previsto un adeguamento dinamico del sistema fiscale per un periodo di transizione, perché la transizione dalla spesa storica alla spesa standard richiede appunto un adeguamento dinamico.

A ben vedere però non si tratta solo della transizione dalla spesa storica alla spesa standard ma anche una volta realizzata la spesa standard ci possono essere problemi di adeguamento rispetto ad una politica sanitaria nazionale, ad esempio l'esigenza di fare una campagna antifumo ma la leva fiscale sul tabacco è stata assunta a base - come ha ricordato Osculati - del finanziamento delle Regioni e quindi è loro interesse non far diminuire la spesa sui tabacchi: è evidente che questa scelta di politica sanitaria andrebbe condivisa, ma questa scelta di politica sanitaria richiede a un certo punto un aggiustamento della compartecipazione degli Enti locali.

Se si punta molto di più sul trasporto pubblico e su quello privato e si riduce la spesa per benzina, l'accisa sugli oli minerali può in qualche misura ridursi. Quindi si tratta di prevedere anche a regime un adeguamento dinamico ma l'adeguamento dinamico deve essere una cosa che lavora ai margini; se l'adeguamento dinamico diventa una cosa per

rivedere annualmente le aliquote di compartecipazione è del tutto evidente che torniamo al piè di lista. Chiamiamolo diversamente ma torniamo al piè di lista. Il contrario di quei principi di responsabilità e di efficienza che sono state ricordate da Bassanini e da Osculati.

Una legge di questo genere non si può attuare se insieme alle norme non si mettono in funzione le sedi della leale cooperazione fra i diversi livelli di governo, cioè se non si valorizza al massimo il sistema delle conferenze che proprio Bassanini, quando era Ministro della Funzione Pubblica degli Affari Regionali, contribuì a valorizzare e che però sono stati un po' messe nel dimenticatoio, affidandogli compiti di dettaglio e non compiti di gestione di sistema. A livello locale analoghe funzioni possono essere svolte dalla conferenza degli Enti locali.

Io, per essere chiari, non penso a funzioni paralizzanti ma penso a funzioni forti che comportino, qualora non si raggiunga l'intesa che chi deve decidere - il Parlamento o il Consiglio regionale - decidano con le maggioranze specifiche e qualificate previste già oggi dall'articolo 10 della legge costituzionale 3/2001 per quello che riguarda i progetti di legge nazionali non condivisi dalla Commissione Affari Regionali come integrati a norma della 3/2001.