

INTRODUZIONE DI LUCA FINAZZI, RESPONSABILE OSSERVATORIO DELLA CONTRATTAZIONE TERRITORIALE CGIL LOMBARDIA

Presentiamo oggi la prima parte della ricerca " La finanza territoriale in Lombardia ", che la CGIL lombarda ha commissionato al CIFREL (Centro Interuniversitario per lo studio della finanza locale), struttura della quale l'Università Cattolica è partner fondamentale.

Parteciperanno ai nostri lavori, per il CIFREL, i professori Maria Flavia Ambrosanio e Massimo Bordignon, autori della ricerca, che ringraziamo vivamente.

Le ragioni di questa ricerca, peraltro già illustrate alle Camere del Lavoro ed alle categorie regionali in diverse occasioni, radicano nella scelta di dotarsi di una strumentazione atta a supportare le nostre strutture nel sempre più significativo impegno della contrattazione territoriale (si pensi alle decisioni della Conferenza di Organizzazione del 2008, nonché all'iniziativa romana dello scorso mese di marzo), in uno scenario che sarà presumibilmente condizionato e modificato dal percorso di attuazione della legge delega 42/09 sul federalismo fiscale.

Contrattare nel territorio, con gli enti territoriali (ampliando e consolidando le esperienze diffuse di contrattazione sociale), rappresenta oggi uno degli impegni più rilevanti per ampliare il nostro insediamento, per estendere l'ambito dei diritti sociali e di cittadinanza, per tutelare anche in questa forma, in ultima analisi, lo stesso reddito delle persone che apprendiamo.

Si tratta di un impegno reso più complesso sia dalla crisi economica, sia dalle caratteristiche programmatiche ed operative del Governo (al riguardo, occorre tenere ben presenti, nel delineare lo scenario, contenuti ed ispirazione del **Libro Bianco** del ministro del Welfare Sacconi) e di molte – anche se non tutte – amministrazioni locali omologhe, il cui numero si è peraltro accresciuto nell'ultima tornata elettorale.

Ed il nostro impegno dovrà, in ogni caso, misurarsi con la concreta attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, ovvero con il concreto assetto che assumerà il federalismo fiscale.

Approvata la legge delega, si avvicina il tempo dei decreti delegati attuativi, un tempo che non casualmente incide anche sulle turbolenze della maggioranza di governo, un tempo che richiede di attrezzarsi in modo adeguato.

Il quadro è ancora molto incerto (tanto da consentire ad Eugenio Scalfari di ironizzare sul federalismo fiscale come " araba fenice"), tuttavia cominciano ad emergere almeno due dati di fondo :

- a) l'operazione non potrà avere quel carattere di panacea per ogni male con il quale, particolarmente nel Nord, è stata presentata;
- b) le scelte da compiere in materia di determinazione dei costi standard e di adozione degli strumenti di perequazione si rivelano politicissime, ma anche caratterizzate da un forte elemento tecnico e scientifico, ed in ogni caso non sembrano poter garantire **automaticamente ed in modo generalizzato** un incremento significativo di risorse per gli enti locali della nostra regione.

E' bene dunque, in questa specifica situazione, avere un approccio che non si appiattisca su valutazioni meramente ideologiche, schiacciate su opinioni preconcepite e pregiudiziali, e particolarmente a fronte di un governo che ad un cuore ideologico durissimo associa pragmatismo e spregiudicatezza nell'operare.

Non ci aiuta il pregiudizio entusiasta, e nemmeno quello che nel federalismo fiscale legge l'inizio della dissoluzione dell'unità nazionale.

Appare ben più utile, in specie per la nostra Organizzazione, stare sul merito, avere particolare attenzione per il tema (non a caso sullo sfondo, anche nei lavori parlamentari) della ridefinizione di poteri e funzioni degli enti locali e, soprattutto, dotarsi di apparati conoscitivi adeguati.

Insomma, " comprendere con intelligenza gli avvenimenti".

E, dunque, la scelta della ricerca del CIFREL, che nella prima tappa, quella odierna, si occupa de " La lettura dei bilanci " della regione Lombardia, delle province lombarde, dei comuni capoluogo di provincia ovvero sede di nostre strutture comprensoriali.

Una ricerca che proseguirà con un secondo approfondimento dedicato a " Politica delle entrate e offerta di servizi" e con un'ultima tappa sul tema " Federalismo fiscale ed enti locali".

I professori Ambrosanio e Bordignon, qui presenti, ci illustreranno le risultanze più importanti della prima parte della ricerca, il cui rapporto vi è stato consegnato all'inizio della giornata.

La ricerca mette in ordine una vera e propria mole di dati relativi ai bilanci dal 2000 al 2007 sugli enti più sopra ricordati, quei dati che costituiranno la base, accanto al questionario da noi predisposto per ogni ente locale, dell'approfondimento successivo.

I dati, nella loro ricchezza e complessità, forniscono un'ulteriore conferma, a parer mio, alla necessità di un approccio scevro da pregiudizi, e consigliano un'ulteriore riflessione ed analisi territoriale, in ogni Camera del Lavoro, finalizzati sia ad un efficace utilizzo mediatico che, soprattutto, ad un approfondimento locale che metta in relazione i dati con le conoscenze diffuse nelle nostre strutture, in certo modo tornando, su temi oggi di grande attualità, a " fare inchiesta".

Ne parleremo più diffusamente in una specifica riunione già convocata per il prossimo 25 settembre.

Vorrei concludere queste considerazioni introduttive, ponendo tre domande ai relatori, anche alla luce delle impressioni suscitate dalla prima lettura del rapporto di ricerca.

Un primo interrogativo riguarda l'entità delle risorse complessive degli enti locali lombardi. I tagli dei trasferimenti statali (certi e leggibilissimi nelle Leggi Finanziarie, un po' meno nei dati di bilancio), hanno ridotto tali risorse? E l'eventuale riduzione è stata compensata da altre entrate?

La nostra impressione è che gli enti locali lombardi si presentino all'appuntamento con il federalismo fiscale un po' dimagriti (se si pone mente alla Tabella 1 del primo capitolo, si osserva ad esempio che solo sei comuni, nell'arco temporale 2000/2007, incrementano le

entrate rispetto all'inflazione, mentre negli altri nove l'andamento inflativo non viene in alcun modo recuperato), e che debbano contare, in ogni caso, sempre più su risorse proprie, risorse che presentano una robusta diversità da ente ad ente, sia in riferimento alla dimensione demografica, che all'area territoriale di riferimento, a quantità e qualità degli insediamenti produttivi, alla presenza o meno di un " patrimonio " di aziende pubbliche locali.

Un secondo interrogativo inerisce l'eventuale differenza nella politica delle entrate e delle spese dei singoli enti locali considerati, in relazione all'orientamento politico delle maggioranze di governo, ed al loro modificarsi nel corso degli anni considerati.

Chiediamo ai relatori la loro opinione, particolarmente utile per lo sviluppo della seconda fase della ricerca.

La nostra impressione è che non vi sia una correlazione diretta, sia per il notevole grado di rigidità strutturale dei bilanci che per la sedimentazione, in un tempo medio lungo, delle scelte amministrative.

Sarebbe difficile, ove così non fosse, comprendere ad esempio, guardando le tabelle sull'addizionale IRPEF, come vi possa essere un valore elevatissimo di tale imposta a Varese, storica culla del leghismo, accanto alla non applicazione dell'addizionale citata a Brescia.

Qualora si entri nel dettaglio, costruendo una sorta di graduatoria (capitolo 1, tabella 16), osserviamo che l'addizionale IRPEF non si applica a Brescia, Lecco, Legnano e Milano, mentre le aliquote, in ordine decrescente, sono dello 0,7% a Bergamo e Varese, dello 0,61% a Sondrio, dello 0,58 a Pavia, dello 0,50% a Darfo Boario e Monza, dello 0,40% a Mantova, dello 0,20 % a Como, Lodi e Sesto San Giovanni, ed infine dello 0,15% a Cremona : le scelte sembrano essere orientate da variabili più complesse del mero orientamento politico della giunta comunale in carica.

Ci sembra invece (trattasi tuttavia di un tema che dovrà essere approfondito nella seconda tappa della ricerca) che, da un lato, contino molto le storie e le culture politiche ed amministrative locali, se lette però in un tempo lungo, scelte che nei fatti condizionano fortemente anche il concreto operare di nuove amministrazioni, le quali parrebbero presentarsi come elemento di discontinuità e rottura rispetto al passato.

Questa chiave di lettura (sulla quale chiediamo un cortese ed autorevole parere ai nostri relatori) sembra confermarsi qualora si ponga mente, ad esempio, a quell'indicatore sensibile che è rappresentato dalla spesa sociale, la funzione 10 dei bilanci consuntivi.

Se consideriamo la spesa sociale pro capite in ordine decrescente, riscontriamo nel 2007 (capitolo 2, tabelle 60 e 61), un valore di 296,1 euro per persona a Lecco, di 273,7 euro a Milano, di 267,3 euro a Lodi, di 264, 5 euro a Cremona, di 231,5 euro a Como, di 216,6 euro a Brescia, di 191,8 euro a Sesto San Giovanni, di 189,3 euro a Mantova, di 178, 4 euro a Bergamo, di 172 euro a Legnano, di 171,5 euro a Varese, di 167,9 euro a Pavia, di 140,7 euro a Monza, di 114,1 euro a Sondrio, di 97,5 euro a Darfo Boario.

Qualora si guardi all'incidenza percentuale della spesa sociale sul complesso della spesa corrente, i valori sono simili : questi dati rimandano a storie

amministrative consolidate, alle dimensioni anagrafiche, alla collocazione territoriale, e solo in ultima analisi, a chi amministra oggi.

Ci sembra, peraltro, che il carattere delle amministrazioni, il loro cuore politico ideologico, qualora ve ne sia uno, possa essere riscontrato prima e più che nelle scelte di spesa (quanto spendere e per quali materie), nelle decisioni relative ai soggetti cui trasferire risorse ed alle forme con le quali assicurare l'erogazione dei servizi, temi che la seconda fase della ricerca potrà più compiutamente indagare.

Il terzo ed ultimo interrogativo attiene alla struttura del bilancio della Regione Lombardia. **La nostra tradizionale opinione relativa alla difficile leggibilità e scarsa trasparenza di tale bilancio, ci sembra confermata dall'elaborato di cui si discute oggi.**

La difficile lettura del documento, che ha subito significative modifiche nel tempo relativamente alla struttura con la quale viene redatto, ma, soprattutto, lo spostamento di molte spese nei bilanci delle società regionali che hanno carattere di diritto privato, ne diminuiscono ulteriormente la trasparenza. In questa sede rinnoviamo la richiesta, già avanzata in sede di osservazioni sul DPEFR, che la Regione Lombardia operi un effettivo consolidamento dei conti : è un problema di chiarezza e verificabilità nella rendicontazione dell'uso delle risorse pubbliche, sul quale il nostro giudizio rimane immutato ed anzi si rafforza.

Mi fermo qui. La parola ai professori Ambrosanio e Bordignon.