

NUOVI argomenti

Mensile del Sindacato Pensionati Italiani Cgil della Lombardia

Numero 7/8/9 • Luglio-Settembre 2010

Spedizione in abbonamento postale 45% art. 2 comma. 20/B legge 662/96 - filiale di Milano

Federalismo, FISCO E SVILUPPO



Sommario

- 2** **Editoriale**
È l'ora di proposte serie su cui confrontarsi
di Anna Bonanomi
- 4** **Il federalismo fiscale:**
una riforma necessaria ma difficile
di Franco Bassanini
- 10** **Una scommessa per il paese**
nel suo insieme
di Antonio Misiani
- 14** **Una riforma fiscale per conciliare**
equità, crescita e sviluppo
*di Agostino Megale**
- 20** **La crisi aumenta le disuguaglianze.**
Un fisco europeo per i redditi da pensione
*di Luciano Caon**
- 24** **Come si concilia il federalismo in itinere**
con la continua riduzione delle risorse ai Comuni?
di Attilio Fontana
- 28** **Agenzia delle entrate e Anci**
Così la convenzione
- 30** **Federalismo, fisco e sviluppo**
di Claudio Dossi

**Le qualifiche di Megale e Caon sono riferite al momento in cui è stato richiesto l'articolo. Attualmente ricoprono rispettivamente la carica di Segretario generale Fisac nazionale e membro del Collegio di presidenza dell'Inca nazionale*

Nuovi Argomenti Spi Lombardia

Pubblicazione mensile del Sindacato Pensionati Italiani Cgil Lombardia

Numero 7/8/9 • Luglio-Settembre 2010

Direttore responsabile: Erica Ardeni

Editore: Mimosa srl unipersonale, Presidente Carlo Poggi

Impaginazione: A&B, Besana in Brianza (MB)

Prestampa digitale, stampa, confezione:

GreenPrinting® A.G. Bellavite, Missaglia (LC)

Registrazione Tribunale di Milano n. 477 del 20 luglio 1996

Numero singolo euro 2,00

Abbonamento annuale euro 10,32

Questo periodico è stato stampato secondo la filosofia GreenPrinting volta alla salvaguardia dell'ambiente.



carta priva di cloro elementare

Editoriale

È L'ORA DI PROPOSTE SERIE *su cui confrontarsi*

di Anna Bonanomi *Segretario generale Spi Lombardia*

Con la relazione sul federalismo fiscale approvata dal governo il 30 giugno scorso, che segue il decreto sulla devoluzione demaniale, l'esecutivo pare voler smentire chi dava il federalismo già defunto sotto il peso della manovra correttiva varata dal Parlamento.

Ma proprio il federalismo è stato uno dei temi al centro dello scontro e poi del divorzio, tra il Presidente del Consiglio e il Presidente della Camera. Perciò per conoscere il destino del federalismo, dovremo prima capire come si evolve la crisi.

Non c'è dubbio che, se si va anticipatamente alle urne, non sarà possibile nel breve periodo realizzare compiutamente il processo federale; se, invece, questo governo proseguirà il suo cammino, a causa delle note posizioni del gruppo che fa riferimento a Fini, avrà difficoltà a trovare le alleanze necessarie per avere sufficienti voti per realizzare questa importante riforma. Una terza possibilità potrebbe essere quella di un governo tecnico, in questo caso dipenderà dalle forze politiche che decideranno di sostenere questa soluzione, stabilire se il federalismo sarà o no una priorità.

In questa fase, per rendere efficace il federalismo, devono essere varati i decreti attuativi della legge 42 del 2009 e, credo, che tutte le forze politiche, sociali ed economiche – al di là di visioni diverse su quale federalismo serva al nostro Paese – condividano l'idea che sia necessario concludere il processo di decentramento dei poteri nell'interesse dell'intero Paese.

Sì perché la scelta centralistica che, dopo un tormentato dibattito, portò alla costruzione dell'Italia

come Stato fortemente accentrato, fu già profondamente innovata dalla nostra Costituzione del 1948, grazie al pieno riconoscimento delle autonomie locali e all'istituzione delle Regioni, titolari persino di potere legislativo.

Scelta rafforzata con la nascita delle Regioni negli anni settanta e con le riforme amministrative degli anni novanta, ispirate alla volontà di realizzare il federalismo senza modificare la carta costituzionale.

Nel 2001 con una riforma costituzionale molto discussa, è stato introdotto un modello tutto "italico" di federalismo in sostanza basato sulla parità dello Stato, delle Regioni e delle autonomie locali come elementi costitutivi della Repubblica e su un massiccio trasferimento di competenze, funzioni e poteri.

Anche se quest'ultima riforma è ancora in parte incompiuta, la dimensione del cambiamento già avvenuto è testimoniata dal fatto che sul versante della spesa, fatto cento il totale della spesa pubblica complessiva erogata dalla pubblica amministrazione, solo il sessantacinque per cento è a carico dello Stato centrale, la restante quota è ripartita fra Regioni, Province e Comuni. È così dimostrato che su questo fronte il centralismo è da tempo superato.

Situazione del tutto diversa, invece, sul versante delle entrate e della ripartizione delle risorse pubbliche. Infatti, è ancora lo Stato centrale che detiene l'esclusiva di ogni decisione relativa alla provvista delle entrate e della loro ripartizione. Non solo. È rimasto in capo allo Stato, accentuato in questi anni dalle esigenze del patto di stabi-

lità, il potere di decidere autonomamente i limiti di spesa e i vincoli ai quali devono soggiacere tanto le Regioni quanto gli enti territoriali.

Difficile immaginare una situazione più assurda: chi spende non è responsabile dei suoi acquisti e può essere sottoposto a vincoli di spesa del tutto estranei alle sue scelte politico-amministrative e alle sue responsabilità.

Questo è un primo nodo sostanziale da portare a congruità. Serve un patto unitario per dare compiutezza e organicità a una forma moderna di unità delle nostre istituzioni, presupposto indispensabile per tenere unita la nostra nazione, che dia piena responsabilità alle comunità, quella nazionale, quelle regionali e locali, e sia basata su una chiara definizione dei ruoli, dei poteri e dei vincoli dei vari livelli istituzionali oltre che sulla garanzia di diritti fondamentali, che devono caratterizzare tutti i livelli di governo dallo Stato alle Regioni sino alle autonomie locali.

Occorre mettere in discussione i modelli di governance locale – regionale, provinciale, comunale – che nel corso degli anni novanta si sono andati configurando, mettendo in atto un'idea caratteristica del centro destra e della Lega Nord, senza una strategia unitaria, guidati da interessi locali non governati da un progetto politico, ma orientati da logiche di potere e di occupazione degli spazi propri della società.

Ora serve portare a compimento un federalismo fiscale che non sia guidato da un'idea di "territorio" come dimensione localistica entro cui blindare le proprie ricchezze e il proprio potere (dal gettito fiscale al credito), entro cui alzare barriere per arginare i flussi della globalizzazione, ma piuttosto come luogo di valorizzazione delle diversità italiane, di ricostruzione di un rapporto di reciproca responsabilità, trasparenza e fiducia tra cittadini e istituzioni, di costruzione di nuovi equilibri sociali ed economici in rapporto a quanto l'Europa del terzo millennio sta faticosamente ricercando.

Non sarà possibile realizzare l'idea semplicistica presentata in campagna elettorale dalla Lega e dal centro destra, in base alla quale, con il decentramento tributario, le ricche regioni del Nord semplicemente si terranno una parte più consistente delle proprie risorse, riducendo, di conseguenza, implicitamente o esplicitamente le ri-

sorse che, attraverso il bilancio dello Stato, passano dal Centro Nord al Centro Sud.

Questo è tecnicamente e politicamente irrealizzabile per il semplice motivo che i cittadini della Calabria, come del resto è previsto dalla Costituzione, hanno diritto a servizi fondamentali nel campo della sanità, della scuola, dell'assistenza paragonabili ai cittadini delle regioni del Nord, anche se la Regione Calabria non è in grado di essere autosufficiente.

Allora diventa fondamentale chiedere che i necessari trasferimenti siano accompagnati da una riduzione degli sprechi e da un aumento della qualità dei servizi, che sono in media al Sud di livello inferiore rispetto il Centro Nord.

Un rafforzamento dei controlli amministrativi e dei meccanismi di responsabilizzazione di politici e amministratori locali.

Una reale trasparenza sui costi e sugli standard di qualità dei servizi rispetto le altre Regioni. L'altra gamba essenziale di un federalismo funzionante è quella della ricostruzione di una seria autonomia tributaria a livello regionale e locale. Sino ad ora l'azione del governo di centro destra, al di là dei proclami, è andata esattamente nella direzione opposta. È stata abolita l'Ici sulla prima casa, la principale imposta comunale; sono state bloccate le addizionali regionali e comunali sull'Irpef e sull'Irap.

È comprensibile che, soprattutto in periodi di crisi economica, il ministro del Tesoro voglia avocare a sé quante più risorse possibili, ma non è possibile pensare che gli enti territoriali siano in grado di svolgere i compiti attribuiti loro dalla Costituzione, se non sono in grado, con sicurezza, di programmare le proprie risorse e non possono agire al margine sulle dimensioni del proprio bilancio attraverso l'utilizzo della leva fiscale. Questi sono i nodi cruciali sulla soluzione dei quali è tempo che si esca dall'ambiguità dei proclami e si inizi a presentare proposte serie su cui aprire il confronto per stabilire con chiarezza quanto costerà il processo federativo all'intera comunità nazionale, quanto complicherà le decisioni o invece le semplificherà, quanto spezzetterà le cose o invece cercherà, pur nelle differenze, di mantenere un sistema unitario di diritti, servizi e prestazioni, chi e come punirà coloro che sbagliano o sgarrano. ■

IL FEDERALISMO FISCALE:

una riforma necessaria ma difficile

di Franco Bassanini *Presidente Astrid e cassa depositi e Prestiti*

L'attuazione della legge delega sul federalismo fiscale è uno dei passaggi cruciali della presente fase politica. È una riforma necessaria, urgente, politicamente e tecnicamente difficile. Ben attuata, può rappresentare un fattore decisivo per la modernizzazione del sistema istituzionale italiano, e può meglio garantire coesione sociale e garanzia dei diritti universali. Mal attuata o inattuata, può essere un fattore di caos e conflittualità nel sistema istituzionale, tale da renderlo difficilmente governabile; e può pregiudicare i livelli di coesione sociale e tutela universale dei diritti fondamentali fino ad oggi conseguiti.

Piaccia o non piaccia, il nostro sistema ha infatti compiuto ormai troppi passi in direzione di un assetto "federale" o "quasi federale", per potere fare a meno di una riforma del sistema fiscale coerente con i principi federali.

Una volta ridistribuiti sul territorio compiti e funzioni (la responsabilità di interventi, prestazioni e servizi) secondo il principio di sussidiarietà, come hanno fatto quasi tutti i grandi paesi dell'Occidente, non si può prescindere da un sistema di finanza pubblica ispirato ai principi di autonomia, responsabilità, trasparenza. In mancanza, sarà (è) difficile mantenere il controllo della finanza pubblica, contenere la pressione fiscale, assicurare un adeguato livello delle prestazioni e dei

servizi pubblici necessari per garantire i diritti universali dei cittadini e un livello adeguato di coesione sociale: tre obiettivi che possono essere variamente armonizzati fra loro, ma che devono essere tutti perseguiti.

Va subito sgombrato il tavolo da argomenti ispirati alla nostalgia del passato. La scelta di un modello federale o quasi federale, nel senso di un sistema istituzionale multilivello basato sui principi di autonomia, sussidiarietà, autogoverno responsabile, è obbligata e irreversibile. È il sistema adottato ormai dalla stragrande maggioranza degli Stati democratici di grandi dimensioni (anche se non sempre è accoppiato alla adozione di una forma di Stato propriamente federale: Francia, Gran Bretagna).

Non si può tornare dunque indietro, allo Stato centralista, inadeguato al governo della complessità propria delle società del duemila: nessun grande Paese democratico lo fa, neppure i Paesi che, come la Francia, dispongono di una forte ed efficiente amministrazione centrale. A maggior ragione ciò è vero per l'Italia, che alle spalle un'esperienza di fallimento del centralismo (o almeno di scarso rendimento del centralismo).

Ma definire obbligata e irreversibile la scelta federale, non significa avere risolto il problema immediatamente successivo: quale Stato federale? Come organizzare e far funzionare bene lo Stato

decentrato (quasi federale)? Finora non abbiamo saputo farlo.

Abbiamo bisogno, infatti, non di un federalismo qualunque, ma di un federalismo ben temperato e ben congegnato. È necessario configurare, organizzare e far funzionare il nostro sistema di governance multilivello in modo che diventi un fattore di crescita, di sviluppo sostenibile, di coesione sociale e di competitività del Paese, e non un fattore di conflittualità politica e sociale, di paralisi decisionale, di complicazione burocratica, di appesantimento dei costi da regolazione, di accresciuta disuguaglianza tra i cittadini delle varie regioni del Paese.

La partita è complessa. I terreni decisivi su cui deve essere giocata sono tre:

a) alcuni limitati ma importanti ritocchi al nuovo titolo V della Costituzione: innanzitutto per distribuire meglio i poteri tra Stato e Regioni, riducendo drasticamente il numero delle materie attribuite alla competenza legislativa concorrente dello Stato e delle Regioni, restituendo alla competenza esclusiva del Parlamento la disciplina dei settori aventi esternalità sicuramente nazionali o interregionali (infrastrutture strategiche, energia, Tlc, tutela e sicurezza del lavoro), introducendo quella clausola di supremazia federale che rappresenta la norma di chiusura di tutti i sistemi federali (dagli Usa alla Germania);

b) alcune riforme costituzionali che del titolo V rappresentano la necessaria integrazione: in primis, l'istituzione del Senato federale, necessaria per assicurare la partecipazione democratica delle comunità territoriali (e/o delle loro istituzioni di autogoverno) alle decisioni nazionali;

c) l'approvazione e la attuazione di due riforme legislative previste espressamente (esigite) dal nuovo titolo V: la Carta delle autonomie, chiamata a rivedere e soprattutto a semplificare l'architettura del sistema istituzionale dei governi territoriali e la ripartizione delle funzioni e dei poteri; e, appunto, il federalismo fiscale, chiamato a rivedere l'assetto della finanza pubblica in modo da assicurare, da una parte, una razionale e equa ripartizione delle risorse, coerente con la nuova distribuzione dei compiti e delle funzioni tra i diversi enti istituzionali, e da vincolare tutti, dall'altra, al rispetto di rigorosi principi di responsabilità e autonomia nella provvista e nell'impiego

delle risorse attribuite.

Secondo autorevoli commentatori, la crisi economico-finanziaria in corso dal 2008 suggerirebbe un rinvio di qualche anno della attuazione del federalismo fiscale. Essa lascia, infatti, in eredità una consistente crescita del debito pubblico e del deficit di bilancio, in Italia come negli altri Paesi europei (e negli Usa) e un arresto, anzi una temporanea riduzione del prodotto interno lordo. Per fronteggiare questa nuova crisi fiscale dello Stato, tutti i Paesi europei hanno dovuto varare impegnative manovre di aggiustamento dei conti pubblici, innanzitutto basate su duri interventi di riduzione della spesa, non solo delle amministrazioni nazionali centrali, ma anche delle amministrazioni territoriali. Essi devono peraltro fronteggiare il rischio di un prolungato rallentamento della crescita, se non di una stagnazione delle loro economie, che renderebbe ancora più arduo raggiungere gli obiettivi di consolidamento finanziario (incidendo sul denominatore dei parametri di Maastricht – il Pil – e sull'entità del gettito fiscale).

Non vi sarebbe dunque oggi spazio per una riforma che – secondo l'opinione corrente – comporterebbe, almeno in una prima fase, un incremento della spesa pubblica.

Io penso che sia vero il contrario. L'indispensabile concorso delle istituzioni territoriali alla difficile operazione di aggiustamento dei conti pubblici e insieme di sostegno alla crescita non potrà essere ottenuto se continueranno a mancare due condizioni essenziali, che una rigorosa attuazione del federalismo fiscale potrà e dovrà assicurare:

a) una razionale e equa ripartizione delle risorse che dia a ciascuna istituzione (nazionale, regionale o locale) una quota di risorse obiettivamente parametrata ai compiti, ai servizi e alle prestazioni che ad essa compete erogare;

b) un meccanismo di rigorosa responsabilizzazione di ogni amministrazione (nazionale, regionale e locale) quanto alla provvista e all'impiego delle risorse ad essa spettanti.

Si tratta – in altri termini – di mettere fine a quei meccanismi che hanno reso fino ad ora precaria la collaborazione fra Stato, Regioni ed enti locali nel controllo della spesa pubblica e della sua qualità ed efficacia (nonostante qualche buon ri-

sultato registrato nella applicazione del Patto di stabilità interna, a prezzo tuttavia di notevoli distorsioni nella allocazione delle risorse disponibili, di una consistente riduzione del livello qualitativo di alcuni servizi essenziali nelle aree più deboli del Paese e di un rallentamento degli investimenti pubblici locali in settori strategici). Mi riferisco alla creazione di debito sommerso o di deficit fuori bilancio, alla copertura di spese a pié di lista, ai ritardi fuori misura nei pagamenti delle pubbliche amministrazioni per forniture ed opere pubbliche. E, sul versante della cultura delle PP.AA., al persistere di rivendicazioni vittimistiche, di logiche assistenzialistiche, di sprechi e spese improduttive.

I due pilastri normativi della riforma sono costituiti dall'articolo 119 della Costituzione, che stabilisce i principi generali del federalismo fiscale, e dalla legge delega 5 maggio 2009, n. 42, che ne disciplina l'attuazione.

Due dati vanno subito sottolineati. La legge delega (a differenza di gran parte dei progetti e disegni di legge che l'avevano preceduta, sia sul versante del centrodestra che del centrosinistra) è sostanzialmente coerente con i principi costituzionali. E l'articolo 119 è tra le disposizioni costituzionali non controverse: nel decennio trascorso dalla sua approvazione, non ha fatto oggetto di significative proposte di revisione né da destra, né da sinistra; la sua paternità è del resto rivendicata tanto da Giulio Tremonti quanto da Michele Salvati: dunque è una disposizione bipartisan, come dovrebbero essere tutte le norme costituzionali!

Entrambi i dati sono rilevanti: le riforme costituzionali infatti sono costruite sulla sabbia; prima o poi vengono impugnate e la Corte costituzionale le smonta. Quanto alle disposizioni costituzionali, la vicenda del titolo V, e in specie dell'articolo 117, dimostra quanto sia ardua l'attuazione di disposizioni costituzionali non condivise e dunque in balia di cambi di maggioranza o di maggioranze poco convinte e/o poco coese! L'articolo 119 declina i principi fondamentali del federalismo fiscale – autonomia, responsabilità, coordinamento, coesione e solidarietà – in poche disposizioni generali cogenti, anche a rischio di qualche eccesso di rigidità. Queste disposizioni impongono, in sintesi:

a) di garantire a tutti gli enti territoriali, indipendentemente dalla capacità fiscale dei loro abitanti e territori, una provvista di risorse sufficiente al finanziamento «integrale» delle funzioni loro attribuite;

b) di garantire agli enti dotati di maggiore capacità fiscale una provvista interamente autonoma e non derivata (e dunque formata per il 100% dai proventi dei tributi propri o delle partecipazioni al gettito di tributi erariali riferibili al loro territorio);

c) di garantire a tutte le istituzioni territoriali autonomia di spesa, escludendo vincoli di destinazione su tutte le risorse ordinarie (non solo quelle provenienti da tributi propri e partecipazioni, ma anche quelle provenienti da trasferimenti dal fondo perequativo);

d) di consentire agli enti territoriali il ricorso all'indebitamento solo per il finanziamento di spese di investimento, vietandolo per la copertura di spese correnti e comunque escludendo ogni garanzia dello Stato sui prestiti da essi contratti;

e) di provvedere al perseguimento di obiettivi straordinari di sviluppo, coesione e riequilibrio strutturale, e comunque al finanziamento di interventi straordinari correlati alle medesime finalità, mediante risorse statali aggiuntive e mediante interventi speciali a carico del bilancio dello Stato, destinati a determinati Enti territoriali (e non alla loro generalità);

f) di affidare ad un fondo perequativo la garanzia delle pari opportunità fra i territori nel finanziamento degli interventi ordinari e della gestione corrente dei servizi ai cittadini, anche in ordine alla copertura dei maggiori oneri derivanti dalla decisione – riservata al legislatore nazionale – di elevare i «livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» (art. 117, secondo comma, lett. m, della Costituzione). Va da sé che il finanziamento di interventi straordinari, anche quando appaia necessario per garantire i livelli essenziali delle prestazioni attraverso, per esempio, il finanziamento di investimenti in impianti e infrastrutture nelle aree sottodotate, può essere assistito dai necessari vincoli di destinazione.

Il secondo, il terzo e il quarto principio (or ora ricordati sub *b*, *c* e *d*) valorizzano l'autonomia, l'au-

togoverno, la responsabilità, la trasparenza delle scelte, e la competizione tra enti territoriali che sono proprie di qualunque sistema federale. Il primo, il quinto e il sesto principio (sub *a*, *e* e *f*) assicurano la coesione sociale, l'uguaglianza sostanziale tra i cittadini nell'esercizio dei diritti costituzionali e

nell'accesso ai servizi essenziali, il riequilibrio delle dotazioni infrastrutturali, in coerenza con il modello di federalismo cooperativo e solidale, che ispira la riforma del Titolo V della seconda parte della Costituzione. Sono direttamente correlati, dunque, ai principi affermati dagli articoli 2, 3 e 5 della Costituzione. Insieme ai tre principi poco fa menzionati, sono inoltre correlati al principio di sussidiarietà, di cui costituiscono la necessaria base materiale (finanziaria).

È appena il caso di ricordare che la scelta della variante cooperativa e solidale del federalismo emerge non solo dall'art. 119 della Costituzione, ma anche da altre rilevanti disposizioni costituzionali (come le lettere e ed m del secondo comma dell'articolo 117 e il secondo comma dell'articolo 120): essa appare coerente con i principi fondamentali del nostro sistema costituzionale (articoli 2 e 3 della Carta del 1947); adeguata ad un Paese ancora solcato da profonde differenziazioni nei livelli di reddito e nelle dotazioni di infrastrutture e servizi; e risponde alla convinzione che tanto più la competizione è accettabile e sostenibile e tanto più produce il risultato di stimolare comportamenti innovativi e virtuosi, quanto più essa si svolge ad armi pari, garantendo ai competitori pari opportunità e uguali punti di partenza.

In base all'art. 119, Regioni ed enti locali devono dunque avere risorse sufficienti al finanziamento *integrale* delle funzioni (dunque delle prestazioni e servizi) loro attribuite. Ma le devono avere sotto forma di tributi propri e di partecipazioni al gettito di tributi erariali (integrate da quote del fondo perequativo per i territori con

In base all'art. 119, Regioni ed enti locali devono dunque avere risorse sufficienti al finanziamento *integrale* delle funzioni (dunque delle prestazioni e servizi) loro attribuite

minore capacità fiscale). Dunque non più "a piè di lista"; ma attivando un rigoroso "circuitto della responsabilità" tra prelievo e spesa: quello che impone e consente agli amministratori locali di sottoporre ai loro cittadini chiare e responsabili scelte alternative nelle allocazione delle risorse e

nella definizione della quantità e qualità dei servizi da erogare.

In termini molto semplificati gli amministratori saranno dunque costretti e legittimati a proporre limpidamente ai loro cittadini le tre opzioni così sommariamente riassumibili: 1) "*volete più servizi? Dovete pagare più tasse e/o tariffe più alte per l'erogazione del servizio*"; 2) "*volete pagare meno tasse o pagare tariffe più basse? Dovete accettare una riduzione della quantità o della qualità dei servizi*"; 3) "*volete avere migliori servizi senza aumentare imposte e tariffe, o volete una riduzione della pressione fiscale senza ridurre la qualità e la quantità dei servizi? Lo si può fare solo con drastiche misure per eliminare gli sprechi, ridurre i costi della politica e migliorare l'efficienza della spesa e la produttività delle amministrazioni, per le quali c'è bisogno di un forte sostegno dell'opinione pubblica e delle parti sociali: siete disposti ad assicurarlo?...*"

C'è un unico modo per dare attuazione ai ricordati principi costituzionali, rispettando nel contempo i vincoli costituzionali (l'articolo 81 della Costituzione) ed europei (il Patto di stabilità e crescita), e senza aumentare spesa e pressione fiscale. È distribuire le risorse (tributi propri, partecipazioni, fondo perequativo), partendo dalla definizione di livelli standard di prestazione o servizio *ragionevoli* e da costi standard *virtuosi* per ciascuna funzione (prestazione o servizio).

È quanto prevede la legge delega, sia pure con qualche incertezza e qualche contraddizione, che in altra sede ho rilevato. I livelli standard coincideranno con i "livelli essenziali delle prestazioni", dove la legge li prevede; se no, saranno stimati tenendo conto dei bisogni *ma anche delle risorse di-*

sponibili. I costi standard saranno stimati *sulla base delle esperienze delle amministrazioni più efficienti*. Il gettito potenziale dei tributi e delle partecipazioni sarà stimato *al netto di livelli di evasione superiori alla media* dei territori virtuosi.

Ne risulterà così un sistema equo, che non premierà i più ricchi né penalizzerà i più poveri; ma premierà i più efficienti nella gestione dei servizi e nel recupero della evasione fiscale, innescando una competizione virtuosa. Come ogni competizione virtuosa, tutti avranno in partenza pari opportunità: non c'è infatti competizione fra chi corre con una "Ferrari" da Formula Uno, chi corre in bicicletta e chi a piedi! Come in ogni competizione virtuosa, chi saprà meglio sfruttare le risorse che gli sono date otterrà la vittoria, senza possibilità di sconti, deroghe, e aggiustamenti "politici".

Non si possono sottovalutare tuttavia le difficoltà tecniche e politiche che la riforma incontrerà. Occorre innanzitutto disporre di una serie impressionante di dati sui livelli e sui costi delle prestazioni e dei servizi, e sull'incidenza dei fattori che li possono oggettivamente, e dunque giustificatamente, differenziare da territorio a territorio. Sul versante della provvista delle risorse, altrettanto necessario è disporre di dati adeguati sui gettiti dei vari tributi, sulla loro disaggregazione territoriale, e sul tasso di evasione, parimenti disaggregato per territorio, al fine di valutare la capacità fiscale di ogni territorio e l'entità dei trasferimenti compensativi a carico del Fondo perequativo.

Occorrerà, in secondo luogo, compiere scelte rigorose sul dimensionamento dei livelli quantitativi e qualitativi delle prestazioni e dei servizi da assumere come parametri per la valutazione dei fabbisogni standard, nonché sui livelli dei costi standard "efficienti" o "virtuosi". Le condizioni di stress fiscale determinate dalla crisi economico-finanziaria renderanno queste scelte, di per sé tecnicamente complesse, anche politicamente molto difficili.

La legge delega le affida opportunamente a una complessa procedura di concertazione interistituzionale fra Governo, Parlamento, Regioni ed enti locali. Da una parte, si tratta di una scelta del tutto coerente con l'attuale disegno costituzionale. Dall'altro, renderà indubbiamente ancor

più complessa una operazione già di per sé straordinariamente difficile.

Vi sono nel testo della delega incertezze e lacune che possono ulteriormente complicare la difficoltà dell'impresa. Ne sottolineo quattro. Le prime due rappresentano criticità difficilmente superabili, le ultime due possono essere abbastanza agevolmente risolte, come si spiega di seguito.

a) A rigore, l'operazione di analisi delle prestazioni e dei servizi, di valutazione dei livelli delle prestazioni e di determinazione dei costi standard avrebbe dovuto essere prevista anche per le funzioni, le prestazioni e i servizi attribuiti alle amministrazioni dello Stato. Infatti, trattandosi essenzialmente di una operazione di razionale ripartizione di risorse predeterminate (stante l'obbligo di invarianza della spesa pubblica), i fabbisogni standard delle amministrazioni dello Stato dovrebbero essere considerati con la stessa oggettiva razionalità, a partire da quelli tecnicamente incompressibili (come il servizio del debito pubblico) fino ad arrivare a quelli più facilmente rimodulabili. La cosa non è stata e non è prevista: se ne intuiscono le ragioni; ma non di meno ne nasce un'asimmetria, che potrebbe dare adito a qualche ulteriore difficoltà politica, soprattutto in presenza della necessità di ridurre, non di espandere il livello storico di spesa corrente.

b) È rimasta nel testo una (incostituzionale) segmentazione del finanziamento a seconda della natura delle "funzioni assegnate". La questione non ha un gran rilievo quantitativo. Le funzioni per cui è prevista una perequazione parziale valgono meno di 2 punti di Pil. La perequazione integrale richiederebbe poco più di 0,5 punti di Pil. Ma si tratta delle risorse destinate, per lo più, agli investimenti (produttivi e infrastrutturali) necessari per superare nel tempo le condizioni di "minore capacità fiscale". La perequazione parziale rischia di legittimare il perdurare di richieste di assistenzialismo.

c) È diffusa la tendenza a considerare l'imposta sui redditi delle persone fisiche come il cuore del sistema di partecipazione e perequazione. È una tendenza pericolosa. Si tratta, infatti, di un tributo che cresce 1,5 volte la crescita del Pil; dunque, se si vuole contenere la dinamica complessiva della spesa pubblica (e ridurre la pressione

fiscale) occorrerebbe ogni anno rinegoziare la misura della compartecipazione: sarebbero cancellate autonomia e responsabilità. Meglio scegliere altri tributi.

d) Occorre rinforzare il sistema di “contabilità della Repubblica”, introdotto dalla recente riforma del bilancio e della contabilità dello Stato, associando effettivamente regioni ed enti locali nel governo della finanza pubblica, a partire dalla definizione del suo quadro di riferimento (il Dpef), in modo da superare la logica della negoziazione tra un sistema delle autonomie che “chiede” risorse e un Governo centrale che “risponde”. Al Parlamento, riformato con l’istituzione del Senato federale, va affidato effettivamente il ruolo di decisore ultimo e di garante degli interessi unitari della comunità nazionale, in caso di mancata intesa.

Non possono essere poi sottovalutate le difficoltà che discendono dagli squilibri esistenti fra i diversi territori del paese, accentuate dal fatto che l’operazione di riequilibrio e razionale ripartizione delle risorse e delle dotazioni infrastrutturali che la riforma dovrà attuare si realizza in un momento nel quale la crisi economico-finanziaria e la conseguente necessità di rigorose politiche di bilancio e di severi aggiustamenti dei conti pubblici impedisce di mettere in campo risorse aggiuntive.

L’attuazione del federalismo fiscale può rappresentare una sciagura per il Mezzogiorno, ma anche una opportunità per risolvere molti dei suoi problemi. Per la prima volta le Regioni meridionali verranno a disporre di pari opportunità nella ripartizione delle risorse e di pari autonomia nell’autogestione delle risorse stesse.

Ben interpretato e ben applicato, il federalismo fiscale costituisce quindi la condizione e la premessa per liberarsi di alcuni handicap culturali e politici diffusi nel Mezzogiorno: in primis, l’assistenzialismo, il vittimismo, il ricorso a piè di lista a contributi e finanziamenti statali.

Ma il federalismo fiscale rappresenta per il Mezzogiorno anche una sfida molto impegnativa e rischiosa. Se non saprà ridurre drasticamente sprechi e clientelismo, e migliorare rapidamente la professionalità e l’efficienza delle sue amministrazioni pubbliche, la sfida sarebbe perduta e non ci sarebbe possibilità di rivincita.

Non solo per il Mezzogiorno, vi è una evidente connessione fra l’attuazione del federalismo fiscale e l’incompiuta modernizzazione del nostro sistema di amministrazioni pubbliche.

La competizione virtuosa innescata dal federalismo fiscale – come ho notato – si gioca sul terreno della efficienza nell’impiego delle risorse, nella gestione dei servizi e nella lotta all’evasione fiscale. Ogni istituzione territoriale dovrà affrontare uno straordinario impegno per la razionalizzazione e l’efficientamento delle sue strutture. Il benchmarking territoriale metterà a nudo impietosamente ritardi e inefficienze.

La sfida della modernizzazione e dell’efficienza riguarda anche le amministrazioni centrali: da un lato perché dovranno fornire un adeguato supporto tecnico e conoscitivo alla progettazione e attuazione dei decreti legislativi previsti dalla legge delega sul federalismo fiscale; dall’altro perché dovranno fornire assistenza tecnica e collaborazione alle amministrazioni regionali e locali nella implementazione della riforma; ma anche perché dovranno assicurare l’indispensabile attività di coordinamento, di monitoraggio e, eventualmente, di intervento sostitutivo di fronte ad eventuali defaillance delle amministrazioni regionali e locali che mettano a repentaglio gli interessi nazionali e i diritti costituzionali nei casi individuati dall’articolo 120 della Costituzione.

L’attuazione del federalismo fiscale abbisogna di un’amministrazione riformata e moderna, di elevata qualità tecnica e professionale, quale quella delineata dalle riforme amministrative degli anni novanta rimaste in parte inattuata. Come altrove ho cercato di dimostrare, esse sono state caratterizzate da una sostanziale continuità di principi ispiratori (a partire dalla semplificazione e razionalizzazione delle architetture organizzative, dalla introduzione di meccanismi di benchmarking e valutazione delle performance, e dalla autonomia e responsabilizzazione dei dirigenti) ma da una forte difficoltà a superare resistenze e ritardi nella fase di realizzazione. Il processo di modernizzazione è così ben lungi dall’aver raggiunto i risultati progettati e soprattutto ha proceduto a “pelle di leopardo”. Di queste resistenze e di questi ritardi rischia ora di pagare un prezzo pesante la attuazione del federalismo fiscale. ■

UNA SCOMMESSA PER IL PAESE

nel suo insieme

di Antonio Misiani *Deputato PD e membro della Commissione bicamerale per il federalismo fiscale*

Il federalismo fiscale serve all'Italia. Serve ad un Paese che, sotto il profilo istituzionale, è rimasto in mezzo al guado. Modificata la Costituzione in senso federalista nel 2001 (con la riforma del Titolo V), poco o nulla è cambiato nel rapporto tra Stato centrale e istituzioni locali. Serve ad un Paese che dal punto di vista dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali in questi anni ha fatto passi indietro rispetto a quanto scritto nel nuovo articolo 119 della Costituzione, come hanno evidenziato con forza le centinaia di sindaci lombardi che l'8 aprile hanno protestato in piazza a Milano. Comuni, Province e Regioni gestiscono da tempo una buona parte della spesa pubblica (nel 2008 il 32 per cento della spesa corrente al netto degli interessi e il 62 per cento di quella per investimenti). Il problema è che lo fanno secondo meccanismi inadeguati e spesso poco razionali, come dimostrano – per fare un solo esempio - gli squilibri quantitativi e qualitativi nella spesa sanitaria delle Regioni. Accentuati squilibri territoriali, meccanismi perequativi opachi, larghe sacche di spreco e irresponsabilità, vincoli tanto soffocanti quanto fuori bersaglio: sono questi i problemi più gravi all'ordine del giorno.

L'attuazione dei principi dell'articolo 119 della Costituzione – autonomia di entrata e di spesa, solidarietà, responsabilità – è la condizione indispensabile per restituire razionalità al sistema, ma il compito è di grande complessità. La legge 42 del 2009 – la legge delega sul federalismo fiscale – delinea principi di riforma in buona parte

condivisibili: l'ampliamento dell'autonomia tributaria degli enti territoriali, l'introduzione di un sistema perequativo esplicito e trasparente (integrale per le spese essenziali/fondamentali, e parziale per le altre), la previsione di meccanismi responsabilizzanti più stringenti incardinando il sistema sui costi standard e sulla convergenza verso i livelli essenziali delle prestazioni. A regime, il federalismo fiscale dovrebbe correlare più strettamente le decisioni di spesa con la responsabilità del reperimento dei finanziamenti, baricentrando il sistema non sulla spesa storica (che cristallizza gli sprechi) ma su livelli standard di efficienza, efficacia ed economicità nell'erogazione dei servizi.

Per quanto riguarda le Regioni, il nuovo ordinamento finanziario classifica le spese in:

- a)** spese essenziali (o spese LEP), connesse alle «prestazioni concernenti i diritti civili e sociali» di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera *m*) della Costituzione, quelle cioè i cui «livelli essenziali» devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (sono il 77 per cento delle spese totali delle regioni ordinarie);
- b)** le spese non essenziali (o spese non LEP);
- c)** le spese per il trasporto pubblico locale, a metà strada tra le spese LEP e non LEP.

Vi è anche una quarta categoria di spese – quelle straordinarie o speciali – che possono riguardare tutte le funzioni ma che sono finanziate da contributi speciali dello Stato e dalla UE.

Il livello delle entrate da assegnare alle Regioni è determinato dal fabbisogno necessario a coprire

‘integralmente’ l’esercizio ordinario delle funzioni:

a) quello necessario a finanziare le spese essenziali è predeterminato sulla base di “costi standard” fissati dalla legge dello Stato;

b) le altre funzioni sono finanziate in ciascuna Regione dal gettito dell’aliquota media di equilibrio dell’addizionale regionale Irpef, fissata ad un valore sufficiente a pareggiare l’importo dei trasferimenti soppressi.

Le entrate destinate al finanziamento dei LEP sono costituite dal gettito, ad aliquota ed a base imponibile uniformi, derivante dai tributi propri derivati delle regioni (vale a dire i tributi istituiti da legge statale il cui gettito è attribuito alle Regioni), cui si aggiungono l’addizionale regionale all’Irpef e la compartecipazione all’Iva. Le aliquote sono fissate al livello minimo necessario per finanziare il fabbisogno occorrente per la prestazione dei servizi essenziali in almeno una regione. Nelle altre Regioni ove il gettito è insufficiente alla copertura integrale del fabbisogno concorre la quota del Fondo perequativo.

Le entrate destinate al finanziamento delle altre funzioni sono finanziate attraverso l’addizionale regionale all’Irpef, con aliquota uguale per tutte, stabilita con riferimento al totale della spesa per il complesso delle Regioni, in modo che questo sia ‘coperto’ dal totale dei gettiti. Nessuna perequazione è data per le Regioni in cui il gettito

pro-capite dell’addizionale è superiore o uguale a quello medio nazionale; per le altre Regioni la perequazione è data sul parametro della capacità fiscale (gettito pro-capite) e non su quello della spesa.

La perequazione è così organizzata:

a) per la parte destinata alla perequazione delle entrate che finanziano i LEP il fondo è costituito da una quota dell’Iva e consente di finanziare integralmente in ciascuna Regione il fabbisogno determinato secondo i costi standard;

b) per la parte destinata al finanziamento delle altre funzioni il fondo è costituito da una quota del gettito dell’addizionale regionale all’Irpef e assume come parametro la capacità fiscale pro-capite. Nessuna perequazione è data alle Regioni in cui il gettito pro-capite supera quello medio del complesso delle Regioni ordinarie; per le altre regioni il gettito pro-capite è integrato da una quota del fondo perequativo determinata in modo da «ridurre, ma non annullare» le differenze di capacità fiscale esistenti tra le Regioni.

Il passaggio dal finanziamento della spesa storica al finanziamento dei fabbisogni è programmato nell’arco di cinque anni, in modo graduale e progressivo.

Per le Regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e Bolzano la legge delega introduce un principio di esclusività, o di riserva di disciplina, inteso a delimitare l’efficacia delle disposizioni del testo e ad integrarne i principi, così da adattare il procedimento di attuazione del federalismo fiscale in quegli ordinamenti. Questa è una delle parti meno convincenti della legge 42, poiché non raggiunge l’obiettivo di superare le condizioni finanziarie di favore di cui godono le Regioni speciali e le province autonome.

Per quanto riguarda gli enti locali, il nuovo ordinamento finanziario affida alla legge statale l’individuazione dei tributi propri dei Comuni, delle Province e delle città metropolitane. Anche la Regione può istituire nuovi tributi comunali, provinciali e delle città metropolitane, specificando gli ambiti di autonomia riconosciuti agli enti locali. La legge statale può inoltre sostituire o trasformare tributi già esistenti, ovvero attribuire a Comuni e Province tributi o parti di



tributi già statali. È prevista peraltro la possibilità, per gli enti locali, di modificare le aliquote dei tributi loro attribuiti dalle leggi, entro i limiti da queste fissati e di introdurre agevolazioni. Per i Comuni e le Province sono previsti anche “tributi di scopo”, legati a particolari finalità.

Il livello delle entrate da assegnare agli enti locali dipende dall'entità e dalla tipologia di spesa che esse sono destinate a finanziare:

- a)** “spese fondamentali”, riconducibili all'esercizio delle funzioni “fondamentali”, previste dall'art. 117, secondo comma, lettera *p*), della Costituzione, la cui individuazione è rimessa alla legislazione statale (sono circa l'80 per cento del totale);
- b)** “spese non fondamentali”, riconducibili alle “altre funzioni”, diverse da quelle fondamentali;
- c)** spese che, prescindendo dal tipo di funzione, risultano finanziate con contributi nazionali speciali, finanziamenti dalla UE e cofinanziamenti nazionali.

La garanzia del finanziamento integrale è prevista per le spese fondamentali. La legge 42 dispone il graduale superamento del criterio della spesa storica in favore del “fabbisogno *standard*” per il finanziamento delle funzioni fondamentali, e la “perequazione della capacità fiscale”, per il finanziamento delle altre funzioni.

Il finanziamento integrale delle funzioni fondamentali è assicurato, in via prioritaria, dai tributi propri, dalle compartecipazioni al gettito di tributi erariali e regionali e dalle addizionali a tributi erariali e regionali: per i Comuni si fa riferimento al gettito della compartecipazione all'Iva, alla compartecipazione all'Irpef e alla imposizione immobiliare, con esclusione dell'abitazione principale; per le Province, al gettito di tributi relativi al trasporto su gomma e alla compartecipazione a un solo tributo erariale. È rimessa, invece, alla facoltà delle città metropolitane la scelta circa l'applicazione dei tributi in

relazione al finanziamento delle spese fondamentali.

Il finanziamento integrale è garantito, inoltre, dalla perequazione. Si prevede l'istituzione di due fondi perequativi, uno a favore dei Comuni, l'altro a favore delle Province e delle città metropolitane, iscritti nel bilancio delle singole

regioni ed alimentati attraverso un apposito fondo perequativo dello Stato. La dimensione del fondo perequativo è determinata, per ciascuna tipologia di ente, in misura pari alla differenza tra il totale dei fabbisogni *standard* per le funzioni fondamentali e il totale delle entrate standardizzate spettanti ai Comuni e alle Province (cioè le entrate derivanti dai tributi propri valutati ad aliquota *standard*).

Il riparto tra gli enti delle risorse perequative destinate al finanziamento delle funzioni fondamentali è effettuato in base a un indicatore di fabbisogno finanziario per il finanziamento della spesa corrente e a un indicatore di fabbisogno di infrastrutture,

per il finanziamento della spesa in conto capitale. La legge prevede la possibilità per le Regioni di intervenire in sede di riparto delle risorse perequative tra gli enti locali del proprio territorio, attribuendo ad esse la facoltà di procedere ad una diversa valutazione dei parametri di fabbisogno (finanziario e di infrastrutture), qualora vi sia intesa al riguardo con gli enti locali medesimi.

Per il finanziamento delle spese relative alle funzioni “non fondamentali”, per le quali non è stabilito il finanziamento integrale, il provvedimento né prevede il finanziamento con i tributi propri, con le compartecipazioni al gettito di tributi e con le risorse provenienti dal fondo perequativo.

L'intervento del fondo perequativo, per le spese non fondamentali, è basato soltanto sulla capacità fiscale per abitante ed è espressamente diretto a ridurre le differenze tra le capacità fiscali dei singoli enti.



L'attuazione del nuovo sistema di finanziamento delle spese degli enti locali determinerà la soppressione dei trasferimenti statali e regionali attualmente diretti al finanziamento degli enti locali. Dalla soppressione sono esclusi soltanto gli stanziamenti destinati alla costituzione dei fondi perequativi e quelli ancora in essere sulle rate di ammortamento dei mutui contratti dagli enti locali.

Il tema del coordinamento dei diversi attori istituzionali dotati di autonomia finanziaria, affidato ad un'apposita Conferenza permanente, è centrale nel federalismo fiscale. La legge 42 ribadisce, in primo luogo, il concorso di tutti i livelli di governo al conseguimento degli obiettivi derivanti dall'applicazione del Patto di stabilità e crescita europeo.

Rispetto alla situazione attuale la legge delega affianca a meccanismi di monitoraggio e controllo della spesa e dei saldi degli enti territoriali anche nuovi meccanismi di carattere premiale ovvero sanzionatorio, volti a garantire sia il rispetto degli equilibri di bilancio, sia l'adeguatezza dei livelli, dei costi e della qualità dei servizi pubblici resi da Regioni ed enti locali. Nuove norme di "coordinamento dinamico della finanza pubblica" dovranno realizzare l'obiettivo della convergenza dei costi e dei fabbisogni standard dei vari livelli di governo, nonché delineare un percorso di convergenza degli obiettivi di servizio ai LEP e alle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane (è il cosiddetto "Patto di convergenza").

La legge 42 prevede un sistema premiante per gli enti che assicurino una più elevata qualità dei servizi associata ad un livello di pressione fiscale inferiore alla media a parità di servizi offerti, mentre sanzioni sono destinate ad attivarsi per gli enti meno virtuosi. Sanzioni automatiche sono inoltre previste a carico degli organi di governo e amministrativi nel caso di mancato rispetto degli equilibri e degli obiettivi economico-finanziari assegnati, fino all'ineleggibilità per gli amministratori degli enti locali per i quali sia stato dichiarato lo stato di dissesto finanziario.

Qualora uno o più enti non raggiungano gli obiettivi loro assegnati, la legge prevede l'attivazione, da parte dello Stato di un "Piano per il

conseguimento degli obiettivi di convergenza". Qualora gli scostamenti dal Patto di convergenza abbiano carattere permanente e sistematico, il Governo è chiamato, infine, ad adottare misure sanzionatorie e, nei casi più gravi, ad esercitare il potere sostitutivo di cui all'articolo 120 della Costituzione.

Questo è, a grandi linee, il disegno complessivo della legge 42. Potenzialmente, è una delle riforme più ambiziose di sempre. In realtà, non mancano le incognite.

La prima incognita ha a che fare con il percorso di attuazione della legge 42. Il federalismo fiscale apre un processo di cambiamento che investe un numero enorme di enti: 8.101 Comuni, 110 Province e 20 Regioni. Molti di questi enti con il federalismo fiscale dovrebbero avere più risorse a disposizione e una maggiore autonomia di spesa. Molti altri, invece, dovrebbero subire una riduzione delle proprie entrate: sono gli enti meno virtuosi e più inefficienti. Nel Paese dei veti incrociati, non sarà semplice portare a termine una riforma di così ampia portata. I tempi gradualisti previsti dalla legge (due anni per l'approvazione dei decreti delegati e cinque anni per l'andata a regime) potrebbero perciò dilatarsi eccessivamente, compromettendo l'attuazione effettiva della riforma.

La seconda incognita riguarda i Livelli Essenziali delle Prestazioni (i LEP) e i costi standard. Dietro questi tecnicismi, vi è un'idea di società. La fissazione dell'asticella dei LEP in combinazione con i costi standard determinerà la quantità di servizi essenziali (dall'assistenza alla sanità fino alla scuola) e fondamentali finanziabile integralmente a livello regionale e locale. Un livello troppo basso comporterebbe un parziale smantellamento dello stato sociale: una perdita secca per i cittadini italiani. Un livello eccessivamente ambizioso si scontrerebbe con i vincoli di finanza pubblica di un Paese che sta uscendo dalla crisi con un debito pubblico vicino al 120 per cento del Pil. Sarebbe un guaio se il dibattito su temi così importanti rimanesse confinato nelle sedi tecniche o nelle commissioni parlamentari: il federalismo fiscale è una scommessa per il Paese nel suo insieme. E tutti, parti sociali comprese, devono essere protagonisti nel suo percorso di attuazione. ■

UNA RIFORMA FISCALE

per conciliare equità, crescita e sviluppo

di Agostino Megale *Segretario confederale Cgil nazionale*

La crisi globale, prima finanziaria e poi economica, è esplosa contaminando tutti i mercati principalmente a causa dell'allargamento delle disuguaglianze economiche e sociali, tra paesi e all'interno degli stessi paesi. Disuguaglianze tra redditi, tra lavoratori, tra lavori, tra persone. In Italia, alla base di queste disuguaglianze c'è la progressiva compressione della quota del reddito nazionale distribuita al lavoro, -3,5 punti percentuali dal 1980 al 2008, a fronte di una crescita esponenziale di quella dei profitti e delle rendite, di circa dieci punti, cui non ha corrisposto però un congruo livello di investimenti. Un'alleanza tra profitti e rendite, dunque, a scapito del lavoro. Naturalmente tale compressione del reddito da lavoro ha una radice che affonda prima di tutto nella bassa crescita della produttività e, di conseguenza, nella ancor più bassa crescita salariale. Nel nostro paese, il peso del risanamento dei conti pubblici e della ristrutturazione del sistema produttivo – quando avvenuta – sono stati quasi esclusivamente a carico di lavoratori dipendenti e pensionati, generando la ormai nota e mai risolta “questione salariale”, a cui si è accompagnato, negli ultimi anni, un processo di dequalificazione dell'occupazione che coinvolge soprattutto le nuove generazioni.

Nonostante la buona contrattazione collettiva negli ultimi quindici anni, le retribuzioni lorde, pur mantenendo il potere d'acquisto sono cresciute poco, così i salari netti sono praticamente rimasti fermi. I pochi guadagni di produttività sono stati assorbiti dal sistema fiscale e, con-

temporaneamente, la mancata restituzione del fiscal drag ha eroso i redditi delle famiglie di lavoratori e pensionati. La contrattazione da sola non basta, soprattutto in un paese come il nostro, nel quale la pressione fiscale sul lavoro è cresciuta del 5,5% negli ultimi dieci anni. L'Italia è caratterizzata da un impareggiabile tasso di evasione fiscale, che rappresenta praticamente una tassa in più per tutti i contribuenti onesti: 110 miliardi ogni anno, pari a circa 3.000 euro per ogni lavoratore, pensionato, autonomo, imprenditore, che paga regolarmente le tasse.

Le stesse retribuzioni, pur non trovando mai risoluzione alla questione salariale maturata negli anni Duemila, con l'inflazione registrata dall'Istat nel 2009 allo 0,8%, contano una crescita media, secondo le previsioni Ires-Cgil, esattamente pari allo 0,8%: quindi, crescita reale uguale a zero. Tale dinamica – anche qui – risulta il frutto di una crescita media ponderata, in cui la variazione nominale delle retribuzioni di fatto dei lavoratori non coinvolti dalla cassa integrazione nel 2009 è, invece, pari al 2%. Escludendo la pubblica amministrazione, le retribuzioni lorde di fatto sono cresciute nel 2009 dell'1,7%, ma se consideriamo anche l'insieme dei lavoratori in cassa integrazione la variazione media dei salari del settore privato è pari a -0,1%. In termini di potere d'acquisto, dunque, le prime acquistano 0,9 punti (mediamente 237 euro annui), le seconde perdono 0,9 punti.

L'analisi non può prescindere, inoltre, da un altro indicatore di criticità che contraddistingue il nostro paese e che riguarda l'andamento della

pressione fiscale dal 1980 a oggi, 2009 compreso, in particolare sui lavoratori dipendenti e sui pensionati. Le elaborazioni Ires-Cgil ci dicono che nei trenta anni considerati si è prodotto un incremento della pressione fiscale pari a circa 12,5 punti percentuali. Entrando nel dettaglio dei dati si scopre, tuttavia, che tale aumento, realizzatosi per la maggior parte tra gli anni ottanta e i primi anni novanta, ha interessato solo la pressione tributaria (variata dal 17,8% del 1980 al 30,1% del 2009) e non la pressione contributiva (stabile intorno al 18% in tutto il periodo considerato) e che, quindi, l'incremento della tassazione ha riguardato in modo esclusivo i lavoratori dipendenti. Per esemplificare, consideriamo che se ogni lavoratore dipendente pagasse oggi in base alla stessa aliquota implicita del 1980 avrebbe in busta paga 3.285 euro in più, pari a circa 274 euro mensili. Tale differenza, se cumulata nei 29 anni considerati, produce una perdita complessiva di reddito disponibile di 52.680 euro. A ciò si aggiunge che, secondo i dati del MEF, dal 2000 al 2009 le entrate tributarie, in termini reali (deflazionate), hanno visto un incremento delle entrate da lavoro dipendente e da pensione pari al +5,5% a fronte di una riduzione significativa di tutte le altre entrate del -14,8%, trascinando la media di tutte le entrate, al netto dell'aumento dei prezzi, a -9,8%.

Proprio nella ricerca di una “nuova” ripresa, invece, si avverte la necessità di ripartire da una nuova politica dei redditi, di tutti i redditi, fondata su tre pilastri: 1) **contrattazione**; 2) **fisco**; 3) **welfare**.

L'azione contrattuale è essenziale. Rafforzare la contrattazione è condizione fondamentale per affermare un sindacato dei diritti e della solidarietà. L'accordo separato sulla riforma contrattuale del 22 gennaio a distanza di un anno si è dimostrato, come noi avevamo sostenuto, non solo sbagliato, ma anche inutile. Va riconquistato un nuovo modello contrattuale capace di evitare la deriva di un sindacato unicamente legittimato dalla bilateralità e privo di ruolo negoziale e contrattuale. Ci vuole una nuova politica dei redditi per crescere, per aumentare i salari, per l'occupazione e per la coesione sociale di questo paese. Purtroppo il Governo ha abolito dal suo vocabolario la parola concertazione e ha scelto la divisione del sindacato.

La contrattazione deve puntare ad aumentare il reddito reale da lavoro, aumentare e redistribuire la produttività. I salari devono crescere non solo in linea con l'inflazione reale, ma con la produttività, per l'equilibrio della crescita economica e soprattutto per riequilibrare la perdita cumulata delle retribuzioni, a favore dei maggiori profitti delle imprese, non reinvestiti a sufficienza per la riorganizzazione del sistema



produttivo, o più semplicemente a favore delle rendite. I nuovi contratti nazionali di lavoro sono stati realizzati tutti (ad eccezione dei meccanici) unitariamente, superando quanto previsto dall'Accordo separato del 22 gennaio 2009. In particolare, nell'inflazione di riferimento, nelle deroghe al contratto nazionale e allargando (seppur di poco) il secondo livello di contrattazione.

In ogni caso, il problema della bassa crescita dei redditi da lavoro è riconducibile sostanzialmente a due

fattori: 1) la bassa crescita del Pil e della produttività; 2) l'immobilità del patrimonio (privato) e perciò la scarsa produzione di reddito *nuovo*.

Il primo. La bassa crescita della produttività si inserisce all'interno di uno strutturale ridimensionamento della crescita generale. In Italia, se negli anni che intercorrono dal 1973 al 1983 la crescita media del Pil si attestava al 3,5%, nei successivi dieci anni tale crescita era già ridimensionata al 2,5%, e dal 1993 al 2003 il tasso medio annuo del Pil era di circa 1,5 punti percentuali. Dal 2003 al 2007 il Pil cresceva dell'1,1% ogni anno fino agli ultimi due anni, in cui, a causa della crisi dell'economia reale, il Pil ha accumulato una flessione di oltre sei punti. È chiaro, dunque, che questa crisi si inserisce in un contesto economico-produttivo già affetto da debolezze strutturali, dove sono mancati tanto gli investimenti delle imprese quanto gli investimenti pubblici. La bassa produttività degli ultimi quindici anni è stata scambiata con una maggiore occupazione, ma in gran parte precaria e priva di tutele, in quadro di competizione da costi di molte, troppe imprese, portando a tutti quei "dualismi" presenti del nostro si-



Non si può tornare alla piena occupazione senza investimenti. Ecco perché occorre una politica industriale

stema-paese che conosciamo: nel mercato del lavoro e all'interno del mondo del lavoro, tra generazioni, tra generi, tra territori, tra cittadini italiani e migranti, etc. Poi c'è la crisi. Secondo le nostre stime il Pil italiano tornerà al livello pre-crisi (2007) non prima del 2016. Analizzando i dati Istat nel picco della crisi produttiva, la riduzione tendenziale degli occupati nel terzo trimestre 2009 è di 508mila unità, di cui 220mila a tempo determinato e, per la prima volta dal 1999, 110mila a tempo indeterminato. La perdita dei posti di lavoro, secondo la Banca d'Italia, arriva a 800mila persone se consideriamo anche "gli scoraggiati" e quei lavoratori in cassa integrazione, che sicuramente diventeranno disoccupati. I collaboratori che hanno perso il posto nel 2009 sono oltre 150mila, ma solo 1.500 hanno ricevuto il bonus precari previsto dal governo. La nostra previsione, secondo i criteri di Banca d'Italia, è di circa 1.500mila posti di lavoro che rischiano di essere persi dall'inizio della crisi alla fine del 2010. Di questi la nostra stima è che circa il 60%, cioè circa 900mila, saranno i giovani (sotto i 35 anni) senza lavoro. Il "tasso di disoccupazione reale" tornerà così ai livelli del 2007 solo nel 2018.

La priorità, dunque, resta l'occupazione. Ma non si può tornare all'obiettivo della piena, buona e sicura occupazione senza investimenti. Ecco perché occorre una politica industriale. La politica industriale dovrà indirizzare i sistemi produttivi, le produzioni e lo sviluppo delle tecnologie verso l'ambiente come volano per la nuova crescita economica e occupazionale. La cosiddetta *green economy* deve divenire un elemento centrale dello sviluppo italiano. Un'idea di sviluppo fondata su

punti di forza dei sistemi industriali avanzati: la conoscenza, la ricerca, l'innovazione, la buona imprenditorialità.

Tuttavia, nel bel mezzo della crisi, per crescere, risollevarsi i consumi interni, generare maggiori investimenti e occupazione aggiuntiva, serve anche uno stimolo fiscale di carattere redistributivo. Noi pensiamo ad una proposta anche per reperire quelle risorse necessarie a ripristinare l'equità fiscale, ma anche sociale, attraverso la costruzione di un welfare state universale. Per tutte le ragioni fin qui esposte, se alla contrattazione (e al sindacato) è affidato un ruolo centrale, al fisco deve essere attribuito un compito altrettanto fondamentale.

E qui entra in gioco **il secondo fattore**. In base ai dati forniti dalla Banca d'Italia, la ricchezza, quella vera, rimane nelle mani di pochi: solo 2 milioni 380 mila famiglie italiane (il 10% del totale), infatti, posseggono il 44,5% della ricchezza netta complessiva, che ammonta a 3.686 miliardi di euro (su un totale di 8.284 miliardi), e che vuol dire mediamente 1.547.750 euro per ogni famiglia di quel 10% più ricche. Di contro, il 50% delle famiglie italiane (le più povere della distribuzione) detengono appena il 9,8% della ricchezza netta complessiva. Si tratta di 11 milioni 908 mila famiglie che posseggono mediamente 68.171 euro. La distanza tra le famiglie più ricche e quelle più povere perciò è pari a circa 1.480.000 euro.

Risulta praticamente assente nella distribuzione della ricchezza qualsiasi elemento di progressività. Non a caso, a seguire del 10% di "ricchissimi" di cui sopra, il 40% di famiglie ricche detengono mediamente una ricchezza di oltre 397 mila euro: questo dato appare molto vicino alla ricchezza netta per famiglia, la «media di Trilussa» di cui sopra (347.809 euro). Questo vuol dire che se metà dell'Italia non può contare sulla propria ricchezza per far fronte alla crisi, così come per investire e sostenere il sistema economico, c'è un'altra metà che potrebbe/dovrebbe contribuire di più alla crescita e allo sviluppo del paese, a partire da quel 10% ricco, ricchissimo, milionario. Anche questo dato ovviamente va letto in relazione all'eccessiva concentrazione della ricchezza. Questa sproporzione mostra un legame evidente anche con la distribuzione del

reddito: pur in presenza di due distribuzioni caratterizzate da un elevato grado di disuguaglianza, la ricchezza italiana è distribuita in modo ancora più iniquo rispetto al reddito: su una scala da 0 a 10, infatti, l'indice di concentrazione della ricchezza è pari a 6,14 mentre quello del reddito è uguale a 3,53.

La peculiarità nazionale della distribuzione della ricchezza risiede nel rapporto tra questa e il reddito disponibile. Nel 2008 la ricchezza delle famiglie italiane risulta complessivamente 7,6 volte superiore al reddito disponibile. E questo rapporto risulta superiore a quello degli Stati Uniti (4,9), della Germania (6,1) e della Francia (7,5). Tale «primato» sta a indicare una forte immobilità e un pesante imprigionamento del patrimonio nel nostro paese, senza che vi sia alcuna compensazione nella redistribuzione del *nuovo* reddito prodotto.

Ecco perché il **fisco** dovrà giocare un ruolo centrale: da un lato per rispondere a una questione salariale, che oggi si caratterizza come elemento determinante per una strategia anti-recessiva efficace; dall'altro per orientare il paese verso una crescita che assuma l'equità come elemento di equilibrio e di vantaggio del sistema economico, derubricando definitivamente tutte le istanze teoriche a supporto del *trade-off* tra efficienza ed equità. Agire sul versante del fisco, allora, diventa una direttrice indispensabile per una equa redistribuzione e per far crescere il reddito disponibile (netto) reale dei lavoratori dipendenti e dei pensionati. Proprio nella crisi che stiamo attraversando, sarebbe indispensabile una Riforma Fiscale, la cui parola chiave sia "progressività".

Come si fa, allora, a redistribuire la ricchezza che – sia chiaro – esiste nel nostro paese? Come si fa ad arginare il più possibile il fenomeno dell'evasione fiscale? Di che tipo di riforma fiscale ha bisogno il paese?

Quel che servirebbe è una riforma che sposti il peso eccessivo della pressione tributaria che grava su quella parte della popolazione – la maggior parte – fatta di lavoratori dipendenti e pensionati verso quelle famiglie in cui è concentrato il patrimonio e la ricchezza privata. Uno spostamento del carico fiscale per creare una maggiore giustizia fiscale, nuovi investimenti, crescita, sviluppo e l'equilibrio dell'intero sistema economico.



L'Italia è un paese diseguale. Il fisco italiano è diseguale. Ecco perché abbiamo proposto un disegno organico di riforma del sistema fiscale che, a cominciare da una vera lotta all'evasione e all'elusione fiscale, sposti il carico tributario dal lavoro e dalle pensioni, individuando l'allargamento di basi imponibili alternative – reperendo così le risorse necessarie – quali le rendite e i grandi patrimoni.

Nella crisi il trampolino della crescita deve essere il sostegno ai redditi da lavoro e da pensione per rilanciare consumi e investimenti. Al contrario, non intraprendendo oggi le giuste misure per affrontare le disuguaglianze generate dalla perdita di potere d'acquisto, dopo la crisi, quando l'inflazione tornerà a crescere, queste non potranno che accentuarsi e sarà difficile per tutto il paese, non solo per le famiglie di lavoratori dipendenti e pensionati, riprendere la via della crescita e dello sviluppo.

Qualsiasi riforma fiscale non può che partire da una revisione della struttura dell'Irpef modificando le prime due aliquote; superare strutturalmente il problema del drenaggio fiscale, incrementando le detrazioni da lavoro dipendente

e uniformando a queste le detrazioni da pensione; innalzare e unificare le attuali quote esenti per i redditi da lavoro e da pensione; costituire uno strumento di sostegno unico per le famiglie con figli che integri gli attuali assegni per il nucleo familiare e le detrazioni per figli a carico; prevedere un bonus fiscale per coloro che non sono in grado di usufruire appieno delle detrazioni spettanti (gli incapienti). Naturalmente, in un disegno di riforma organica del sistema fiscale non deve mancare un sostegno alle nuove generazioni anche nell'ambito delle nuove professioni, partendo da agevolazioni fiscali per favorire attività di studio, formazione e creatività, nonché per superare forme di tassazione improprie. Come non possono mancare interventi di politica industriale sotto forma di "credito di imposta automatico" per le imprese che programmino investimenti in ricerca, innovazione e formazione, nell'ambito di un sistema di fisco premiale finalizzato alla capacità di creare occupazione aggiuntiva in forma stabile.

Per le imprese, peraltro, sarebbe utile completare il taglio dell'Irap sul costo del lavoro già iniziato col governo Prodi, così come eliminare completamente l'Irap che grava pesantemente su tutti quei giovani professionisti a partita Iva, ma che non hanno, in realtà, né mezzi propri, né dipendenti veri, e si configurano come veri e propri precari a 1.200 euro al mese.

Insomma, serve una Riforma fiscale per lavoro e imprese. Una riforma tanto per l'equità che per la crescita economica.

Ma a differenza di quanto avvenuto col governo Prodi adesso bisogna partire dal lavoro. Il sindacato potrà e dovrà svolgere un ruolo di rilievo, in particolare se sarà capace di rilanciare un'azione unitaria. Ed è per questa ragione che il movimento sindacale dovrebbe, in questa fase delicata, compiere ogni sforzo per mettere a punto un proprio progetto unitario, credibile e realizzabile, che parli al mondo del lavoro così come a quello delle imprese. Un progetto che parli al paese.

Se questo sforzo verrà fatto unitariamente, con una strategia condivisa, sarà tanto più efficace e produttivo di risultati. Da sempre l'unità rappresenta la forza del sindacato e quindi dei lavoratori. ■

FONDARTIGIANATO

Il **fondo artigiano formazione** è il Fondo interprofessionale per la formazione continua previsto dalla legge ed è un'associazione riconosciuta costituita dalle Confederazioni dell'Artigianato: Confartigianato, Cna, Casartigiani, Clai e dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori: Cgil, Cisl, Uil.

Fondartigianato promuove, realizza e diffonde iniziative di formazione continua con lo scopo di valorizzare le risorse umane e sviluppare i settori di attività dell'artigianato delle piccole e medie imprese.

La formazione continua costituisce un fattore determinante per il miglioramento delle funzioni strategiche finalizzate a gestire il cambiamento, l'innovazione organizzativa dell'impresa e l'adeguamento delle sue strategie commerciali, il consolidamento della sua presenza sul mercato, nonché la crescita delle competenze delle lavoratrici e dei lavoratori e delle loro prospettive professionali. **Fondartigianato** compie questa missione tramite le sue articolazioni dislocate sull'intero territorio nazionale: in Lombardia, a Milano, presso la sede della Bilateralità artigiana (Elba).

Tali articolazioni regionali sono interne al Fondo e sono costituite dal Comitato paritetico e dal Gruppo tecnico di valutazione; svolgono attività di indagine, orientamento, promozione degli interventi formativi, valutano e predispongono la graduatoria dei progetti e realizzano il monitoraggio dell'attività di formazione svolta.

Dalla fine del 2004 a tutto l'anno 2008, **Fondartigianato** – attraverso inviti a presentare progetti pubblicati nella Gazzetta Ufficiale – ha già messo a disposizione per attività di formazione continua oltre 75 milioni di euro. Il numero delle imprese coinvolte è di 9.526 e le lavoratrici e i lavoratori sono 54.940.



I settori principali di adesione al fondo sono le costruzioni, la meccanica, i servizi in genere e, in forma minore, alimentari, tessili, gomma plastica. **Fondartigianato**, ad oggi, associa circa 173.000 aziende e quasi 690.000 lavoratori.

In Lombardia sono circa 40.000 le aziende aderenti e quasi 152.000 le lavoratrici e i lavoratori dipendenti, e sono stati erogati circa 4.500.000 euro nel 2008.

A fronte della grave crisi che coinvolge le piccole e piccolissime imprese, anche **Fondartigianato** ha rafforzato l'impegno, provvedendo a deliberare una prima cospicua tranche di risorse,

per 17 milioni di euro complessivi, pubblicando il 1° Invito 2009, che si articola in tre specifiche linee d'intervento a sostegno dei lavoratori e delle imprese:

1. Linea A destinata allo sviluppo dei territori regionali, con 9 milioni di euro.

2. Linea B per sostenere processi di riorganizzazione e/o ristrutturazione aziendale a salvaguardia dell'occupazione e destinata specificamente alle aziende e ai lavoratori coinvolti direttamente dall'attuale crisi, con 7 milioni di euro.

3. Linea C destinata al sostegno dello sviluppo locale nei territori del Mezzogiorno: 1 milione di euro.

Per conoscere le opportunità offerte con gli Inviti in scadenza e quelli futuri, le modalità di adesione al Fondo ed ogni altra informazione utile, l'indirizzo web è

www.fondartigianato.it

Sede dell'Articolazione regionale Lombardia: c/o ELBA Viale V. Veneto 16/A, Milano.

Per la Lombardia è attivo il **numero verde gratuito 800135440** (solo da fisso) da lunedì a venerdì ore 9-18.

LA CRISI AUMENTA LE DISEGUAGLIANZE

Un fisco europeo per i redditi da pensione

di Luciano Caon *Segretario nazionale Spi*

Intervenendo in un'assemblea della Confindustria, il Presidente del Consiglio ha contestato i dati che dimostrano il declino economico del Paese, sostenendo il contrario. Per questo, alcuni commentatori economici, non molti in verità, l'hanno duramente criticato. È stato paragonato all'allenatore di una squadra di calcio che vanta soltanto i goal segnati mentre tace su quelli subiti. E allora vediamo alcuni di questi goal subiti.

Tra il 2008 e il 2009 il reddito reale delle famiglie italiane è diminuito del 2,4 per cento. In cifra assoluta si tratta di 85,416 miliardi di euro. Non è dissimile l'indagine della Banca d'Italia. L'Istat ha comunicato che nel mese di gennaio, rispetto allo stesso mese dell'anno precedente, il totale delle vendite al dettaglio ha registrato una riduzione del 2,6 per cento. Le spese alimentari sono diminuite del 3,3 per cento. Il volume delle vendite delle imprese fino a cinque dipendenti è diminuito del 3,7 per cento.

Secondo l'Isae, un ente pubblico di ricerca che svolge principalmente analisi e studi a supporto delle decisioni di politica economica e sociale del Governo, del Parlamento e delle Pubbliche amministrazioni, la fiducia dei consumatori a marzo è scesa a 106,3 (era 113,7 a dicembre 2009). È peggiorata anche la valutazione sul quadro economico generale scesa a 79,1 (era 92,6 a dicembre 2009).

Il Fondo monetario internazionale ha abbassato

dello 0,2 per cento la stima di crescita del Pil per il 2010, fissandola allo 0,8 per cento, due terzi in meno rispetto ai paesi più industrializzati.

Ce n'è abbastanza da essere preoccupati e indignanti, e noi lo siamo, anche perché i valori medi non danno conto a sufficienza dell'ingiustizia che si sta perpetrando a danno di una larghissima fascia di popolazione.

Per reddito e ricchezza le famiglie, comprese quelle dei pensionati, non sono tutte uguali. Nelle mani del 10 per cento di famiglie più ricche si concentra il 26 per cento del reddito e il 43 per cento della ricchezza, e come sappiamo, la ricchezza è tassata molto meno del reddito. Una tale distribuzione del reddito e della ricchezza ci fa essere uno dei paesi europei più diseguali.

In una situazione così drammaticamente ingiusta, la leva fiscale è decisiva per riequilibrare la



distribuzione del reddito e per favorire l'uscita dalla crisi, anche rilanciando i consumi interni.

A questo punta la piattaforma sul fisco presentata dalla Cgil che testualmente afferma:

“La leva fiscale ha consentito ai governi di risanare la finanza pubblica, ma il peso non è stato distribuito equamente. Mentre i redditi da lavoro e da pensione sono tassati in maniera elevata, la tassazione sulle imprese, sui patrimoni e sulle rendite, in diversi casi, è stata ridotta sensibilmente. Il nostro obiettivo è di aumentare mediamente di 100 euro il mese i redditi da lavoro e da pensione”.

In questo quadro, i pensionati italiani hanno qualche ragione in più perché i loro redditi sono penalizzati tre volte.

Le pensioni sono tassate di più perché le detrazioni d'imposta sono inferiori a quelle previste per il lavoro dipendente. Un'anomalia tutta italiana, e non la sola, che non trova riscontro nei principali paesi europei. La proposta della piattaforma è di unificare le detrazioni per lavoro e pensione, aumentandone l'importo, che è fermo da diversi anni e, anche per questo, si è svalutato.

Già penalizzate dalla fascia di reddito esente, le

La nostra proposta è di unificare le detrazioni per lavoro e pensioni, aumentandone l'importo

pensioni sono tassate come gli altri redditi. Non è così negli altri paesi. Per avere un'idea delle differenze basti pensare che una pensione mensile di 1.000 euro non è soggetta all'Irpef, mentre in Italia

è gravata da un'imposta del 15 per cento. Peraltro, questo è un dato che è necessario tenere presente quando si confronta la spesa previdenziale a livello europeo. Su 247 miliardi di euro di spesa, che costituisce la base del confronto con gli altri paesi europei, 45 rientrano nelle casse dello Stato attraverso l'Irpef. Oltre al danno, anche la beffa.

Dal punto di vista fiscale, in Italia l'età non conta. Soltanto dal 2007 è stata introdotta una detrazione più elevata per pensionati di età pari o superiore a 75 anni. Si tratta di un fatto quasi simbolico, tuttavia importante perché indica un percorso. In altri paesi europei a maggiore età corrisponde un minore prelievo fiscale. Questo è un altro obiettivo che ci proponiamo di realizzare con la piattaforma sul fisco, anche per raggiungere un altro risultato.

È noto che le pensioni perdono valore man mano che ci si allontana dalla decorrenza originaria. Ciò è dovuto al sistema di perequazione,

1. L'INCIDENZA DELL'IMPOSTA PERSONALE SUL REDDITO A CARICO DEGLI ANZIANI E IL PESO DELLE AGEVOLAZIONI (in % del reddito di riferimento – Anno 2009)

Reddito di riferimento (a)	9.600	13.700	20.600	27.500
	Aliquote medie effettive (b)			
Germania – da 64 anni	0,0	0,0	0,2	4,2
Francia – da 65 anni	0,0	0,0	5,8	8,0
Regno Unito – da 75 anni	0,0	1,3	7,6	10,7
Regno Unito – da 65 a 74 anni	0,0	1,6	7,7	10,8
Spagna – da 75 anni	0,0	0,0	8,5	12,9
Spagna – da 65 a 74 anni	0,0	2,0	10,0	14,1
Italia – da 75 anni	7,6	14,8	20,5	23,4
Italia – sotto i 75 anni	8,3	15,1	20,7	23,5
Svezia	22,4	25,2	28,3	29,9

a) Reddito di riferimento pari al reddito medio da pensione italiano (13.700 euro, nel 2009, sulla base dei redditi dichiarati al fisco per il 2007). Per gli altri paesi, valori equivalenti, a parità di potere d'acquisto.

b) Titolari di reddito da pensione.

perché l'inflazione colpisce maggiormente i redditi medi e bassi, e al fatto che le pensioni non sono adeguate anche in relazione alla crescita dell'economia. Manca cioè un aggancio alla realtà e questo aumenta la povertà relativa dei pensionati. Una rimodulazione dell'irpef in funzione dell'età contribuirebbe a risolvere questo problema.

A tutto ciò si aggiunge il drenaggio fiscale, un fenomeno sconosciuto in altri paesi perché la formula di calcolo dell'irpef è aggiornata annualmente in base all'inflazione. Si tratta di una tassa che colpisce gli aumenti corrisposti per adeguare le pensioni ai prezzi e quindi ne riduce il valore reale e il potere d'acquisto.

La **tabella 1** mette a confronto la tassazione operata in Italia con quella di altri paesi, su diversi importi e per diverse età.

a) Reddito di riferimento pari al reddito medio da pensione italiano (13.700 euro, nel 2009, sulla base dei redditi dichiarati al fisco per il 2007). Per gli altri paesi, valori equivalenti, a parità di potere d'acquisto.

b) Titolari di reddito da pensione.

Con un reddito mensile di 1.053 euro, un pensionato italiano di 75 anni versa al fisco 1.763 euro di Irpef, senza considerare le addizionali locali,

nel Regno Unito ne versa 178, negli altri paesi il reddito è totalmente esente. Fa eccezione la Svezia, paese con il quale nessun confronto può essere fatto visto il livello e la qualità dei sistemi di protezione sociale.

Infine si rivendica l'estensione della platea di riferimento per la corresponsione della somma aggiuntiva (così detta "quattordicesima" mensilità dei pensionati), fino a coprire l'intera fascia di pensionati con reddito fino a tre volte il minimo (oggi 1.380 euro mensili al lordo dell'Irpef).

Con la sua commisurazione al reddito individuale di qualsiasi genere, la somma aggiuntiva può rappresentare il livello di salvaguardia delle pensioni più basse entro il quadro degli interventi di natura fiscale.

Nel **riquadro 2** si propone un'ipotesi di nuova parametrizzazione della somma aggiuntiva.

Di fronte alla difficile situazione del paese, le politiche del Governo non soltanto sono insufficienti ma hanno anche un forte segno politico regressivo. Una sorta di lotta di classe rovesciata.

È stata abolita l'Ici per le famiglie più ricche; lo scudo fiscale ha consentito di ripulire una massa ingente di denaro, con una penalizzazione quasi simbolica; la riforma delle professioni, anche



2. ESTENSIONE E AUMENTO DELLA SOMMA AGGIUNTIVA (14^a mensilità dei pensionati)

LA SOMMA AGGIUNTIVA					
<i>Fascia di anzianità</i> (in anni di contribuzione)					<i>Importo netto</i> (in euro)
Lavoratori dipendenti					
1 ^a fascia	da	-	a	15	336
2 ^a fascia	da	15	a	25	420
3 ^a fascia	da	25	a	35	504
4 ^a fascia	da	35	in poi		600
Lavoratori autonomi					
1 ^a fascia	da	-	a	15	336
2 ^a fascia	da	18	a	25	420
3 ^a fascia	da	28	a	35	504
4 ^a fascia	da	38	in poi		600



con la riproposizione della tariffa minima, rende ancora più difficile la mobilità sociale; sono state abolite una serie di norme che consentivano di contrastare l'evasione fiscale; la riforma fiscale su due aliquote altro non sarebbe se non un grosso regalo a chi già ha di più. Questo soltanto per ricordare alcuni punti di politica sociale di questo governo.

Per i più deboli soltanto provvedimenti tampone, di scarsa o nulla efficacia, alcuni già scaduti, altri saranno lasciati decadere non appena le cose andranno meglio. Ne rammentiamo alcuni: il bonus famiglie soltanto per il 2009; la carta acquisti concessa a meno della metà della platea individuata dallo stesso Governo; la cassa integrazione in deroga ma non la riforma degli ammortizzatori sociali.

Infine, ulteriore precarizzazione del lavoro con la liberalizzazione dei voucher (buoni-lavoro); il li-

enziamento "arbitrario", in parte rientrato; l'attacco continuo alla Cgil che si oppone a queste politiche.

È chiara la politica di questo governo: riforme strutturali a favore della base politica di riferimento, provvedimenti tampone per gli altri. Una politica che il centro destra porta avanti da quindici anni e che ora sta mostrando il suo volto più duro.

Anche la politica della Cgil è chiara. Non servono piccoli aggiustamenti ai provvedimenti economici e sociali di questo Governo. Per invertire la rotta occorre spostare nei prossimi tre anni l'1,5 per cento del Pil, circa 25 miliardi di euro, su pensioni e lavoro.

Un'impresa non facile ma è l'unica che ci può avvicinare all'Europa e restituire fiducia a questo paese. ■

COME SI CONCILIA IL FEDERALISMO IN ITINERE CON LA CONTINUA RIDUZIONE DELLE RISORSE AI COMUNI?

di Attilio Fontana *Presidente Anci Lombardia*

Il federalismo che il governo sta portando avanti attraverso la Legge delega dell'aprile 2009 supererà un'attuale situazione di stallo che i Comuni italiani, e lombardi in particolare, giudicano molto negativa. È una situazione che si è venuta a creare nel corso degli ultimi quindici anni, in cui ai sindaci sono state ridotte le risorse a disposizione e sono state aumentate le responsabilità, senza che a questo facesse seguito un aumento di autonomia finanziaria. Il federalismo fiscale rappresenta, per così dire, una luce in fondo a un lungo tunnel fatto di tagli e tetti di spesa, sostanzialmente di ingiustizie che molti sindaci lamentano e per cui abbiamo anche manifestato in piazza a Milano, lo scorso 8 aprile.

Oggi la situazione dei Comuni è molto grave, e paradossalmente è più grave per i sindaci che hanno rispettato le regole, presentato bilanci in ordine ed effettuato investimenti: un patto di stabilità vessatorio, che lo stesso ministro Tremonti ha definito "Patto di stupidità", impedisce ai sindaci virtuosi, quelli cioè che hanno governato bene e che hanno messo da parte i soldi necessari per realizzare opere pubbliche, di spendere in conto capitale. Dall'altro lato assistiamo a una progressiva riduzione dei trasferimenti statali per coprire la spesa corrente dei servizi (solo in Lom-

bardia il fondo per le Politiche sociali nel 2010 ha subito una decurtazione di 22 milioni di euro) mettendo a serio rischio i servizi ai cittadini più bisognosi.

Con il federalismo tutto questo sarà superato e si coniugherà autonomia e responsabilità dell'amministrazione comunale, ne sono convinto. Occorre però capire, come ha dichiarato anche qualche mio collega, se "i Comuni al federalismo ci arriveranno vivi". Infatti i tempi di realizzazione di una riforma così importante non possono essere immediati: dall'approvazione della legge delega occorrono due anni per elaborare i decreti attuativi, e altri cinque di transizione, per passare dall'attuale ordinamento al nuovo. È dunque importante che il Governo risponda alla chiamata dei tanti sindaci della Lombardia che hanno manifestato il loro disagio, per trovare una soluzione immediata ai nostri problemi. Le priorità immediate per noi sono un patto di stabilità più elastico nei confronti di chi rispetta le regole, la compensazione del mancato gettito Ici, la restituzione dei 22 milioni tagliati alla Lombardia sul fondo delle politiche sociali.

Il federalismo fiscale porterà vantaggi economici e politici alle realtà locali bene amministrate, premiando la responsabilità del buon governo e

punendo gli sprechi delle cattive amministrazioni. Quindi, visto che a livello locale e soprattutto nei Comuni, i cittadini eleggono direttamente i loro rappresentanti, questi saranno chiamati a rispondere direttamente ai loro elettori delle scelte operate. Occorre però che alle responsabilità corrispondano anche adeguate risorse per farvi fronte.

Su questo punto al II articolo della legge, comma 2, lettera e) si parla di: "Attribuzione di risorse autonome ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni, in relazione alle rispettive competenze, secondo il principio di territorialità e nel rispetto del principio di solidarietà e dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza di cui all'articolo 118 della Costituzione; le risorse derivanti dai tributi e dalle entrate propri di Regioni ed enti locali, dalle compartecipazioni al gettito di tributi erariali e dal fondo perequativo consentono di finanziare

L'obiettivo è non vivere più di finanza derivata che lo stato elargisce ai Comuni e raggiungere un'autonomia fiscale e finanziaria da misurarsi sulle funzioni esercitate dal Comune

integralmente il normale esercizio delle funzioni pubbliche attribuite".

Noi valutiamo positivamente la proposta di destinare ai Comuni risorse attraverso un tributo proprio, da loro gestito, che riunifichi e razionalizzi le diverse imposte che i cittadini e le imprese oggi pagano sugli immobili.

Siamo aperti anche ad altre proposte, purché sia garantita l'autonomia finanziaria dei Comuni, che non dovranno più dipendere dai trasferimenti dallo Stato.

L'obiettivo è non vivere più di finanza derivata che lo stato elargisce ai Comuni e raggiungere un'autonomia fiscale e finanziaria che deve essere misurata sulle finzioni esercitate dal Comune. Per questo riteniamo importante che si realizzi anche l'altra gamba del federalismo: quella istituzionale.

Noi chiediamo che vengano definite le diverse funzioni dei diversi livelli istituzionali (Comu-





ni, Province, Regioni, Stato) in modo da superare la sovrapposizione dei compiti e delle funzioni che oggi allungano i tempi delle decisioni, aumentano i costi per cittadini, imprese e istituzioni, e rendono impossibile risalire alla responsabilità di una scelta, o di un errore.

La "Carta delle autonomie" è lo strumento con cui realizzare questi obiettivi. Insieme noi chiediamo riforme istituzionali che semplifichino e migliorino il nostro Paese. Con un Senato delle Autonomie e una riduzione dei Parlamentari. Fino ad ora abbiamo solo la riduzione dei consiglieri comunali, che percepiscono dai 18 ai 110 euro (lordi) a seduta, mentre un Parlamentare guadagna oltre 15mila euro netti al mese. Questi sono i fondi da tagliare!

Come il federalismo modificherà la pressione fiscale?

La pressione fiscale sui cittadini non aumenterà a diretta conseguenza del Federalismo fiscale. Le entrate fiscali saranno però redistribuite con maggiore attenzione ai luoghi da dove provengono, che ne potranno trattenere una parte maggiore

senza mandarli tutti a Roma. La stessa legge impone la "riduzione della imposizione fiscale statale in misura corrispondente alla più ampia autonomia di entrata di regioni ed enti locali calcolata ad aliquota standard e corrispondente riduzione delle risorse statali umane e strumentali; eliminazione dal bilancio dello Stato delle previsioni di spesa relative al finanziamento delle funzioni attribuite a regioni, province, comuni e città metropolitane, con esclusione dei fondi perequativi e delle risorse per gli interventi di cui all'articolo 119 della Costituzione".

Quindi i Comuni potranno aumentare le tasse ai cittadini, ma a questo punto dovranno spiegare loro perché lo stanno facendo e i cittadini avranno modo di verificare direttamente sotto casa se i loro soldi sono stati spesi bene o sprecati.

Questa è la vera novità del federalismo: i cittadini pagano le tasse, ma queste restano sul territorio in misura maggiore, perché è lì direttamente che vengono erogati i servizi, a seconda delle disponibilità finanziarie degli Enti locali. Questo non toglie che uno standard minimo di qualità debba essere assicurato a tutte le regio-

ni italiane, come del resto prescrive l'articolo 117 della Costituzione italiana: anche per questo esiste un fondo perequativo, che prevede la redistribuzione di una parte del gettito fiscale dalle regioni più ricche a quelle più povere. Questo fondo però verrà calcolato sulla base di una spesa "standard" predeterminata per i servizi da assicurare, e non più sulla "spesa storica". Questo per evitare che un asilo costi 100 a Milano, e 200 altrove, e di conseguenza per disincentivare i bilanci ipertrofici di certi carozzoni che si sono riparati, fino ad ora, all'ombra dei generosi trasferimenti a ripianare i buchi dei loro bilanci.

In conclusione, a parità di risorse, i territori meglio governati offriranno servizi migliori. Oppure, a parità di servizi offerti, gli stessi territori bene gestiti richiederanno meno tasse ai loro cittadini.

Il federalismo aiuta il recupero dell'evasione fiscale?

La lotta all'evasione fiscale è esplicitamente contemplata nel disegno di legge sul federalismo: i diversi livelli istituzionali (Stato, Regioni, Pro-

L'Italia è la prima nazione in Europa per evasione fiscale. È un dovere di tutti noi combattere questo fenomeno

vince e Comuni) sono chiamati in causa per combattere l'evasione fiscale. I motivi di questa scelta sono ovvi: abusi ed evasioni, più o meno gravi, saltano spesso agli occhi di tutti noi, ogni giorno: ep- pure un sindaco non ha

la possibilità di contrastarli a dovere, perché non è investito dell'autorità necessaria. Dare ai sindaci maggiori poteri di controllo sui reati legati all'evasione fiscale equivale a responsabilizzare il territorio, soprattutto se scatteranno, come è previsto, meccanismi premianti che permettano di mantenere in loco parte dell'emerso. Si verrà così a creare una nuova fonte di entrate per sostenere i servizi pubblici. Non dimentichiamoci, ce lo dicono i dati, che l'Italia è la prima nazione in Europa per evasione fiscale, con un imponente evaso di oltre 360 miliardi di euro e un mancato gettito fiscale di 150 miliardi. È un dovere di tutti noi combattere questo fenomeno: i sindaci sono pronti a fare la loro parte, sia perché è giusto che ognuno paghi le tasse (per pagarne di meno tutti, ad esempio), sia perché con i fondi recuperati si potranno offrire ai cittadini servizi di qualità e uno standard di vita migliore. ■



AGENZIA DELLE ENTRATE E ANCI

Così la convenzione

Pubblichiamo qui di seguito il testo della convenzione tra Agenzia delle entrate e Anci Lombardia.

PREMESSO

- che, ai sensi dell'art 3 del proprio Statuto, l'Agenzia delle Entrate, nel perseguimento dei propri fini istituzionali, assicura la collaborazione con il sistema delle autonomie locali e promuove e fornisce servizi agli enti locali per la gestione dei tributi di loro competenza, stipulando convenzioni per la liquidazione, l'accertamento e la riscossione di tali tributi;
- che l'art 1 del Decreto-legge 30 settembre 2005, convertito, con modificazioni, dalla Legge 2 dicembre 2005 n. 248, prevede, nell'ambito dell'attività di contrasto all'evasione, la partecipazione dei Comuni all'accertamento;
- che il Provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle Entrate n. 187461 del 3 dicembre 2007 ha introdotto una prima disciplina riguardante le modalità con le quali dovrà realizzarsi la partecipazione dei Comuni all'attività di accertamento;
- che il Decreto-legge n. 112 del 25 giugno 2008 ha dettato disposizioni urgenti per la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione Tributaria;
- che con il Provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle Entrate n. 175466 del 26 novembre 2008 sono state definite le modalità tecniche relative alla trasmissione da parte dei Comuni delle informazioni suscettibili di utilizzo ai fini dell'accertamento dei tributi statali;
- che si rende pertanto utile, al fine di predisporre il necessario rapporto collaborativo tra la Direzione Regionale della Lombardia dell'Agenzia delle Entrate e tutti i Comuni della Lombardia., prevedere e realizzare una costruttiva forma di stretta collaborazione tra l'Agenzia delle Entrate, Direzione Regionale della Lombardia, e l'Anci Lombardia, finalizzata a massimizzare l'efficacia nella realizzazione del disposto normativo, tutto ciò premesso,

CONVENGONO QUANTO SEGUE

1. L'Agenzia delle Entrate, Direzione Regionale della Lombardia, e l'Anci Lombardia si impegnano, nell'ambito delle rispettive competenze, ad individuare le modalità, le soluzioni e gli strumenti intesi a favorire l'effettiva partecipazione dei Comuni lombardi alla lotta all'evasione fiscale;
2. A tale scopo l'Anci Lombardia si impegna al perseguimento della finalità di cui al precedente



te punto 1 anche attraverso una specifica attività di divulgazione presso i Comuni della normativa prevista per la realizzazione della collaborazione e partecipazione dei Comuni alle attività connesse alla lotta all'evasione;

3. L'Agenzia delle Entrate, Direzione Regionale della Lombardia, nel perseguimento delle finalità di cui ai precedenti punti 1 e 2, si impegna a supportare l'Anci Lombardia nelle attività divulgative e di sensibilizzazione presso i Comuni, mettendo a disposizione le proprie strutture regionali e locali nelle forme e nei modi che verranno individuati;

4. L'Agenzia delle Entrate, Direzione Regionale della Lombardia, inoltre, si impegna a proporre ai responsabili dei vari Comuni percorsi formativi specifici riguardanti non solo la predisposizione delle segnalazioni qualificate ma anche l'utilizzo dello strumento informatico per l'inoltramento delle stesse;

5. Il presente accordo si intende privo di corrispettivo per entrambe le Parti.

Milano, 27 novembre 2008



FEDERALISMO, FISCO E SVILUPPO

di Claudio Dossi *Segretario Spi Lombardia*

Il nostro Paese sta vivendo un momento difficile, dovrebbe prevalere una priorità, anche nella discussa e articolata discussione sull'attuazione del federalismo, quella di puntare su sviluppo e unità nazionale.

Del resto nessuno nega ormai la necessità di percorrere questa strada, semmai la discussione è sul come attuare il federalismo.

Ci sono però dei punti fermi di indirizzo della legge 42, la legge per l'attuazione del federalismo. All'art. 1, in sintonia con l'art. 119 della nostra Costituzione, è chiara nel combinare sia i principi di efficienza e di responsabilità – per quanto riguarda le entrate e le spese degli enti territoriali locali – che quelli di solidarietà e coesione sociale, non dimenticandosi di sostenere i territori con minore capacità fiscale per abitante. Inoltre, per la prima volta, il governo riconosce che il federalismo dovrà tenere conto degli obiettivi europei e del tema della responsabilità fiscale.

Per cui il problema non è più se fare il federalismo ma farlo bene.

Per fare bene il federalismo, il primo cardine è quello della riforma fiscale.

L'attuale esecutivo tuttavia per ora ha gettato le basi per la realizzazione di un sistema di finanza locale incompleto e poco "solidale".

Infatti al Senato la maggioranza ha di fatto svincolato l'avvio del federalismo fiscale dalla definizione di Livelli essenziali di

assistenza (Lea) e dei livelli essenziali delle prestazioni, che prevedono le prestazioni dei diritti civili e sociali, che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale.

È anche vero che la legislazione statale non ha ancora previsto di fissare i livelli essenziali delle prestazioni.

In questi giorni in commissione bicamerale si ritorna al lavoro sui temi del fisco locale.

Per quanto riguarda il fisco e le risorse per i Comuni, caliamoci nella realtà e verificiamo anche i passaggi ultimi sulla manovra per capire ciò che è successo.

Se si considerano le misure previste complessivamente dalla manovra correttiva del governo Berlusconi, è facile immaginare, nel breve periodo, conseguenze negative per la collettività amministrata dai Comuni, poiché non è previsto che recuperino le risorse decurtate dai mancati trasferimenti stretti, come sono, fra vincoli di entrata e di spesa, introdotti dai Patti di Stabilità, e l'aumento della domanda sociale. I Comuni quindi riducono drasticamente le risorse destinate agli interventi e aumentano le tariffe per finanziare la spesa sociale.

Il nostro giudizio sulla manovra è conosciuto. È ormai abbastanza chiaro che la scelta di scaricare il peso della stessa su Regioni, Comuni e Province avrà come conseguenza una modifica del nostro stato sociale e, quindi, verrà sancita

Per fare bene il federalismo, il primo cardine è quello della riforma fiscale

la fine di un sistema, che pur con i suoi limiti, è stato in grado di contribuire allo sviluppo del paese.

Questo comporterà una riflessione anche per noi: quale modello è necessario e possibile oggi.

La nostra riflessione si scontra con un governo che va in una direzione contraria alla nostra, lo dimostra quanto teorizzato dal ministro Sacconi nel cosiddetto Libro Bianco. Per supportare uno stato sociale forte occorre avere una cultura fiscale forte, elemento che manca nel nostro paese, ma che occorre costruire.

Auguriamoci che il federalismo fiscale, liberi risorse da destinare a un miglioramento qualitativo dello stato sociale.

In questi giorni la riforma del federalismo sta facendo passi in avanti.

Questo perché la Lega deve dimostrare al suo elettorato che il prezzo da pagare per la realizzazione del federalismo fiscale e istituzionale è sorreggere il governo screditato di Berlusconi, ma fino a quando la Lega potrà farlo?

Fino a quando, appunto, il percorso federalista non subirà rallentamenti. Se questo si ferma o rallenta la maggioranza barcolla.

Per questo il Governo sta accelerando da un lato con i due decreti recenti che riscrivono le rego-

le del fisco regionale e provinciale, dall'altro individuando le Regioni con i migliori indicatori per fissare i costi standard.

E qui iniziano i problemi. Quale Italia uscirà dalla riforma? Un obiettivo è per noi centrale, lavorare perché l'Italia resti unita.

Il centrodestra vuole chiudere la partita del federalismo entro il 2010.

Ma come rispondere ai Comuni, alle Regioni e alle Province sulle tante domande relative ai mancati trasferimenti e alla mancata possibilità di compartecipazioni fiscali che sono sempre più necessarie per rispondere ai fabbisogni del sociale? Senza risorse trasferite o possibili compartecipazioni ai tributi il Federalismo nasce zoppo.

Vediamo cosa può succedere in Lombardia. Se non si reperiranno nuove risorse, attraverso la lotta agli sprechi – che stanno anche nella costosa macchina regionale per come è concepita e finalizzata a garantire consenso politico – e se non si modificherà il patto di stabilità per gli enti locali, secondo alcune stime, la Regione Lombardia si dovrà limitare a coprire solo le spese obbligatorie.

Mancano drammaticamente all'appello 700 milioni di euro (1400 miliardi delle vecchie lire). Ciò potrebbe significare che, sostenendo solo ciò che è obbligatorio per legge, per tutto ciò che non



lo è la situazione è ingestibile, come la casa dove il 98% delle politiche è facoltativo, il trasporto locale con un meno 30% di risorse, oppure le risorse all'industria con un meno 50%, un taglio del 98% potrebbero vederlo le politiche per la famiglia e solidarietà sociale, tema a noi

tanto caro per la fragilità delle persone a cui si rivolge.

Ecco l'importanza di prestare molta attenzione alla costruzione del federalismo, che se non ben equilibrato rischia, in situazioni deboli fiscalmente, di mettere in discussione i diritti fondamentali.

Il fisco e la battaglia fiscale devono essere la pietra fondamentale per il federalismo. Non c'è forma di Stato che tenga di fronte a una imponente evasione fiscale come la nostra (130 miliardi di euro evasi ogni anno).

Nei giorni scorsi è stata siglata la convenzione per la partecipazione del Comune di Milano all'attività di accertamento della evasione fiscale con l'Agenzia delle entrate regionale.

La stessa firma di collaborazione per combattere l'evasione fiscale è stata siglata anche con altri Comuni capoluoghi della Lombardia, quali Bergamo, Brescia, Cremona, Lecco, Lodi, Pavia, Sondrio. È un passo importante che auspichiamo si estenda a tutti i Comuni della Lombardia, dando un forte segnale di lotta all'evasione fiscale.

Così i Comuni vengono lanciati all'inseguimento degli evasori per aggiungere risorse sufficienti al funzionamento della macchina amministrativa e all'erogazione dei servizi alla collettività. Il federalismo fiscale prende avvio (dal 2011) con una "scommessa" cioè quella sugli affitti: riusciranno i Comuni a convincere i proprietari di abitazione in primo luogo a "dichiarare il reddito da affitti" e poi a preferire il regime della cedolare secca sugli affitti di locazione piuttosto che la tassazione Irpef?

È difficile stabilirlo anche se la più importante associazione sindacale dei proprietari mobiliari

La tenuta del welfare passa anche dal ruolo del sindacato che si pone come attore del cambiamento, assieme alla politica e alle istituzioni

prevede che per i proprietari la scelta del regime della cedolare secca sarà tanto più conveniente quanto più risulti elevato il reddito imponibile.

Se sarà così, una quota importante di case potrebbe non alimentare il nuovo tributo, perno del federalismo fiscale. Insomma il federali-

simo fiscale e l'autonomia impositiva lasciano una serie di dubbi. La definizione dei costi standard della sanità è l'altro punto certamente più importante, sarebbe stato più utile che prima di lavorare alla definizione dei fabbisogni standard (stabilendo il criterio di riferimento per il finanziamento delle spese per le funzioni fondamentali degli enti locali) si fossero definiti, da parte dello Stato, i livelli essenziali di assistenza, non è stato fatto, ma si può sempre fare.

I decreti attuativi del federalismo sono contenitori ambigui, possono contenere di tutto. Possono contenere un federalismo vago e annacquato, che potrebbe ancora garantire clientele sia al nord che al sud, oppure un federalismo più rigoroso, efficiente e trasparente che aiuti il mezzogiorno e la sua classe dirigente che deve essere supportata nell'emarginare le tante situazioni di malaffare, che impediscono lo sviluppo di quei territori.

La secessione va combattuta e la si combatte in un solo modo, lavorando perché il federalismo non fallisca, pena dar man forte alle vecchie idee leghiste che così possono tornare di moda.

Mentre scrivo questo articolo apprendo una buona notizia, il decreto che istituisce "Roma capitale" è un buon auspicio che rafforza l'indicazione della necessità di tenere unito il nostro paese.

E allora il sindacato deve giocare un ruolo attivo, assieme alla politica e alle istituzioni. La tenuta del welfare passa anche dal ruolo del sindacato che si pone come attore di cambiamento, questo lo si può fare, attraverso la nostra capacità di partecipare a una discussione non accademica o ideologica di approccio al federalismo, ma convinti che è anche un'occasione di rilancio per lo sviluppo del nostro paese, l'Italia. ■

