

Indagine conoscitiva in materia di federalismo fiscale.

*Audizione Commissioni riunite Affari Costituzionali,
Bilancio e Finanze e Tesoro del Senato, 27 novembre 2008*

La Cgil si è espressa, in più occasioni, per la piena attuazione del titolo V rinnovato nel 2001.

Pur avendone criticato a suo tempo alcuni punti, quali, ad esempio, la ripartizione delle materie concorrenti, ritiene fondamentale si proceda, dopo tanti anni, alla sua attuazione e si abbandoni il ricorso a interventi costituzionali di parte ad ogni cambio di Governo.

Per questi motivi, in occasione dello stravolgimento della Costituzione voluto dal precedente governo Berlusconi (che anziché procedere ad attuare il titolo V volle fare la “grande riforma”) si è battuta con le altre organizzazioni sindacali e tante associazioni e comitati di cittadini nel Referendum del 2006. L’esito di quel referendum ha reso evidente che non si possono stravolgere i principi fondanti della nostra Costituzione né cercare di archiviarne i suoi valori.

La Cgil riafferma oggi che occorre attuare – a Costituzione invariata – le disposizioni previste dal titolo V ad iniziare dall’articolo 119, il cosiddetto federalismo fiscale in un quadro di ricollocazione di funzioni a Regioni ed Enti Locali, (articoli 117 e 118) garantendo pienamente le risorse finanziarie necessarie per la totale garanzia dei diritti delle persone.

L’attuazione armonica dei vari articoli è anche essenziale perché l’assetto del 119 non determini un aggravio di costi e di oneri per le istituzioni territoriali con la messa a rischio del soddisfacimento dei diritti fondamentali in un quadro di solidarietà e coesione sociale né aggravi fiscali complessivi.

L’obiettivo deve essere quello di garantire una migliore soddisfazione delle esigenze espresse dai cittadini favorendo una loro più diretta partecipazione alle scelte politiche e una loro maggiore capacità di controllo sulla gestione della cosa pubblica.

Il disegno di legge delega approvato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri dell'11 settembre, dopo numerose precedenti stesure, ora disegno di legge n. 1117 presenta a nostro giudizio caratteri di genericità nel delineare le linee portanti del sistema di finanziamento e si accompagna, per le parti che mostrano una certa precisione, alla definizione di un modello che non corrisponde in parti significative al dettato costituzionale.

Stessi caratteri di genericità si riscontrano anche per quanto attiene il quadro delle misure sanzionatorie per le quali devono essere previste procedure trasparenti e di massima garanzia democratica.

I punti più rilevanti:

si prevede di superare, ai fini della definizione delle risorse da attribuire per garantire le funzioni trasferite per tutti i livelli istituzionali, il criterio della spesa storica per i servizi e di costruire parametri di spesa standard; il sistema di finanziamento delle Regioni individua nei tributi regionali e nelle compartecipazioni ai tributi erariali la fonte primaria di finanziamento delle funzioni attribuite; un sistema di trasferimenti perequativi dovrebbe assicurare il finanziamento integrale dei livelli essenziali delle prestazioni che riguardano sanità, assistenza, istruzione, il trasporto pubblico locale e le funzioni fondamentali degli enti locali.

Suscita perplessità il riferimento all'IRPEF perché rappresenta un'imposta il cui gettito non si distribuisce in modo uniforme sul territorio e negli ultimi anni ha fatto registrare un andamento non in linea con quello del PIL.

E la norma non è chiara.

Le spese vengono divise, ai fini della definizione delle regole di finanziamento, tra spese per i livelli essenziali delle prestazioni, spese non riconducibili a quel vincolo e altre spese.

Questa suddivisione non è prevista dalla Costituzione.

Per sanità, assistenza e istruzione i fabbisogni vengono calcolati in relazione al costo standard ma per il trasporto pubblico locale si fa riferimento oltre che ai costi standard, al “livello adeguato” del servizio (senza nessun criterio per definirlo) mentre, per le altre competenze viene attuata una perequazione alla capacità fiscale tesa a “ridurre ma non annullare le differenze territoriali”.

Tale affermazione non ci appare condivisibile.

Per quanto attiene le Province e i Comuni, le Regioni potranno definire la spesa e le entrate standardizzate degli enti locali secondo i criteri di riparto fissati da legge statale e lo Stato potrà esercitare il potere sostitutivo in caso di inadempienze delle Regioni.

Anche le spese degli Enti Locali vengono classificate in spese per le funzioni fondamentali, spese relative alle altre funzioni, spese finanziate con i contributi speciali, con i finanziamenti dell'Unione europea e con i cofinanziamenti nazionali.

Su questi finanziamenti appare molto contraddittoria la destinazione.

La prima osservazione che ci sentiamo di avanzare riguarda, come detto precedentemente, la non rispondenza del testo al dettato costituzionale in più punti.

Il primo attiene alla perequazione: la Costituzione prevede esplicitamente che le competenze in materia di “perequazione delle risorse finanziarie” sia di esclusiva competenza dello Stato (art.117) mentre nel ddl, pur chiamandolo fondo statale, emerge, nelle modalità di finanziamento, che in realtà si pensa ad una modalità orizzontale (tra e da Regioni) e la stessa relazione illustrativa sembra confermare tale opzione.

Il secondo punto già precedentemente sottolineato, attiene alla previsione costituzionale, qui non garantita, di finanziare integralmente tutte le funzioni pubbliche attribuite ai vari livelli istituzionali. Infatti le funzioni vengono suddivise in tre tipologie e solo per alcune vi è garanzia certa di copertura mentre l'art.119 non fa differenza fra le diverse funzioni né tra i loro sistemi di finanziamento.

Ma tutto il sistema di finanziamento previsto per il terzo blocco di funzioni presenta grossi problemi oltre che dubbi di costituzionalità.

Infatti si prevede un'addizionale Irpef da regolare in modo tale da fornire un gettito corrispondente all'importo dei trasferimenti attuali dello Stato per queste funzioni e, per le Regioni con minore capacità fiscale, un fondo perequativo che non deve coprire – ma solo ridurre le differenze di gettito senza alternarne l'ordine.

Considerazioni non dissimili possono farsi per il sistema di finanziamento degli Enti Locali anche alla luce delle polemiche in corso sulla sostituzione del mancato introito derivante dall'abolizione integrale dell'ICI, e non risulta facilmente comprensibile il destino delle attuali disposizioni per le Regioni a Statuto speciale.

E' bene rammentare altresì che in nessun punto del ddl si comprende cosa significhi il trasferimento della funzione "istruzione": non si tratta di cosa di poco conto alla luce sia di una misura che potrebbe ripetere quanto contenuto nella riforma costituzionale bocciata dal referendum del 2006, sia della quantificazione delle risorse da trasferire.

Una formulazione ambigua rende possibile la previsione della sostituzione del contratto nazionale per i dipendenti della sanità e delle regioni con il contratto regionale. Infine, la particolare situazione economica, dopo la manovra finanziaria del 2008, rischia di creare una rottura dell'equilibrio tra funzioni statali e funzioni regionali. Ciò è tanto più pericoloso alla luce delle funzioni "esclusive" che la Costituzione affida allo Stato, per la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni che vanno garantiti su tutto il territorio nazionale.

Alla luce di queste osservazioni occorre ribadire a nostro parere i seguenti punti:

- il federalismo fiscale – ovvero l'attuazione dell'art.119 – va fatto nel rispetto del dettato costituzionale;
- va osservato il principio della progressività del sistema fiscale, l'invarianza del prelievo e introdotto il coinvolgimento di tutti i livelli istituzionali nella lotta all'evasione;
- vanno garantiti l'universalità dei diritti fondamentali in modo uniforme nel territorio nazionale;
- vanno risolti e non accentuati i divari attualmente esistenti tra i territori;
- va resa trasparente e partecipata la decisione sulla spesa pubblica e sui bilanci, perciò va attuata una riforma delle regole di contabilità per passare dall'attuale normativa riferita allo Stato, ad una nuova disciplina generale di "contabilità della Repubblica";
- la perequazione deve essere verticale e non orizzontale;
- va definito con grande chiarezza sia il quadro dei "livelli essenziali delle prestazioni" che i criteri per definire gli standard che devono riguardare sia l'efficienza della spesa che la quantità e qualità dei servizi garantiti.

Ma soprattutto, per arrivare ad affrontare al meglio i problemi che pone l'attuazione del 119 cogliendo contestualmente l'occasione per affrontare i problemi attinenti la qualità e l'efficacia della spesa, l'autonomia e responsabilità dei diversi livelli di governo senza

aumentare la pressione fiscale o rischiare di intaccare la qualità e quantità dei servizi offerti, occorre costruire le proposte con il massimo di coinvolgimento di tutti i livelli istituzionali interessati ma anche delle forze sociali finora ignorate.

Solo con un intenso confronto è possibile costruire e via via perfezionare una proposta che, per il momento di grave crisi economica nel quale si colloca, può rischiare di produrre danni invece di vantaggi.