

A L L E G A T I

PAGINA BIANCA

ALLEGATO 1

**AUDIZIONE PRESSO LA COMMISSIONE PARLAMENTARE PER L'ATTUAZIONE
DEL FEDERALISMO FISCALE
28 giugno 2011**

**AUDIZIONE DEL RAPPRESENTANTE UIL
GUGLIELMO LOY (Segretario Confederale)**

FEDERALISMO FISCALE: QUADRO GENERALE

Ma non è che a forza di raddrizzarlo l'albero si spezza?
Il dilemma sull'attuazione del federalismo fiscale sta tutta qui.

Non c'è alcun dubbio che nel nostro Paese il fisco abbia bisogno di un riequilibrio, d'altronde quando oggi i Governi locali hanno grandi poteri di spesa e zero (o quasi) responsabilità fiscali, cioè decidono molto ma sono altri a pagare è evidente che occorre cambiare il senso di marcia.

La UIL da sempre è favorevole a questo riequilibrio in senso federalista.

Una riforma però, che sappia coniugare efficienza, responsabilità equità e riequilibrio territoriale.

La svolta impressa dalla politica ci preoccupa e non poco, perché si è ad un passo dal completamento di quasi tutti i Decreti attuativi, senza che ad oggi ci sia una analisi vera e compiuta dei reali costi del fisco federale ed il loro impatto sui standard dei servizi nei diversi territori.

Si pensi ad esempio al calcolo dei costi standard di cui ancora non si conoscono ne i numeri ne tanto meno i criteri per definire le Regioni di riferimento per la misurazione (le cosiddette Regioni Benchmark).

E se per la sanità è molto più semplice parlare di costi standard, quando si prendono in esame i costi standard su cui misurare l'istruzione ed l'assistenza (funzioni che devono essere perequate al 100%), il discorso si fa ancora più complicato.

Per non parlare poi delle funzioni i cui costi sono soltanto perequati parzialmente, quali ad esempio il trasporto pubblico locale.

La ricetta che sembra delineata è la più semplice: dare la facoltà di aumentare l'addizionale irpef.

Si fa un gran parlare di federalismo equo e solidale e allora una domanda sorge spontanea: è equo che i cittadini paghino tre volte i servizi attraverso tasse, disservizi e addizionali prima che si siano tagliati sprechi, inefficienze e duplicazioni di enti?

Perché si inizia dalle imposte e non dal concetto racchiuso da "chi fa che e cosa tra Stato ed Enti territoriali"?

Che fine ha fatto, ad esempio, il tema di una radicale rivisitazione sul ruolo delle Province che dalla riforma sembrano uscire ancora più rafforzate?

Che fine ha fatto l'istituzione delle Città Metropolitane, la cui parola è citata ben 39 volte nel testo della Legge delega, prevista da una Legge dello Stato di 30 anni fa?

La responsabilità degli amministratori può essere soltanto racchiusa nello slogan "vedo, pago, voto", oppure si possono delineare sanzioni quali l'ineleggibilità (non solo dove si "è fatto il danno")?

Il sistema dei controlli e dei poteri sostitutivi possono essere ancora gli attuali se la nomina del "Commissario di Governo" coincide con colui che guida l'Ente?

Sono questi alcuni concetti che dovrebbero essere alla base dell'attuazione del federalismo fiscale, insieme ad altri due principi fondamentali: la progressività delle imposte e della perequazione.

Sul concetto di progressività, sul quale lasciamo discettare i costituzionalisti o fiscalisti, noi poniamo soltanto una domanda: l'aliquota unica delle addizionali, seppur applicata sull'intero imponibile, racchiude il criterio della progressività previsto dalla Costituzione?

La compartecipazione al gettito IRPEF nazionale da parte delle Regioni non rischierà di far venir meno, anche se parzialmente, la progressività dell'imposta?

Perché limitare la manovrabilità dei tributi, sia essi propri che compartecipati, in direzione soltanto delle detrazioni dei carichi familiari e non anche per la produzione del reddito?

Molta attenzione andrà posta, inoltre, sul sistema della perequazione e non soltanto per l'individuazione dei costi standard dei servizi rispetto alla spesa storica, ma anche per il sistema infrastrutture, materiali ed immateriali, delle diverse realtà del Paese.

Da questo punto di vista non è per nulla rassicurante l'inclusione, nel Decreto per la perequazione infrastrutturale, di far entrare in tale meccanismo la spesa derivante dalla programmazione dei Fondi Comunitari che dovrebbe rimanere aggiuntiva rispetto alla spesa ordinaria.

Inoltre, ad oggi, non abbiamo certezze sul futuro delle politiche di coesione dell'Europa finanziate dai Fondi Strutturali per il periodo post 2013, né dal punto di vista finanziario, né dal punto di vista della programmazione, dal momento che il negoziato con la Commissione Europea su questi temi si aprirà nei prossimi mesi.

Inoltre il Decreto dovrebbe prevedere che il Fondo di Coesione, oltre ad essere oggetto di rivalutazione annua sulla base (almeno del tasso di inflazione) una volta stabilito l'importo pluriennale del finanziamento, tale importo non potrà essere oggetto di riduzione, come avviene puntualmente, da alcuni anni a questa parte, con il Fondo per le Aree Sottoutilizzate (FAS).

Da questo punto di vista non è per nulla rassicurante l'ipotesi di un ulteriore taglio del FAS 2007-2013 nella manovra economica.

Per la UIL, in questo momento le risorse, del FAS non devono essere oggetto di tagli ma di impegni concreti di spesa, concentrando le risorse su due priorità: il lavoro e le infrastrutture.

Ciò perché, il Mezzogiorno deve e può accettare la sfida del federalismo fiscale, a patto però che vengano ridotte progressivamente le disuguaglianze infrastrutturali sia per le reti di mobilità che nei servizi alla persona.

E' sempre più valida la tesi che l'attuazione del federalismo fiscale, non deve in alcun modo comportare un aumento della pressione fiscale complessiva.

Deve invece essere la grande occasione per il nostro Paese per riuscire a rendere trasparenti, chiari e semplici i rapporti tra cittadino e fisco, tra contribuenti e amministrazione finanziaria. Semplificando, quindi, ed alleggerendo il funzionamento del sistema rendendo al tempo stesso più agevole l'azione di contrasto all'evasione.

Un'occasione per rivedere e razionalizzare l'assetto istituzionale centrale e decentrato dello Stato con l'abolizione e/o la "manutenzione" di tutti gli enti inutili o sovrappeso (senza funzioni chiare e proprie), in modo tale da evitare duplicazioni di strutture che sono causa della lievitazione dei centri di riscossione e di spesa.

E' sempre più necessario che per la fiscalità locale sia prevista, oltre al principio della progressività, la manovrabilità dei tributi sia essi compartecipati che propri, con le detrazioni per carichi familiari e, soprattutto, con interventi a sostegno dei per i redditi fissi (dipendenti e pensionati), ed è per questo l'attuazione del federalismo fiscale deve essere inquadrata in modo armonico e contestuale con la riforma più complessiva del fisco.

Avremmo preferito, in un certo senso, che invece di raddrizzare l'albero si fosse proceduto ad impiantarne uno nuovo partendo dal "tronco", perché se la base è solida anche i rami diventano, a loro volta, solidi e armonici.

Perché non è indifferente come si modulano le imposte nazionali ed il sistema delle deduzioni e detrazioni con il funzionamento della finanza locale.

Questo processo riformatore deve contribuire a garantire più trasparenza e una migliore responsabilizzazione nella gestione della spesa pubblica a livello centrale e periferico, rafforzando gli attuali sistemi di controllo "in itinere", che sono attualmente insufficienti, in quanto il controllato nomina i controllori.

Bene che si sia colta questa occasione per armonizzare ed omogeneizzare la compilazione dei Bilanci di tutte le istituzioni secondo un schema omogeneo, soprattutto per le Regioni.

Su tutti questi temi si riprenda un processo di confronto e consultazione, che ad oggi è mancato, con tutte le forze sociali ed imprenditoriali, perché il fisco federale è una riforma che tocca da vicino la vita vera dei cittadini.

Sarebbe un ulteriore segnale positivo l'apertura di un dialogo continuo da parte della "Commissione Bicamerale per l'attuazione per il federalismo fiscale" prevedendo, all'interno della sua attività, una "sessione permanente e continua" di consultazione e confronto delle forze sociali ed economiche. La Commissione, nell'esprimere i propri pareri formale al Governo, potrebbe integrare tale parere con il punto di vista delle parti sociali.

ALCUNE PROPOSTE E RIFLESSIONI DELLA UIL

Per le ragioni dette in premessa è necessario:

- * che le nuove Addizionali Regionali IRPEF devono essere improntate al criterio della progressività e che sulla base imponibile siano applicate le detrazioni e le deduzioni per la produzione del reddito, esattamente come per l'IRPEF nazionale;

- * prevedere espressamente che le Regioni possano diminuire l'Addizionale Regionale IRPEF prevedendo gli stessi automatismi delle maggiorazioni, anche per tipologie di reddito;

- * la facoltà di prevedere maggiori detrazioni dal calcolo dell'Addizionale regionale IRPEF non deve esaurirsi soltanto con maggiori detrazioni per carichi familiari, ma bensì prevedere delle deduzioni e detrazioni per la produzione del reddito;

- * prevedere la compartecipazione delle Regioni al gettito dell'IRES;

- * la facoltà di ridurre o azzerare l'IRAP dovrebbe essere legata a scopi precisi ad esempio incrementi della base occupazionale.

Non convince, inoltre, affatto la facoltà delle Regioni di istituire ulteriori tributi propri e locali, su basi imponibili non assoggettate dallo Stato, dal momento che ad oggi è stato già "tassato il tassabile".

In ogni caso, se questi tributi dovessero essere istituiti, essi dovrebbero connotarsi come "imposte di scopo".

Si pone, poi, con tutta la sua drammaticità, al di là della normativa dei costi standard, il problema delle Regioni alle prese con l'extradeficit sanitario, per lo più concentrate nel Mezzogiorno, in cui la facoltà di ridurre o azzerare l'IRAP, o di diminuire il peso delle Addizionali è "virtuale", anzi si corre il rischio di un ulteriore inasprimento della pressione fiscale, istituendo di fatto una "fiscalità di svantaggio".

Per questo va previsto: un percorso più flessibile per il passaggio dalla spesa storica ai costi standard per le Regioni "commissariate" che abbiano registrato, nel 2011, un deficit annuale al di sotto del 5%, prevedendo il finanziamento della sanità adeguato al costo storico per i primi 4 anni; un'operazione trasparenza, da effettuarsi sulla spesa nel 2011, dei conti della sanità in tutte le Regioni.

Dal punto di vista della razionalizzazione e responsabilizzazione della spesa pubblica è condivisibile il superamento della spesa storica attraverso la determinazione del fabbisogno e costo standard.

Ma l'adozione del criterio "costo standard" da una parte può assicurare la risposta ad un'esigenza di responsabilizzazione degli Amministratori Locali, di efficienza ed efficacia del servizio, dall'altra, potrebbe avere riflessi negativi nei territori a "minore capacità fiscale" mettendo in difficoltà soprattutto il Mezzogiorno.

Per questo è fondamentale:

- * la fissazione dei livelli essenziali di assistenza e dei livelli essenziali delle prestazioni, che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale;
- * definire i criteri per la determinazione dei fabbisogni standard e dei costi standard per l'istruzione, l'assistenza e trasporto pubblico locale;
- * concordare i criteri per l'individuazione dei fabbisogni standard degli Enti Locali a cui la SOSE e l'IFEL dovranno attenersi, anche alla luce dei processi di esternalizzazione dei servizi e della liberalizzazione dei servizi pubblici locali;
- * rivedere i tempi di transizione a cui dovranno attenersi le Regioni e gli Enti Locali per adeguarsi ai costi standard;
- * definire in modo più preciso e puntuale i criteri di perequazione delle funzioni non essenziali di Regioni ed Enti Locali, soprattutto, per quanto riguarda il trasporto pubblico locale;
- * prevedere una analisi, anche attraverso uno studio con il concorso delle parti sociali, sulle sperequazioni infrastrutturali materiali ed immateriali, soprattutto per quanto riguarda l'indice di deprivazione socio sanitaria.
- * Il nuovo Fondo per la Coesione, che sostituirà il FAS, dovrebbe avere una dotazione iniziale ben definita, che dovrebbe essere aggiornata ed aumentata annualmente almeno del tasso dell'inflazione programmata. Inoltre va ribadita l'addizionalità dei Fondi Strutturali europei, anche perché essi sono condizionati sia dal punto dell'entità delle risorse che dal punto di vista degli interventi finanziabili dalle decisioni assunte in seno all'Unione Europea.

E' necessario, inoltre, rivedere il sistema delle sanzioni, dei poteri sostitutivi e dei controlli contabili, in quanto non si può far svolgere questo delicatissimo compito di "controllo" da chi è stato designato per essere "controllato".

In tale direzione è opportuno che:

* la sanzione per chi produce alti deficit non può esaurirsi soltanto con l'ineleggibilità nell'Ente che ha governato ma, con l'ineleggibilità, diciamo per 5 anni in tutte le istituzioni;

* il potere sostitutivo dello Stato non può consistere dal nominare commissario colui che è responsabile del deficit;

* vanno ricercate nuove modalità per la certificazione dei Bilanci degli Enti Territoriali, con controlli preventivi annuali, e, non solo negli ultimi 6 mesi di mandato, per il rispetto e la veridicità delle poste iscritte in Bilancio, rafforzando il ruolo ed i poteri della Corte dei Conti.

Così come va posto il tema del superamento in forma graduale dell'attuale sistema delle Regioni a Statuto Speciale e delle Province Autonome.

Non convince, inoltre, il rafforzamento di tutto l'impianto dei tributi e compartecipazioni destinato alle Province, soprattutto per quanto riguarda i tributi collegati al trasporto su gomma; l'impressione è che, da Ente che doveva essere soppresso o rivisto, la Provincia vedrà rafforzato il proprio ruolo.

Così come per la compartecipazione, delle Province al gettito IRPEF nazionale, è necessario oltreché opportuno che si rispettino le detrazioni e le deduzioni per la produzione del reddito.

Inoltre, è inaccettabile, che in questi giorni passi, sotto il silenzio di tutti l'aumento dell'imposta sulla RC auto, operata da oltre un terzo delle Province.

Un ulteriore approfondimento merita la "partita" legata al fisco dei Comuni, in quanto se è condivisibile l'istituzione di una imposta comunale basata sul possesso degli immobili, va definita in maniera chiara la base imponibile "dell'Imposta municipale unica" e dell'imposta municipale secondaria.

E' fortemente negativa l'ipotesi di confermare l'Addizionale Comunale IRPEF, per il futuro e, soprattutto intollerabile un aumento delle aliquote a partire dal 2011, anche alla luce di una possibile riforma fiscale.

L'aliquota unica della cedolare, pur non racchiudendo il principio della progressività, è condivisibile solo nell'ottica di una leva fiscale mirata alla calmierizzazione degli affitti e all'emersione del nero.

A fianco a ciò sarebbe indispensabile prevedere forme di sostegno al reddito per le famiglie affittuarie che, ricordiamo, non hanno usufruito dei vantaggi dell'esclusione dell'ICI sulla prima casa.

Tra l'altro, così come costruito, il futuro "fisco municipale" penalizza quei Comuni in cui il mercato immobiliare e quello degli affitti è meno dinamico o più "virtuoso".

Inoltre sarebbe opportuno rivedere le rendite catastali attualizzandone il loro valore.

Molta attenzione andrà posta al sistema tariffario locale, collegandolo in relazione al prelievo tributario, soprattutto per quanto riguarda la Tassa/Tariffa sui rifiuti.

In conclusione, ad oggi l'avvio del federalismo fiscale stà portando soltanto ad un aumento della pressione fiscale a livello locale e se il buongiorno si vede dal mattino, pensiamo a cosa succederà quando questa riforma entrerà a regime.

Per questo la UIL chiede alla politica tutta una riflessione sull'attuazione del fisco federale ed una correzione ai Decreti attuativi con il concorso delle parti sociali.

Roma, 28 Giugno 2011

PAGINA BIANCA

ALLEGATO 2



Confederazione Italiana
Sindacati Lavoratori

Segreteria Generale Aggiunta
Riforme Istituzionali, del Federalismo

Memoria predisposta dalla Cisl - Dipartimento Riforme Istituzionali e depositata presso la Commissione Parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale in occasione dell'audizione avente ad oggetto la verifica dello stato di attuazione della legge 5 maggio 2009, n.42.

28 giugno 2011

Onorevoli Senatori, onorevoli Deputati

La Cisl segue con particolare attenzione il percorso di attuazione dell' articolo 119 della Costituzione in considerazione della sua **rilevanza politica** di primo piano e dei diversi **aspetti di carattere istituzionale** che contempla:

- il complesso superamento dell' attuale sistema dei trasferimenti statali in vista della costruzione di una vera e propria **autonomia fiscale e finanziaria** di regioni ed enti locali;
- il passaggio dalla spesa storica ai **fabbisogni e ai costi standard** per **responsabilizzare** gli amministratori locali nella gestione della cosa pubblica;
- la **perequazione** per i territori con minore capacità fiscale secondo la logica del federalismo cooperativo e solidale;
- gli **interventi straordinari** e la **perequazione infrastrutturale** per rimuovere gli squilibri e favorire la crescita del Mezzogiorno.

Gli ultimi mesi hanno visto una notevole accelerazione da parte del Governo nella predisposizione dei decreti legislativi, alcuni approvati in via definitiva, altri in itinere, di attuazione della Legge 42 / 2009 sul federalismo fiscale.

Una considerazione di carattere preliminare va fatta sul **metodo** adottato dal Governo per l' approvazione di una riforma così complessa ed articolata: in alcuni casi si è proceduto a tappe forzate, anche ponendo la fiducia, mentre sarebbe stato opportuno approfondire meglio gli aspetti di merito, e sciogliere i nodi irrisolti, arrivando a soluzioni il più possibile condivise tra maggioranza, opposizione e sistema delle autonomie.

Riteniamo opportuno effettuare alcune considerazioni di merito sugli aspetti che riteniamo maggiormente problematici dei decreti più importanti.

Con il provvedimento sulla definizione dei **FABBISOGNI STANDARD DEGLI ENTI LOCALI** in sostanza si è individuata una **procedura** per la rilevazione degli stessi, tramite il coinvolgimento della Società che si occupa degli studi di settore e dell' Istat, rinviandone di fatto la fissazione nel tempo. Inoltre, in mancanza dell' approvazione del **Codice delle Autonomie**, la ricognizione delle funzioni fondamentali degli enti locali resta quella provvisoria effettuata dalla Legge 42 / 2009.

Il decreto sull' **AUTONOMIA FINANZIARIA DEI COMUNI** più degli altri ha scontato la fretta procedurale determinata dalla contingenza politica e presenta diversi aspetti problematici. Il sistema proposto non sembra determinare una vera **autonomia** fiscale per i comuni, basandosi fundamentalmente su addizionali e compartecipazioni a tributi erariali. E' inoltre forte il rischio di un aumento della **pressione fiscale** per i lavoratori dipendenti e i pensionati, a causa dello sblocco delle addizionali comunali.

Inoltre il nuovo sistema non determina un alleggerimento del carico fiscale “sulle persone” trasferendolo “sulle cose” e “sui consumi pregiati” per combattere l’ evasione, come richiede la Cisl. Altri aspetti problematici risultano poi essere la carente definizione dei **meccanismi perequativi** e il mancato raccordo con i tagli agli enti locali effettuati con il **DL 78** (manovra del luglio 2010).

Il decreto sull’ **AUTONOMIA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE** e sulla determinazione dei fabbisogni e dei costi standard in sanità presenta anch’ esso, a causa della possibilità concessa alle regioni di innalzare l’ addizionale Irpef fino al 3%, rischi di un aumento della **pressione fiscale**.

Inoltre l’ innalzamento dell’addizionale Irpef per compensare i trasferimenti incide di più dove la capacità fiscale è più bassa, mancando altre fonti di compensazione, e la riduzione, fino all’ azzeramento, dell’ **Irap** sarà possibile solo nei territori con maggiore capacità fiscale, mentre quelli che non potranno ridurla (Mezzogiorno) diventeranno meno attrattivi per le imprese.

Per **la sanità**, con il riferimento alla quota capitaria per classi di età delle tre regioni “benchmark” si fa sostanzialmente riferimento alla spesa efficiente pro capite e non alla spesa efficiente per singola prestazione, con il rischio di restare ancorati alla spesa storica. Inoltre la mancata considerazione dell’ indice di deprivazione per determinare il valore del costo standard in sanità rischia di penalizzare il Mezzogiorno.

Manca poi, ancora, la definizione dei livelli essenziali, e quindi dei fabbisogni e dei costi standard, per le **altre funzioni fondamentali**, diverse dalla sanità, ovvero assistenza, istruzione, trasporto pubblico locale, necessari per individuare il volume complessivo delle risorse da assicurare con l’ autonomia fiscale sostitutiva dei trasferimenti.

Il decreto sugli interventi speciali e il decreto sulla perequazione infrastrutturale, presentati in occasione della predisposizione del **Piano Sud**, hanno un notevole rilievo politico in quanto contengono misure specificamente indirizzate ai territori con minore capacità fiscale del Mezzogiorno.

Per il **DECRETO SUGLI INTERVENTI SPECIALI**, ribadiamo che le risorse aggiuntive e gli interventi speciali, devono essere effettivamente **aggiuntivi** e non sostitutivi rispetto alle altre fonti di finanziamento delle regioni e degli enti locali previste dalla Legge 42, ovvero i tributi propri, le compartecipazione e il fondo perequativo e devono essere **indirizzati** alla promozione dello sviluppo economico e della coesione economica, sociale e territoriale e alla rimozione degli squilibri economici del **Mezzogiorno**.

Nel merito del provvedimento, poniamo particolare attenzione ad alcuni aspetti che, se correttamente attuati, appaiono particolarmente rilevanti al fine di rendere maggiormente efficace, tempestiva e operativa l’ intera politica di coesione:

- la previsione del **contratto istituzionale di sviluppo** come strumento per accelerare la realizzazione degli interventi e per assicurare la qualità della spesa, soprattutto grazie alla precisa individuazione di responsabilità, tempi e modalità attuative
- l'attribuzione di specifici poteri al Ministro degli Affari Regionali in ordine al **coordinamento** della politica di coesione, fondamentali per la complessa gestione della stessa
- la determinazione tramite il Documento di economia e finanza delle **risorse** da destinare agli interventi all'inizio del ciclo di programmazione, con la possibilità che vengano incrementate dalla legge di stabilità, che consente di avere precisa contezza delle effettive disponibilità.

Il **DECRETO SULLA PEREQUAZIONE INFRASTRUTTURALE** riconosce il deficit infrastrutturale dei territori del Mezzogiorno quale ambito prioritario di intervento ai fini della perequazione per i territori con minore capacità fiscale, nell'ottica di determinare adeguate condizioni di sviluppo degli stessi. Per questi due decreti sollecitiamo quindi una rapida attuazione delle misure previste, in modo da renderle quanto prima operative.

In conclusione, da un lato **la proroga** di 6 mesi che il Governo ha deciso per completare l'esercizio della delega, dall'altro la **clausola di salvaguardia** prevista nel decreto sul fisco regionale, finalizzata a rendere compatibile il nuovo sistema con i tagli previsti dalla manovra dello scorso luglio (DL 78/2010), ci sembrano fondamentali per **approfondire** le questioni irrisolte e migliorare la definizione degli aspetti più problematici che sopra abbiamo evidenziato, presenti anche nei decreti già approvati. Dovrebbero inoltre costituire l'occasione per recuperare modalità di **confronto** e di **concertazione** istituzionale e sociale, fino ad oggi poco praticate, necessarie a configurare il federalismo come un'opportunità di crescita per il Paese e di sviluppo equo e solidale dei territori.

