



Introduzione

Piero Ragazzini

Segretario Generale CISL E.R.

Il viaggio compiuto dal federalismo nel nostro Paese non è stato breve e non si può dare per concluso. L'Italia nasce fortemente accentrata e solo negli anni settanta dello scorso secolo si diede seguito al dettato costituzionale, istituendo le Regioni. Una svolta importante, di cui il sindacato confederale seppe essere protagonista, sono stati i decreti Bassanini, che prevedevano un deciso rafforzamento del decentramento delle funzioni e del personale.

La riforma del Titolo V costituisce una svolta di grande rilevanza, che diede basi costituzionali al decentramento, che furono condivise dal sistema delle autonomie locali (e dall'allora presidente della Conferenza delle Regioni Formigoni), ma non dal centrodestra all'epoca all'opposizione.

Alla successiva sconfitta del tentativo unilaterale del Governo di centrodestra di rivedere in profondità quella riforma costituzionale contribuì pure il sindacato confederale e la Cisl in prima linea. Dobbiamo dircelo con orgoglio : se l'attuale Governo sta cercando di fare la riforma del federalismo fiscale senza forzature e cercando il massimo coinvolgimento e proprio in virtù di quella nostra mobilitazione. Una mobilitazione che ha contribuito, quindi, a rendere più civile il dibattito sul tema.

Siamo, quindi, arrivati ad ottobre dello scorso anno, quando il Consiglio dei Ministri ha licenziato un disegno di legge sul cui contenuto si sono espresse le varie articolazioni istituzionali dello Stato: la conferenza delle Regioni, le

associazioni dei Comuni e delle Province. Nella seduta del 22 di questo mese il testo è stato oggetto di discussione ed approvazione da parte del Senato della Repubblica.

Con la riforma finirà il sistema di finanza derivata basata sulla spesa storica e si passerà, gradualmente, all'autonomia impositiva sul territorio ed al criterio dei costi standard: in luogo del finanziamento della spesa storica, che può consentire anche sprechi o inefficienze, si farà riferimento ai costi corrispondenti ad una media buona amministrazione (costi standard), operazione non semplice da realizzare e che chiederà un periodo transitorio di adattamento specie laddove, storicamente, si è affermato un modello sagomato proprio sulla spesa storica.

Viene prevista un'effettiva autonomia di entrata e di spesa di Regioni ed EELL. Ci saranno tributi di cui la amministrazioni regionali e locali potranno determinare autonomamente i contenuti, nella cornice e nei limiti fissati dalle leggi. I tributi dovranno garantire flessibilità, manovrabilità e territorialità; le amministrazioni più efficienti, che sanno contenere i costi a parità di servizi, potranno così ridurre i propri tributi.

Si è, dunque, concretamente avviato il processo di attuazione dell'art. 119 della Costituzione (i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa), ma occorre poi accompagnare tale provvedimento con altri urgenti processi di riforma – quali l'attuazione dell'art. 117, comma 2, lettera p) (...funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane) della Costituzione ed il nuovo ordinamento degli Enti Locali.. In Regione abbiamo

condiviso e contribuito a produrre la riforma che ha ridotto il numero delle Comunità montane, che ha ulteriormente incentivato le Unioni dei Comuni e che ha abolito le agenzie d'ambito: è però di vitale importanza che venga prodotto un nuovo codice delle autonomie che stabilisca "chi fa cosa", evitando interventi spot attraverso le leggi finanziarie e dando più stabilità e continuità al sistema istituzionale, che è riferimento imprescindibile per il dispiegarsi dell'attività economica e della vita sociale.

Nel generale contesto di riforma istituzionale, è necessaria un'ulteriore riforma costituzionale per il superamento dell'attuale "bicameralismo perfetto", con l'istituzione di una seconda camera delle autonomie, con compiti, funzioni e responsabilità ben definite.

Il testo proposto in molte sue parti delega il Governo ad attuare concretamente i principi definiti dalla riforma stessa; dunque, siamo in presenza di un testo leggero, che lascia molte questioni aperte e che dovrebbe essere approvato in tempi relativamente brevi.

La leggerezza, però, non è sempre garanzia di qualità.

E', quindi, ancora più importante che si proceda nelle varie fasi della riforma coinvolgendo non solo le varie parti politiche, come auspicato autorevolmente e a più riprese dal Presidente della Repubblica, ma che il testo e la sua attuazione si reggano su accordi maturati in sede Conferenza Regioni-autonomie locali e Stato. Auspichiamo che il percorso preveda pure il coinvolgimento e la consultazione dei soggetti della società civile organizzata, a cominciare dal Sindacato: per noi il federalismo in quanto applicazione della sussidiarietà verticale non può

essere disgiunto dalla sussidiarietà orizzontale, principio, anch'esso, di rilevanza costituzionale. Per noi, cioè, il federalismo dev'essere occasione per rendere le comunità territoriali protagoniste del loro stesso futuro, nella consapevolezza che le istituzioni hanno il compito essenziale di attivare e rendere responsabili le persone, le imprese, le associazioni che operano su quel territorio.

Decentrare le responsabilità e le opportunità ai poteri istituzionali sul territorio, significa offrire maggiori opportunità anche ai soggetti sociali intermedi. In sostanza significa che il sindacato sul territorio può sviluppare maggiormente l'iniziativa di confronto e concertazione sulle politiche territoriali di gestione del territorio e di tutela dei redditi da lavoro e da pensione a partire da quelle fiscali.

La riforma potrà lanciare un nuovo patto tra i territori che costituiscono il nostro Paese e un nuovo patto sociale tra cittadini e istituzioni; la Cisl da tempo sostiene che questi nuovi patti debbano essere fondati su ciò che abbiamo definito **FEDERALISMO SOLIDALE**.

Non da oggi, quindi, la CISL sostiene la necessità di riformare il modello di Stato in senso federale, in quanto l'assegnazione di maggiori e precise competenze ai poteri istituzionali decentrati comporta una più significativa responsabilizzazione degli amministratori della cosa pubblica e della politica congiunta ad una maggiore opportunità di partecipazione e controllo da parte dei cittadini e delle rappresentanze sociali locali.

Nell'era della globalizzazione la evidenziazione delle specificità locali deve essere una opportunità per rilanciare tutte le potenzialità (economiche, produttive, sociali, culturali, etiche) che vivono e si producono sul territorio in una logica



di sistema e di rete che consenta di affrontare la sfida posta dalla globalizzazione stessa. Ciò senza perdere di vista la necessità di fare sistema come Paese (la crisi globale ci ricorda quanto ciò sia importante).

Il seminario che abbiamo previsto quest'oggi potrà costituire un importante contributo, necessario a chiarire alcune questioni che ci stanno particolarmente a cuore :

1 – la prima di carattere generale riguarda la modalità di perequazione fra Regioni. E' una questione che attiene la solidarietà e la coesione nazionale.

Infatti, ci sono realtà più ricche ed altre meno. Dobbiamo partire da un dato estrapolato da una ricerca dell'Università Cattolica di Milano: un ipotetico gettito Irpef regionalizzato potrà variare dai 1.700 euro/procapite dell'Emilia Romagna ai 660 euro/procapite della Calabria. Ci chiediamo allora: può realizzarsi un modello di perequazione che garantisca pari opportunità e pari servizi alle varie comunità anche per ridurre la forbice oggi esistente fra regioni "ricche" e regioni "povere"?

2 – una riforma di tale portata non può comportare costi fiscali aggiuntivi ai contribuenti. Anzi lo scopo primario dovrebbe essere quello di ridurre il peso fiscale facendo in modo che il contribuente sappia quali finalità sono assegnate alle tasse che gli sono imposte. E' realistico pensare che il federalismo fiscale possa venire attuato a pressione fiscale invariata?

3 – la riforma federale può essere occasione per rivedere e riformare in profondità la tassazione delle persone fisiche, magari introducendo forme di imposizione che tengano maggiormente conto della composizione della famiglia o che riducano sensibilmente le tasse sui redditi da lavoro e da pensione più bassi?

4 – quale spazio/ruolo possono avere le forze sociali nel contribuire alla ridefinizione del sistema fiscale a livello locale?

5 – nella logica del decentramento, è fattibile che le tariffe dei singoli servizi territoriali (acqua, rifiuti, ecc) siano definite a livello locale?

6 – sarà possibile prevedere a livello regionale forme innovative di sostegno ai poveri e ai vulnerabili che vadano oltre i servizi e l'insuccesso della social card (es. imposte negative, redditi minimi d'integrazione ecc.)

E' importante riuscire assieme a capirne di più, nella consapevolezza che non è che l'inizio e che saranno diverse le ulteriori occasioni di studio e valutazione che potremo produrre in corso di attuazione del provvedimento legislativo.



Giancarlo Pola
Docente Scienza delle Finanze
Università di Ferrara

“Il progetto Calderoli alla sfida della solidarietà e della sostenibilità”

Alcune riflessioni sul progetto di federalismo in discussione in Parlamento

Gentili Signore e Signori, ho accettato di buon grado questo Vostro invito perché mi riallaccia idealmente alle mie frequentazioni del “mondo CISL” milanese degli anni sessanta e settanta e ai collegati ricordi personali della mia giovinezza.

Il titolo da Voi attribuito alla mia relazione sintetizza bene interrogativi, ansie e dubbi circa il senso della riforma “federalista” (che il mio Collega e Maestro Piero Giarda, dell’Università Cattolica, giunge a definire “favola”!). Cercherò di interpretarlo con obiettività, consapevole che esistono divergenze profonde anche tra studiosi (oltre allo stesso Giarda, Antonini, Bin, Bordignon, Petretto..)

E’ possibile che il Collega definisca “favola” la questione attuale del federalismo fiscale italiano per via dei suoi lunghissimi precedenti, che la fanno rassomigliare a una telenovela. In breve sintetizzate, le tappe sono le seguenti :

1. federalismo politico, non solo fiscale, del 1948: per favorire l’unità (contro il rischio secessione) si preferì la differenza accomodante, soprattutto quella fiscale, per solo 5 Regioni;
2. semplice decentramento per le restanti 15 Regioni, intrapreso però solo nel 1971;
3. cosiddetto federalismo amministrativo a Costituzione

invariata, che porta ad alcune leggi di devoluzione di funzioni statali alle Regioni e da queste agli Enti locali, nel 1997 e 1998;

4. federalismo fiscale tout court impersonato dal d.lvo 56/2000, di regolazione del finanziamento delle Regioni a Statuto Ordinario, prova generale della legge attuale (ahimè non incoraggiante per quanto riguarda il passaggio dalla spesa storica alla spesa “giustificata”);
5. fase preparatoria dell’ultima legiferazione, con progetti politici di varia provenienza, in particolare dal Governo Prodi e dalla Regione Lombardia, riassunti in un progetto iniziale proprio di questo Governo (cd. ddl Calderoli, ottobre 2008) attualmente (febbraio 2009) in discussione in Parlamento, già in parte modificato dalla avvenuta discussione in Senato in termini di principi e procedure ma ancora abbastanza generico; e che la Camera si accinge a rivedere.

Non è questa la sede e non avrei neppure il tempo di soffermarmi sui quasi 30 articoli di cui si compone la legge, ma mi concentrerò su quelli di natura finanziaria più che ordinamentale o procedurale.

Nella legge si dice innanzitutto che a fondamento del federalismo fiscale italiano staranno:

- l’autonomia finanziaria degli Enti decentrati, a sua volta basata sulla territorialità delle risorse tributarie (ma non al punto da suddividere territorialmente le risorse erariali!); ma anche
- la garanzia del finanziamento integrale dei fabbisogni collegati a funzioni fondamentali.

Il suddetto secondo principio verrà comunque implementato entro i termini di una rigorosa standardizzazione dei fabbisogni e dei relativi costi, superando la tradizione italiana del finanziamento a piè di lista della spesa storica, e valorizzando quel principio della capacità fiscale che è poi l'unico effettivamente citato nell'art. 119 del Titolo V a proposito di perequazione.

Si definiscono poi, sempre nell'art. 2, altri paletti rilevanti connessi all'autonomia fiscale degli Enti decentrati (no *overlapping* di tassazione sulla stessa base imponibile da parte di più livelli di governo, possibilità per Province e Comuni di compartecipare ai tributi regionali oltre che statali, premi e sanzioni per comportamenti devianti, principio del beneficio per tributi locali, ecc...).

Tra le precisazioni più importanti vi è naturalmente quella che stabilisce che debba verificarsi una riduzione della pressione tributaria statale in proporzione all'aumento di quella sub centrale (ovviamente connessa, quest'ultima, all'assunzione di nuove funzioni e competenze!). Ma vi sono anche quelle che i futuri tributi propri regionali (incluse le aliquote riservate IRPEF) dovranno rispettare il principio della progressività tributaria sancito dalla Costituzione, e che le compartecipazioni ai tributi centrali non dovranno essere finalizzate.

Ma il vero "cuore meccanico" dell'intero sistema ipotizzato nel progetto di legge sta nell'art.8, che prevede che la spesa regionale (ma anche quella locale, di cui parla dopo) si divida in due parti:

- una parte, detta "Spesa riconducibile alla lettera m" (e cioè quella fondamentale), che deve essere finanziata integralmente, con tributi regionali o riserva di aliquota

IRPEF o addizionale IRPEF o compartecipazione IVA (con un'aliquota tale da soddisfare senza intervento del Fondo perequativo nr.1 la sola Regione Lombardia) più una quota del Fondo perequativo nr.1 per tutte le Regioni meno la Lombardia;

- un'altra parte, di carattere non fondamentale, finanziata con tributi propri + una quota di Fondo perequativo (a sua volta alimentato dall'aliquota dell'addizionale regionale IRPEF media d'equilibrio);
- una trattazione a parte merita la spesa per il trasporto pubblico locale la quale, se figura in conto capitale, rientra nell'ipotesi sub i); se in conto corrente, rientra nel Fondo perequativo sub ii).

Un sistema perequativo, quello previsto dalla legge per il sistema regionale, definito in tutte le sedi verticali, per non fornire occasioni "rivendicazioniste" da parte dei "pagatori netti", ma non completamente tale, se è vero che le Regioni la cui addizionale (o compartecipazione) IRPEF fornirà risorse eccedenti il fabbisogno cederanno tali introiti a quelle sottomedie. La legge si incarica anche di introdurre il principio tedesco di non retrocessione nella graduatoria delle capacità fiscali tra Regioni (la Lombardia dovrà rimanere in testa anche dopo pagati i debiti di solidarietà tra Regioni).

Il secondo tassello del complicato mosaico della legge è costituito dalla finanza locale e dai rapporti finanziari tra livello regionale e livello locale. Anche per Province, Comuni e Città Metropolitane vengono individuati due comparti di spesa/funzioni, quello "fondamentale" e quello "non fondamentale", che in prima istanza vengono "forfettizzati"

rispettivamente nell'80% e nel 20% del bilancio regionale tipico. Anche in questo caso si introduce il principio dell'attribuzione forzata e prioritaria dei gettiti di tributi locali all'uopo individuati alla copertura del primo tipo di spese, copertura che si avvarrà anche di una quota di un (secondo, dopo quello per le Regioni) Fondo perequativo gestito dallo Stato, ma in parte co-gestito dalle Regioni che lo vogliono.

La legge prevede che il percorso di "federalizzazione", comprensivo della "convergenza" tra strutture dei costi delle prestazioni delle Regioni, debba durare non più di cinque anni, pena l'intervento dello Stato nella gestione dei bilanci degli Enti e la estromissione delle loro dirigenze politiche.

Si tratta di un disegno oltremodo ambizioso, passibile fin da ora di critiche anche severe. Mi limito a citarne solo alcune:

- non è chiaro il grado di autonomia effettiva di cui le Regioni godranno sui tributi devoluti e la loro possibilità concreta di gestire direttamente i fondi perequativi dedicati ai loro Enti locali;
- il criterio secco dell'80% di spesa "fondamentale" degli EELL appare troppo categorico;
- vi sono troppe eccezioni e rimandi sui principi stabiliti negli articoli;
- la spesa per l'istruzione, inizialmente rientrante tutta nella copertura obbligatoria, cammin facendo è stata ridimensionata;
- nel calcolo di fabbisogni e di costi standard si deve anche tener conto del rapporto esistente tra numero dei dipendenti e numero dei residenti nell'ente territoriale, che può diventare paradossalmente uno strumento per certificare come "efficiente"

- l'eccesso di personale esistente in alcune Regioni ed enti locali;
- si dimentica che l'equilibrio tra risorse e spese "pensato" per l'anno iniziale potrebbe ben presto frantumarsi; e via discorrendo.
 - Dopo il primo passaggio parlamentare siamo di fronte a qualche ambiguità, ma anche a qualche precisazione, in più rispetto al progetto originario:
 - ambiguità rispetto, ad esempio, alla identificazione delle funzioni fondamentali delle Regioni, e quindi della spesa assolutamente necessaria e "giustificata";
 - precisazione, ad esempio, dei tributi che verranno istituiti dai vari livelli di governo ovvero prioritariamente utilizzati per il finanziamento della spesa "giustificata".

Al di là delle singole manchevolezze, conviene forse venire al nocciolo della questione, che è quella della composizione degli interessi contrapposti tra le due parti del Paese. E poiché il problema sarà quello di gestire una spesa pubblica situata prevalentemente al Centro-Sud con risorse provenienti prevalentemente dal Nord, politicamente (a mio modesto avviso) la riforma dovrebbe lasciare qualche risorsa in più al Nord senza diminuire quelle che vanno al Centro-Sud. La classica quadratura del cerchio qui apparentemente richiamata è risolvibile con una più seria lotta all'evasione fiscale (e qui l'idea di basare la compartecipazione all'IVA sui gettiti effettivamente raccolti in loco e non semplicemente attribuiti secondo i consumi è eccellente).

Restano sullo sfondo, insoddisfatte, o accantonate, o fortemente mitigate le specifiche prime richieste



(provenienti soprattutto, ma non solo, dalla Lega Nord):

- ↳ la perequazione orizzontale , alla tedesca, ricercata dalla Regione Lombardia;
- ↳ la possibilità , anche questa desiderata dalla Lombardia, di dare attuazione al federalismo differenziato, previsto dall'art. 116 (ed attuato in Spagna tra il 1984 e il 2000, ma dal 2005 possibile anche in Francia);
- ↳ la diminuzione drastica della entità della perequazione , inserita nel progetto della Lega (50% della differenza, non 90%).

Ma restano anche i legittimi dubbi che si ripeta , appesantita rispetto alle originarie dimensioni , la triste vicenda del d.lvo 56/2000 , ovvero lo stop dell'esperimento dopo pochi anni. E, soprattutto, restano i timori che l'implementazione del progetto federalistico riproduca a scala ingigantita quei doppioni e quelle incrostazioni di spesa che hanno accompagnato tutte le fasi della decentralizzazione avutesi in Italia e che vedono a mio avviso fortemente coinvolto il sindacato o, meglio, un certo modo di fare sindacato.

Alludo alle ipergaranzie conquistate nel passato e alle chiusure manifestate ancora e sempre dal sindacato in tema di mobilità del pubblico impiego (di questo si tratterà soprattutto quando verrà sollevato il nodo della "spalmatura" della spesa pubblica del Lazio su tutto il territorio italiano), quelle che hanno fatto rimpiangere a un insigne pubblico amministratore, mio Collega, la facilità con cui nel 2000 la Germania poté portare il cuore della propria Amministrazione Centrale da Bonn a Berlino senza sollevare la metà dei problemi che ha incontrato in Italia anche solo la

realizzazione del federalismo amministrativo previsto nelle "leggi Bassanini".

Potrei continuare, ma preferisco chiudere qui la mia conversazione ricordandoVi che la realizzazione del federalismo a costo zero vedrà coinvolti tutta la classe dirigente e, quindi, anche Voi.



Intervento Maurizio Bernava Segretario Generale CISL Sicilia Per un Federalismo fiscale competitivo e non assistenziale

A sei anni di distanza dell'approvazione della riforma del Titolo V della Costituzione, oggi, siamo qui a discutere di federalismo fiscale, in altre parole dell'autonomia finanziaria di entrate e di spesa di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, prevista dal nuovo art. 119 della Costituzione, riforma che non è ancora compiuta.

Si discute di un testo "Calderoli" di riforma del federalismo fiscale che, per come è stato concepito a livello governativo, può essere definito di tipo leggero, perché lascia aperte molte questioni di forma che dovranno essere affrontate successivamente, con decreti delegati del Governo e quindi, una riforma che prevede tempi lunghi per la sua messa a regime (2015/2020).

La riforma prevede, attraverso un percorso graduale, che coinvolgerà tutti i livelli di governo, che i fabbisogni di spesa con cui finanziare le varie funzioni assegnate non si baseranno, come si è proceduto fino ad oggi, sulla base di una spesa storica, cioè sui livelli attuali di spesa, che riflettono sia i reali fabbisogni dei territori ma anche le inefficienze, ma bensì su dei **costi standard**. Un avvio di riforma federale che sostanzialmente ha **un'anima riformatrice**, con la previsione dell'autonomia finanziaria di entrata e di spesa dei territori, i tributi propri e la compartecipazione al gettito, e **un'anima centralista** e assistenzialistica, con la costituzione di un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori

con minore capacità fiscale per abitante e di interventi straordinari e risorse aggiuntive che lo Stato assegnerà ai territori, per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale.

Una presenza dello Stato per alcuni aspetti ancora "invadente" dettata dai disposti costituzionali contenuti nell'articolo 117 e 119 della Costituzione.

Allora sorge spontaneo l'interrogativo, che tipo di federalismo stiamo adottando in Italia.

C'è un federalismo dei fatti e c'è un federalismo parolaio. In quest'ultima categoria sembrano rientrare, purtroppo, la riforma presentata dal Governo.

Strategie conservatrici che sembrano voler stravolgere tutto senza, in realtà, spostare una virgola.

Il Governo è impegnato in una condotta tipica di chi per mestiere fa il prestigiatore: al Nord si promettono più soldi (attraverso la maggiore compartecipazione al gettito statale, non con imposte proprie), al Sud si assicura che nemmeno un euro verrà detratto.

Anzi, grazie a qualche gettito in più (vedi per esempio le accise) si potrebbero realizzare le condizioni per ottenere qualche innalzamento degli attuali livelli finanziari. E poiché il federalismo non può certamente portare ad un incremento del debito pubblico, e poiché sembrano tutti d'accordo su questa riforma, verrebbe da pensare che qualcuno, da qualche parte stia bluffando. Allora a chi serve realmente oggi questo tipo di federalismo fiscale?

Certamente a Berlusconi che con questa riforma del federalismo



fiscale ha pagato la cambiale della Lega per l'appoggio elettorale alle elezioni nazionali;

alla lega che può vantarsi dopo 20 anni di lotte padaniste di avere finalmente raggiunto l'obiettivo di avere imposto un'articolazione federale in materia fiscale, al di là dei veri contenuti della riforma stessa.

Alla classe politica meridionale che, sulla carta, avrebbe tutto da perdere dal federalismo, ma a cui questo tipo di forma piace, perché intravede nella futura applicazione, buone probabilità, di aumentare, e non diminuire, le risorse a disposizione. Infatti molte regioni meridionali sono inefficienti, ma non in quanto ricevano troppe risorse, bensì perché utilizzano malissimo le risorse che ricevono. Quindi per esse il passaggio dalla spesa storica ai costi standard implica un aumento delle risorse nonostante fino ad ora abbiano dimostrato grandi livelli di inefficienza. Un esempio per tutti. Una regione del nord (Piemonte o Lombardia) riceve 100 e produce 100, una tipica regione del sud riceve 90 e produce 50.; il federalismo a quest'ultima conviene perché con il criterio del costo standard le farà arrivare 100 anziché 90 senza tuttavia produrre 100 come la regione del Nord.

Nella riforma non è valorizzato lo sforzo per raggiungere migliori livelli di efficienza. Questo esempio si aggrava ancor di più se come regione a questo punto il costo standard è salito a 110 e che porterà alla regione perché la scelta della Regione modello sarà cruciale. E questo è anche la preoccupazione della Comunità Europea sugli effetti della riforma sul debito pubblico italiano, la paura di un ulteriore disavanzo della spesa non è del tutto infondata, o la paura della Corte

dei Conti che questo sistema possa portare all'aumento della pressione tributaria.

La cosa che certamente possiamo affermare è che questo federalismo, così pensato non serve per **il riscatto del Sud.**

Partiamo dalla considerazione, ormai chiara a tutti, che il sud consuma più risorse pubbliche di quante ne produca, e questa è la causa principale dello stato impietoso in cui versa. La povertà nel sud è frutto di una costante pratica di aiuti dallo Stato e dalla comunità europea e dalla incapacità di fare fronte ai problemi, che assillano i territori, da parte di una inefficiente e inetta classe politica e amministrativa locale. **Peter Thoma Bauer** ha dimostrato, nei suoi studi, che l'arrivo di risorse dall'esterno produca rilevanti distorsioni all'economia di mercato locale, creando il persistere nel territorio del sottosviluppo. In una economia in cui è facile ottenere risorse finanziarie tramite la politica e ancora meglio tramite un sistema basato su elargizioni clientelari che la stessa è in grado di garantire, anche le migliori risorse umane del territorio non si orientano verso attività commerciali, finanziarie e industriali. I comportamenti irrazionali, gli sprechi e i cattivi investimenti, che sono i riflessi più immediati di tale interferenza nell'economia libera locale, portano a gravi forme di alterazioni e di irrazionalità del mercato.

E' un errore cruciale pensare di potere immaginare un sud imprenditoriale anche in presenza di un enorme flusso di denaro pubblico (investimenti nazionali, comunitari e locali). Un esempio per tutti si può certamente desumere dagli effetti che il POR Sicilia 2000/2007 ha prodotto sul territorio regionale. **9 miliardi di Euro di spesa**, in otto

anni, non sono riusciti a far crescere nessun indicatore dell'economia regionale. Anzi in questo periodo, sotto esame, il Pil regionale ha subito una contrazione, la disoccupazione ha raggiunto i più alti livelli nazionali e la condizione di povertà ha colpito un terzo della popolazione regionale.

Un sistema di sperpero di risorse che ha favorito la politica clientelare, la mafia e una parte dell'elettorato, a discapito certamente dello sviluppo dell'economia regionale.

Scegliere la strada del vero federalismo anche solo fiscale, per il Sud significa certamente sanare i mercati locali, Ravvicinare le amministrazioni ai cittadini, migliorare l'efficienza delle pubbliche amministrazioni, aiutare l'evasione fiscale nel Mezzogiorno, distribuire le responsabilità, tutti benefici che sono caratterizzati da un aspetto di tipo dinamico. Ma questo federalismo per avere queste caratteristiche deve essere certamente improntato su un sistema di stampa **competitivo**. Cioè un federalismo che spostando, su un livello di governo più basso le competenze fiscali, dia la possibilità alle regioni di mettersi in concorrenza, l'una con l'altra, al fine di attrarre maggiori contribuenti: individui ed imprese. Un sistema che prevede che il prelievo e la spesa rimanga a livello locale, che i cittadini possano con mano verificare l'utilizzo che viene fatto delle imposte che essi pagano, la possibilità di sanzioni per gli amministratori inefficienti e spreconi, la possibilità di una concorrenza con altri territori, tutti elementi che rappresentano la base per una vera scommessa del federalismo.

Ma questa visione del federalismo non coincide con quella che si sta mettendo in cantiere a Roma.

Sia perchè richiederebbe certamente, a monte, una serie di riforme strutturali di un certo peso (per esempio il riordino degli enti locali, o la modifica di articoli della Costituzione) e sia perché provocherebbe un così grande cambiamento che avrebbe un impatto devastante sullo status quo del Sud del Paese, imponendo una vera e propria rivoluzione nella mentalità della politica, della amministrazione e dell'elettorato locale. Oggi, invece, stiamo tutti assistendo alla discussione degli stati generali della politica di come dividere una torta piuttosto, di come attribuire autonomia fiscale, di bilancio e di iniziativa agli enti locali.

Sono tutti contrari, sia destra che sinistra che Lega, ad un federalismo competitivo.

Ai sedicenti federalisti settentrionali di fatto preme soltanto che le regioni e i comuni del nord ricevano trasferimenti più consistenti.

Il sud invece ha paura che con il federalismo si possa definitivamente rompere il legame di sudditanza con il ricco nord, con la temuta condanna al declino dell'economia.

Ma non è il federalismo competitivo il vero nemico del sud. Piuttosto, lo sono invece: lo statalismo, il senso di inferiorità che da troppo tempo è parte essenziale della condizione meridionale (sud come nord incompiuto) e il ceto politico inadeguato, **Giorgio Brosio** afferma che "nel sistema politico che si è creato nel sud sono gli stessi amministratori locali ad essere di fatto, avversari attivi dello sviluppo locale").

Inoltre **Nicola Rossi** nel 2005, esaminando le politiche meridionaliste messe in atto negli ultimi anni dal centro – destra e dal



centro – sinistra, è stato costretto a costatare come l'azione governativa fosse rimasta incentrata sulla politica di programmazione e riqualificazione degli interventi pubblici. Venendo sempre meno ogni riferimento alle politiche di promozione imprenditoriale e quindi alle politiche volte a stabilire, in aree definite, relazioni contrattuali e condizioni produttive favorevoli alla crescita.

Occorre, quindi cambiare direzione per il Sud, immaginando un percorso che possa valorizzare le forze locali e la capacità auto propulsiva.

Si deve creare un sistema di federalismo fiscale in grado: di creare le condizioni per i Governi locali di chiedere ai propri cittadini le risorse di cui ritiene di aver bisogno: di promuovere un circuito virtuoso di concorrenza tra i territori sulle imposte e sui servizi offerti, di creare le condizioni per i cittadini e le imprese di potere controllare l'operato degli amministratori locali.

Restare attaccati, quindi, alle logiche della perequazione, di tipo verticali, e degli aiuti a favore delle aree più povere, rischia di penalizzare in prima battuta la gente del sud e di premiare, ancora una volta, una minoranza ben rappresentata.

D'altronde, sessanta anni di assistenzialismo non hanno fatto altro che provocare lo sfascio dell'economia di mercato e l'incapacità di vincere la povertà. Falasca e Lottieri nella loro recente analisi, hanno fatto dei semplici conti: prese le imposte e le spese divise per regione, si trova che un euro di spesa pubblica costa 28 centesimi in Calabria o 41 in Campania.

Conveniente, no? Drammaticamente razionale chiedere più spesa

pubblica, visto che per buona parte la paga qualcun altro. Il rovescio della medaglia, però, è che in Lombardia quello stesso euro di spesa pubblica finisce per costare al contribuente 2 euro e 45.

Cosa ha bisogno allora oggi realmente il Mezzogiorno?

Certamente di autonomia di responsabilità e di libertà di azione che rappresentano gli elementi prioritari in grado di far oltrepassare, all'intero Sud, il guado verso una vera ricrescita.

Inoltre occorre che si chiudano i rubinetti dello stato centrista e si obblighi il ceto politico meridionale ad affrontare le proprie responsabilità, chiedendo direttamente ai contribuenti meridionali le risorse e rendendo conto delle proprie azioni.

In questa nuova prospettiva, solo un federalismo competitivo potrebbe permettere al sud di adottare **una tassazione bassa** al punto da attrarre capitali e innescare un forte sviluppo economico.

Solo con il lavoro, le logiche imprenditoriali, la creatività, la voglia di innovare, la ricerca della legalità e la fiscalità di vantaggio si potrà dare un futuro al mezzogiorno.

Per quanto sopra evidenziato, oggi, per il Mezzogiorno l'unica opzione di salvezza resta quella irlandese, cioè quell'**arma fiscale**: una competizione sulle tasse con il resto dell'Italia e con il resto d'Europa che permetta alle regioni meridionali di attrarre investimenti e di liberare le risorse delle proprie imprese e dei cittadini.

E questo lo si potrà ottenere solo se il sud sarà in grado di trattare con le regioni del nord e col Governo



una vera e propria operazione di scambio: meno trasferimenti a favore di una riduzione delle imposizioni locali.

Ma l'unico schema istituzionale possibile per questa svolta è la costruzione di un federalismo autentico basato su un **sistema competitivo** e un sistema **perequativo orizzontale** a differenza di quello classico verticale promosso dalla riforma in oggetto.

Infatti, un sistema di perequazione orizzontale è in grado di creare un meccanismo, capace di assegnare, anche attraverso una modifica costituzionale, alle regioni stesse il compito di redistribuire tra loro le risorse del fondo perequativo. **orizzontale** a differenza di quello classico verticale promosso dalla riforma in oggetto.

Infatti un sistema di perequazione orizzontale è in grado di creare un meccanismo capace di assegnare, anche attraverso una modifica costituzionale, alle regioni stesse il compito di redistribuire tra loro le risorse del fondo perequativo.

Inoltre porterebbe alla realizzazione di un sistema di vera trasparenza fiscale, in grado di garantire alle regioni più benestanti il potere di verificare l'uso che le regioni più povere fanno delle risorse trasferite.

Ma tutto ciò è possibile come detto in precedenza solo se si riesce a modificare l'articolo 119 della Costituzione.

Una proposta significativa e precisa, meritevole di essere qui di seguito riportata, viene fatta da Falasca e Lottieri: l'abbattimento generalizzato e per un periodo di

dieci anni dell'imposta sul reddito di impresa per chi investe al sud.

Il costo per l'erario sarebbe da parte dello Stato del tutto sostenibile (circa 6.6 miliardi di euro calcolano gli autori, ndr) e si creerebbero quelle condizioni favorevoli allo sviluppo economico che mezzo secolo di trasferimenti miliardari non ha prodotto.

L'abolizione della tassazione di impresa per il Mezzogiorno costerebbe allo Stato quanto l'eliminazione dell'ICI sulla prima casa e del bollo – auto, le due promesse elettorali di Silvio Berlusconi, la prima realizzata e la seconda non ancora attuata.

Antonio Uda
Segretario Generale Nazionale
FNP

Ringrazio dell'invito e sono ben lieto di trattare un argomento importante per il paese e per il mondo del lavoro, in particolare, quel segmento della società civile che rappresento: i pensionati e gli anziani.

Trattare questo argomento significa dire la verità. Non certamente facendo ragionamenti di linguaggio pilotato dalla Farnesina, perché non servirebbe a fare chiarezza, ma soprattutto, perché non saremmo coerenti con il ruolo che dobbiamo rivendicare in base a quella autonomia che anche poc'anzi Ragazzini ha ricordato.

E' noto che l'Italia, con le sue 167.000 leggi è il paese a più grande fertilità legislativa, una cosa sproporzionata.

Rispetto a tale proliferazione così costante noi dovremmo vivere in un paese idilliaco, una sorta di paradiso terrestre, culla del diritto, essendo noi eredi del diritto romano, che metteva al primo posto il problema della giustizia. In un paese così, sperequazioni e iniquità non esistono. Rispetto a questo processo ideale, questa legge (la legge sul federalismo fiscale) dovrebbe essere un'aggiunta, una elaborazione delle norme relative ai benefici che dovrebbero trarne, in primis, le Regioni e le Autonomie Locali, come ruolo subordinato dello stato (gli ex enti autarchici territoriali) e poi i cittadini e per quanto mi riguarda, i diciassette milioni e mezzo di cittadini anziani presenti nel paese.

Il problema invece è un altro. C'è una contraddizione vera ed evidente: le leggi sono fatte per non essere applicate. La stragrande maggioranza delle leggi porta appresso delle iniquità e un gap profondo tra quelli che sono i principi affermati e i risultati concreti e applicativi. Un esempio

che faccio perché questo aspetto è dentro a questa proposizione del federalismo fiscale, è la 312: la più grande rivoluzione, dopo cento anni della legge Crispi, per quanto riguarda il problema dell'assistenza. Constatiamo che l'applicazione pratica di questa norma, che la stragrande maggioranza delle regioni non ha neppure recepito, pone il principio dell'incontro di due grandi culture, la cattolica e quella socialista - marxista.

In Germania ne hanno studiato la portata ideale e culturale, in Spagna ne stanno esaminando soprattutto i grandi principi che l'animano. In Italia questa legge, a cinque anni dalla sua proposizione, non è applicata. La domanda da cui dobbiamo partire è: questo federalismo fiscale dal punto di vista dei principi è una cosa utile, contiene portate valoriali, ma quali saranno i principi attuativi di questi? Mi sembra che ci sia qualcosa che non va. Voglio pertanto soffermarmi su giudizi esclusivamente politici e sociali.

In primo luogo questa legge è la cambiale in bianco sottoscritta da Berlusconi prima delle elezioni e che ora sta pagando alla Lega Nord. E questo ci preoccupa. Inoltre, questa legge sarà tenuta a "bagnomaria" perché si deve arrivare al primo passaggio delle elezioni europee, poi al secondo passaggio delle prossime elezioni politiche, per cui vi sarà un fattore di longevità dovuto al periodo tra la approvazione definitiva all'applicazione pratica. Ed anche questa è una cosa che ci preoccupa.

Ancora, vi sarà una ricaduta in termini egualitari rispetto ai costi attuali dei servizi?

Infatti, per allineare gli standard medi dell'applicazione dell'articolo 3 della Costituzione, ossia la parità di diritti all'interno del nostro paese, bisognerebbe partire dalla comparazione delle differenziazioni oggi esistenti relative ai costi ed

alla qualità dei servizi erogati. Questo è nello spirito della Legge, quando afferma che ci saranno cinque anni di tempo per l'allineamento. Secondo me partendo da posizioni diseguali non si arriverà ad un allineamento dei diritti sacrosanti e universali, che i cittadini italiani, siano nati a Lampedusa, nell'Alto Adige o in Valle d'Aosta, dovrebbero avere. Sono problemi che ci devono preoccupare parecchio.

Contrariamente a quanto detto dal vicepresidente della giunta Emilia Romagna, in Italia esistono due realtà: una accentratrice dello Stato, ma anche una accentratrice delle Regioni. E ciascuno difende il proprio ruolo. Se non ci sarà un federalismo del decentramento dallo Stato alle Regioni, e, parallelamente, un federalismo dalle Regioni ai Comuni, faremo un passaggio senza una universalità complessiva di ruoli, compiti e funzioni e anche risorse finanziarie.

Al vicepresidente della giunta regionale dell'Emilia Romagna (una Regione la cui sensibilità, i cui principi di partecipazione, di democrazia del diritto nessuno può criticare, anzi, vorrei che tutte le regioni fossero allineate rispetto a questa modalità comportamentale e di governo complessivo dei problemi di noi pensionati) dico che noi pensionati siamo interessati, non solo alla Sanità e ai Servizi sociali, ma anche all'istruzione, per esempio. Infatti, se vogliamo che vi sia un'istruzione permanente questo coinvolge anche gli anziani, interessati allo standard secondo cui l'apprendimento finisce solo quando uno, purtroppo, trapassa a miglior vita. Siamo interessati anche perché l'alfabetizzazione su alcuni nuovi linguaggi moderni, tipo l'informatica, se non ce ne impadroniamo saremo condannati a rimanere indietro.

Infine, la questione dei trasporti locali. Nel tempo ci sarà un

abbandono dell'uso della propria auto da parte degli anziani per utilizzare i servizi del trasporto locale quindi, per cui siamo col "piede nel piatto" anche su questo argomento.

Un'altra preoccupazione del Sindacato riguarda il fatto che il ministro Tremonti e i suoi boys, (boiardi di stato della ragioneria), paiono non essere in grado, oggi, di fare almeno una proiezione coraggiosa di quanto sarà il costo di questa riforma?

Se l'ha fatta il professore qui intervenuto, dimostrando coraggio, la scienza della finanza è certamente una parte dell'economia che studia anche le ipotesi, per cui credo che anche i boys di Tremonti lo potevano fare.

Perché non l'hanno fatto. Non perché non siano in grado, ma perché sanno che oggi un'ipotesi di questi costi porterebbe ad un'insofferenza complessiva da parte dei soggetti che sono interessati: i cittadini, considerato che vi sarà un prelievo più forte per quanto riguarda il fisco con un aumento complessivo dei tributi. C'è una formulazione molto sibillina, che dice e non dice, tipica di molte leggi italiane quando non vogliono essere comprese fino in fondo, che delinea il ritorno dell'ICI.

Ma il Governo Berlusconi non poteva farla così apertamente, considerato che il primo atto del suo insediamento è stato quello eliminare l'ICI. Che già il governo Prodi aveva tolto al quaranta per cento, e così chi ne ha beneficiato, l'altro sessanta per cento, sono quelle prima casa di grande lusso e quindi non siamo certo stati noi ad averne goduto.

Se invece avessero voluto fare una riforma a costo zero, avrebbero dovuto realizzare l'altra parte del programma di Berlusconi ossia eliminare le Province, che hanno un alto costo, pari a circa trentasette miliardi di euro. Con tale scelta

avremmo finanziato l'operazione federalismo fiscale. Ma questo non lo dicono, perché è il tributo che Berlusconi ha dovuto pagare alla Lega Nord per averne l'appoggio di governo e la Lega si oppone all'eliminazione di questo soggetto istituzionale, perché è attraverso la provincia che la Lega paga tutto il suo entourage mobilitato per il suo sostegno politico nei territori. Dove deve dare risposte, anche in termini occupazionali, con ulteriori posti nel sottopotere politico che questo nasconde. Non ci siamo!.

Sicuramente vi sarà un costo altissimo e la non realizzazione di quei principi sani, in linea teorica condivisibili, contenuti nella legge. I risultati saranno peggio della 312, perché vi sarà un ulteriore peggioramento complessivo delle prestazioni, soprattutto di quelle quattro materie che sono previste da questo testo di legge approvato dal Senato.

Pertanto, credo sia giusto che noi chiediamo la partecipazione. Quello che diceva Ragazzini nell'introduzione lo condivido. Quando si è parla di globalismo non significava che il ruolo dei territori venga cancellato, anzi, paradossalmente, da una parte c'è la globalizzazione dell'economia e dall'altra la valorizzazione dei territori. Ossia le municipalità, che in tempi non sospetti erano i luoghi deputati alla partecipazione dei cittadini, a creare ricchezza, a dare risposte qualitative ai servizi, dello star bene, della qualità della vita. Per un periodo lungo questi luoghi non hanno svolto un ruolo da protagonisti. Forse questo protagonismo riprenderà, ma sarà con delle incognite.

L'introduzione di Ragazzini pone delle domande e degli interrogativi di speranza.

Quali saranno i risultati? Spesso la speranza cozza con i risultati reali, con la concreta applicazione delle

leggi, ed è ciò di cui ci dobbiamo interessare e preoccupare.

Se noi siamo protagonisti delle comunità, credo che dobbiamo pretendere chiarezza fino in fondo, e apprezzo la coraggiosa analisi dell'amico Bernava sulla Sicilia, ma anch'io provengo da una regione a statuto speciale il cui fallimento è sotto gli occhi di tutti, anche per incapacità del gruppo dirigente a partecipare, ma anche perché quei livelli di autonomia, pur sanciti dalla Costituzione per le Regioni a statuto speciale, non hanno dato risultati tangibili dal punto di vista pratico. Infatti, non è vero che il novanta per cento del gettito fiscale o delle accise sia rimasto nel territorio. C'è stata ogni anno una grande trattativa per vedere quanto hanno beneficiato quelle tre regioni a statuto speciale. In Trentino Alto Adige e Aosta, per fare un solo esempio, pensiamo ai benefici per i cittadini, il costo ridotto della benzina. Per le altre due regioni, invece, non è mai stato possibile per la quantità insufficiente delle risorse finanziarie a disposizione.

Allora, possiamo pensare che questo federalismo fiscale possa essere allineato alle regioni a statuto speciale? Sarebbe una grande iattura. Quindi, se modificassero la Costituzione, come invece non vogliono fare perché altrimenti si dovrebbe andare ad un referendum approvativo, allora devono applicare l'articolo 119. Altra cosa ancora sarebbe l'applicazione dell'articolo 117 della costituzione, ma anche questo non lo fanno, perché non dovrebbero toccare anche le attuali leggi costituzionali per le regioni a statuto speciale. In sostanza, non modificano la Costituzione, non modificano le altre leggi e il risultato sarà ancora una grande incognita, un pericolo di risultati, una non certezza.

Pertanto, su una materia di questa portata ampia e di cambiamento storico del governo della



democrazia del paese, la prima cosa che serve è un sindacato confederale forte e unito.

Sappiamo tutti, invece, che questa è una fase di regresso. Epifani è più attento ad altre cose rispetto a quelli che sono i veri problemi dei cittadini. Preferisce mandare avanti l'esercito, vuole fare le crociate, ma non sempre tali azioni sono risultate positive per l'umanità, e quindi indebolisce complessivamente l'intero movimento. Abbiamo comunque qualcuno che sta con noi, la UIL, in questo momento storico va anche bene, ma sappiamo che nei grandi cambiamenti occorre un sindacato che abbia una portata culturale, ruolo, capacità di proposta e di scontro, se necessario, proprio per raggiungere gli obiettivi che tutti noi ci prefiggiamo. Questa difficoltà non facilita la nostra capacità di protagonismo su una materia così complessa e importante. Necessita più coraggio per portare all'attenzione le nostre forti preoccupazioni sulla questione.

L'altra preoccupazione che ho in questo momento è la grande e devastante crisi. Ogni giorno in Italia perdiamo migliaia di posti di lavoro, non si fanno più interventi a favore della grande impresa e la situazione rischia di avere effetti devastanti per la società. Bisogna essere molto chiari e dire le cose fino in fondo, soprattutto quando si tratta delle questioni sociali e dei relativi costi dei servizi.

Troppe differenze sui costi dei diversi servizi evidenziano contraddizioni comportamentali le cui conseguenze saranno pagate da milioni di pensionati, quindi di anziani del nostro paese. Di questa grande e devastante crisi che tocca tutto il paese ed il mondo, ne pagheranno pesantemente le conseguenze le regioni che sono più deboli dal punto di vista strutturale. Allora viene da chiedersi se questa del federalismo fiscale era proprio

la priorità da affrontare in questo momento.

Quando, come pensionati, abbiamo detto che in un momento di crisi come questo si poteva fare la grande riforma delle pensioni facendo cadere il tabù dell'età, è venuto il ministro Sacconi al nostro convegno e ci ha detto: "per carità, questo argomento non si deve toccare!".

Poi magari in questi giorni stanno ipotizzando la chiusura di alcune finestre o di applicare i nuovi coefficienti per i giovani, che saranno devastanti per le pensioni future. Noi invece abbiamo avuto il coraggio, e spero che la Confederazione sia sempre con noi, per dire che è nei momenti di crisi che si preparano le grandi riforme, perché una volta che se ne uscirà ci sarà un allineamento complessivo e un ammodernamento complessivo delle politiche, ma anche degli standard dei servizi.

Senza il tabù dell'età avremmo in Italia, da qui al 2020, un risparmio di quaranta miliardi di euro per dare in beneficio alle pensioni in essere ed a favore delle pensioni dei giovani in futuro. Così almeno finirebbe questa sorta di leggenda metropolitana che i pensionati, rispetto ai giovani, vogliono fagocitare tutta la ricchezza prodotta. Questa è una grande stupidaggine.

Noi diciamo sempre quello che pensiamo sino in fondo: questa legge non è la priorità, e lo diremo con forza ai nostri congressi che le priorità sono altre. I costi, che ci saranno da qui a cinque anni e che pagheranno soprattutto i cittadini deboli, saranno paurosi in quanto il prelievo fiscale aumenterà, e quindi non ci sarà una diminuzione a livello nazionale. E' la contraddizione che il governo Berlusconi mette in atto quando dice "non mettiamo le mani nelle tasche degli italiani", ma le Regioni, le Province, i Comuni le stanno mettendo: tutte e due in tutte



e due le tasche!. Stanno cercando gli ultimi residui di disponibilità finanziarie: questo dobbiamo denunciare e dire fino in fondo.

Caro Giorgio, (Santini Segretario Nazionale CISL) tu che devi fare le conclusioni, non ti invidio. Devi svolgere questo ruolo, sei stato eletto anche da noi per svolgerlo. Chi fa la provocazione iniziale, Piero (Ragazzini Segretario Generale CISL E.R.) è quello che sta più comodo di tutti, perché fa le giuste osservazioni, le giuste provocazioni. Poi gli altri lo dicono da un punto di vista scientifico. Uno, da autorevole dirigente di una grande regione come la Sicilia, l'altro da amministratore, io da povero rappresentante dei pensionati, che non è che siamo proprio ascoltati in questo paese, per cui nella sintesi finale mi aspetto che ci sia uno sguardo anche rispetto a questi problemi che stiamo sollevando. Non ci sarà un miglioramento dei servizi, perché partiamo da situazioni diseguali e questa legge non allineerà mai, rispetto a un non equilibrio a monte di questa legge, per quanto riguarda questi servizi. E questa sarà però la nostra battaglia, non ci fermeremo.

Tanto, come dice qualcuno a noi pensionati; "non avete niente da fare, almeno questo fatelo, per uscire dalla noia". Non vogliamo diventare però dei quaquaraquà e tra il serio e il faceto: diciamo cose che sono per noi molto preoccupanti. Perché se è vero che l'età media dell'individuo, come tutti dicono, si sta allungando, ci devono essere delle politiche che vanno incontro a questo cambiamento. A Tremonti ora e prima a Padoa Schioppa questo dispiaceva. Dicevano "sta aumentando l'età media dell'individuo, quindi per quanti anni uno che andrà in pensione lo Stato dovrà sostenerne il costo?", poi anche Sacconi mi dice "stai attento che quando parli ai pensionati devi

dire: guardate che vi siete già mangiati quello che avete versato". È un grande principio di solidarietà! Una cosa che consolerà i nostri associati e tutti i pensionati!

"Noi ci siamo già mangiati quello che abbiamo versato", se questo che è il principio di uno che proviene dal mondo della cultura socialista, magari un po' annacquata con la cultura berlusconiana e della Lega, il futuro non sarà quello che noi ci iscriviamo a concorrere a cambiare. Però noi siamo nel cambiamento e per il cambiamento, vorrei che anche il sindacato complessivamente inteso fosse per questa rivoluzione, che è una rivoluzione culturale. Prima di tutto per cambiare le cose bisogna avere certezza della cultura a cui ci iscriviamo a partecipare e la certezza di diritto, che, in questo paese sta venendo sempre meno. Grazie.

Prof. Flavio Delbono
Vice Presidente
Regione Emilia Romagna.

Questa discussione arriva al momento giusto, perché il disegno di legge, o meglio la legge delega, è appena stata approvata dal Senato, deve poi andare alla Camera, e quindi mai momento fu più propizio.

Devo dire che su questi temi la CISL ha una lunga tradizione di attenzione, sia la CISL di Bologna, sia la CISL regionale.

Aggiungo subito, per evitare equivoci, che parlerò con “la giacca della regione, non con altre giacche” oggi, probabilmente è una delle ultime uscite pubbliche in tale veste: ho già annunciato che nei prossimi giorni mi dimetterò dalla carica regionale visto che la candidatura a sindaco di Bologna mi assorbirà completamente.

Peraltro è un piacevole ricordo e forse una simpatica coincidenza che una delle mie prime uscite pubbliche da assessore alle Finanze, nel 2000, avvenne proprio in questa sala. Allora non si parlava di federalismo perché non c’era ancora stata la riforma, quindi, si comincia e si finisce o si riparte passando di qua! Molte cose le hanno già dette gli altri oratori, quindi cercherò di rispondere a un paio delle domande che ha posto Piero Ragazzini nella sua pregevole introduzione, ovviamente senza la pretesa di esaurire le problematiche, ma di concentrarmi su quello che ci riguarda più da vicino come cittadini di Bologna e della regione Emilia Romagna, facendo però alcune premesse:

1 - Facciamo finta che questa riforma sia una cosa seria e non un bluff. Lo dico perché chi ci governa è un esperto in materia di bluff! Infatti, c’è una scuola di pensiero, politica e anche fatta di buon senso che dice: questa è una clava, una bandiera o un totem che Berlusconi

ha dovuto dare alla Lega Nord per tenerla dentro, sedata, e che consentirà al centrodestra, in particolare alla Lega Nord nei prossimi due anni di affrontare le elezioni amministrative del prossimo giugno, le elezioni regionali dell’anno prossimo sbandierando il vessillo e, in teoria, senza far niente. Questa è una legge delega, quindi fatta di principi, che poi devono trovare attuazione con dei decreti, e la delega prevede ventiquattro mesi per vedere le carte e i numeri. Quindi, lo dico come possibile scenario, facciamo finta che sia tutto credibile, però non sarei drammaticamente sorpreso se ci trovassimo tra diciotto, venti, ventidue mesi e i decreti ancora aspettassero di essere pubblicati, oppure venisse fatta semplicemente decadere, la delega stessa.

Quindi, ci sono due possibili scenari e prendo quello, diciamo, serio, ma non sarei sorpreso di ritrovarmi nell’altro.

2 - Proprio perché questa è una legge delega, un po’ comprensibilmente rinvia ai decreti, ma, per molti versi rinvia un po’ troppo, soprattutto per quanto riguarda i numeri. In questi giorni nella discussione si chiede al ministro Tremonti di far vedere i numeri, ma lui se ne guarda bene. Forse ha i suoi motivi. Quindi la discussione, in molti casi, rischia di essere un po’ confusa, un po’ astratta, proprio perché quando si parla di cose così importanti senza avere cognizione condivisa dei numeri ciascuno dà i suoi.

Basta vedere quanto riportato da vari giornali sul fatto che si può fare la sanità con meno soldi, oppure la scuola e così via, quindi è difficile confrontarsi quando si parte da basi di numeri diversi o indefiniti. Sarebbe come se discutessimo di potere d’acquisto, di stipendi o di pensioni senza sapere i numeri: certo si può fare, però si rischia di essere vaghi, oppure, in molte situazioni di

non capirsi neanche. È giusto essere consapevoli di ciò.

3 – Comunque la si metta, siamo in ritardo sul federalismo. Infatti, il federalismo fiscale è già previsto dalla costituzione riformata del 2001 e quindi per cinque anni, dal 2001 al 2006, giusto per richiamo storico, il governo Berlusconi non ha fatto assolutamente niente poi ci ha provato il governo Prodi, ma non ha avuto molto tempo per andare avanti, e così siamo arrivati all'attuale fase. Da tenere presente che il testo di cui stiamo discutendo oggi, quello approvato dal Senato, il testo Calderoli, ha molte similitudini con quello che produsse il governo Prodi: non so se per il settanta o l'ottanta per cento, però non sono due cose completamente diverse.

Avendo partecipato con Vasco Errani a moltissimi incontri in questi anni, devo dare atto al ministro Calderoli di essersi sforzato molto di dialogare con le regioni, con gli enti locali e altro, ma questo aumenta il sospetto, per quanto mi riguarda, che fosse più interessato a portare a casa la confezione, più che non il contenuto della confezione stessa.

Finite le premesse. Ci sono molti aspetti che uno potrebbe cercare di focalizzare, ma mi limito a citare due altre cose positive di questo testo, un paio negative, e poi la principale preoccupazione che riguarda tutti noi come cittadini, come esponenti di forze economiche, politiche, sociali di questa terra.

Una prima cosa positiva, è che, dovendo scegliere tra un federalismo regionalista o un federalismo municipale, si è privilegiato il regionalista. Perché sostengo che questo aspetto è positivo? Lo è per due motivi: primo perché è meglio avere a che fare con 20 Regioni che con 8.100 Comuni.

In secondo luogo perché le regioni possono legiferare, produrre leggi su molti argomenti, e quindi anche le

risorse dovrebbero girare a braccetto con le leggi, altrimenti si arriverebbe a delle situazioni imbarazzanti. Proviamo a immaginare se le regioni, come è oggi, fanno leggi sui servizi all'infanzia (asili nido, ecc.), ma i soldi per l'infanzia arrivassero direttamente dallo Stato ai Comuni. Diventerebbe un triangolo imbarazzante, o no? Potrebbe infatti succedere che le regioni sostengono che bisogna aumentare il numero di dade per bambini, allo scopo di migliorare la qualità del servizio, ma poi se lo Stato non dà l'equivalente del costo ai comuni, la legge regionale non viene applicata, oppure i Comuni andrebbero a battere cassa alle regioni, che però non riceverebbero i soldi dallo Stato.

Pertanto, privilegiare le Regioni come interlocutore, almeno sulle materie fondamentali (per la sanità già oggi è così, ma in prospettiva anche per l'assistenza e i trasporti), secondo me è positivo.

Ovviamente i Comuni la pensano in un altro modo. Infatti, in molte aree del paese i Comuni non si fidano delle regioni. Da noi si fidano abbastanza, ma, soprattutto nel sud, il rapporto tra Comuni e Regioni è pessimo.

Un'impostazione regionalista mi sembra di buon senso, per coerenza e per numero di interlocutori.

Altro aspetto abbastanza positivo, anche se ancora da completare, è che nel guardare gli aspetti fiscali si è notato che bisogna affrontare simultaneamente un'altra questione, e cioè "chi fa cosa": il cosiddetto codice delle Autonomie Locali.

Infatti, se parliamo solo di fisco vuol dire che ci occupiamo di entrate ed allora qual è il paniere dei tributi? L'IRPEF no, l'IVA no, l'IRAP no, il bollo no. Diventa una specie di discussione come sulla nazionale di calcio dove ognuno ha la sua formazione ideale.

Questa discussione deve essere tenuta assieme al “chi fa cosa”, nel senso di quali sono le funzioni da assegnare alle regioni, ai comuni, alle provincie, distinguendo le competenze fondamentali da quelle accessorie. Credo sia coerente, altrimenti sarebbe come guardare un bilancio solo da una parte. Non si guarda il bilancio solo dalla parte delle entrate senza chiedersi per cosa, e questo è uguale perché stiamo parlando di bilanci pubblici.

Ultima cosa positiva, particolarmente rilevante per Bologna, è che si individua, anche se ancora con una precisione relativa, un percorso per la costruzione della città metropolitana. Finalmente! Sappiamo che è un tema che da queste parti è molto sentito, forse anche troppo. Sono quindici anni che ne parliamo, quindi adesso o si fa o si smette anche di parlarne. C'è un articolo apposito dedicato alle città metropolitane che individua un percorso importante, perché potrebbe, di fatto, produrre l'eliminazione di un livello di governo, cioè la Provincia. L'eliminazione nel senso che le funzioni della Provincia sarebbero ridistribuite sul livello, o delle entità municipali, come potrebbero diventare i quartieri, o rimanere in capo al Comune metropolitano.

Valuto positivamente questo aspetto.

Poi ci sono alcuni difetti, e mi limito a segnalarne due.

Uno in parte lo ha toccato anche il segretario della CISL siciliana, Bernava. Il governo, anche per ragioni di tempo, vuole fare una riforma senza cambiare la Costituzione, e questo ha un senso. Però, così facendo, di fatto, rinuncia a mettere mano alle cinque regioni a statuto speciale che sono tutelate dalla Costituzione. In altri termini, la Costituzione riconosce agli Statuti delle Regioni a statuto speciale una così ampia autonomia che se la si vuole cambiare si deve per forza,

per quella parte, cambiare la Costituzione.

Capisco la fretta di volere applicare la Costituzione senza provvedere a cambiarla, però sul federalismo fiscale rinunciare a metter mano alle Regioni a statuto speciale non è una limitazione da poco.

Stiamo parlando di Friuli, le due Provincie Autonome di Trento e Bolzano, della Valle d'Aosta, della Sicilia e della Sardegna che complessivamente rappresentano circa il 18% della popolazione italiana. Situazioni molto diverse tra loro anche nelle regole.

Quindi ricordiamocelo, non è un fatto da poco, al di là di quello che si pensa in bene o male a proposito delle Regioni a statuto speciale. Ritengo semplicemente che si fa una riforma fondamentale come questa si deve metter mano, di fatto, a quella che è una modalità inventata sessanta anni fa, la cui attualità e modernità è molto discutibile.

Ci sono poi alcuni cavilli che però tali non sono. Mi limito a segnalarne uno: si dice nel testo, secondo me sbagliando, che una delle entrate tributarie dei comuni è l'IVA. Penso sia una colossale stupidata, per il semplice motivo che non è calcolabile. I professori di scienze delle finanze ce lo dicono da anni che calcolare per 8.100 comuni il gettito è difficilissimo e per molti versi privo di senso. Prendiamo ad esempio un cittadino di Granaglione, che è un piccolo comune, che probabilmente consuma da altre parti, perché va a far spesa a Porretta e magari lavora a Bologna, per il Comune di Granaglione determina un gettito IVA praticamente irrilevante.

Quindi quella norma andrà cambiata. Già è difficile lavorare sull'IRPEF sebbene si prenda a riferimento la residenza delle persone fisiche, per l'IVA lo è molto di più in quanto per fare acquisti i cittadini si spostano su vasti territori.

Ma vengo al punto che più mi sta a cuore. Giustamente il testo afferma che dobbiamo decidere come finanziare, quindi dal lato delle entrate, alcuni tipi di spese e funzioni che vengono distinte come fondamentali e non.

Nelle funzioni fondamentali sono elencate la sanità, l'istruzione, l'assistenza, il trasporto pubblico locale, che in quanto tali devono essere garantite ovunque e non saranno più sostenute a piè di lista, ma in base ai costi standard. In alcune parti della norma si parla di fabbisogno standard. Credo che questa sia la parte, per noi, più rilevante.

Intanto mi permetto umilmente, dato che nel testo non c'è, di dare una definizione, credo ragionevolmente condivisa, di cos'è fabbisogno standard per funzioni quali la sanità, la scuola, ecc., perché costo e fabbisogno non sono sinonimi.

Il fabbisogno standard è fatto di due cose: la dotazione standard e il costo standard.

Ma spiego meglio cosa intendo facendo alcuni esempi: se dico qual è il fabbisogno standard degli asili nido, non basta dire è il costo standard, ad esempio ottomila euro all'anno per bimbo, perché poi dipende da quanti posti ci sono in quel territorio. Per la sanità, non basta dire il costo per posto letto all'ospedale deve essere al giorno, tipo cinquecento euro, ma occorre aggiungere quanti posti letto negli ospedali ci sono ogni mille abitanti. Sui servizi per gli anziani non basta affermare che la retta standard in una RSA è tremila euro al mese, ma bisogna dire anche quale è la dotazione di posti letto in RSA per la popolazione di quell'età.

Quindi per avere un'idea del fabbisogno standard bisogna mettere assieme la dotazione ritenuta standard e stiamo mettendo assieme due cose che assolutamente non vanno mischiate. Una attiene all'efficienza, data alla descrizione

del servizio, e l'altra, di prospettiva, è che estensione vogliamo del nostro welfare. Cioè cosa vogliamo che sia nel nostro paese quell'elenco di funzioni fondamentali. Perché l'Italia è molto variegata: pensiamo solo a quale situazione diversificata che esiste in Italia sugli asili nido.

Ci sono delle regioni che hanno un tasso di copertura come il nostro, ma ci sono delle regioni che hanno un tasso di copertura quasi zero.

Pensiamo al fondo regionale per la non autosufficienza, di cui dobbiamo essere tutti orgogliosi perché quest'anno è di quattrocento milioni, esattamente quello che ha messo il governo nazionale per tutto il paese, ma, ugualmente bisogna chiedersi, qual è la dotazione giusta? Standard alla fine vuol dire giusta, appropriata, ed allora ritengo che come Emilia Romagna dobbiamo stare molto attenti ai criteri da definirsi.

Mi sono trovato con le altre Regioni per insediare le commissioni tecniche che, insieme alla Banca d'Italia, l'ISTAT, il Governo, ecc, devono cominciare ad accompagnare questo processo di riforma, ma questa non può essere considerata come questione tecnica, perché, invece, ha una valenza altamente politica. Nel senso che attiene e che riguarda la nostra idea di cosa debba fare il pubblico sulla garanzia dell'esercizio di alcune funzioni fondamentali quali quelle già citate come la scuola, la sanità, l'assistenza e il trasporto. Non possiamo permetterci di lasciare a una discussione puramente statistica quelli che invece sono dei principi, che da queste parti diamo per scontati, ma che non sono tali ovunque.

Permane una preoccupazione legata al fatto che è del tutto evidente che se passasse l'idea che per il fabbisogno standard, cioè la dotazione media moltiplicata per il costo unitario, viene assunta la media nazionale e su ciò che c'è in

più ci si deve arrangiare, allora non va bene.

In pratica se passa l'idea che la copertura giusta, quella che deve essere assicurata dalla fiscalità generale per gli asili nido è il dieci per cento, per molte regioni è un gran passo avanti, ma per noi che siamo tra il venticinque e il trenta per cento, la differenza dovremmo pagarcela con le nostre tasche. Cosa che peraltro facciamo già, ma allora scatterebbe un meccanismo, che non vorrei perseguire, di terribile egoismo a cui noi dovremmo rispondere. Ci troveremo nella imbarazzante situazione in cui, essendo una regione ricca, che ha un gettito fiscale alto (anche perché qui si evade meno che da altre parti), una parte del gettito fiscale prodotto dovremmo metterlo nel fondo di solidarietà e dall'altra dovremmo pagare di tasca nostra la quota in più rispetto ad una media nazionale fissata tenendo conto di tutto il Paese.

Quindi il nostro sforzo, come regione ed enti locali, perché poi alla fine molte di queste attività vengono realmente svolte dai comuni, non tanto di seguire la Lega sulle minacce secessioniste e altre cose del genere, ma una battaglia in positivo che non nega l'esigenza di solidarietà tra territori ricchi e territori poveri. D'altra parte su questo non abbiamo bisogno di prendere lezioni da nessuno!

Con le nostre tasse ci paghiamo la nostra sanità, ed è come se ognuno di noi avesse fatto un'adozione sanitaria a distanza, perché tra il cosiddetto residuo fiscale, cioè ciò che diamo e ciò che ci torna indietro, vale circa duemila euro a testa all'anno. E siccome ciò all'anno è più o meno la spesa sanitaria pro capite in molte Regioni, è come se ciascuno di noi pagasse la sanità, tutti gli anni e per tutti i giorni, a qualcun'altro. Quindi, dobbiamo esserne consapevoli, che dal punto di vista

della solidarietà fiscale, va bene, ma deve essere una solidarietà fiscale però coerente con l'efficienza, e anche con una definizione dei livelli che non può costringere noi ad arretrare, perché noi vogliamo aumentare, e quindi che deve riconoscere come livelli appropriati i migliori e non le medie.

Nelle settimane scorse e nei mesi scorsi l'Europa ha considerato, per quanto riguarda i servizi della prima infanzia (dai tre mesi ai tre anni), come appropriato un tasso di copertura del trentatré per cento, che, guarda caso è, più o meno, quello che noi abbiamo in questa regione.

Quindi, non dobbiamo giocare al welfare al ribasso perché gli altri sono più indietro, ma gli altri andranno aiutati a progredire e noi, ovviamente, continueremo a dargli una mano. Guai, però, se ci trovassimo nella situazione in cui paghiamo il welfare degli altri con le nostre tasse e poi dovessimo ripagarci il nostro con le nostre tariffe. Credo che questo sarebbe non solo politicamente inaccettabile, ma andrebbe anche contro quella che è un'idea di giustizia sociale ed economica, di cui noi non siamo abituati a riempirci solo la bocca perché l'abbiamo praticata nei fatti. Noi dobbiamo continuare nel difendere il nostro patrimonio, nel proporre questo modello, questi esempi, pur con tutte le correzioni eventualmente necessarie perché nessuno è perfetto, ma con l'idea che questo modello, proprio perché funziona, proprio perché produce opportunità per le persone, perché dà più protezione sociale di altri, è fattore di sviluppo, e non può essere messo in difficoltà o in crisi in nome di una cosa al momento abbastanza astratta come è il federalismo fiscale.

Nel prossimo futuro, se questa riforma non è un bluff, questo è uno dei punti dove la politica nazionale,



locale, sindacale, deve stare particolarmente attenta, perché molte volte il veleno si nasconde nella coda.

La cosa più rilevante è la destinazione e il livello di esercizio delle cose fondamentali. Questo è un tema che ha una grande valenza, non solo per la Regione, ma anche per le città, perché poi buona parte del welfare, dal punto di vista gestionale, lasciando stare la sanità, è affidata ai sindaci.

Giorgio Santini

Segretario confederale CISL

Anch'io ringrazio la USR dell'Emilia Romagna per l'occasione che ha costruito, in maniera così ben partecipata e così ben articolata, con i contributi e con le relazioni svolte. Sottolineo con piacere e con apprezzamento che si tratta della prima iniziativa, organizzata da una struttura, almeno al centro nord, (c'è stata infatti una esperienza analoga in Puglia qualche settimana fa), che affronta con coraggio il tema del federalismo, che sappiamo essere caricato di molti significati, non solo sociali ed economici, ma anche politici, come è stato detto. Io cercherò di rispondere alle tante sollecitazioni che sono venute.

Non è stato previsto il dibattito, però già dalla relazione introduttiva, con quelle quattro o cinque domande conclusive, e poi dai contributi che abbiamo sentito, molto originali e anche molto esigenti nei confronti di una discussione, emerge il bisogno di una chiarificazione all'interno della nostra organizzazione.

Cercherò di darvi un quadro di quello che è, in questo momento, non solo il giudizio che diamo come Segreteria Confederale, come CISL quindi, al percorso legislativo del federalismo fiscale, ma anche di cogliere, come è stato chiesto dagli interventi, le connessioni di questo tema con la realtà e con i problemi, molto forti, molto impellenti, che la realtà ci pone tutti i giorni, con l'insieme di criticità che in questi mesi, in particolare, stiamo affrontando.

Cercherò di fare questo in modo tale che ci aiuti ad addentrarci in una materia che può sembrare alquanto ostica. Avete sentito la brillante presentazione del professor Pola misurarsi con delle tematiche che sono apparentemente tecniche, apparentemente lontane, ma che invece, come vedremo, sono molto vicine.

Entrando subito nel merito, condivido sostanzialmente l'impostazione della relazione, che dice in termini sintetici, ma molto chiari, qual è il giudizio e quali sono le questioni aperte a seguito dell'approvazione in prima lettura della legge delega, e in vista del percorso attuativo che si aprirà.

Credo sia necessario, innanzitutto, togliere enfasi a questo tema, togliere quella carica contrappositiva che evoca. È chiaro che c'è, in questo tema, come è già stato detto, una cambiale in bianco, una specie di clava, di modalità del tutto anomala con la quale, in questo momento, gli equilibri della maggioranza di governo vengono regolati e stabiliti. Ed ha una carica fortemente simbolica, soprattutto, per la forza politica, la Lega Nord, che la utilizza. Quindi, da questo punto di vista, credo che bisogna provare a riportare questo tema alla realtà, nella quale ha un fondamento, anche se condivido che forse non ha tutto quel carattere di priorità, come diceva giustamente Uda, che gli si vuol dare.

È un tema per certi versi paradossale, perché è pacifico quello che oggi rappresenta, e vedete anche la cura e l'attenzione con la quale la Lega lo custodisce, attenta a creare anche vaste alleanze, e non vi sarà sfuggito che Calderoli, come gestore diretto, ma soprattutto Bossi, hanno cercato, riuscendoci anche con molta abilità, di costruire alleanze ampie sul piano parlamentare e sociale, riscontrando anche una condivisione. Nonostante questo sia chiarissimo, va anche ricordato, molto più concretamente, che il 119, cioè l'articolo della Costituzione di cui oggi parliamo, il federalismo fiscale, sta dentro una riforma della Costituzione che fu fatta da un governo di centrosinistra, un po' malamente, un po' affrettatamente, in chiusura di legislatura (era il 2001) per cercare

in qualche modo di captare il voto soprattutto del nord, che si pensava allora si potesse captare attraverso l'utilizzo di questa legge, risultato che poi non ebbe quell'esito. Però è un tema che dopo sette anni dalla sua approvazione era rimasto ancora senza attuazione, quindi, da un punto di vista legislativo, un principio costituzionale, approvato da un referendum, in quanto quella legge costituzionale fu sottoposta a referendum confermativo, cui seguì poi una riforma della Costituzione che cercava di andare ancora più avanti sulla strada del federalismo, cercando di viverlo in chiave di maggior separazione, di maggior antagonismo, ma che invece fu respinta dal secondo referendum, in nome di un federalismo giusto, se sta nelle coordinate dell'art. 119.

Quindi questa riforma costituzionale ha avuto due vagli popolari, uno diretto e uno indiretto, è chiaro allora che non è del tutto infondato che ci sia la prerogativa del Parlamento di dire che quel principio costituzionale, sancito dall'art. 119, cioè il federalismo fiscale, è bene che non rimanga lì sulla bacheca o sulla carta, ma che cominci ad essere tradotto.

Era molto meglio se l'avesse fatto il governo di allora, perché era giusto farlo immediatamente, anche per correttezza, però arriva ora, con tutta questa carica simbolica e ideologica che va invece neutralizzata, va messa da parte. Va riportata la questione a quella che è, cioè la possibilità di organizzare meglio il funzionamento di attività delicate, di servizi essenziali (diritti sociali, civili e sociali essenziali), di farlo in un quadro che sia solidale e cooperativo, questioni tutte di grande complessità.

Detto questo, cioè che si tratta di una delle tante contraddizioni continue della nostra vicenda politica e istituzionale, in cui c'è tutto e il contrario di tutto, e purtroppo

convive e aumenta la confusione, qual è, a mio avviso, il modo di affrontare questo tema? E' quello di individuare delle possibili chiavi di lettura, cioè delle questioni in qualche modo dirimenti, delle questioni attraverso le quali può esserci o può non esserci una soluzione e un percorso positivi.

Condivido quanto diceva Delbono, non è ancora svanito il dubbio che si tratti anche in questo caso di un percorso inutile, perché la matassa è talmente aggrovigliata, come vedremo, che non è assolutamente scontato, partendo con una legge delega e rinviando i nodi cruciali ai passaggi successivi che questi stessi nodi vengano poi sciolti. Abbiamo in Italia, purtroppo, un rosario di leggi e di riforme importanti che sono passate attraverso deleghe. Le deleghe sono spesso scadute, ad esempio quella di cui si parla in questi giorni, sugli ammortizzatori sociali, per la quarta volta la legislatura fa la legge delega e poi decade, viene poi riproposta, e poi decade, e poi viene riproposta. C'è quindi un'alta probabilità che questo percorso s'imbatterà in con delle contraddizioni.

Perché questo non succeda, e lo abbiamo detto anche in audizione presso le commissioni parlamentari, perché non sia solo un lungo spot elettorale per chi lo propone, ad uso e consumo poi di chi ci vuol credere, naturalmente, perché non sia solo un simbolo, perché non sia solo una carica o un condizionamento, bisogna provare a semplificare il tema, puntando sulle questioni veramente essenziali, quelle questioni che, come vedremo, si rapportano strettamente con le tematiche per noi più importanti: economiche, sociali, sindacali.

Quali sono queste possibili chiavi di lettura?

La prima, più importante di tutte : come giustamente dice Antonio Uda questo provvedimento non è una priorità, e questo deve essere l'

approccio al problema. Questa riforma, ovvero questo diverso modo di utilizzare le risorse disponibili, perché poi di questo si tratta, risorse che derivano dall'imposizione fiscale, che compongono complessivamente il famoso bilancio pubblico, questa riforma, dicevo, non avviene in laboratorio, in un luogo senza tempo e senza spazio, senza che ci sia un passato e un presente, e non parla solo al futuro, ma irrompe in un contesto in cui si interseca e si collega direttamente con le questioni principali che oggi debbono essere affrontate.

E quindi, quella giusta priorità sta nell'attualità delle principali contraddizioni sociali, della tutela dei diritti, del tema del lavoro, dei redditi, ecc... rientra dalla finestra, e dobbiamo farla rientrare dalla finestra, perché, ad esempio, ci sono almeno due punti che, se non vengono chiariti, vanificheranno questo percorso.

Quali sono? L'uno è il famoso carico di debito pubblico, elemento che in questo momento obbliga il ministro Tremonti a stare zitto, perché chi studia di queste cose è in grado di fare agevolmente una simulazione di cosa vorrebbe dire dal punto di vista dell'impatto economico il federalismo ipotizzato. Il problema è che non c'è nessun accordo, e ogni volta si deve costruire un livello di mediazione faticosissimo. In questo momento a Roma se ne sta facendo uno, fra il Governo e le Regioni, su tutte le spese inerenti la sanità, l'assistenza, gli ammortizzatori sociali. Da alcune settimane su questo ultimo tema si sta discutendo perché non c'è assolutamente accordo su come gestire l'eredità pesantissima del debito pubblico, determinato dal paese nel suo insieme, ma nessuno è disponibile a cedere qualcosa. Tutti sono disponibili a chiedere risorse in base alle proprie capacità di creare reddito, ma nessuno chiede di

prenderci in base alla capacità di reddito anche la quota rispettiva di debito: è un tiro alla fune che non finisce più! Questo è un problema che purtroppo ci accompagna da tempo, e col quale siamo costretti a fare i conti, anche quando dobbiamo impattare sull'impossibilità di avere alcune risposte, che pure sono sacrosante, legittime, riguardanti i nostri redditi, soprattutto quelli più bassi, sono le questioni, in sostanza, che giustamente Antonio Uda solleva per quanto riguarda le pensioni.

Quindi questo è il primo problema, e rende la questione veramente complicata e difficile.

L'altro problema, affrontato molto appropriatamente da Maurizio Bernava, è che se non riusciamo a rimettere in moto questo paese, e purtroppo la vicenda della crisi attuale elimina ogni discorso da libro dei sogni e ci rimanda alla concretezza, e se non riusciamo a ritrovare la strada di una capacità di produrre crescita e quindi sviluppo, non riusciamo assolutamente ad affrontare i nodi che questa riforma pone.

Siamo in una situazione, ce lo dicono i parametri, che non dobbiamo assolutamente perdere di vista, dove per avere una possibilità di spesa sociale adeguata e per garantire i livelli essenziali dei diritti civili e sociali di cui, giustamente, parliamo e che sono uno dei cardini di questa riforma, abbiamo bisogno di avere un livello di crescita e di occupazione costante nel paese, così come ci è stato indicato da anni dall'Unione Europea. Si tratta del 70% della popolazione attiva, mentre oggi siamo al 59% scarso, come media nazionale, e in alcune regioni d'Italia siamo ben al di sotto di questo standard. In più siamo in una fase di recessione, che sicuramente determinerà per molto tempo problematiche di tipo occupazionale forti, che del resto stiamo già vivendo.

Ma il problema della variabile delle risorse finanziarie che possono essere recuperate attraverso il contrasto all'evasione fiscale e all'economia sommersa, i buchi neri nella gestione delle risorse economiche, sono nodi che vengono al pettine, e che, se non sciolti, impediscono la fluidità necessaria per affrontare le questioni.

Quindi, i temi di attualità non sono fuori dalla discussione sul federalismo. Per fare veramente questa riforma bisogna assolutamente affrontare e risolvere le questioni che oggi sono al centro anche della nostra iniziativa sindacale, sia sul piano sociale sia su quello economico e occupazionale. Per far questo serve una capacità che, come spesso denunciato, non sempre questo governo sembra saper mettere in campo.

Affrontando questioni delicatissime come i servizi, i diritti sociali, la sanità, l'assistenza, ma anche l'istruzione, i trasporti, ecc, questa riforma deve tenere conto del fatto che è cambiata fortemente la composizione sociale e demografica della popolazione. Inoltre, è necessaria una politica sociale anche rispetto al tema dell'allungamento della vita o al tema dell'innalzamento dell'età, fatti che non sono una sciagura ma, invece, un'opportunità. E dobbiamo avere la capacità di tradurre questa opportunità in possibilità, per esempio, anche di creare nuova occupazione e nuovo lavoro. Diciamo da tempo che nel nostro paese scontiamo una situazione paradossale, nel senso che quanto in altri paesi è visto come una opportunità, come uno stato sociale ben organizzato, sia invece da noi vissuto solo come un costo. Infatti, ragionando soltanto sul versante del costo, constatiamo il fatto che la spesa previdenziale è troppo alta, e su questo la politica specula eccessivamente.

Sappiamo che si tratta di una spesa previdenziale asimmetrica, troppo sbilanciata sulle pensioni, ma perché è semplicemente troppo poco indirizzata su altre questioni di carattere sociale, che potrebbero, a loro volta, creare opportunità lavorative. Tutti ben conosciamo come si fanno in Italia le politiche di assistenza agli anziani, argomento che insieme al fenomeno della non autosufficienza e delle badanti, salvo positive eccezioni, non viene affrontato: la questione dell'innalzamento dell'età pensionabile può diventare, oltre che un fatto di giustizia sociale che noi chiederemo, anche un fatto economico. Politiche sociali più adeguate possono creare nuova occupazione. Infatti, pur salvaguardando l'occupazione legata ai sistemi produttivi delle fabbriche, delle manifatture, dei servizi privati e dei commerci, quella che si svilupperà in futuro sarà in gran parte un'economia per le persone, per la vita, per l'istruzione, per l'economia civile e sociale. E allora, questi cambiamenti vanno portati dentro questa riforma del federalismo.

La riforma avviene in questo contesto, quindi non elude i temi, ma pone la necessità di individuare quattro nodi che vanno sciolti, più due condizioni di contorno che vanno realizzate.

Primo punto: il patto deve essere forte.

Quando è nato e dove è nato, il federalismo aveva un'accezione fortemente antagonista, contrappositiva. Sostanzialmente il federalismo dei forti superato, dalla capacità del dibattito politico a rompere certi schemi.

In concreto, la riforma attuale non mutua la proposta che era nel programma dello schieramento di maggioranza, che era sostanzialmente una riforma elaborata dalla Regione Lombardia, e che prevedeva un

sostanziale beneficio per le Regioni forti del nord.

Il carattere della riforma attuale va in altra direzione. Così come anche noi abbiamo chiesto, viene accettata l'idea di un federalismo in cui le istituzioni non siano le une contro le altre, ma sia un federalismo in cui le istituzioni trovino livelli più avanzati di collaborazione o di cooperazione. La Costituzione afferma: la Repubblica è formata dallo Stato, dalle Regioni, dalle Province, dagli enti locali, anche poi nell'accezione delle città metropolitane. In questo modo la Costituzione dice una cosa molto importante, afferma che le istituzioni sono tutte uguali sul piano dei principi, non c'è una gerarchia. Ma il fatto di essere uguali non significa che ognuno può fare quello che vuole, va invece trovato un livello di cooperazione istituzionale e non un livello di antagonismo istituzionale, per cui quando una Regione ha risolto i suoi problemi ha chiuso la partita e alza i muri, oppure va da un'altra parte. Questa sfida importante è passata sul piano culturale, ed è passata anche, come bene ha ricordato Ragazzini, grazie al referendum del 2006 che ha sostanzialmente impedito che passasse l'altra idea sostenuta dai partiti vincenti nella competizione elettorale.

Questo federalismo cooperativo, che noi vogliamo essere solidale, rimette le cose in ordine, almeno dal punto di vista dei principi e, correttamente, fa due operazioni importanti. Innanzitutto afferma la necessità di stabilire quali sono i livelli essenziali delle prestazioni, i LEA, dei principali diritti civili e sociali, definiti dalla Costituzione come diritti di cittadinanza. E' un'operazione corretta, che va rapportata non solo al futuro, ma anche al presente, e il tema va sempre visto in rapporto ai diritti fondamentali, ai livelli essenziali che vengono garantiti, in chiave

dinamica, su tutto il territorio nazionale in modo uniforme. Ha ragione Delbono a porre il problema e a dire che è una questione di costi, ma anche di dotazioni. E' questo un problema grave, che abbiamo vissuto recentemente anche sulla vicenda della scuola. Cosa ha fatto il ministro Tremonti con la riforma della scuola? Tagliando la spesa in un colpo solo ha detto: ma quali diritti essenziali? Bene che vada garantisco i diritti minimi, non i quelli essenziali!. Sono due concetti molto diversi.

Per quasi un anno, nel 2000, si è discusso su questa diversa accezione che disegna un ruolo delle istituzioni pubbliche, come luogo di democrazia e partecipazione, molto più forte di quella che pure una certa ideologia liberista e anche politica aveva coltivato in questi anni, ricevendo anche l'avvallo del voto elettorale.

Si tratta di un compito complicato, che va custodito con molta attenzione. E non è che il sindacato su questo gioca la partita di quello che va allo stadio la domenica, si mette sugli spalti e giudica se giocano bene o male i giocatori dell'una o dell'altra squadra, in questo caso il Parlamento.

Nella definizione in maniera adeguata di questi livelli essenziali il sindacato è assolutamente un attore centrale.

La citata legge sull'assistenza va applicata in quanto garanzia di un diritto costituzionale, ma richiede una battaglia quotidiana per adeguare la spesa sociale e sanitaria a queste nuove opportunità che derivano dall'innalzamento dell'età di vita, e deve essere esigibile e attuabile in tutto il territorio nazionale.

Quindi, c'è un legame fortissimo fra ciò che succederà in Parlamento e ciò che verrà scritto nei decreti attuativi rispetto a come si intende affrontare la questione del debito

pubblico e lo sviluppo del paese. E affinché il sindacato sia attore primario c'è bisogno di una grande collaborazione tra la Confederazione e la FNP, per avere la capacità, sulle questioni citate, di alzare il livello. Purtroppo è una battaglia difficile, lo sappiamo bene, ma bisogna continuarla anche mettendo in campo idee nuove.

Secondo punto: i costi standard. E' questa una grande sfida.

Adesso la legge, nel testo passato al Senato, ha finalmente definito una serie di passaggi ed un percorso.

I costi standard sono fondamentali, perché l'equità, la giustizia sociale e il federalismo fiscale, passano se possiamo costruire livelli di amministrazione che siano in grado di avere standard di efficienza e di qualità che oggi raramente hanno, o hanno in maniera molto asimmetrica. È una sfida che riguarda tutti. Giustamente si diceva che c'è un sovraccarico di istituzioni, di centralismo nazionale ed anche regionale, una sorta di selva istituzionale da diradare. E c'è un versante di questa battaglia su cui sono impegnati i nostri amici del pubblico impiego per una riforma della pubblica amministrazione basata su criteri di efficienza.

I costi standard diventano un punto di arrivo che può essere vero o falso, realizzabile o utopico, a seconda che venga accompagnato, da subito, da un processo reale di forte mobilitazione a tutti i livelli sulle modalità con cui si risolvono e si danno i servizi, con quei livelli essenziali, inerenti ai diritti civili e sociali, che abbiamo evidenziato.

Ha ragione Bernava a dirlo con molta nettezza. Soprattutto per le regioni del sud, che hanno da questo punto di vista un problema più forte delle regioni del nord, perché per tanti motivi, anche storici, è prevalsa una visione della pubblica amministrazione molto distorta.

Questa è una sfida importantissima, sulla quale è giusto chiedere alle forze politiche ed ai vari livelli di responsabilità amministrativa pubblica, coerenza e capacità di mettere in atto politiche che vadano nella direzione della definizione di questi costi standard, per renderli effettivamente misurabili e ispirati a criteri di efficienza: se non recuperiamo maggiore qualità, maggiore efficacia e migliori pratiche, noi contribuiamo indirettamente a non realizzare quell'obiettivo.

Terzo criterio guida: l' autonomia impositiva.

E' un criterio corretto. Giustamente Delbono ci ricordava che la legge indica lo strumento dell'IVA, che è una scelta dell'ultima ora, poi, per quanto riguarda gli enti locali, indica una non meglio identificata tassazione di tipo immobiliare. Sarebbe facile fare dell'ironia sul fatto che mentre si approvava il federalismo veniva tolta l'unica imposta direttamente legata al comune, cioè l'ICI. E, magari in maniera diversa, sarà ripristinata una tassazione analoga.

Il tema dell'autonomia impositiva ci pone due questioni importantissime, che diventano per noi delle tabelle di marcia su come regolare anche l'azione sociale del sindacato, al centro come in periferia.

Una questione riguarda il problema dei livelli di tassazione e l'altra il problema del contrasto all'evasione fiscale. Non risolvendole non ci sarà risultato.

Fino ad ora abbiamo visto un federalismo "alla rovescia": non ha ridotto la tassazione, non ha selezionato i tributi, non ha differenziato le fonti di prelievo ma, invece, ha sommato. All'imposizione nazionale si è aggiunta l'imposizione regionale, e questo rischio c'è tutto perché l'ambivalenza è altissima. Che questo sia un processo di aggiuntività, è un primo problema molto serio che dobbiamo

affrontare, perché il cappio che ci stringe il collo negli ultimi anni, quando si parla di qualsiasi possibilità di ulteriore intervento, è il vincolo di compatibilità finanziaria tra Italia ed Europa e il patto di stabilità tra lo Stato e le Regioni. Sono le questioni che già sappiamo essere collegate all'originario debito pubblico del nostro paese.

Da questo punto di vista il tema va affrontato con grande serietà. Noi pensiamo che l'imposizione, l'autonomia impositiva, non possano che essere connotate da una capacità di selezionare i livelli di tributi e di fare in modo che almeno nel periodo neutro ci sia l'invarianza fiscale, che già sarebbe un grande risultato.

Ciò che apre la strada vera, e su cui andrebbero incalzati molto anche gli amministratori locali, che sono più sensibili a questa riforma, è il tema dell'evasione fiscale.

Penso che se riuscissimo a trovare una modalità, e sarebbe un contributo forte che possiamo dare anche al dibattito parlamentare, per cui i tributi locali abbiano una certa rilevanza, naturalmente collegata alle prestazioni, si potrebbe portare su un terreno meno sfuggente, meno lontano e meno opaco, il problema del contrasto all'evasione fiscale.

Per esempio si potrebbero inserire dei principi, in base ai quali il recupero di base impositiva, potrebbe andare in beneficio a chi lo realizza. Questo meccanismo potrebbe davvero mettere in moto un protagonismo territoriale forte, perché se noi fotografiamo l'attuale base impositiva, anche delle regioni che vanno bene, le risorse sono comunque strette.

Bisogna riuscire a trovare una strada per allargare questa base impositiva attraverso la lotta all'economia sommersa e all'evasione fiscale.

Se il meccanismo che riguarda il tema dell'autonomia impositiva fosse

corroborato da un propellente legato all'ampliamento della platea di base imponibile, insieme alla progressività della tassazione locale ed al recupero dell'evasione, allora avremmo risorse tali da evitare aggiuntività nel prelievo fiscale.

L'ultimo punto che affronto è quello della perequazione. Tema delicatissimo.

I dati già citati da Ragazzini, evidenziano un problema di differenze fra le varie realtà del paese, e siccome nessuno di noi sceglie il luogo dove nascere, non si capisce perché un cittadino italiano che nasce in Calabria deve avere tre volte possibilità in meno di un cittadino che nasce in Lombardia! Un problema fondamentale e delicatissimo da affrontare.

Il testo dice che la questione verrà affrontata alla fine del percorso legislativo, ma in realtà la discussione è già in corso, e ha fatto bene a parlarne Bernava, perché oggi esistono già meccanismi di perequazione, ma è da parte delle regioni meridionali, soprattutto, che ci deve essere più attenzione a come utilizzare le risorse finanziarie. I fondi europei, ad esempio, vanno prevalentemente in quelle realtà.

E purtroppo negli ultimi dieci anni è successa una cosa che non viene mai detta.

E' successo che da quando è iniziato l'intervento dei fondi europei, negli anni '50, le regioni italiane che hanno ottenuto tali fondi, considerate simili ad altre regioni europee in base al criterio della soglia di reddito pro capite, nella rimisurazione di questi redditi, mentre il resto d'Europa è passato da settanta a settantotto per cento, cioè in dieci anni ha sviluppato otto punti in alto, verso il cento della media, il nostro paese, purtroppo, è passato da settanta a sessantadue, cioè ha fatto un salto indietro di otto punti percentuali.

Nel contempo va detto che anche il paese, complessivamente, il "cento

italiano” è diventato un po’ più basso, è quindi un problema del sud, ma non solo del sud.

Allora il messaggio è chiarissimo: la perequazione ci deve essere, e non deve essere tra regioni come diceva Formigoni, ma deve essere garantita dal soggetto centrale, perché altrimenti non funziona. Deve essere commisurata a standard riconosciuti da tutti, e tutti la devono onorare. In caso contrario il patto di solidarietà non funziona.

C’è un ruolo che il sindacato del sud, con coraggio, deve svolgere. Mi sono fatto l’opinione, per quello che sta capitando in alcune regioni del meridione, che ci vorrebbe un governo istituzionale, prendendo le migliori capacità che ci sono dappertutto, e che si unificasse solo sull’utilizzo ottimale delle risorse che vengono date. Se non altro per il buon motivo che, come sappiamo, i fondi europei non sono infiniti. Dopo di che dobbiamo difenderli dall’incuria delle amministrazioni, e anche dalle incursioni feroci che vengono fatte dal centro.

Per esempio, quando è stata tolta l’ICI in Sicilia e Calabria hanno organizzato delle manifestazioni, ovviamente nel silenzio generale, in quanto quei circa tre miliardi di euro derivanti dall’ICI sono stati tolti dagli investimenti per le strade della Calabria e della Sicilia. Soldi già stanziati, che erano praticamente operativi, ma quelli interessavano a Tremonti, che aveva il problema di trovare quegli stessi soldi da dare ai comuni.

L’abolizione dell’ICI comporta un serio problema di bilancio per i comuni che senza quelle risorse non ce la fanno ad andare avanti. E quindi hanno dovuto prendere soldi freschi, e dove li hanno presi? Dalle risorse destinate al mezzogiorno.

Così è per il “fondo aree sottoutilizzate” destinato alle aree con problemi, ripartito grossomodo ottantacinque /quindici tra il sud e il resto del paese, che viene

saccheggiato per fare le cose più urgenti. In questo caso per una finalità positiva, gli ammortizzatori sociali, però viene distolto dalla sua destinazione originaria, che era lo sviluppo e gli investimenti. Ciò che doveva creare le condizioni per superare il gap, e recuperare in termini di perequazione.

Questo per dire che anche sulla definizione della perequazione non esiste un tempo, i ventiquattro mesi, in quanto dipenderà dalla capacità del dibattito parlamentare innescare processi virtuosi di riforma e di innovazione che sappiano seriamente indicare l’utilizzo delle risorse.

La fiscalità per favorire lo sviluppo è un tema che la CISL da molto tempo porta avanti e che trova traccia nel disegno di legge. E’ importante, perché si parla di fiscalità di sviluppo, che non significa dare più risorse a piè di lista, ma finanziare, anche attraverso interventi sulla tassazione fiscale, chi realmente investe.

Meccanismi già collaudati in altri paesi, ad esempio l’Irlanda, che hanno dato ottimi risultati, e che potrebbero essere la leva che, assieme al buon utilizzo delle risorse disponibili, creino quella perequazione di cui abbiamo bisogno e che deve essere garantita.

Mi sembra chiaro che non c’è niente di neutro o tecnico. Fare questa riforma significa affrontare le stesse questioni che affrontiamo sul piano sindacale, ovviamente sapendo che la cosa vera è che i margini sono sempre più stretti. I margini per trovare soluzioni positive sono molto limitati. Pertanto, o riusciamo, attraverso questa capacità di mobilitazione, di proposta, di elaborazione, di alleanze virtuose, anche nei territori, a produrre esperienze, pratiche migliori che accompagnino il dibattito parlamentare, oppure avremo dei



risultati che non sono all'altezza della questione.

Concludo dicendo anche che ci sono due riforme di carattere istituzionale e politico che vanno realizzate, senza le quali la probabilità che questa riforma fallisca è altissima.

La prima è il codice delle autonomie. Purtroppo c'è una confusione molto grande, ad esempio sul ruolo delle provincie. Occorre, quindi, fare in modo che, ad un livello istituzionale, corrisponda una funzione. Oggi non è così, le funzioni sono molto affastellate, sono molto ripetitive.

Il codice delle autonomie viene da lontano, è predisposto ormai da tempo, ma non viene varato, ovviamente per gelosie forti tra le istituzioni, perché quando si affida un compito ad un soggetto viene tolto ad un altro, e quando si fa legislazione concorrente si finisce regolarmente davanti alla Corte Costituzionale.

Un codice delle autonomie che metta ordine, responsabilizzi le istituzioni, è fondamentale per poter fare l'operazione che abbiamo visto sia sul fisco, sia sulle prestazioni sociali.

L'altra riforma, e c'è tutto il tempo per farla, è il completamento del riassetto della Costituzione. Un'idea nuova di Repubblica, perché lo Stato come abbiamo visto è una componente della Repubblica, che non abbia un impianto parlamentare così farraginoso come il nostro ma abbia, invece, un luogo istituzionale dove vengano riconosciute le autonomie locali. Quindi c'è la necessità di creare il Senato delle Regioni o la Camera delle Autonomie. Un luogo istituzionale che sostituisca il Senato, e che abbia la caratteristica di essere il punto istituzionale che regola il processo, accanto alla camera legislativa, che deve rimanere.

E' parte di quella riforma della politica e delle istituzioni che, se si vuole, si può fare, perché se c'è il

consenso può andare in parallelo con il federalismo, e può rappresentare il completamento che alza le possibilità di realizzare un processo istituzionale molto importante.

Con queste condizioni, parlando dei nostri problemi, è possibile, come sindacato, giocare un ruolo forte, dare un contributo significativo, perché il processo di riforma e di modernizzazione non sia un'occasione perduta, ma sia un percorso positivo. Un percorso virtuoso, che attua positivamente una Costituzione che sappiamo essere, e dobbiamo difendere con forza questa impostazione, una Costituzione molto legata ad un'idea di eguaglianza sociale, di equità riconosciuta ed affermata. Spesso, troppe volte, rimasta sulla carta, ma che può anche concretamente essere realizzata.