

## Fisco e welfare locale nella crisi

**Cristian Perniciano e Maria Guidotti**

*Nella crisi le risposte degli enti locali si sono allineate a quelle nazionali (ed europee), nel solco del pensiero liberista, che ha trovato nel rigore dei conti l'unica soluzione possibile, frustrando un mondo del lavoro già in difficoltà e senza prendere in considerazione cambi di paradigma che puntassero sul lavoro, sui servizi e sugli investimenti, anche locali. Se consideriamo il taglio del welfare locale e l'aumento dei costi di compartecipazione, che una patrimoniale è stata trasformata*

*in service tax e spostata in parte sugli inquilini, che il costo dei servizi indivisibili dei comuni dovrà essere coperto esclusivamente dai relativi tributi, e che il resto delle entrate comunali è costituito dall'addizionale Irpef in gran parte pagata da dipendenti e pensionati, giungiamo alla conclusione che in una crisi straordinaria ci si è appiattiti su soluzioni ordinarie, che ne hanno aggravato gli effetti specie per le categorie che già ne risentivano maggiormente.*

RPS

Viviamo una stagione sociale, politica ed economica ricca di inquietudine, di ansia, di incertezze per il futuro, con un generale restringimento ed impoverimento degli spazi di democrazia e partecipazione. È inquietante il perseverare nell'attuazione di politiche neo-liberiste per affrontare la crisi, le cui evidenti inadeguatezze sono sotto gli occhi di tutti, come pure i nefasti effetti che producono in termini di disuguaglianza sociale.

La crisi esplosa nel 2008 ha palesemente sancito il fallimento dell'idea secondo cui le istituzioni finanziarie avrebbero svolto con efficacia anche il ruolo di regolatori delle dinamiche sociali e di mercato.

Sembra impossibile che, ancora nel 2003, autorevoli economisti, tra cui Lucas (premio Nobel per l'economia) affermassero che «i rischi dell'alternanza irregolare di fasi di crescita e di recessione, che da almeno un secolo e mezzo accompagnano l'economia, fossero di fatto superati, nel senso da essere stati addomesticati a tal punto che gli interventi necessari ad evitarne gli effetti negativi dovessero essere del tutto marginali» (il recente rapporto della rivista «Lancet» sugli esiti in termini di aumento della morbilità e della mortalità tra la popolazione greca, che le politiche di austerità, imposte dall'Europa, hanno prodotto, sono la più tragica smentita di queste affermazioni).

Neanche le crisi susseguenti del Sud-est asiatico e dell'Argentina sono state sufficienti a creare l'allerta e l'attenzione necessarie per avvertire

che qualcosa nel sistema non funzionava più e si dovevano prendere provvedimenti per evitare gli esiti catastrofici che si sono verificati, sia in termini sociali che economici.

Anzi, possiamo dire che le teorie neoliberiste hanno assunto un'aura quasi sacrale, unica via per lo sviluppo, altare sul quale sacrificare i diritti del lavoro, i diritti sociali, e perseverare nella depredazione dell'ambiente, e il mercato continua ad essere considerato l'unico allocatore giusto ed imparziale delle risorse, a prescindere dalla realtà dei fatti.

La crisi sta producendo una enorme polarizzazione della ricchezza, sia tra paesi che all'interno delle stesse società.

Viviamo in una società sempre più spaventata dal futuro, in cui i legami sociali continuano ad indebolirsi e il cui grado di coesione e di inclusione è sempre più fragile: crescono l'individualismo e l'antagonismo laddove servirebbero relazioni e solidarietà.

I diffusi fenomeni di illegalità e di corruzione, oltre ad essere una vera e pesantissima zavorra per lo sviluppo sociale ed economico del nostro paese, hanno minato profondamente il senso di responsabilità civica, di appartenenza collettiva.

In questo ambito si colloca anche la crisi fiscale del nostro paese: elevata imposizione (in crescita) per chi paga le tasse, insostenibili tassi di evasione fiscale, taglio dei servizi

È questo, molto sinteticamente, il contesto rispetto al quale valutare, tra l'altro, le scelte relative alle politiche sociali del nostro paese.

Secondo Eurostat i 28 paesi dell'Unione Europea investono, in media, nelle politiche sociali il 29,1% del loro Pil (dati aggiornati al 31 dicembre 2011).

Per l'Italia il confronto con il resto dell'Europa continua ad essere desolante: siamo al 23° posto insieme all'Estonia per le spese a sostegno della disoccupazione, al 26° per quelle riguardanti malattia e invalidità, siamo gli ultimi d'Europa, 28° posto, per la famiglia, l'infanzia, l'edilizia sociale e la lotta all'esclusione.

Come si traducono questi dati nel concreto delle politiche sociali del nostro paese? A tal proposito è interessante evidenziare l'andamento del Fondo nazionale per le politiche sociali (compreso Fondo nazionale famiglia e infanzia, Fondo per le politiche giovanili, Fondo pari opportunità, Fondo nazionale non autosufficienze ed escluso il Fondo per il sostegno degli affitti): nel 2008, 1231,2 milioni di euro; nel 2009, 1147,2 milioni di euro; nel 2010, 900 milioni di euro; nel 2011, 178,5 milioni di euro.

Considerato che una parte di questa spesa è rigida (ad esempio quella

per il personale dipendente) queste misure si riflettono integralmente sugli individui e sulle famiglie traducendosi in:

- a) impoverimento delle famiglie, particolarmente quelle con figli;
- b) riduzione o cancellazione di nuovi ingressi ai nidi e alle scuole materne con grossi problemi per le famiglie e per le donne lavoratrici;
- c) riduzione delle prestazioni per i disabili;
- d) diminuzione dell'assistenza domiciliare e residenziale agli anziani e ai non autosufficienti, per i quali si ridurranno anche le prestazioni di sostegno al lavoro di cura privato, con le prevedibili conseguenze di aggravio del ricorso alle strutture ospedaliere;
- e) ricaduta sui Lea sociosanitari per effetto del contenimento della spesa sanitaria, che con i reiterati tagli al sociale avrà conseguenze dirette anche sui costi dei servizi integrati per minori, disabili e anziani;
- f) difficoltà, se non impossibilità di avviare nuove strutture;
- g) criticità a far interagire interventi di supporto sociale con attività e programmi di reinserimento lavorativo;
- h) aumento delle povertà e delle esclusioni sociali.

Dall'attività negoziale che il sindacato svolge sul territorio un dato emerge con chiarezza: le politiche sociali stanno diventando sempre più interventi monetari di carattere assistenzialistico, se non caritatevole, finalizzate a rispondere «solo alle persone più bisognose» come previsto nella delega assistenziale del 2011, che di fatto riconducono le finalità delle politiche sociali a quelle ante legge Crispi del 1890.

Siamo molto lontani da politiche sociali intese come una delle leve che promuovono lo sviluppo, la coesione e l'inclusione, pilastri per rilanciare il sistema economico e promuovere una crescita intelligente, sostenibile e solidale (obiettivi di Lisbona, Agenda europea 2020).

Nello specifico è interessante osservare l'evoluzione delle politiche di welfare rispetto all'andamento dell'imposizione locale e delle tariffe.

### *1. Fisco locale*

Gli effetti della crisi economica si sono dispiegati nelle finanze degli enti locali in una maniera che possiamo definire paradigmatica.

Il federalismo fiscale «incompiuto» (così definito, da ultimo, anche da Piero Fassino, presidente dell'Anci, nel febbraio 2014) e i tagli delle risorse decisi centralmente hanno lasciato gli enti locali con un'autonomia impositiva che si è risolta quasi esclusivamente nella possibilità di elevare addizionali e imposte locali, e nel continuo taglio di spese e

RPS

Cristian Perniciano e Maria Guidotti

servizi. La Corte dei conti nelle sue ultime due relazioni sulla gestione finanziaria delle autonomie locali ci disegna un quadro abbastanza preoccupante.

L'esempio più lampante è proprio inerente al bilancio dei comuni, che, secondo la relazione del luglio 2013, nel triennio 2009-2011, quasi a parità di entrate correnti (53.629 milioni nel 2009 contro 53.354 milioni nel 2011), vede passare le entrate da tributi da 19.621 milioni a 30.020 milioni, ed i trasferimenti da 23.387 milioni a 11.461 milioni.

Questo ha prodotto un vero e proprio ribaltamento, in poco tempo, dei sistemi di finanziamento comunali.

*Tabella 1. Comuni – Composizione percentuale delle entrate*

	2009	2010	2011
Entrate tributarie	36,59	37,50	56,27
Trasferimenti	43,61	42,96	22,25
Entrate extratributarie	19,80	19,55	21,48
Totale entrate correnti	100,00	100,00	100,00

*Fonte:* elaborazione della Corte dei conti su dati Siope

In merito alle spese, quelle correnti risultano quasi invariate, ma analizzando i dati delle relazioni ci si accorge di come diminuisca la spesa per il personale e per l'acquisto di beni e cresca invece quella per l'acquisto di servizi, segno, sostiene la Corte, di una decisa virata verso l'*outsourcing*.

In merito alle spese in conto capitale, ovvero gli investimenti, queste passano dai 19.337 milioni del 2009 ai 15.482 milioni del 2011, con una diminuzione attorno al 20%, ed in particolare con un aumento delle spese per partecipazioni azionarie e trasferimenti di capitale, derivanti probabilmente, sostiene la relazione della Corte dei conti, da «interventi in soccorso a società in difficoltà oppure da operazioni di ristrutturazione indotte dall'esigenza di rivedere l'assetto della governance locale»; gli enti locali hanno di molto rallentato i loro investimenti in opere pubbliche, proprio nel momento in cui gli investimenti privati sono calati dai 330 miliardi del 2008 ai 301 miliardi del 2011<sup>1</sup>. Ancor più preoccupante è seguire il trend disponibile per il settore privato ma ancora non ragguagliato ufficialmente per gli enti locali: gli investimenti fissi lordi negli anni successivi calano a 281 miliardi nel 2012 e a 269 miliardi nel 2013. Tutto depone, insomma, a favore della tesi per

<sup>1</sup> Istat, dati aggiornati al marzo 2014.

cui possiamo aspettarci per i consuntivi 2012 e 2013 performance ancora più negative anche per gli investimenti pubblici. La nostra lettura della crisi, del resto, resta che questa sia una crisi di domanda, con diminuzione di consumi ed investimenti che, vista la risposta impostata sull'austerità, ha generato una spirale recessiva da cui è possibile uscire proprio aumentando gli investimenti. E laddove siano fermi gli investimenti privati c'è necessità di un intervento pubblico, ai suoi vari livelli. L'investimento dell'ente locale è di particolare interesse in questa ottica, in quanto produce effetti immediati ed è valutabile dai cittadini con una certa immediatezza. Molti comuni si trovano invece nelle condizioni di non potere investire e non far partire progetti su cui è già stato trovato un accordo a causa del patto di stabilità interno<sup>2</sup>.

La situazione più diffusa ci descrive comuni in seria difficoltà economica, e non a caso le addizionali comunali, il cui massimo stabilito dalla legge è pari allo 0,8%, prelevano lo 0,46% del reddito imponibile. Le addizionali regionali, dal canto loro, influenzate anche dall'obbligo di rientro del debito del sistema sanitario, le cui aliquote formali sono generalmente nella forbice tra 1,23 e 2,03, originano un prelievo attorno all'1,5%<sup>3</sup>.

## 2. Il sistema fiscale locale

Le principali entrate fiscali dei comuni derivano dalle addizionali comunali all'Irpef e dalle imposte sugli immobili.

Per quanto riguarda le regioni, esse si alimentano principalmente attraverso le addizionali regionali Irpef e l'Imposta regionale sulle attività produttive (Irap).

<sup>2</sup> La relazione della Corte dei conti in merito al patto di stabilità e ai suoi effetti dichiara: «Il sistema complessivo di queste misure ha gravato sulla spesa di investimento degli enti locali investendo anche l'avvio di nuove iniziative nella fase dell'impegno, che seppure non attratta direttamente nell'ambito di applicazione del patto è risultata negli ultimi anni in costante flessione. Le restrizioni, che si dimostrano più stringenti nella fase del pagamento, non consentono di superare le difficoltà nella erogazione della spesa per gli investimenti locali».

<sup>3</sup> Il dato è più alto di quanto possa sembrare, in quanto ottenuto attraverso la proporzione tra imposta incassata e reddito imponibile, quindi calcolando anche coloro i quali non pagano imposte a causa di un reddito troppo basso. Con la stessa metodologia l'Irpef nazionale si attesterebbe al 19,7%. I dati sono elaborati a partire da quelli del Dipartimento delle Finanze relativi alle dichiarazioni 2012, le ultime disponibili.

Parlando di sistema fiscale, è purtroppo d'obbligo descrivere le dimensioni e gli effetti di un male italiano di lungo tempo: la grande diffusione dell'evasione fiscale.

Dai dati del rapporto prodotto nel 2011 dall'Istat rileviamo che il valore aggiunto prodotto dall'area del sommerso<sup>4</sup> è stato oscillante, nel 2008 (ultimo anno considerato nella rilevazione) da un minimo di 255 miliardi ad un massimo di 275 miliardi.

Ma non tutte le categorie evadono allo stesso modo. Lo stesso rapporto ci presenta una differenza tra i tassi d'evasione delle varie tipologie di contribuenti che pone tra i più virtuosi dipendenti e pensionati, ed invece associa ad un tasso di evasione più alto *rentiers* e autonomi/imprenditori.

Il tasso di evasione è calcolato attraverso la valutazione della differenza tra i redditi netti stimati da Banca d'Italia nella sua ricerca sulla ricchezza delle famiglie e i redditi netti Irpef rilevati da Sogei.

Nella tabella 2 si confrontano i redditi netti così desunti e il relativo tasso di evasione riferito alla tipologia di contribuente.

Al grande tasso di evasione italiano si affianca una distribuzione della ricchezza assolutamente sproporzionata.

Secondo le statistiche Ocse, l'Italia, anche negli anni Duemila precedenti alla crisi, tra tutte le principali economie avanzate del pianeta, risultava al terzo posto per disuguaglianza nella distribuzione del reddito primario e al sesto nella distribuzione secondaria dopo gli effetti di mitigazione di imposte e trasferimenti, ovvero in termini di reddito disponibile netto. Aggiungiamo che i confronti internazionali sulla ricchezza delle famiglie confermano che il rapporto tra ricchezza netta e reddito netto disponibile colloca l'Italia al primo posto con un rapporto pari a 8,07 mentre nel Regno Unito a 7,93, in Francia a 7,63, negli Stati Uniti a 5,28 e in Germania a 5,26. Questa proporzione così forte tra ricchezza e reddito, e gli alti valori assoluti e percentuali dell'economia sommersa ci suggeriscono che in Italia grandi patrimoni concentrati in poche mani si siano formati anche grazie ai flussi di risorse occultate al fisco e finite perlopiù a formare grandi patrimoni improduttivi, che sono scarsamente tassati e quindi a loro volta finiscono per sparire dal circuito virtuoso produzione-redistribuzione-tassazione.

<sup>4</sup> L'«economia sommersa» nelle definizioni internazionali coincide con il solo sommerso economico, cioè con l'insieme delle attività produttive legali svolte contravvenendo a norme fiscali e contributive al fine di ridurre i costi di produzione.

Tabella 2. Tipologia di contribuente ed evasione

Tipologia di contribuente	Indagine Banca d'Italia		Dati Sogeti		Differenza redditi	Tasso di evasione (%)
	Contribuenti	Reddito netto (€)	Contribuenti	Reddito netto (€)		
Lavoratore dipendente	16.513.566	14.690	17.675.343	14.931	-241	-1,60
Pensionato	12.223.823	10.940	13.582.001	11.023	-83	-0,80
Lavoratore autonomo/imprenditore	4.645.534	27.020	4.318.697	11.798	15.222	56,30
Rentiers	1.122.165	21.286	1.122.929	3.462	17.824	83,70
Pensionato e dipendente	1.063.240	21.065	675.158	22.694	-1.629	-7,70
Autonomo con lavoro dipendente o pensione	910.369	36.745	1.222.658	20.372	16.373	44,60
Residuale (altre miste, triple)	4.555.905	11.494	1.895.310	16.942	-5.448	-47,40

La presenza di tali grandi patrimoni non ha ancora portato ad un cambio di rotta (dal reddito al patrimonio) nella tassazione. A livello nazionale come a livello locale.

### 2.1. *Le addizionali Irpef locali*

Le addizionali sono dovute da tutti i soggetti passivi Irpef, e gli scaglioni dell'aliquota devono ricalcare quelli dell'Irpef nazionale. L'autonomia impositiva risiede nella possibilità di modulare le aliquote in relazione agli stessi scaglioni.

Le differenziazioni insite nel sistema delle addizionali hanno provocato non poche disparità territoriali, oltre che non poche difficoltà tecniche ed organizzative per gli intermediari fiscali, date anche dal fatto che i termini per stabilire l'entità di tali addizionali è stata spesso collocata a ridosso delle scadenze<sup>5</sup>, ed il sistema saldi/acconti introdotto dal 2007 (legge 296/2006) non semplifica il compito.

Nella crisi l'ammontare delle addizionali locali è cresciuto, rispetto al Pil, a dimostrazione di quanto l'imposizione locale sia stata parte integrante delle politiche di compressione fiscale, in particolare dei redditi fissi.

Nelle figure 1 e 2 l'aumento delle addizionali regionale e comunale dal 2007 al 2012<sup>6</sup>.

Come abbiamo detto le addizionali Irpef si applicano all'imponibile Irpef, e questo di fatto fa ricadere tali imposte quasi esclusivamente sui redditi da lavoro e pensione (che contribuiscono circa all'80% delle entrate di tale imposta). L'Irpef infatti è l'unica imposta progressiva diffusa presente nel nostro ordinamento, e negli ultimi anni ha visto erodere la propria base imponibile a causa dell'esclusione di alcuni redditi (es. rendite) e a seguito dell'introduzione di tassazioni separate, si pensi ad esempio ai redditi da fabbricati locati (d.lgs. 23/2011), o ai contribuenti minimi (normati nel 2007 e nel 2011).

Questo significa che buona parte delle entrate locali dipendono dai redditi fissi, i più colpiti nella crisi. Nel 2011 su 10.958 milioni di addi-

<sup>5</sup> Addirittura per il 2013 per i bilanci preventivi c'è stato tempo per i comuni fino al 15 dicembre dello stesso anno.

<sup>6</sup> Per l'anno 2012 è stata fatta l'ipotesi di riportare i consuntivi riportati dal Bollettino delle entrate del Dipartimento delle finanze alle differenze consuntivo/effettivo degli anni precedenti, tenendo in considerazione il meccanismo saldo/acconto e gli aumenti stabiliti dal DI 201/2011.

zionale regionale, da lavoro e pensioni ne sono pervenuti 10.387. Su 3.359 milioni di addizionale comunale 3.194 milioni (Dipartimento delle finanze).

Figura 1. Andamento dell'addizionale regionale (2007-2012)

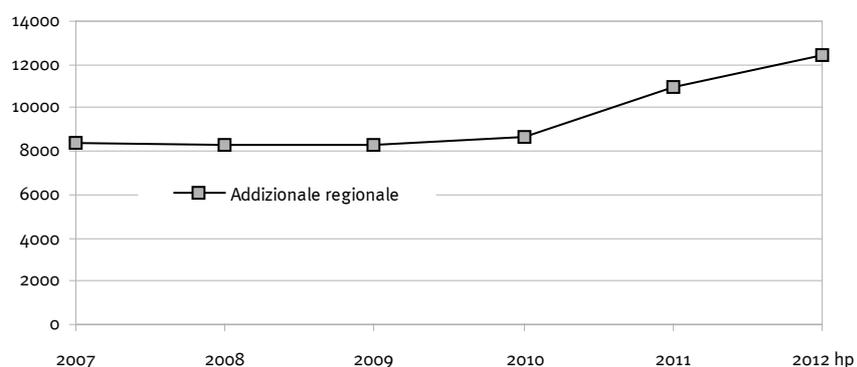
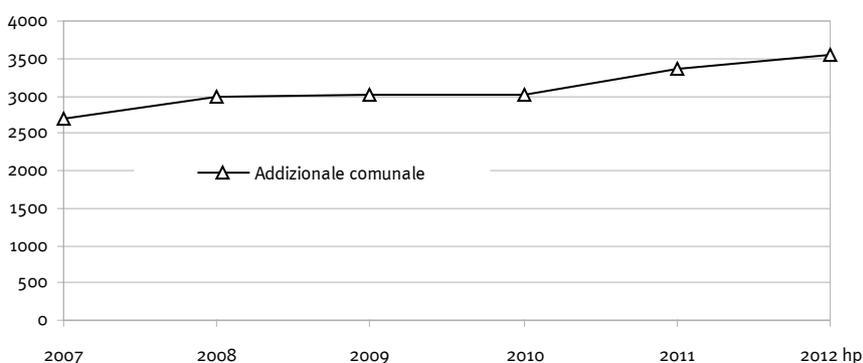


Figura 2. Andamento dell'addizionale comunale (2007-2012)



## 2.2. Le imposte sugli immobili

L'abrogazione dell'Imu sulle prime case è stata la grande protagonista del dibattito politico del 2013, fin dalla nascita del governo Letta. Era questa, infatti, una delle promesse elettorali del Pdl.

In effetti nel 2013 l'Imu sulle prime case non di lusso (quelle cioè contraddistinte dai codici A1, A8 e A9, circa 70.000 fabbricati sul totale di 20 milioni di case d'abitazione, quindi un'inezia trascurabile in questa analisi) non è stata pagata.

Il passaggio dall'Ici all'Imu non è stato indolore, avendo portato ad un aumento del gettito pari a 14 miliardi e mezzo, di cui 600 milioni di euro solo sulle abitazioni principali (dato Imu 2012 contro Ici 2011, Ici 2007 per la statistica sulle case d'abitazione). Il dato sul gettito derivante dalle case d'abitazione è esposto nella tabella 3.

Tabella 3. *Gettito Imu sulle case d'abitazione*

<i>Fascia di versamento (in euro)</i>	<i>Numero di contribuenti</i>	<i>Versamento totale</i>
<=50	17,97	2,17
50-100	18,07	5,98
100-150	14,76	8,11
150-200	11,25	8,66
200-300	14,76	16,03
300-400	8,33	12,73
400-500	4,95	9,76
500-600	3,12	7,52
oltre 600	6,79	29,04
Totale	100,00	100,00

Fonte: Dipartimento delle finanze, *Imu: analisi dei versamenti 2012*

Dalla tabella si evince come una parte importante del gettito (circa il 29%) derivasse esclusivamente da proprietari di immobili che hanno pagato oltre 600 euro di Imu, probabilmente perché in possesso di un'abitazione ampia o comunque di un certo pregio. Evitare di esentare il 6,7% dei proprietari di case di maggior valore avrebbe probabilmente evitato ammanchi ai bilanci comunali e una parte della paralisi politica della seconda parte del 2013. È tuttavia necessario tenere in considerazione il fatto che le rendite catastali non sono aggiornate, per cui assistiamo a profonde differenze tra i diversi comuni, nonché a differenze ingiuste all'interno dello stesso comune, derivanti dall'epoca di costruzione delle abitazioni stesse; nelle grandi città<sup>7</sup> è capitato in più d'un caso che a parità di metratura case ubicate nei centri storici, e dal valore di mercato assai elevato avessero rendite catastali più basse di case periferiche, accatastate più di recente. Per tale moti-

<sup>7</sup> Le grandi città sono state quelle che maggiormente hanno contribuito al gettito Imu; dai dati del Dipartimento delle finanze ricaviamo che addirittura le sole Roma, Torino, Genova e Napoli hanno prodotto oltre un terzo del gettito Imu sulle case d'abitazione, e che le stesse città, con l'aggiunta di Milano, hanno prodotto oltre un quarto del gettito Imu sulla totalità degli immobili.

vo si rende urgente la revisione delle rendite catastali prevista nella Delega fiscale di recente approvazione (articolo 2), visto che in sua assenza ogni imposta o tariffa che le utilizzi come base imponibile non può essere equa per definizione.

La risoluzione della querelle su Imu e prime case, del resto, si è risolta in un gran caos, che ha scaricato comunque sui cittadini il peso delle mancate entrate Imu.

Ci riserviamo un inciso per commentare i grandi disguidi causati dall'obbligo per i proprietari, sorto a fine anno, di dover pagare una parte della differenza tra aliquota base al 4 per mille e le aliquote deliberate dai singoli comuni. Il tutto si è risolto in lunghe file di cittadini, lavoratori e pensionati, agli sportelli postali e presso i Caf, il più delle volte per versare pochi euro.

La quota Tasi dell'Imposta unica comunale (Iuc) che ha sostituito l'Imu sulle prime case, non ha ancora una precisa definizione, in quanto molto è stato delegato ai comuni, che dovranno stabilire l'aliquota (dall'1 per mille al 2,5 per mille), la quota aggiuntiva (fino allo 0,8 per mille) e le eventuali detrazioni.

Le aliquote più basse, e le (credibilmente) più basse detrazioni, rendono la Tasi complessivamente più bassa rispetto al tributo che l'ha preceduta, ma molto probabilmente i vantaggi ricadranno in maniera più evidente sui proprietari di abitazioni di pregio, il cui effetto dell'aliquota più bassa andrà ad incidere su un imponibile maggiore, mentre i proprietari di case di scarso valore, per cui le detrazioni azzeravano l'imposta dovuta, rischieranno di dover pagare.

È bene sottolineare che la Tasi dovrà essere pagata in parte anche dagli inquilini, oltre che dai proprietari. Questa differenza marca un segno evidente del passaggio da una imposta puramente patrimoniale (per quanto limitata al patrimonio immobiliare diffuso) ad una *service tax*.

### *2.3. Tarsu - Tia - Tares - Tari: una evoluzione che prelude alla service tax*

Il pagamento del servizio di smaltimento dei rifiuti ha avuto in questi anni una evoluzione che per molti versi ha anticipato l'arrivo dell'Iuc. Caratteristica fondamentale di quest'ultima imposta, infatti, è quella di essere una cosiddetta *service tax*, ovvero una tassa sui servizi erogati dai comuni.

Ed uno dei servizi erogati dal comune (attraverso aziende municipalizzate) è proprio lo smaltimento dei rifiuti.

RPS

Cristian Perinciano e Maria Guidotti

A partire dalla Tarsu (che copriva in media il 79% del costo del servizio) attraverso i passaggi alla Tia prima, e alla Tares poi, si è arrivati alla Tari, quota dell'Iuc, che invece impone ai comuni la copertura, attraverso le entrate, di almeno il 93% dei costi del servizio.

Una *service tax* è, per sua natura, una tassa che obbliga a pagare sulla base del servizio offerto e non sulla base di considerazioni di natura politica e sociale. Per definizione una famiglia numerosa fruirà di una maggior quantità di servizi rispetto ad una famiglia non numerosa, ed inoltre tale quota di servizi normalmente non varia al variare del reddito. Non è un caso se tra gli ideologi storici di un tale tipo di tassazione troviamo Margaret Thatcher.

Attualmente le basi imponibili (rendita catastale dell'abitazione) e gli sconti tariffari previsti (alcuni tuttavia solo facoltativi per i comuni) tendono ad indebolire il principio della tassa sui servizi, principio che però si è insinuato nell'ordinamento e lascia il campo ad una virata in senso non solidaristico dei tributi comunali.

#### 2.4. Irap

L'Irap si applica al reddito prodotto dalle attività produttive, al lordo dei costi, anche (parzialmente) di quelli relativi al personale, in questo modo pesando di più per le attività ad alta intensità di manodopera.

L'aliquota Irap è generalmente attorno al 3,9%, maggiorata per alcuni settori, e fino al 4,97% nelle regioni in deficit.

L'Irap, il cui incasso confluisce al 90% alle Regioni per il mantenimento del sistema sanitario pubblico, è spesso tirata in ballo quando si parla, nel dibattito politico, di «riduzione del cuneo». È bene però ricordare la genesi e le modificazioni intervenute.

Tale imposta nasce con il Dl 446/1997 per riunire in un unico pagamento diverse imposte preesistenti (Ilor, Iciap, tassa di concessione governativa sulla Partita Iva, contributo per il Ssn, contributi per l'assicurazione obbligatoria contro la Tbc, contributo per l'assistenza di malattia ai pensionati, tassa di concessione comunale e Tosap. Tali imposte contribuivano per l'8,5% al totale delle entrate correnti, mentre nel 1999 l'Irap coprirà circa il 5,5% di tali entrate. A conti fatti, quindi, l'Irap è stata un alleggerimento fiscale per le imprese, oltre che una semplificazione del sistema).

Ricordiamo che dalla sua nascita questa imposta ha subito già dei tagli, in particolare l'esclusione dei contributi sociali dalla sua base imponibile e la possibilità di deduzioni per i dipendenti a tempo inde-

terminato (Finanziaria 2007), l'abbassamento dell'aliquota con la Finanziaria 2008 e, nel decreto c.d. Salva Italia del 2011 un incremento delle deduzioni per giovani, donne ed aziende del Mezzogiorno. Visti gli scarsi effetti ottenuti, in termini di aumento dell'occupazione, dalla diminuzione indiscriminata dell'Irap, probabilmente, se la si vuole ridurre, andrebbe fatto in maniera selettiva, favorendo le aziende che investano in ricerca e sviluppo, in innovazione.

È evidente che si è perseguita la strada del pensiero liberista maggioritario in Europa che ha ritenuto e ritiene che l'unica strada possibile per uscire dalla crisi sia quella della competitività al ribasso dal lato dell'offerta, e del consolidamento del debito dello Stato e degli Enti locali. Il conseguente inasprimento fiscale e il taglio dei servizi hanno prodotto una insostenibile disegualianza sociale che trova riscontro anche nello stato dei servizi sociali.

### 3. *Asili nido*

La relazione annuale del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali sulle «convalide delle dimissioni delle lavoratrici madri e dei lavoratori padri» evidenzia un incremento del 45% nel 2012 sul 2011 per quanto riguarda le dimissioni delle lavoratrici madri (da 17.175 a 18.454) e dei lavoratori padri (da 506 a 733).

Si rileva che le ragioni che più frequentemente portano a questa scelta sono:

- a) la difficoltà di conciliare i tempi di lavoro con l'assistenza al neonato per il mancato accoglimento al nido (3.745);
- b) l'assenza di una rete parentale di supporto (3.514), che risulta comunque essere l'unica voce in calo rispetto al 2011;
- c) l'elevata incidenza dei costi di assistenza al neonato, che ha subito un notevole incremento (più 47% rispetto al 2011).

A questi dati debbono essere aggiunti i numeri, difficili da rilevare, delle mamme e dei padri lavoratrici/ori non tenuti alla convalida, per non parlare delle lavoratrici precarie.

Questi dati ci rappresentano una realtà di donne (soprattutto) e uomini che vedono profondamente condizionate le loro scelte di vita dall'esistenza o dall'assenza di servizi e/o della sostenibilità/insostenibilità dei loro costi.

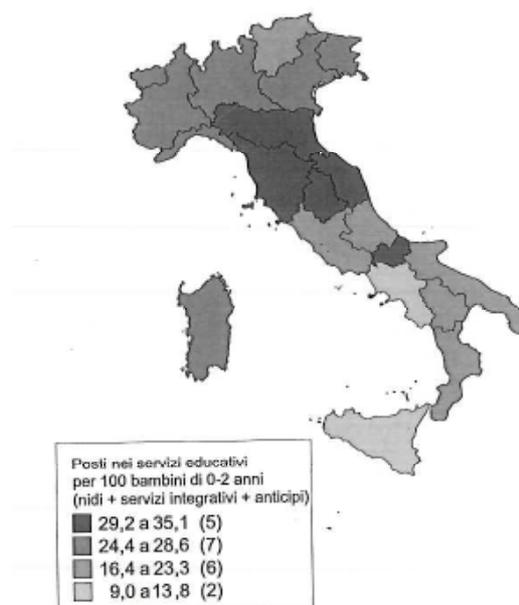
Il rapporto sul monitoraggio del piano di sviluppo dei servizi socio-educativi per la prima infanzia registra, sulla base dei dati del rapporto

RPS

Cristian Perniciano e Maria Guidotti

Istat (Piano nidi 2008/2012) un carico tariffario, rispetto ai costi di gestione, sulle famiglie degli utenti che va dal 24,4% dell'area Nord-ovest, al 22,5% del Nord-est, al 14% del Centro, al 13,1% del Sud e al 8,8% delle Isole. Questa forte diversificazione si accompagna a quella analoga sulla diffusione territoriale di questi servizi.

*Figura 3. Percentuale di posti/utenti per 100 bambini di 0-2 anni; accoglienza complessiva nei nidi, nei servizi integrativi e nelle scuole dell'infanzia da parte di anticipatori per regione e provincia autonoma al 31 dicembre 2012*



Alcune considerazioni sembrano evidenti:

- I comuni, per effetto della riduzione delle risorse disponibili hanno difficoltà a sostenere i costi di gestione dei servizi e a garantirne la continuità, causando un rallentamento delle possibilità ricettive;
- le famiglie che hanno visto diminuire i loro redditi, e conseguentemente la loro capacità di spesa, «si ritraggono» dal servizio;
- lo sviluppo del sistema di offerta dei servizi è molto legato alle scelte delle politiche pubbliche e al grado di copertura dei costi che viene garantito.

Tabella 4. Finanziamento stanziato per gli anni 2007-2012 per regione e provincia autonoma (dati delle intese 2007, 2008, 2009 e 2010)

Regioni e provincie autonome	Finanziamento stanziato secondo le intese 2007, 2008 e 2009		% cofinanziamento previsto	Finanziamento nazionale	Finanziamento stanziato secondo l'intesa 2010 (a)		Finanziamento nazionale	Finanziamento stanziato secondo l'intesa 2012		Finanziamento nazionale intesa 48/Cu 2012
	Finanziamento nazionale	Cofinanziamento previsto			Finanziamento nazionale	Finanziamento nazionale intesa 24/Cu 2012		Finanziamento nazionale intesa 48/Cu 2012		
Piemonte	22.995.625	6.898.688	30	4.981.000	1.795.000	3231.000	n.d.	n.d.	n.d.	
Vale d'Aosta	1.068.908	320.673	30	268.613	n.d.	n.d.	6.700.000	6.700.000	6.700.000	
Lombardia	55.855.537	16.756.661	30	6.700.000	-	-	-	-	-	
Provincia di Bolzano	2.953.288	885.986	30	-	-	-	-	-	-	
Provincia di Trento	2.994.521	898.356	30	-	-	-	-	-	-	
Veneto	29.463.558	8.839.067	30	5.200.000	1.170.000	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	
Friuli Venezia Giulia	7.404.902	2.221.471	30	2.193.450	n.d.	n.d.	755.000	1.359.000	1.359.000	
Liguria	7846.797	2.354.039	30	3.019.194	1.770.000	2.886.000	n.d.	n.d.	n.d.	
Emilia-Romagna	26.792.444	30.008.827	112	5.583.800	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	
Toscana	21.956.060	6.586.818	30	6.554.596	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	
Umbria	4.797.045	1.439.114	30	1.641.711	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	
Marche	9.223.638	2.767.091	30	2.645.418	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	
Lazio	38.672.019	11.601.606	30	8.600.424	2.150.000	3.870.000	612.500	882.000	882.000	
Abruzzo	10.072.699	7.800.480	77	1.400.000	797.665	360.000	200.000	9.982.914	9.982.914	
Molise	3.015.991	3.028.860	100	9.982.914	6.976.912	1.745.000	307.500	553.500	553.500	
Campania	76.347.156	88.848.180	116	1.230.438	4.112.312	1.131.440	449.212	2.297.500	n.d.	
Puglia	39.913.093	37.677.960	94	9.185.438	2.960.406	1.332.000	740.000	34.032.854	34.032.854	
Basilicata	5.359.310	4.915.800	92	4.112.312	84.898.469	84.898.469	32.070.626	32.070.626	32.070.626	
Calabria	22.214.316	24.812.820	112	4.112.312	84.898.469	84.898.469	32.070.626	32.070.626	32.070.626	
Sicilia	47.379.026	40.876.740	86	2.960.406	84.898.469	84.898.469	32.070.626	32.070.626	32.070.626	
Sardegna	10.136.065	3.590.100	35	84.898.469	84.898.469	84.898.469	32.070.626	32.070.626	32.070.626	
Totale	446.462.000	281.158.243	63	84.898.469	32.070.626	34.032.854	32.070.626	32.070.626	34.032.854	

(a) Il finanziamento secondo l'intesa 2010 è stato assegnato all'Economia.

#### 4. Politiche abitative

Il nostro paese ha sostanzialmente abbandonato politiche pubbliche per l'abitare, così come lo stesso fondo nazionale per gli affitti (già esiguo) si è via via ridotto fino ad esaurirsi.

Lo stock di edilizia residenziale pubblica rappresenta solo il 4% a fronte di una media europea del 20% e copre un quinto del mercato dell'affitto (a fronte del 45% della Francia, del 66% dell'Inghilterra, del 77% dell'Olanda). Presso gli ex Iacp ed i Comuni giacciono inevase, da anni, 650.000 domande.

A livello territoriale i pochi interventi che sono rimasti riguardano contributi (anche una tantum) per gli affitti. Di converso l'insieme delle spese per la casa (affitto, mutuo, tassazione, utenze) è enormemente aumentato a fronte di una crisi che ha considerevolmente ridotto la disponibilità di reddito delle famiglie e delle persone con effetti pesantissimi sulla qualità di vita e sociale, come evidenziato di seguito.

La scelta di acquistare un'abitazione ha comportato, spesso, il ricorso a finanziamenti di durata sempre più lunga e per importi crescenti, e nonostante la crisi in Italia i mutui si mantengono a livelli elevati come dimostra il confronto con la media dei tassi applicati in Europa.

Malgrado la forte diminuzione dei parametri di riferimento chi ottiene un mutuo continua a pagare dal 3 al 4,5% per il tasso variabile e dal 5,2 al 6,8% per il tasso fisso, a causa dei margini delle banche, che variano dal 2,7 al 3,9% con punte anche oltre il 4,5%.

Tabella 5. Differenziale dei tassi medi bancari su mutui a famiglie (nuove operazioni)

	Applicati in Italia	Applicati in Area euro	Differenziale Italia
1° ottobre 2012	4,51	3,35	116

Tabella 6. Parametri di riferimento per la determinazione dei mutui

		1° luglio 2011	1° dicembre 2012	1° aprile 2013
Euribor (tasso di riferimento per mutui a tasso variabile)	Euribor a 1 mese	1,46	0,110	0,12
	Euribor a 3 mese	1,62	0,184	0,21
	Euribor a 6 mese	1,83	0,317	0,32
Eurirs (tasso di riferimento per mutui a tasso fisso)	Eurirs a 5 anni	2,60	0,810	1,18
	Eurirs a 10 anni	3,24	1,630	1,46
	Eurirs a 20 anni	3,62	2,220	2,06

Eppure, come si evince dalla tabella 6, i parametri di riferimento per la determinazione dei mutui si attestano su livelli notevolmente inferiori

rispetto al passato (nell'esempio riportato si fa riferimento a luglio 2011). L'Euribor è diminuito mediamente dell'86%, l'Eurirs del 44%. Il mercato delle locazioni ha fatto registrare, nell'ultimo decennio, aumenti medi del 130% per i canoni dei contratti rinnovati, con punte del 145% dei grandi centri urbani, del 150% per i nuovi contratti (Sunia, *Indagine sulle offerte di locazione nei centri con più di 250.000 abitanti*). Oltre ai costi di affitto e di acquisto, anche i costi connessi alla casa – tassazione ed utenze (gas, luce, acqua) – sono aumentati significativamente.

Le conseguenze del «caro-casa» sono sfratti e pignoramenti.

Le spese per la casa incidono mediamente per il 31,2% sul bilancio familiare: negli ultimi cinque anni circa 150.000 famiglie hanno perso la casa in proprietà o in affitto a causa di morosità.

Tabella 7. Sfratti emessi e morosità

	Sfratti emessi	(di cui per morosità)	var. % su anno precedente	Richieste di esecuzione	var. % su anno precedente	Sfratti eseguiti	var. % su anno precedente
2001	40.500	26.937	2,8	98.068	-4,9	20.608	-4,7
2002	40.130	27.154	-0,9	91.574	-6,6	20.389	-1,1
2003	39.284	27.781	-2,1	83.748	-8,6	23.000	12,8
2004	46.193	32.578	17,6	78.099	-6,8	25.267	9,9
2005	45.815	33.768	-0,8	106.335	36,2	25.671	1,6
2006	45.526	34.309	-0,6	100.821	-5,2	22.278	-13,2
2007	43.869	33.959	-3,6	109.446	8,6	22.468	0,9
2008	52.291	41.203	19,2	139.193	27,2	25.108	11,8
2009	61.484	51.576	17,6	116.573	-16,3	27.584	9,9
2010	65.664	56.269	6,8	111.260	-4,6	29.889	8,4
2011	63.846	55.543	-2,8	123.914	11,4	28.641	-4,2
2012	67.790	60.244	8,3	120.903	-2,4	27.695	-3,3
Ultimi 5 anni	311.075	264.835				138.917	

La questione abitativa sta assumendo i caratteri di una vera e propria emergenza, sia per chi la casa ce l'ha e rischia di perderla e/o la perde, sia per chi non ce l'ha, che richiede risposte sollecite ed efficaci in relazione a:

- riqualificazione del patrimonio esistente, in termini qualitativi e funzionali: un settore strategico per il futuro del sistema edilizio duramente colpito dalla crisi e cruciale in relazione all'obiettivo di ridurre il consumo di suolo;
- sostegno al reddito delle famiglie, contenendo i costi connessi all'abitazione, attraverso una tassazione che assuma caratteri di maggiore equità;

- aumento dell’offerta di alloggi in affitto a canoni sostenibili, sia con interventi diretti di edilizia sovvenzionata e *social housing* sia con misure volte ad un contenimento dei canoni e ad un ampliamento dell’offerta del mercato privato;
- accesso al mercato delle compravendite, con soluzioni orientate soprattutto verso le famiglie e i giovani;
- riaffermazione di un ruolo programmatico a livello centrale necessario per elaborare programmi rispetto ad obiettivi prioritari;
- interventi per un welfare urbano in termini di sviluppo di benessere, coesione sociale, qualità della vita e sicurezza, partendo dalla partecipazione attiva dei cittadini;
- intensificazione della lotta all’evasione per far «emergere il nero» e recuperare risorse da destinare a politiche abitative (proposte della campagna nazionale per la casa della Cgil).

### 5. *Compartecipazione alla spesa del servizio sanitario*

Rispetto al tema della compartecipazione alla spesa per le prestazioni sanitarie è interessante evidenziare la reazione rispetto alla reintroduzione del «superticket» sulla specialistica (DI 98/2011) di 10 euro per ricetta a carico dei soggetti non esenti, in aggiunta al ticket già in vigore (pari alla tariffa delle singole prestazioni fino ad un massimo di 36,15 euro per ricetta).

I primi dati di esito sui consumi di prestazioni specialistiche dopo l’introduzione del «superticket» evidenziano un calo medio di circa l’8,5% nei consumi di prestazioni specialistiche e diagnostica strumentale. I servizi privati accreditati, rispetto ai servizi pubblici, registrano una riduzione più significativa di servizi erogati (-11,8% -7,6%); complessivamente la diminuzione maggiore fa riferimento alle prestazioni non esenti da ticket (17,2%). Gli introiti da compartecipazione sulle prestazioni specialistiche sono aumentati rispetto al 2011 di 244 milioni di euro (+12,5%) (Rapporto Oasi 2013 a cura di Cergas Bocconi).

Anche il calo di reddito disponibile ha contribuito alla contrazione del ricorso alle cure del Servizio sanitario nazionale.

Alcune prestazioni non coperte dal Servizio sanitario nazionale sono state eliminate o procrastinate nel tempo, per esempio le cure odontoiatriche. I dati forniti dal congresso nazionale del collegio dei Docenti di Odontoiatria dicono che una famiglia italiana su tre non può più permettersi le cure dentali per i figli.

La Corte dei conti, nella Memoria sul rendiconto generale dello Stato, tra le altre cose sottolinea la crisi che ha investito nell'ultimo anno la spesa dei cittadini per la sanità. L'impossibilità di curarsi è il dato più impressionante sulle ricadute della lunga crisi che ci coinvolge, ma anche delle misure e delle scelte con cui viene affrontata.

«La Repubblica – dice l'art. 32 della Costituzione – tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività». La salute quindi è un diritto fondamentale, generale e comune, che lo Stato deve tutelare per ogni cittadino; ed è un diritto individuale il cui godimento corrisponde all'interesse dell'intera collettività. Non può essere compromesso o ridotto.

Il termine tutela non può esser interpretato come mero controllo dell'esistente, ma va colto nel suo contenuto implicito di cambiamento. Il diritto del cittadino alla salute non può essere visto unicamente come diritto ad essere curato quando è ammalato o inabilitato, ed è quello che sta accadendo, ma come promozione più complessiva di benessere.

Richiede di tener conto che le condizioni sociali (individuali e collettive) – dal livello di reddito all'ambiente di lavoro, domestico ed esterno, alla presenza e funzionalità dei servizi sociali – sono una componente importante per garantire la salute e il benessere e prevenire quanto più possibile situazioni di disagio, di malattia, di non autosufficienza.

Quello che sta accadendo compromette radicalmente queste possibilità con costi sociali intollerabili.

Le politiche di austerità con cui si pretende di uscire dalla crisi realizzano questa drammatica situazione: diminuzione delle opportunità di lavoro, taglio ai servizi e aumento dei loro costi.

È necessario assumere con determinazione e coerenza la qualità sociale come una irrinunciabile condizione dello sviluppo e dell'affermarsi dei diritti della persona.

La spesa sociale è un investimento e non un intervento assistenziale legato alla maggiore o minore disponibilità di risorse secondo le regole esclusive del mercato. Bisogna ridurre la frattura tra il «cielo» dei valori e la realtà della politica.

RPS

Cristian Perniciano e Maria Guidotti