



CONSIGLIO REGIONALE
DEL VENETO



Quaderni di ricerca

10

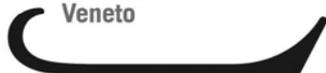
Federalismo e competitività

Verso una riforma per lo sviluppo
economico e sociale del Paese

settembre 2008



Unioncamere
Veneto



CONSIGLIO REGIONALE
DEL VENETO



REGIONE DEL VENETO

Quaderni di ricerca

10

Federalismo e competitività

Verso una riforma per lo sviluppo
economico e sociale del Paese

settembre 2008

Presentazione

L'argomento del federalismo è al primo posto nell'agenda dei lavori politico-istituzionali dell'Italia. E soprattutto è in discussione la partita, complicata e decisiva del federalismo fiscale, la madre di tutte le riforme.

Unioncamere del Veneto, collaborando con il Consiglio e la Giunta Regionale del Veneto, intende offrire un proprio originale contributo di idee e di proposte, sostenute dai dati, pubblicando il presente quaderno "Federalismo e competitività".

In realtà questa pubblicazione rappresenta la terza tappa di un percorso di approfondimento del tema del federalismo previsto nel nuovo Titolo V della Costituzione italiana ma ancora pienamente da attuare. Nel primo Quaderno sono state trattate le questioni legate al "Costo del non federalismo" mentre nel secondo si è trattato di "Spesa pubblica e federalismo".

Unioncamere mantiene viva l'attenzione sugli effetti che questa riforma dello Stato italiano può innescare sul sistema economico sempre più impegnato in una difficile competizione globale dagli esiti non scontati, né predeterminati. E ritiene il modello federale la forma di governo più moderna ed efficace per contribuire alla crescita economica e civile dell'Italia ed in tal modo rendere il nostro Paese più forte nell'Unione Europea.

Per raggiungere tale obiettivo si chiede, e pretende, dal mondo delle imprese le migliori prestazioni possibili. Ma dobbiamo pure esigere, innanzitutto come cittadini, la massima efficienza anche da parte della nostra Pubblica Amministrazione che da sola oggi rappresenta oltre il 50% della spesa totale del Paese.

Sempre in tema di federalismo e di competitività l'economia veneta, al pari di quella lombarda e della emiliana, deve confrontarsi con un residuo fiscale che non ha paragoni, nemmeno nel confronto con le altre regioni più ricche d'Europa. Basti pensare che l'incidenza del residuo fiscale sul Pil regionale per le tre regioni italiane: Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna, supera il 10%, mentre per la Catalogna è dell'8,1%, per regioni tedesche del Bayern e del Baden Wuttemberg è inferiore al 4,5%.

Il federalismo fiscale è, dunque, un capitolo della più ampia partita sul federalismo che poggia innanzitutto sull'idea di sussidiarietà, cioè sul trasferimento di poteri alle persone, alle famiglie e alle imprese attraverso il trasferimento di competenze alle Regioni e ai Comuni.

Senza creare nuovi centralismi ma semplificando le procedure e l'operatività degli enti e chiedendo a tutti, responsabili politici e semplici cittadini, il rigore nell'autonomia e la massima responsabilità civica. Non solo un cambiamento istituzionale ma, prima di tutto, culturale.

Unioncamere del Veneto, al servizio del mondo economico popolato da 513 mila imprese spesso a conduzione familiare, si augura che tale lavoro costituisca un qualificato approfondimento e contenga suggerimenti utili al dibattito che si sta sviluppando ed a quanti dovranno decidere sulla nuova architettura istituzionale dello Stato italiano.

Venezia, settembre 2008

Federico Tessari
Presidente Unioncamere del Veneto

Prefazione

Prosegue con questa pubblicazione il lavoro del nostro Osservatorio sul federalismo avviato in collaborazione con Unioncamere del Veneto.

Al fine di una maggior divulgazione e trasparenza dell'attività condotta dal gruppo di lavoro e dei risultati prodotti, è stato progettato e attivato il sito web www.osservatoriofederalismo.eu, che offre all'utente la possibilità di scaricare i documenti prodotti dall'Osservatorio (pubblicazioni e bollettini), nonché gli eventi di discussione a cui il gruppo di lavoro partecipa, a livello regionale, nazionale ed europeo, sul tema del federalismo e della fiscalità.

I dati che questa ricerca ci offre sono davvero significativi.

Oltre 15,5 miliardi di euro di residuo fiscale, l'11,2% del Pil nel 2006, vale a dire 3.267 euro per abitante (sono 3.971 per la Lombardia e 3.625 per l'Emilia Romagna). Nell'ultimo quinquennio (2002-2006) il Veneto ha contribuito alla solidarietà nazionale per oltre 61 miliardi di euro, che non hanno sortito alcun effetto significativamente positivo sullo sviluppo del Mezzogiorno. Infatti, se tra il 1996 e il 2005 il Pil procapite veneto è rimasto pressoché invariato, nel Mezzogiorno è cresciuto di appena lo 0,8%.

Ci conforta comunque l'ottimo lavoro del Ministro on. Calderoli, ormai prossimo alla presentazione del suo disegno di legge sul federalismo fiscale al Consiglio dei Ministri.

Nell'ultima versione la bozza presenta grandi "rivoluzioni" per il nostro sistema, fra le quali: il superamento della spesa storica a favore del finanziamento al costo standard dei servizi essenziali (sanità, assistenza e istruzione), la previsione di misure premiali per gli enti virtuosi, la sussidiarietà fiscale e quindi la possibilità per le realtà regionali di istituire tributi propri come strumento di emersione delle peculiarità territoriali.

Se attuata in tempi brevi questa riforma, che va incontro anche a quanto da noi atteso e proposto nei precedenti lavori, forse potrà riuscire in ciò che 60 anni di sprechi assistenzialistici a favore del sud non sono riusciti: aumentare effettivamente lo sviluppo nel meridione, ridurre i divari di ricchezza fra le regioni settentrionali e meridionali.

Rimane il nostro auspicio che la riscossione delle tasse avvenga soprattutto a livello locale con il passaggio delle Agenzie delle entrate sotto il controllo delle regioni; ciò avrebbe il triplice vantaggio di responsabilizzare le amministrazioni locali, di ridurre l'evasione fiscale, di aumentare il numero di dipendenti a livello regionale come per tutti gli stati federali in Europa. Basti pensare che in Italia ben il 54% dei dipendenti è impiegato a livello ministeriale, mentre in Germania solo l'11% del personale pubblico opera a livello centrale, mentre il restante è distribuito tra i Länder e gli enti locali.

Venezia, settembre 2008

Marino Finozzi
Presidente Consiglio regionale del Veneto

Prefazione

Siamo particolarmente felici di vedere un altro importante risultato dello sforzo che stiamo facendo da molti anni con Unioncamere del Veneto nell'ambito degli studi sulla finanza pubblica e, in particolare, sul federalismo.

Come assessore alle politiche economiche ritengo essenziale che il livello di competitività della nostra regione non si abbassi; purtroppo troppi sono ormai gli indicatori che ci mettono in allarme e che ci dicono che è tempo di cambiare.

Se Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna perdono progressivamente la loro capacità di produrre e di esportare a livelli competitivi di qualità e di prezzo, di creare infrastrutture, prime quelle per i trasporti, esse non potranno più, come oggi, alimentare in maniera così massiccia il bilancio del paese. A quel punto tutto il sistema Italia rischia di crollare.

È pertanto urgentissimo procedere verso il completamento e l'attuazione della Riforma del Titolo V della Costituzione e verso il federalismo istituzionale e fiscale.

Lo studio che presentiamo oggi presenta una regione, il Veneto, schiacciata da una pressione fiscale altissima e i cui benefici non vengono investiti in infrastrutture e servizi efficienti, ma in assistenzialismo a favore di altre regioni, e da una concorrenza sleale, è il caso di dirlo, con le confinanti regioni a statuto speciale.

Non riteniamo che i vantaggi di tali regioni debbano essere soppressi, ma ciò a patto che anche la nostra regione ne possa beneficiare; i differenziali sono infatti altissimi. Se complessivamente la Provincia autonoma di Trento dispone di entrate pari a 7.000 euro per abitante, il Veneto supera di poco i 2.100 euro. A livello di spesa il Veneto spende poco meno di 2.500 euro per abitante, a fronte di oltre 7.700 euro gestiti dalla provincia trentina. Tali differenziali derivano da una differente distribuzione delle risorse e dei poteri tra i soggetti istituzionali.

Le stesse regioni a statuto speciale ne trarrebbero grandi vantaggi, dato che esse ancor oggi vivono di finanza derivata, di quote di tasse statali....e questo non è federalismo fiscale, questa non è autonomia fiscale!!!!

La bozza del disegno di legge proposta dal Ministro on. Calderoli va sicuramente nella giusta direzione, ma ci deve essere la certezza dei tempi; non vorremmo infatti che anche essa, una volta approvata, restasse lettera morta come la Riforma del Titolo V.

La riduzione della spesa statale e delle amministrazioni locali non virtuose, la riscossione delle imposte a livello locale con chiara autonomia fiscale per poter permettere alle regioni l'uso della c.d. fiscalità di vantaggio, sono riforme che le imprese e i cittadini non possono più attendere. Su queste riforme non possono prevalere egoismi di singole regioni o addirittura della burocrazia statale.

Venezia, settembre 2008

Vendemiano Sartor
Assessore regionale alle Politiche
economiche e istituzionali

La ricerca è stata promossa e realizzata nell'ambito dell'*Osservatorio regionale sul federalismo e la finanza pubblica*, istituito dal Consiglio regionale del Veneto e Unioncamere del Veneto, e con il contributo dell'Assessorato alle Politiche Economiche e Istituzionali della Regione del Veneto.

La progettazione della ricerca e la raccolta, la sistematizzazione e l'analisi dei dati e delle fonti normative sono state curate da un gruppo di lavoro coordinato dal prof. Luca Antonini, Ordinario di Diritto Costituzionale Tributario presso l'Università di Padova, e Gian Angelo Bellati, direttore di Unioncamere del Veneto, e composto da Serafino Pitingaro e Grazia Sartor del Centro Studi Unioncamere del Veneto, Alberto Cestari, Catia Ventura e Andrea Favaretto del Centro Studi Sintesi.

La redazione del presente rapporto è stata curata dal Centro Studi di Unioncamere del Veneto, con contributi di tutti i componenti del gruppo di lavoro.

Un particolare ringraziamento va ai componenti della Conferenza regionale sulle dinamiche economiche e del lavoro del Consiglio regionale del Veneto che hanno partecipato alle riunioni del tavolo di lavoro dedicato al federalismo, al Servizio Studi del Consiglio regionale del Veneto e all'Assessorato alle Politiche economiche e istituzionali della Regione del Veneto.

Sommario

Introduzione	13
1. L'inefficienza derivante dalla mancanza di federalismo fiscale	15
1.1 Alcuni dati	15
1.2 Il federalismo incompiuto	17
2. La geografia dei residui fiscali in Italia e in Europa	19
2.1 Il residuo fiscale delle regioni italiane: un quadro aggiornato	19
2.2 Un confronto con alcune regioni europee	27
3. Verso l'attuazione del federalismo fiscale	31
3.1 Le proposte recenti	31
3.2 Il federalismo ad una svolta: la "bozza Calderoli"	32
3.3 Un federalismo fiscale a favore delle imprese e delle famiglie	35
3.4 Federalismo e fiscalità regionale di vantaggio	38
4. Federalismo o regione "speciale": quale autonomia per il Veneto?	43
4.1 Premessa	43
4.2 Le regioni a statuto speciale nella "bozza Calderoli"	45
4.3 Veneto e Trentino, assetti pubblici a confronto	45
4.4 Una ipotesi per il Veneto	51
4.5 Alcune considerazioni	53
Conclusioni. Un decalogo per attuare il federalismo	55
Glossario	57
Riferimenti bibliografici	59
Indice delle tabelle e dei grafici	61

Introduzione*

Inefficienza, disorganizzazione e confusione possono costare molto care; questo il rischio che sta vivendo il sistema pubblico italiano e che purtroppo si è già parzialmente realizzato, con la spesa pubblica che ha superato il 50% del Pil nazionale.

La Pubblica Amministrazione italiana è sostanzialmente accentrata (il 56% delle spese della P.A. è imputabile allo Stato, il resto alle Amministrazioni locali) e solo di recente stiamo assistendo alla realizzazione di un regionalismo e di un timido decentramento, che spesso si traducono in duplicazione di competenze e accavallamento di compiti con lo Stato.

Non c'è infatti il coraggio del cambiamento e del reale trasferimento di competenze dal centro alla periferia; ancor più distante il federalismo, inteso come "foedus", patto fra realtà autonome che trasferiscono (processo inverso del decentramento) competenze al centro.

Questa confusione ci ha portati a chiedere con i nostri precedenti lavori un cambio di rotta, un veloce cambiamento verso una semplificazione, una migliore distinzione di compiti e competenze, un decentramento coraggioso o, meglio ancora, un federalismo che trasformi un sistema vecchio in un sistema pubblico moderno. Inutile qui ricordare che gli stati più efficienti (ed uniti) sono proprio quelli federali, dalla Germania alla Svizzera, dal Canada agli Stati Uniti.

Abbiamo già messo in evidenza con il nostro studio sul "Il costo del non federalismo" l'enorme residuo fiscale che opprime le economie delle regioni più ricche e "droga" le economie delle regioni più povere con l'assistenzialismo e la spesa inefficiente; con lo studio su "Spesa pubblica e federalismo" abbiamo inoltre calcolato gli enormi risparmi (fino a 56 miliardi di euro) che l'Italia avrebbe imitando il costo medio del personale e del funzionamento degli Stati federali (o decentrati) europei.

Con questo lavoro si evidenzia che, a fronte del residuo fiscale che aumenta di anno in anno, aumenta anche (invece di ridursi!) la differenza di ricchezza fra regioni povere e ricche, che il federalismo potrebbe permettere di realizzare la c.d. fiscalità di vantaggio, interessante soprattutto per le regioni più povere, che esso permetterebbe in modo indolore di risolvere anche il problema di alcuni privilegi ormai poco giustificabili a favore di regioni a statuto speciale, ma soprattutto che il mondo delle imprese chiede un sistema pubblico competitivo con proposte concrete.

Partendo dalla c.d. "bozza Calderoli", oggi in discussione, si ricordano alcune proposte che potrebbero essere oggetto di valutazione nei prossimi giorni: l'individuazione di tasse di scopo e la definizione coraggiosa dei costi standard ottimali; ridisegnare la perequazione come in Germania con meccanismi di solidarietà orizzontale fra regioni senza mediazione dello Stato e con un forte controllo di come essa viene realmente attuata nelle regioni più povere; una riscossione effettiva delle imposte a livello regionale con il

* Gian Angelo Bellati, direttore di Unioncamere del Veneto ed Eurosportello Veneto.

trasferimento delle Agenzie regionali delle entrate alle Regioni; un livellamento dei residui fiscali italiani a quelli europei per evitare il rischio di concorrenza sleale fra regioni parti dell'Europa stessa.

Questi alcune esempi di proposte trattate nel presente lavoro sempre motivate dallo stesso obiettivo: la competitività del nostro sistema economico, senza la quale non avremo né adeguate risorse per il welfare né un futuro decoroso per i nostri figli.

Capitolo 1 L'inefficienza derivante dalla mancanza di federalismo fiscale*

1.1 Alcuni dati

Fino a poco tempo fa, quando si parlava di federalismo fiscale incominciavano ad aleggiare i più disparati fantasmi e presto ci si ritrovava in una vera e propria Babele, dove si prospettava l'esplosione dei costi, l'aumento della pressione fiscale, la frattura del Paese. Così non si centrava mai il dramma italiano, dove il federalismo è una grande incompiuta, innanzitutto proprio per mancanza del federalismo fiscale. Di questo si sta ora acquisendo consapevolezza. **Sta diventando evidente che è proprio la mancanza di federalismo fiscale ad affossare la competitività del sistema, a rischiare di spaccare il Paese, a determinare l'esplosione dei costi.** Senza federalismo fiscale, infatti, lo Stato non si ridimensiona, nonostante abbia ceduto forti competenze legislative e amministrative, e le Regioni e gli Enti locali non si responsabilizzano nell'esercizio delle nuove competenze ricevute con la Bassanini (1998) prima e con la riforma costituzionale (2001) poi.

Negli ultimi anni **la Corte costituzionale ha sottolineato in più occasioni l'urgenza di dare attuazione legislativa all'art.119 della Costituzione:** ad esempio già la sentenza n. 370/03 affermava:

“appare evidente che l'attuazione del federalismo fiscale sia urgente al fine di concretizzare davvero quanto previsto nel nuovo Titolo V della Costituzione”.

Da quel momento sono ormai passati diversi anni, ma nulla è accaduto. L'Italia, da questo punto di vista, davvero si conferma come “il Paese delle incompiute”¹: si è rotto il centralismo, ma non si è creato il federalismo. **Mantenere un modello di sostanziale “finanza derivata” in un Paese che con la riforma costituzionale del 2001 ha decentrato forti competenze legislative crea infatti enormi confusioni, dissocia la responsabilità impositiva da quella di spesa, genera una situazione istituzionale che rende ingovernabili i conti pubblici e dove si favoriscono la duplicazione di strutture, l'inefficienza e la deresponsabilizzazione.**

Sul fronte statale alcuni dati dimostrano il problema. Secondo l'Eurispes tra il 2000 e il 2005 la spesa per la dirigenza dei Ministeri centrali è aumentata del 97,9%² mentre la Corte dei Conti ha evidenziato che il numero dei dirigenti dei Ministeri centrali, dopo la riduzione di circa 1.000 unità tra il 1991 e il 1998 (da 5.600 a 4.600), **ha ripreso a crescere superando nel 2002 la soglia di 5.900 unità**³. Si è così ampiamente superato lo stesso

* Il presente capitolo è stato redatto da Luca Antonini.

¹ Bertolissi M. (2007), “La diaspora dei Comuni e l'esigenza di giustizia”, in Federalismo Fiscale, n. 1, 6.

² Eurispes (2007), La Pubblica Amministrazione in Italia, Roma.

³ Mazzillo L. (2005), “Federalismo fiscale e patto di stabilità”, in Antonini L. (a cura di), Verso un nuovo federalismo fiscale, Milano, 33, ss.

livello di partenza, moltiplicando le strutture amministrative proprio nel momento in cui si doveva invece attuare il federalismo amministrativo e l'esternalizzazione dei servizi⁴ Lo stesso è avvenuto per la spesa delle Amministrazioni centrali (Ministeri), come recentemente ha dimostrato una ricerca condotta da Unioncamere del Veneto: tra il 2000 e il 2007 la spesa totale è aumentata del 20%, sospinta esclusivamente dalle spese per il personale, che hanno registrato un balzo del 24% nonostante il (finto) federalismo⁵.

Sul fronte regionale altrettanti dati confermano la deresponsabilizzazione: con il decreto salva deficit di giugno 2007 e con la finanziaria per il 2008 sono stati stanziati complessivamente ben 12,1 miliardi di euro a favore delle Regioni in rosso (Abruzzo, Campania, Lazio, Molise, Sicilia). Il costo per ogni italiano (neonato compreso) è stato di 250 Euro. L'organizzazione sanitaria è ormai materia di competenza esclusiva regionale, ma lo Stato continua con i ripiani a piè di lista, stile anni '80. Se si premia chi ha più creato disavanzi, per quale motivo le amministrazioni locali dovrebbero chiedere sacrifici ai propri cittadini piuttosto che fare politiche demagogiche creando disavanzi destinati prima o poi ad essere coperti dalle tasse di tutti gli italiani?⁶ Un altro dato: **il Molise – beneficiario del decreto salva deficit - ha 288 dipendenti regionali ogni 100.000 abitanti, la Calabria ne ha 257, contro i 43 della Lombardia e i 69 del Veneto.** Le spese di funzionamento di Molise, Basilicata, Umbria, Abruzzo e Campania presentano valori compresi tra i 180 e i 380 euro per abitante. Il Veneto, però spende all'anno meno di 100 euro procapite per far funzionare la macchina amministrativa regionale⁷.

⁴ Per altri dati si rinvia anche a Corte dei Conti (2007), Il costo del lavoro pubblico negli anni 2003, 2004 e 2005, Roma.

⁵ Cfr. Unioncamere del Veneto (2008), Spesa pubblica e federalismo”, Quaderni di ricerca, n. 9, Venezia.

⁶ Per dare un'idea di dove porta questa logica, basta leggere le recenti relazioni regionali delle Corte dei conti, dove pullulano pronunce come questa, “di condanna al risarcimento del danno, in favore dell'Asl n. 4 di Matera, contestato ad alcuni professionisti in qualità di componenti di una Commissione di collaudo nonché ai vertici della Azienda Sanitaria per atteggiamenti gravemente colposi tenuti in occasione dell'acquisto e della installazione della RMN (Risonanza Magnetica Nucleare) mai utilizzata, in quanto presentava vizi tali da renderla inadatta alla sua destinazione”. Oppure la relazione del Procuratore Regionale della Campania: “In particolare, è risultato, dopo accurate indagini, che varie AA.SS.LL. (NA/1, NA/4, CE/1, CE/2 e l'A.O.R.N. Monaldi hanno elargito, in anni pregressi e fino tempi recenti, una speciale indennità, prevista dall'art. 44, comma 6, lettera C, del Contratto Collettivo Nazionale – Comparto Sanità del 1995, attribuibile solo al personale infermieristico impiegato nei servizi di malattie infettive (riconosciute tali). Come tutte le indennità, ed in particolare quelle finalizzate a compensare speciali esposizioni a rischi specifici, quella in questione avrebbe dovuto riguardare solo un limitato numero di unità di personale infermieristico, mentre è risultata elargita ad una platea elevatissima di dipendenti con evidente pregiudizio patrimoniale per le aziende sanitarie interessate”. O ancora del Procuratore regionale del Lazio: “Gli atti di citazione emessi nel 2007 dalla Procura regionale hanno posto in evidenza, ancor più che negli anni decorsi, la gravità dei casi di colpevole disfunzione di molti settori della pubblica amministrazione ad opera di amministratori e funzionari infedeli e ben lontani dal necessario rispetto dei fondamentali principi di legalità e di corretta gestione del pubblico denaro.”

⁷ Cfr. Unioncamere del Veneto (2007), I costi del “non federalismo”, Quaderni di ricerca, n. 8, Venezia.

1.2 Il federalismo incompiuto

Ormai da anni, con ogni finanziaria, in forme più o meno evolute, si è cercato in vario modo di congelare la spesa di Regioni ed Enti locali; ma **questo è avvenuto senza federalismo fiscale, quindi facendo di tutta un'erba un fascio con meccanismi surrogatori che spesso hanno premiato gli sprechi e punito i virtuosi, senza garantire effettivi miglioramenti**⁸. In altre parole, è stato di fatto consacrato il principio per cui chi più ha più speso in passato può continuare a farlo, mentre chi ha speso meno - perché è stato più efficiente - deve continuare a spendere di meno. È stata così bloccata la spesa del Molise che serve - come si è visto - a mantenere quasi trecento dipendenti regionali ogni centomila abitanti, allo stesso modo di quella del Veneto che ne mantiene sessantanove o della Lombardia che ne mantiene quarantatre.

Senza rovesciare questa dinamica e senza reali incentivi all'efficienza non si potranno creare sufficienti motivazioni per una razionalizzazione della spesa pubblica. L'esperienza della sanità è molto significativa al riguardo: i costi per l'erario sono quasi raddoppiati in 10 anni passando dai 55,1 miliardi del 1998 ai 101,4 miliardi del 2008; e questo nonostante le misure di contenimento previste nelle leggi finanziarie di quegli anni⁹.

All'interno del sistema, inoltre, hanno iniziato a manifestarsi forti insofferenze verso questioni rimaste troppo a lungo irrisolte, come quella del **privilegio finanziario di alcune Regioni ad autonomia speciale, divenuta ancora meno tollerabile da quando la riforma del Titolo V ha sostanzialmente equiparato i livelli "competenziali" delle autonomie ordinarie e speciali**¹⁰. Molti comuni del Nord (da ultimo Cortina) hanno infatti seguito la recente iniziativa del comune veneto di Lamon, che mesi or sono ha chiesto, dopo aver indetto un referendum tra la popolazione, l'annessione al Trentino Alto Adige per beneficiare dei risalenti (e ormai ingiustificati) privilegi finanziari di questa Regione.

Non sono mancati, infine, casi di federalismo fiscale "impazzito", all'interno del quale hanno preso vita imposte "esportate", ovvero a carico dei non residenti, come il "tubatico" siciliano¹¹ o le imposte sul lusso della Regione Sardegna - ora dichiarate incostituzionali - che realizzano una sorta di fiscalità etnica.

Rispetto a questo quadro, è significativo che una recente indagine promossa dalla Fondazione per la Sussidiarietà sul tema delle riforme istituzionali¹² abbia evidenziato come **il 60,8% degli intervistati, a livello nazionale, ritenga che il federalismo fiscale possa consentire una maggior efficienza e trasparenza del prelievo fiscale, e/o minori sprechi**

⁸ La Corte costituzionale ha ultimamente dato segnali molto decisi, colpendo molti di questi meccanismi surrogatori: la dichiarazione di incostituzionalità del cd. "taglia spese" è stata emblematica della necessità d'invertire la tendenza attraverso un serio meccanismo di responsabilizzazione finanziaria.

⁹ Così Buratti C. (2007), "Editoriale: un federalismo da ripensare", in *Federalismo fiscale*, n. 2, 3 ss.

¹⁰ Per un confronto tra autonomie ordinarie e speciali si rinvia al capitolo 4 del presente rapporto.

¹¹ Il cosiddetto "tubatico" o tassa sul tubo è stato introdotto dalla legge regionale della Sicilia n. 6 del 2001: si tratta di un tributo definito ambientale a carico di tutti i possessori di grandi gasdotti giustificato come un risarcimento per i danni ambientali prodotti dall'attraversamento dei suoi territori. Dal momento che il sovra costo determinato dal tributo siciliano viene scaricato in un modo o nell'altro dal possessore del gas dotto sul prezzo all'utenza, è un classico esempio di imposta esportata, che carica un tributo deliberato dalla Sicilia su tutti gli italiani aggirando la responsabilità politica nei confronti del proprio elettorato.

¹² Fondazione per la Sussidiarietà (2008), *Sussidiarietà e riforme istituzionali. Rapporto sulla sussidiarietà 2007*, Mondadori Università, Milano.

a livello regionale o locale. Nella generalità dell'opinione pubblica, nonostante la complessità dell'argomento e la retorica che spesso ha inquinato il dibattito, sta quindi maturando la consapevolezza, anche tra la popolazione meridionale, che il federalismo fiscale costituisce un passaggio indispensabile per combattere l'inefficienza (il caso dei rifiuti di Napoli, emblema di decenni di assistenzialismo, è solo la punta di un iceberg) e modernizzare alcuni elementi del "patto fiscale" rendendolo più conforme al principio *no taxation without representation*.

In assenza di federalismo fiscale, infatti, non si potranno attivare meccanismi di responsabilizzazione verso gli elettori locali (*accountability*), e non si potrà favorire la trasparenza delle decisioni di spesa e la loro imputabilità. Senza queste condizioni la spesa pubblica in Italia non potrà essere contenuta in modo efficace e senza gravi distorsioni. E le regioni più virtuose continueranno a sostenere la "spesa storica" delle regioni meno efficienti, come dimostra la mappa aggiornata dei residui fiscali.

Capitolo 2 La geografia dei residui fiscali in Italia e in Europa

2.1 Il residuo fiscale delle regioni italiane: un quadro aggiornato

Alla vigilia della tanto attesa “road map” delle riforme in materia di federalismo fiscale, messa a punto dal Ministro per la Semplificazione Amministrativa, on. Calderoli, su delega dei ministri Tremonti (Economia e Finanze) e Bossi (Riforme), appare interessante aggiornare la geografia dei flussi finanziari tra livelli di governo centrale e periferici.

Come noto, il flusso perequativo tra i livelli di governo centrale e periferico è regolato da complessi meccanismi e tiene conto di specifici parametri che variano da Paese a Paese. Tuttavia una buona indicazione della direzione e della quantità di tali flussi può essere fornita dai dati relativi al residuo fiscale delle Amministrazioni pubbliche. Per definizione il residuo fiscale è ottenuto come differenza tra tutte le entrate (fiscali e di altra natura) che le Amministrazioni pubbliche prelevano da un determinato territorio e le risorse che in quel territorio vengono spese: in questo modo è possibile evidenziare le regioni in cui la Pubblica amministrazione (intesa come Stato centrale ed strutture periferiche) è in avanzo o in disavanzo finanziario.

Vediamo, quindi, sulla base della più recente revisione della banca dati del Ministero per lo Sviluppo Economico¹³ ricostruita dal 1996 al 2006, di fare il punto della situazione, focalizzando l'attenzione sul principale indicatore che, ai fini della nostra ricerca, sintetizza il “costo” della mancata attuazione del federalismo, in seguito alla Legge Bassanini (1997) prima, e alla riforma del Titolo V della Costituzione (2001) poi.

Secondo gli ultimi dati disponibili, riferiti al 2006, **il Veneto registra un residuo fiscale pari a 15.596 milioni di euro (Tab.2.1), vale a dire a 3.267 euro per abitante, confermandosi al terzo posto nella graduatoria delle regioni in avanzo finanziario procapite, dopo Lombardia (3.971 euro) ed Emilia Romagna (3.625 euro).** In termini assoluti invece il Veneto è la seconda regione nella graduatoria per avanzo complessivo, alle spalle della Lombardia (37.905 milioni) e davanti all'Emilia Romagna (15.308 milioni). Al gruppo delle regioni che contribuiscono al ripianamento dei conti pubblici delle regioni in disavanzo, fanno parte anche il Piemonte, la Toscana, le Marche e, in misura minore, anche il Lazio.

¹³ Si tratta della banca dati Conti Pubblici Territoriali (CPT) del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo presso il Ministero per lo Sviluppo Economico.

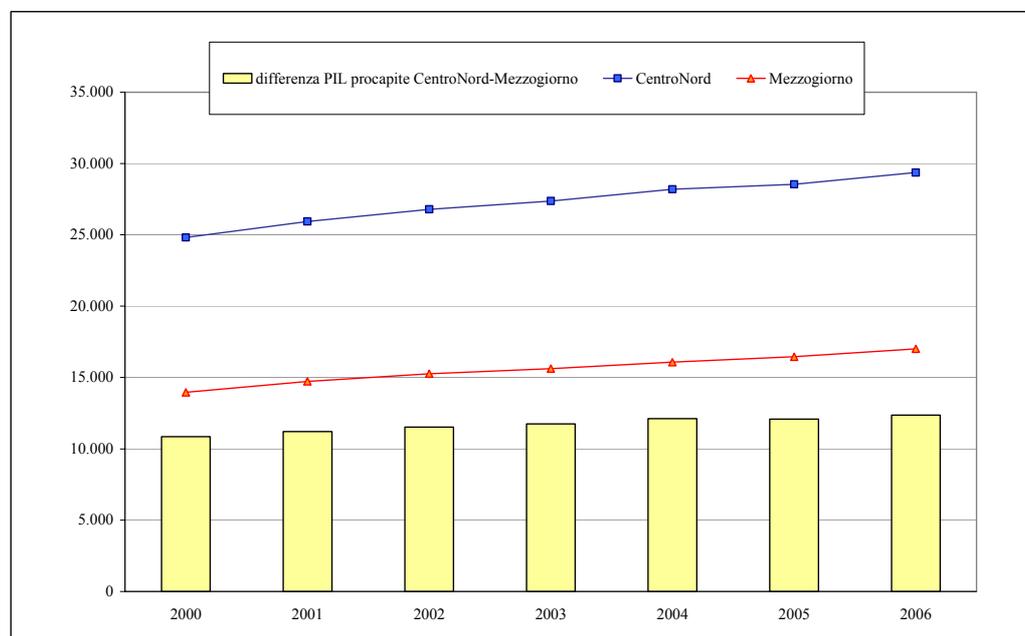
Tabella 2.1 - Italia. Residuo fiscale delle Amministrazioni pubbliche. Distribuzione delle entrate e delle spese consolidate per regione. Anno 2006

Regioni	Milioni di Euro			Euro per abitante*		
	Entrate	Spese	Saldo	Entrate	Spese	Saldo
Piemonte	61.839	55.868	5.972	14.207	12.835	1.372
Valle d'Aosta	2.140	2.660	-520	17.146	21.309	-4.163
Lombardia	162.000	124.095	37.905	16.971	13.000	3.971
Veneto	66.255	50.659	15.596	13.880	10.612	3.267
Friuli Venezia Giulia	18.566	19.262	-696	15.311	15.885	-574
Liguria	21.867	22.719	-853	13.600	14.130	-530
Emilia Romagna	67.579	52.271	15.308	16.002	12.377	3.625
Toscana	50.450	45.534	4.915	13.867	12.516	1.351
Umbria	10.998	11.520	-522	12.598	13.196	-598
Marche	18.942	16.743	2.199	12.331	10.900	1.432
Lazio	84.033	80.284	3.749	15.297	14.615	682
Abruzzo	13.217	14.359	-1.142	10.091	10.963	-872
Molise	2.907	3.586	-679	9.083	11.204	-2.121
Campania	46.967	53.549	-6.582	8.111	9.248	-1.137
Puglia	32.174	37.889	-5.714	7.906	9.310	-1.404
Basilicata	4.976	6.349	-1.373	8.414	10.736	-2.322
Calabria	15.947	21.155	-5.208	7.981	10.588	-2.607
Sicilia	40.046	53.331	-13.286	7.982	10.630	-2.648
Sardegna	17.556	19.905	-2.349	10.579	11.995	-1.415
Trentino-Alto Adige	15.088	15.867	-779	15.169	15.951	-783
ITALIA	753.547	707.604	45.943	12.744	11.967	777

(*) Popolazione di riferimento al 31.12.2006

Fonte: elaborazione su dati Dipartimento per le politiche di sviluppo

Grafico 2.1 - Divario fra Pil procapite delle regioni del centro-nord e del meridione. Dati in euro procapite. Anni 2000-2006



Fonte: elaborazione su dati ISTAT

I dati aggiornano e confermano le tendenze già evidenziate nel precedente studio¹⁴: **sono sempre e solo le medesime regioni a contribuire positivamente alla perequazione territoriale¹⁵, che allo stato attuale non sembra aver sortito alcun effetto positivo per lo sviluppo economico delle regioni del Mezzogiorno.** Basti considerare semplicemente la differenza fra il Pil procapite delle regioni del Centro Nord e di quelle del Mezzogiorno del Paese (Graf. 2.1): il divario dal 2000 ad oggi si è ampliato, anziché ridursi come sarebbe logico aspettarsi da una politica di solidarietà fra regioni.

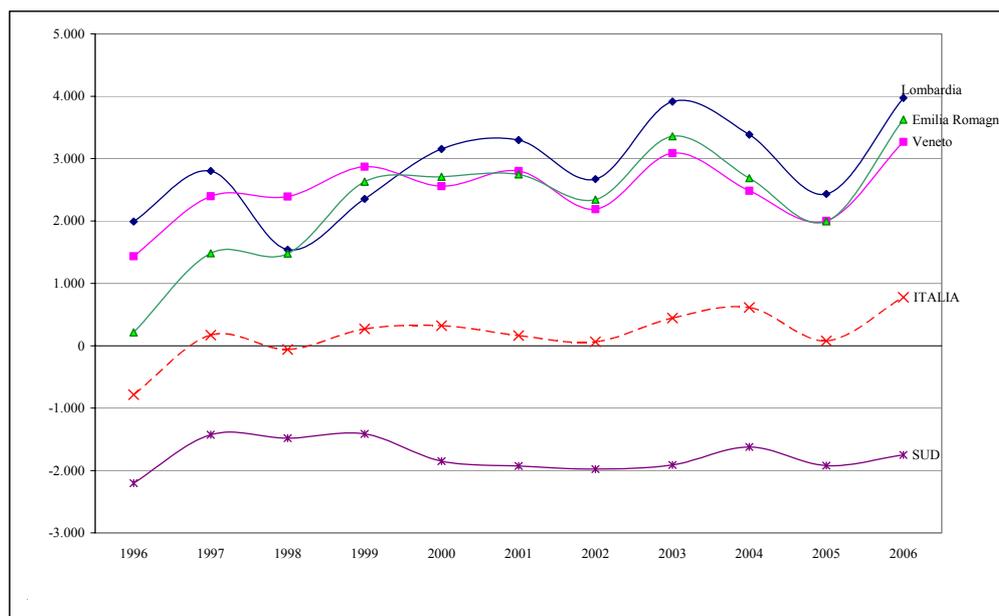


Grafico 2.2 - Residuo fiscale delle Amministrazioni pubbliche in alcune regioni italiane. Dati in euro procapite. Anni 1996-2006

Fonte: elaborazione su dati Dipartimento per le Politiche di Sviluppo

Per quanto attiene il Veneto, nel corso del decennio 1996-2006 (Graf. 2.1) il residuo fiscale procapite presenta valori sempre positivi e di gran lunga migliori rispetto alla media nazionale. In particolare nell'ultimo quinquennio il Veneto ha contribuito alla solidarietà nazionale per oltre 61 miliardi di euro, di cui 15,6 solo nel 2006 (11,2% del PIL¹⁶), vale a dire oltre 3.200 euro procapite.

È inequivocabile che tale surplus finanziario, se trattenuto sul territorio regionale, permetterebbe una maggior elasticità dei margini di spesa sia sul fronte dei servizi essenziali (com'è la sanità), sia sul fronte degli investimenti, soprattutto in quei settori strategici per la competitività dell'economia territoriale: infrastrutture, energia e ricerca e sviluppo. **I dati corroborano pertanto la convinzione che il sistema di perequazione verticale, basato sul criterio della spesa storica, non funziona, al contrario di quella "orizzontale".** Come accade in Germania infatti, il sistema di perequazione, basato su una logica di tipo orizzontale, consente una più agevole verifica dei flussi finanziari tra regioni "donatrici" e regioni "riceventi", in quanto favorisce

¹⁴ Cfr. Unioncamere del Veneto (2007), op. cit.

¹⁵ L'unica novità di rilievo è rappresentata dal Lazio, che nel 2004 ha agganciato il gruppo delle regioni con avanzo finanziario sulla base del residuo fiscale.

¹⁶ Il calcolo è effettuato sul PIL a prezzi correnti di fonte ISTAT.

una maggiore trasparenza e coerenza dell'utilizzo dei fondi, garantendo nel contempo un sistema di controllo più attento¹⁷.

Tabella 2.2 - Italia. Residuo fiscale delle Amministrazioni pubbliche per regione. Anni 2000-2006

Regioni	2002	2003	2004	2005	2006	Media 2002-2006
Residuo fiscale complessivo (milioni di euro)						
Piemonte	3.751	5.237	5.945	3.410	5.972	4.863
Valle d'Aosta	-534	-432	-399	-525	-520	-482
Lombardia	24.338	36.193	31.780	23.062	37.905	30.656
Veneto	10.017	14.334	11.675	9.501	15.596	12.225
Friuli Venezia Giulia	-1.434	-2.357	147	-2.535	-696	-1.375
Liguria	-2.209	-1.873	-830	-2.063	-853	-1.566
Emilia Romagna	9.442	13.699	11.152	8.350	15.308	11.590
Toscana	3.193	3.101	4.770	3.992	4.915	3.995
Umbria	-966	-1.496	-838	-1.326	-522	-1.030
Marche	650	1.108	1.440	1.324	2.199	1.344
Lazio	-984	-1.536	5.592	2.355	3.749	1.835
Abruzzo	-753	-801	-256	-1.143	-1.142	-819
Molise	-597	-506	-520	-646	-679	-590
Campania	-9.512	-8.696	-6.846	-7.536	-6.582	-7.835
Puglia	-5.063	-6.813	-5.335	-6.810	-5.714	-5.947
17 - Basilicata	-1.583	-1.458	-900	-1.498	-1.373	-1.362
Calabria	-6.578	-5.935	-5.104	-5.900	-5.208	-5.745
Sicilia	-12.092	-11.417	-11.161	-12.252	-13.286	-12.041
Sardegna	-4.498	-3.851	-3.529	-4.087	-2.349	-3.663
Trentino Alto Adige	-1.043	-751	-883	-1.074	-779	-906
ITALIA	3.544	25.751	35.902	4.600	45.943	23.148
Residuo fiscale pro capite (euro)						
Piemonte	886	1.226	1.373	785	1.372	1.129
Valle d'Aosta	-4.415	-3.541	-3.249	-4.231	-4.163	-3.920
Lombardia	2.672	3.914	3.383	2.434	3.971	3.275
Veneto	2.188	3.087	2.484	2.005	3.267	2.606
Friuli Venezia Giulia	-1.203	-1.967	122	-2.098	-574	-1.144
Liguria	-1.405	-1.187	-521	-1.281	-530	-985
Emilia Romagna	2.343	3.357	2.686	1.994	3.625	2.801
Toscana	908	870	1.326	1.103	1.351	1.111
Umbria	-1.158	-1.764	-976	-1.528	-598	-1.205
Marche	438	736	948	866	1.432	884
Lazio	-191	-295	1.061	444	682	340
Abruzzo	-591	-623	-197	-876	-872	-632
Molise	-1.861	-1.573	-1.614	-2.013	-2.121	-1.836
Campania	-1.662	-1.510	-1.183	-1.301	-1.137	-1.358
Puglia	-1.258	-1.686	-1.311	-1.673	-1.404	-1.466
Basilicata	-2.653	-2.442	-1.509	-2.521	-2.322	-2.289
Calabria	-3.277	-2.951	-2.540	-2.943	-2.607	-2.864
Sicilia	-2.432	-2.282	-2.226	-2.442	-2.648	-2.406
Sardegna	-2.747	-2.344	-2.139	-2.468	-1.415	-2.223
Trentino Alto Adige	-1.097	-780	-906	-1.090	-783	-931
ITALIA	62	445	614	78	777	395

Fonte: elaborazione su dati Dipartimento per le politiche di sviluppo

¹⁷ Tuttavia anche in uno Stato a struttura federale come la Germania il sistema di perequazione in vigore, pur essendo "orizzontale", non appare adeguato alle mutate condizioni interne ed esterne al Paese, rendendo indispensabili opportuni aggiustamenti. A tal fine nel dicembre 2006 Bundestag e Bundesrat hanno istituito una apposita Commissione congiunta con il compito di elaborare alcune proposte per la modernizzazione del sistema di rapporti finanziari tra Stato e L ander. Per far fronte alla dinamica crescente del debito degli enti pubblici a livello centrale e territoriale, la riforma punta essenzialmente ad un maggior controllo della spesa pubblica, in modo da limitare efficacemente e in modo duraturo l'indebitamento e garantire per l'intero Paese un bilancio economico-finanziario sostenibile e sopportabile dalle generazioni future, in ottemperanza ai principi generali dei Patti europei per la Stabilit  e la crescita.

Il protrarsi di tale situazione di “squilibrio” finanziario tende a generare effetti distorsivi sulle economie locali, soprattutto nelle Regioni, come il Veneto, più dinamiche e con una maggiore capacità fiscale¹⁸. Queste Regioni si trovano spesso costrette, da un lato a rispettare i vincoli rigorosi del Patto di stabilità interno e, dall’altro, a finanziare i flussi perequativi verso altre Regioni.

Per il Veneto tali effetti si sono tradotti in una progressiva perdita di competitività, sia nel contesto nazionale che a livello europeo. Si consideri il Pil procapite delle tre regioni con residuo fiscale costantemente positivo e quello delle regioni del Mezzogiorno, ponendo la media nazionale pari a 100 (Tab.2.2): tra il 1996 e il 2005 il Pil procapite del Veneto è rimasto invariato, sebbene nell’ultimo quinquennio abbia registrato una flessione di quasi due punti percentuali. Per Lombardia ed Emilia-Romagna gli effetti negativi sono stati più marcati: tra il 2000 e il 2005 il Pil procapite delle due regioni si è ridotto rispettivamente di 2,7% e 6,3% punti. **Nel contempo tuttavia le regioni del Mezzogiorno, caratterizzate da saldi fiscali sistematicamente negativi, non hanno registrato una variazione significativa del livello di sviluppo economico:** il Pil procapite dell’area è cresciuto dello 0,8% nel decennio 1996-2005 e appena dello 0,4% nel periodo 2000-2005. Proprio il dato relativo all’ultimo quinquennio mette in luce come all’interno di un Paese complessivamente a bassa crescita, le aree deboli, pur beneficiando di un consistente afflusso di risorse finanziarie nazionali (ma anche comunitarie), non abbiano conseguito quello scarto positivo nel tasso di sviluppo che invece si è realizzato in altre aree economicamente più arretrate al di fuori dei confini nazionali¹⁹.

In particolare nella metà dei casi (Abruzzo, Molise, Puglia, Sicilia) il Pil procapite regionale registrato a fine periodo è risultato inferiore al livello di partenza mentre in altre due regioni (Campania e Basilicata) l’incremento è stato inferiore all’1%.

Un approfondimento dei flussi finanziari a livello regionale può essere effettuato disaggregando spese ed entrate per livello di governo, considerando separatamente i dati delle Amministrazioni centrali e quelli delle Amministrazioni periferiche, che insieme formano l’aggregato delle amministrazioni pubbliche.

¹⁸ Secondo uno studio condotto dalla Regione del Veneto, per effetto dei parametri utilizzati in Italia riguardanti i trasferimenti perequativi, il Veneto scivola dal terzo al dodicesimo posto nella graduatoria delle regioni italiane in termini di risorse pro capite. Al contrario, l’applicazione dei medesimi parametri tedeschi lascerebbe inalterata la classifica delle regioni tra la situazione prima e dopo l’applicazione del principio di perequazione, limitandosi così a ridurre i differenziali di risorse tra aree ricche e povere del Paese. Per approfondimenti si rinvia a: Regione del Veneto (2006), “L’applicazione alle regioni italiane delle regole di perequazione operanti in Germania”, in *Documento di Programmazione Economica e Finanziaria Anno 2006 – Relazione di approfondimento*.

¹⁹ Ci si riferisce ad uno studio contenuto nel Rapporto Svimez 2007, dove si dimostra che nel periodo 1995-2004 all’interno dell’Ue a 15, le regioni più povere, raggruppate nell’obiettivo 1, sono cresciute più della media dell’area: nell’intero periodo l’incremento del PIL pro capite è stato del 4,5% medio annuo, rispetto al 4,1% delle restanti regioni e al 2,8% del Mezzogiorno d’Italia. Cfr. SVIMEZ (2007), Rapporto 2007 sull’economia del Mezzogiorno, Roma, www.svimez.it.

Tabella 2.3 - *Pil pro capite a parità di potere d'acquisto in alcune regioni italiane (Italia=100). Anni 1996, 2000, 2005*

Regioni italiane	PIL pro capite (Italia =100)			Var. %		
	1996	2000	2005	1996-2005	1996-2000	2000-2005
Lombardia	132,3	132,9	130,2	-2,1	0,6	-2,7
Veneto	117,9	119,9	118,0	0,0	1,9	-1,9
Emilia-Romagna	128,5	128,5	122,2	-6,3	0,0	-6,3
Abruzzo	85,4	86,1	81,2	-4,2	0,7	-4,9
Molise	76,8	73,3	74,1	-2,7	-3,5	0,8
Campania	62,9	62,2	63,8	0,9	-0,7	1,6
Puglia	65,1	65,6	65,0	-0,1	0,4	-0,6
Basilicata	70,0	71,3	70,9	0,9	1,4	-0,4
Calabria	59,1	62,2	64,4	5,3	3,1	2,2
Sicilia	64,9	63,4	64,3	-0,6	-1,5	0,9
Sardegna	73,7	74,4	76,5	2,8	0,8	2,1

Fonte: elaborazione su dati Eurostat

Tabella 2.4 - *Veneto e Italia. Flussi finanziari per livello di governo. Dati in euro procapite. Anno 2006*

	Amm. Centrali	Amm. Periferiche
<i>VENETO</i>		
Entrate	11.673	2.207
Spese	7.287	3.325
Residuo	4.386	-1.119
<i>ITALIA</i>		
Entrate	10.649	2.095
Spese	8.373	3.594
Residuo	2.276	-1.499

Fonte: elaborazione su dati Dipartimento per le Politiche di Sviluppo

Dall'analisi emerge che lo Stato Centrale spende in Veneto circa 7.300 euro pro capite, vale a dire oltre 1.000 euro in meno rispetto alla media nazionale; contemporaneamente il prelievo fiscale dell'Amministrazione centrale in Veneto, pari a oltre 11.600 euro per abitante, supera di 1.000 euro la media italiana.

D'altra parte le Amministrazioni periferiche (Regioni ed Enti locali), a fronte di una spesa più contenuta rispetto alla media nazionale (3.325 euro contro i 3.594 euro per abitante), non riescono a garantire una totale copertura con le sole entrate, che superano la media nazionale (2.207 euro contro i 2.095 euro pro capite).

Tale situazione mette in luce il drenaggio di risorse da parte dello Stato centrale che effettivamente non rientrano nel territorio di origine, e, inoltre, l'emergere di una difficoltà da parte delle amministrazioni periferiche di gestire le scarse risorse a propria disposizione per gestire pienamente e autonomamente gli oneri di spesa a proprio carico.

Osserviamo, infatti, il grafico 2.3, composto da due figure: a sinistra è raffigurato l'andamento del residuo fiscale procapite delle Amministrazioni

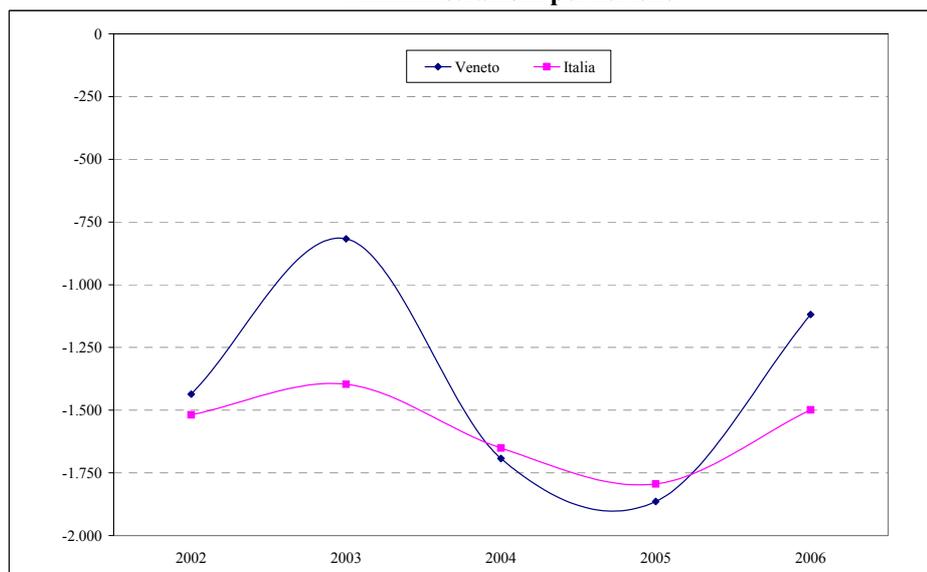
pubbliche a livello centrale, a destra la dinamica del residuo fiscale procapite delle Amministrazioni periferiche dal 2002 al 2006.

Amministrazioni centrali



Grafico 2.3 - Veneto e Italia.
Residuo fiscale delle
Amministrazioni pubbliche
centrali e periferiche.
Dati in euro. Anni 2002-2006

Amministrazioni periferiche



Fonte: elaborazione su dati Dipartimento per le Politiche di Sviluppo

In particolare, nella figura di sinistra l'andamento dei residui fiscali del Veneto e dell'Italia presentano la stessa tendenza, ossia aumentano con la stessa intensità, nonostante si collochino su livelli di partenza diversi, maggiore per il Veneto rispetto alla media nazionale. Questo andamento relativo alle Amministrazioni centrali è ascrivibile ad un incremento costante delle entrate a parità di spesa pubblica.

Risulta invece completamente diverso il trend del residuo fiscale pro capite relativo alle Amministrazioni periferiche. Innanzitutto emerge un disavanzo fiscale lungo tutto l'arco temporale 2002-2006 sia per il Veneto che

per l'Italia²⁰. Inoltre, l'andamento del disavanzo finanziario è altalenante e presenta picchi più pronunciati per il Veneto rispetto alla media nazionale. In particolare si osserva una spesa pubblica procapite pressoché costante a fronte di un ammontare di entrate che soprattutto negli anni 2002, 2004 e 2005 è stato relativamente basso.

È ormai consolidata quindi la convinzione che al processo di decentramento dei poteri di spesa sul fronte dell'accrescimento di competenze e responsabilità delle Regioni non si è accompagnato ad un compiuto federalismo fiscale anche sul lato delle entrate, passo fondamentale affinché alle capacità di spesa corrisponda un'autonomia nel reperire i mezzi finanziari destinati a coprirli.

A tale esigenza se ne accompagna un'altra, non meno importante, di implementazione di una perequazione finanziaria interregionale che stimoli processi di efficienza delle Amministrazioni pubbliche delle regioni attraverso una solidarietà monitorata.

Tuttavia se non è possibile trattenere sul territorio tutte le risorse che derivano dall'avanzo finanziario, perché consci della necessità di un livellamento fra territori sulla base della maggiore o minore capacità fiscale, è comunque necessario effettuarlo partendo da una base che prevede una perequazione orizzontale, e non verticale, in maniera trasparente e controllata. **La trasparenza e il controllo dei flussi finanziari e del loro effettivo utilizzo da parte della regione beneficiaria dei trasferimenti può essere garantito solo da un organo interregionale appositamente predisposto a questo compito.**

Questa solidarietà fra regioni dovrebbe, inoltre, essere accompagnata anche da incentivi alla competitività interregionale che non può prescindere da una maggiore autonomia tributaria, se non totale, almeno tale da consentire una "sana competizione" fra regioni. Si tratta quindi di definire la "titolarità" tra Stato ed Enti decentrati delle grandi imposte erariali, oltre a esplicitare quanta parte e con quali criteri l'eventuale avanzo maturato dalle regioni dovrà essere destinato al ripianamento dei conti delle regioni in deficit.

Affinché le regioni godano pienamente di questa autonomia tributaria è necessario prevedere un ulteriore decentramento delle competenze: la riscossione dei tributi locali dovrà essere curata, nella logica della responsabilizzazione dei governi locali, da Agenzie delle entrate a livello regionale, che potrebbero far riferimento ad un istituto centrale alla sovrintendenza delle attività e dell'efficienza dei singoli uffici.

²⁰ Ricordiamo che, per quanto riguarda il Veneto, la gestione dell'assistenza sanitaria nel 2006 incide sul totale della spesa regionale circa l'89%.

2.1 Un confronto con alcune regioni europee

Come abbiamo visto nel paragrafo precedente, Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna sono le regioni che registrano il residuo fiscale positivo più elevato in termini percentuali sul Pil regionale, contribuendo in maniera rilevante al sostegno della perequazione nazionale. Come noto si tratta delle regioni economicamente più avanzate del Paese e che, come abbiamo già visto, maggiormente risentono della situazione di stallo istituzionale che si è venuta a creare in Italia. In sostanza lo Stato centrale preleva da queste regioni molto di più di quanto effettivamente restituisca in termini di spesa pubblica. E un dato su tutti appare significativo le risorse prelevate da queste 3 regioni finiscono per ripianare i disavanzi maturati da ben 8 regioni.

Occorre sottolineare tuttavia che nell'ambito del più ampio dibattito sull'attuazione del decentramento amministrativo in Europa, **la questione legata alla riduzione della capacità fiscale dei territori e al maggior residuo fiscale vantato dalle regioni sullo Stato centrale non riguarda solo l'Italia, bensì anche altri Paesi dell'Unione europea.**

A titolo di esempio, osserviamo i differenti livelli di residuo fiscale in alcune regioni europee (Graf. 2.4). Come in Italia anche in Spagna e in Germania vi sono regioni che contribuiscono più di altre alla solidarietà territoriale.

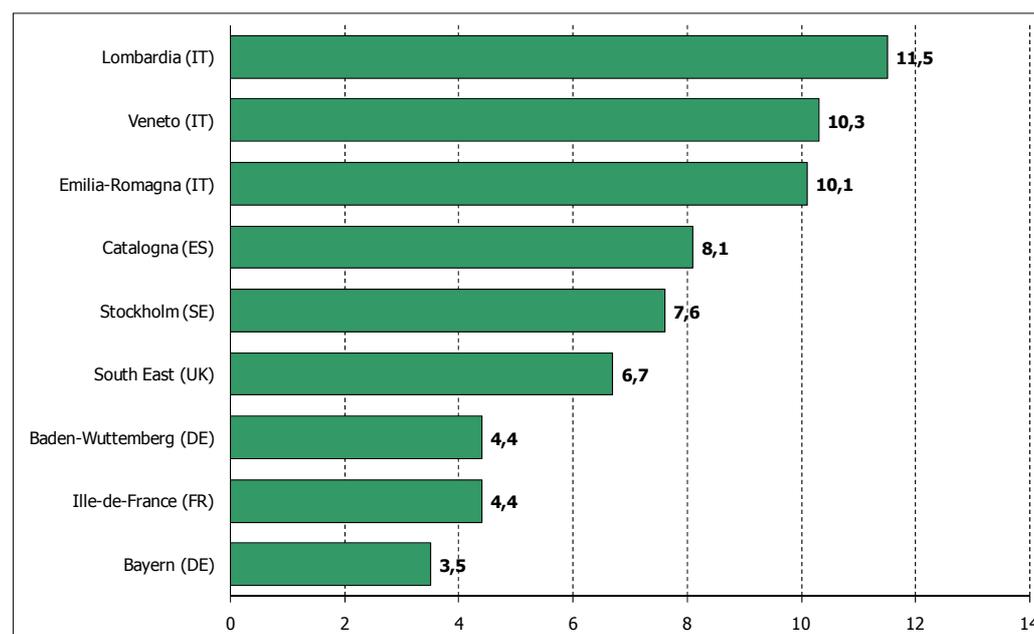


Grafico 2.4 - Residuo fiscale in alcune regioni europee*.
(in % sul Pil regionale).
Anni 1997, 2000

*per le regioni italiane i dati sono riferiti al 2000, per le altre regioni al 1997

Fonte: elaborazioni Unioncamere Veneto per le regioni italiane; Novell, Tremosa (2005) per le altre regioni.

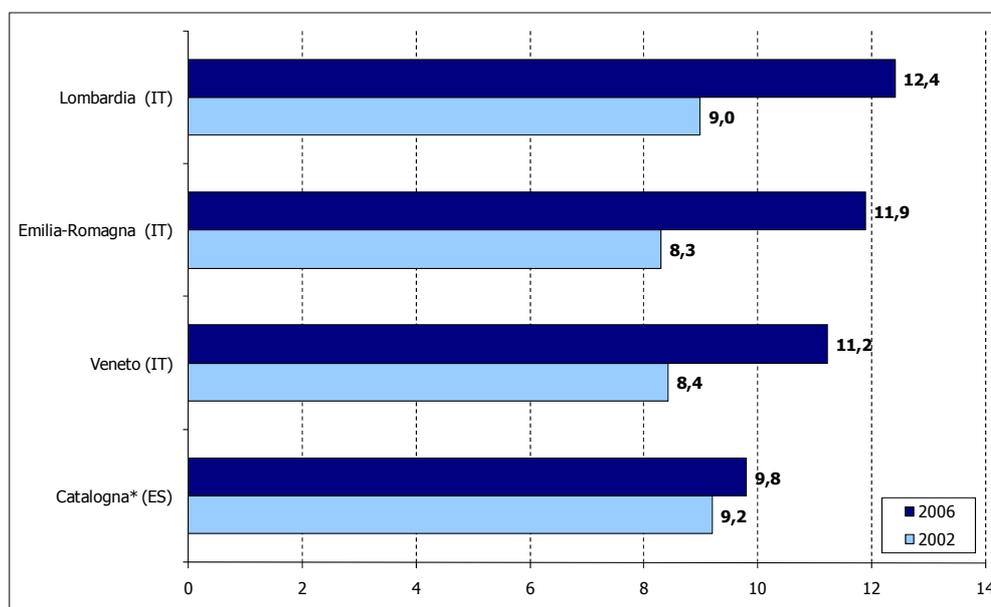
In particolare per la penisola iberica, secondo alcune stime del Ministero dell'Economia spagnolo effettuate per l'anno 2005, Isole Baleari, Catalogna, Valencia e Madrid sono le regioni (*Comunidades*) che maturano il residuo fiscale positivo più elevato in termini percentuali sul Pil regionale, (rispettivamente 14,2% 8,7% 6,3% 5,6%), garantendo quindi maggior solidarietà alle regioni economicamente e finanziariamente più deboli²¹.

²¹ Cfr. Gobierno de España – Ministerio de Economía Y Hacienda (2008), *Las balanzas fiscales de las CC.AA. españolas con las AA. públicas centrales 2005*, Madrid.

Non è un caso che anche in Spagna le regioni più solidali siano anche quelle economicamente più avanzate, se si considera come indicatore il reddito procapite. In particolare è la regione della Catalogna, “locomotiva” dell’economia spagnola (casualmente come il Nordest per l’Italia), ad evidenziare il residuo fiscale più consistente in termini assoluti, con un trend che negli ultimi anni è stato sempre crescente: secondo le stime della Comunità autonoma dal 2002 al 2005 il residuo fiscale della Catalogna è aumentato da 12,6 a 16,7 miliardi di euro, raggiungendo un’incidenza del 9,8% sul Pil regionale²².

Analizzando in serie storica i dati sul residuo fiscale delle regioni italiane e spagnole economicamente più avanzate, emerge chiaramente che non si tratta di un fenomeno congiunturale o estemporaneo, ma trova conferme anche nel lungo periodo (Graf. 2.5): **per queste regioni il residuo fiscale procapite negli ultimi anni ha registrato non solo valori sempre positivi e costantemente più elevati rispetto al contesto nazionale ma anche costantemente crescenti, con effetti depressivi per l’economia regionale.**

Grafico 2.5 - Dinamica del residuo fiscale in alcune regioni italiane e spagnole* (in % sul Pil regionale). Anni 2002-2006



* per la regione della Catalogna i dati sono riferiti al 2002 e al 2005

Fonte: elaborazioni Unioncamere Veneto su dati Ministero per sviluppo economico e Generalitat de Catalunya

Recenti studi infatti hanno dimostrato che senza una riduzione del residuo fiscale tali regioni potrebbero subire un progressivo declino economico.

Una ricerca condotta nel 2005 sulla base di dati Eurostat e del Ministero dell’Economia e delle Finanze spagnolo, ha evidenziato le criticità che potrebbero sorgere nel processo di convergenza della Catalogna negli anni futuri (2002-2010)²³. L’analisi prevedeva alcune simulazioni dello sviluppo dell’economia regionale ipotizzando tre differenti scenari (ottimistico, intermedio e pessimistico) in assenza di una contrazione del residuo fiscale catalano e poi in presenza di tre diversi livelli di riduzione di tale disavanzo (in % al Pil).

²² Cfr. Generalitat de Catalunya (2008), *Resultats de la balança fiscal de Catalunya amb l’Administració central 2002-05*, Grup de treball per a l’actualització de la balança fiscal de Catalunya, Barcelona.

²³ Novell, Tremosa (2005), “Macroeconomics effects of Catalan fiscal deficit with the Spanish state (2002-2010)”, in *Applied Economics*, 37, 1455-1463.

L'idea della ricerca nasce dall'aver riscontrato uno stallo nel processo di sviluppo dell'economia della Catalogna in rapporto alle regioni europee più avanzate, riconducibile principalmente all'attuale politica fiscale dello Stato centrale spagnolo. In tal senso sussiste un largo consenso negli ambienti accademici della Spagna, nell'attribuire a questo squilibrio fiscale una sistematica fuoriuscita di benessere stimabile attorno al 7-8% del Pil della Catalogna. Questo fatto, tra l'altro, non esiste invece per le Comunità Autonome di Navarra e dei Paesi Baschi (per un loro particolare sistema di finanziamento detto *concerto económico*) ed è molto inferiore nella Comunità di Madrid (1-2% del Pil regionale).

Infatti, nonostante la riforma finanziaria del 2001 a favore di un sistema fiscale più snello e che conferiva una maggior autonomia fiscale alle Comunità autonome, non v'è stato per la Catalogna la possibilità di disporre anche di un maggior volume di risorse. Anzi, l'enorme crescita del disavanzo fiscale osservata fin dagli anni Settanta è solo peggiorata, innescando una progressiva perdita di competitività sia nel contesto nazionale che europeo.

Nello studio si dimostra che **senza un calo del disavanzo fiscale, solo nel caso più ottimistico, l'economia catalana potrebbe presumibilmente raggiungere, seppur con fatica, le regioni europee più sviluppate** (ragionando in termini di PIL procapite, espresso in Standard di potere d'acquisto). Se al contrario la situazione non cambia o ci si colloca nell'ipotesi più pessimistica, la Catalogna rischierebbe un'inversione di tendenza.

Riduzione fiscale annua del residuo fiscale	Senza riduzione	1% del Pil	3% del Pil	5% del Pil
Pil procapite della Catalogna	97-101	108-112	120-130	135-150
Regioni europee con indici simili (anno 2000)	Rheinland-Pfalz (97) Saarland (97) Bratislavsky (98) East Wales (98) Balears (98) Eastern Scotland (100) Basque Country (101) Umbria (101)	Liguria (108) East Anglia (109) Hampshire (109) Madrid (110) Nordrhein-Westfalen (109) Vlaams Brabant (112)	Piemonte (120) Praha (121) Baden-Wuerttemberg (122) Valle d'Aosta (123) Groningen (124) Bayern (124) Antwerpen (125) Hessen (129) Emilia Romagna (129)	Lombardia (135) Trentino-AltoAdige (136) Utrecht (140) Bremen (143) Uusimaa (143) Stockholm (147) Darmstadt (149)

Tabella 2.5 - Pil procapite regionale. (EU15=100, in Standard di Potere d'acquisto). Anno 2010

Fonte: Eurostat ed altre elaborazioni

In sostanza, conclude la ricerca, **in assenza di una significativa riduzione del residuo fiscale, la Catalogna non concluderà il suo processo di convergenza nei prossimi dieci anni verso i livelli di sviluppo delle regioni europee più avanzate** (Tab. 2.5). Invece, considerando il solo il Pil procapite, se il residuo fiscale diminuirà dell'1% del PIL, nel 2010 la Catalogna conseguirebbe un risultato pari a 108-112, rispetto la media dell'EU15=100. Se la riduzione sarà del 3% il risultato potrebbe raggiungere un intervallo tra 120-130. Infine, se la riduzione sarà addirittura del 5%, il Pil pro capite potrebbe salire tra 135-150.

Tale prospettiva collocherebbe la Catalogna comunque tra le regioni europee economicamente più dinamiche, ma in mancanza di interventi di

riduzione del residuo fiscale la stagnazione potrebbe proseguire per tutto il decennio.

Alla luce di questi risultati e dei possibili scenari futuri, c'è quindi da augurarsi che in Italia non si perda tempo nel dare attuazione al federalismo fiscale. Il governo uscente aveva prodotto un disegno di legge che su alcuni punti permetteva passi in avanti (ad esempio un certo graduale superamento della "spesa storica"), ma che nel complesso risultava davvero mortificante dell'autonomia impositiva regionale e locale, limitandone fortemente la possibilità di sviluppare politiche innovative. La finta regionalizzazione dell'Irap avvenuta con la legge finanziaria per il 2008 è stata emblematica di questa logica: cambiava il nome ma non la sostanza e le Regioni non hanno di fatto margini di manovra sulla nuova Irap falsamente regionalizzata: ne avranno gli oneri (quello di chiedere formalmente l'imposta ai cittadini) ma non i vantaggi (poter fare una politica fiscale). Soprattutto su questo aspetto occorrono invece soluzioni diverse, che valorizzino maggiormente l'autonomia aprendo ad essa ventagli di prospettive nuove.

Il nuovo disegno di legge (la c.d. "bozza Calderoli"), più rispondente alle principali richieste e aspettative, e il confronto che l'attuale governo ha avviato con le Regioni e gli Enti locali si sta muovendo all'interno di un clima di sostanziale condivisione delle linee di fondo, che fanno ben sperare per una rapida attuazione di un "buon" federalismo.

Capitolo 3 Verso l'attuazione del federalismo fiscale*

3.1 Le proposte recenti

La modifica del titolo V della Costituzione ha formalmente introdotto il federalismo fiscale nell'ordinamento italiano. L'articolo 119, infatti, stabilisce che Regioni ed enti locali dispongano di autonomia di entrata e di spesa, garantita da entrate proprie e compartecipazioni a tributi erariali. Tuttavia, le normative che riguardano il federalismo fiscale sono rimaste ancora inattuata. Una proposta dell'Esecutivo è stata presentata in Consiglio dei Ministri il 3 agosto 2007, superata poi dai noti eventi politici ed elettorali.

Il percorso verso il federalismo ha ripreso slancio con la nuova maggioranza parlamentare. Nel nuovo scenario politico, alcune proposte hanno contribuito ad alimentare il tema dell'attuazione dell'articolo 119 e, più in generale, del federalismo. Nello specifico si tratta:

- a) della proposta di legge “Nuove norme per l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione” (c.d. “Formigoni”), approvata dal Consiglio regionale della Lombardia il 19 giugno 2007 e tornata d'attualità in quanto il programma della coalizione vincitrice delle ultime elezioni politiche ne riprende i contenuti;
- b) dello schema di disegno di legge “Attuazione dell'articolo 119 della Costituzione: delega al Governo in materia di federalismo” (c.d. “bozza Calderoli”) che porta la data del 24 luglio 2008 (aggiornato poi il 3 settembre 2008), e costituisce l'attuale proposta di lavoro delineata dal Governo;
- c) della “Proposta delle Regioni e delle Province autonome di attuazione dell'art. 119 della Costituzione”, resa nota dalla Conferenza delle Regioni il 30 luglio 2008, che approfondisce ed integra un precedente “Documento sui principi applicativi” del 7 febbraio 2007.

I testi di cui sopra si configurano per delineare una bozza di legge ordinaria con lo scopo di definire i principi generali del nuovo assetto di tributi e spese di Regioni ed enti locali, delegando a successivi decreti legislativi la definizione dei contenuti specifici e dei meccanismi che traducano i principi enunciati dalla legge-quadro in elementi concreti. Senza trascurare l'importanza assunta da queste proposte di legge, tuttavia il vero federalismo fiscale si attuerà solo successivamente, quando verranno definiti i costi standard delle prestazioni essenziali, le modalità di determinazione delle aliquote dei tributi assegnati a Regioni ed Enti locali, le precise regole di finanziamento dei fondi perequativi.

La proposta della Lombardia è meno articolata delle altre due. Si caratterizza principalmente per privilegiare la disciplina delle entrate, lasciando poche e generali disposizioni per quanto riguarda il versante della spesa. Il

* I paragrafi 2, 3 e 4 del presente capitolo sono stati redatti da Luca Antonini.

progetto assegna una quota rilevante di entrate tributarie alle Regioni ordinarie (80% Iva riferibile al territorio regionale, 15% dell'imponibile Irpef, imposte sui giochi, tabacchi e le accise) e delinea un fondo perequativo per le Regioni con minori capacità fiscali. Il fondo perequativo prevede la parziale copertura (50%) dei fabbisogni per le Regioni "povere": ne deriva che lo scenario disegnato dal testo lombarda appare obiettivamente poco sostenibile per le Regioni del Mezzogiorno.

A differenza della "Formigoni", la bozza del Governo (così come quella delle Regioni) imposta l'attuazione del federalismo sul lato della spesa, configurandosi come la proposta attualmente più completa e quindi maggiormente percorribile.

3.2 Il federalismo ad una svolta: la "bozza Calderoli"

La proposta di attuazione del federalismo fiscale recentemente presentata dal Ministro Calderoli, ad un'analisi approfondita dei suoi contenuti, contiene soluzioni innovative e nel contempo rappresenta un'importante sintesi dei lavori degli ultimi anni²⁴. Nel periodo 2003-2006 si è svolto l'importante lavoro dell'Alta commissione di studio sul federalismo fiscale; nella scorsa legislatura sono stati avviati diversi gruppi di lavoro e la discussione è poi continuata fino ad arrivare al d.d.l. approvato nell'estate 2007 dal Consiglio dei Ministri. Questo percorso ha offerto alle Regioni l'occasione di maturare una comune e fondata presa di posizione su alcune soluzioni decisive, evidenziate poi in un documento ufficiale della Conferenza dei Presidenti. Il testo del Governo Prodi, pur contendo diverse scelte condivisibili, nella sua versione finale risultava però inquinato da impostazioni troppo stataliste e poco rispettose dell'autonomia regionale.

Il nuovo disegno di legge riprende le buone soluzioni del testo Prodi, anche in tema di perequazione, ma nello stesso semplifica il quadro dagli eccessi di statalismo e rivaluta con intensità l'autonomia regionale. Tiene conto del documento delle Regioni, porta a sintesi gli approfondimenti svolti nelle diverse sedi di studio, si spinge su alcune soluzioni innovative presenti in altre recenti proposte, raccoglie le indicazioni dell'Anci sulla fiscalità immobiliare.

In particolare, in tema di perequazione **il nuovo disegno di legge afferma la necessità del superamento della spesa storica a favore del finanziamento al costo standard di sanità, assistenza e istruzione**. La scelta è quanto mai opportuna e la convergenza sul punto è stata molto forte all'interno di tutti i lavori citati. Il finanziamento in base alla spesa storica è stato, infatti, un fenomeno che ha inquinato per decenni il sistema della finanza decentrata, di fatto premiando le gestioni inoculate. Tanto più si era speso l'anno precedente, tanto più si riceveva l'anno dopo: la spesa storica, infatti, riflette sia i fabbisogni reali (quelli standard) sia vere e proprie inefficienze. Solo il primo elemento ha una valenza sociale significativa, l'altro

²⁴ I rilievi qui esposti fanno riferimento alla prima bozza del disegno di legge "Attuazione dell'articolo 119 della Costituzione: delega al Governo in materia di federalismo fiscale" del 24 luglio 2008.

rappresenta un elemento negativo che non può essere avallato. Per le funzioni non essenziali – che sono una parte molto minore dei bilanci regionali - si opta invece per la perequazione (non integrale) delle capacità fiscali.

Vengono previste finalmente **misure premiali per gli enti virtuosi e si dispone anche quel principio, elaborato dalla Corte costituzionale tedesca nel 1999, per cui la perequazione non può alterare la graduatoria delle Regioni** (collocando, dopo la perequazione, la Regione più ricca ad un livello più basso di quella più povera). Si prefigura un ruolo importante per la cosiddetta “Conferenza per il coordinamento” (o meglio “Conferenza permanente per la finanza locale”), chiamata anche ad esercitare un controllo orizzontale, cioè tra Regioni, sui flussi della perequazione e sul loro utilizzo efficace. L'autonomia impositiva regionale è sensatamente valorizzata, permettendo innanzitutto a Regioni e Enti locali di sviluppare, attraverso esenzioni, agevolazioni e deduzioni politiche mirate a valorizzare le specificità produttive e sociali presenti sui territori. Incentivare fiscalmente certe categorie di imprese, il rispetto di standard di rispetto ambientale, o i soggetti non profit che svolgono una funzione sociale, può diventare finalmente contenuto pieno di una politica fiscale regionale. In questo modo l'autonomia impositiva regionale può svilupparsi “verso il basso”, in chiave incentivante. La stessa autonomia però sarà costretta a svilupparsi “verso l'alto”, aumentando entro certi limiti l'imposizione, nel caso di cattive gestioni, ad esempio perché non si riduce al costo standard la spesa per determinati servizi, cioè non ci si preoccupa di rimediare a quelle inefficienze per cui uno stesso servizio in altra Regione viene a costare, alla stessa qualità, molto di meno.

In questo modo autonomia e responsabilità sono virtuosamente coniugate, valorizzando la possibilità di razionalizzazione della spesa e il controllo democratico degli elettori locali. C'è molto bisogno di questo: altrimenti un federalismo come quello voluto dalla riforma costituzionale del 2001, che ha decentrato forti competenze legislative, se permane uno schema di finanza derivata rischia di lasciare il Paese a metà del guado, nella peggiore delle situazioni possibili dove lo Stato non si ridimensiona e Regioni e Enti locali non si responsabilizzano. Il federalismo fiscale è l'antidoto a questa - altrimenti devastante - situazione di stallo; può permettere una razionalizzazione della spesa pubblica che può aprire alla possibilità di ottenere un “dividendo” utilizzabile in chiave di incentivo allo sviluppo.

Con queste premesse il nuovo disegno di legge può avere ottime possibilità di arrivare al traguardo di diventare la prima organica attuazione del nuovo art.119 della Costituzione e realizzare quindi in Italia quella riforma che, in fondo, è la madre di tutte le altre: la posta in gioco nell'attuazione del federalismo fiscale è, infatti, la vera riforma dello Stato.

Soprattutto, per quanto qui interessa mettere in rilievo, **il disegno di legge riconosce una forte autonomia riguardo ai tributi propri, destinata a svilupparsi in formule innovative di sussidiarietà fiscale**, in linea peraltro con quanto al riguardo prevede il “documento sui principi applicativi dell'articolo 119 della Costituzione” approvato dalle Regioni a Roma il 7 febbraio 2007.

Appare quindi utile soffermare l'attenzione sull'art.4 della bozza di disegno di legge:

“Art. 4 (Principi e criteri direttivi relativi ai tributi delle regioni a statuto ordinario e alle partecipazioni al gettito dei tributi erariali)

1. I decreti legislativi di cui all'articolo 2 disciplinano i tributi delle Regioni, in base ai seguenti principi e criteri direttivi:

a) le Regioni a statuto ordinario dispongono di tributi e di partecipazioni al gettito dei tributi erariali in grado di finanziare le spese derivanti dall'esercizio delle funzioni nelle materie che la Costituzione attribuisce alla loro competenza residuale e concorrente;

b) per tributi delle Regioni si intendono:

1. i tributi propri derivati, istituiti e regolati da leggi statali, il cui gettito è attribuito alle regioni;

2. le aliquote riservate alle Regioni a valere sulle basi imponibili dei tributi erariali;

3. i tributi propri istituiti dalle Regioni con proprie leggi in relazione alle basi imponibili non già assoggettate ad imposizione erariale;

c) per una parte rilevante dei tributi di cui alla lettera b), numeri 1 e 2, le Regioni, con propria legge, possono modificare le modalità di computo della base imponibile e possono modificare le aliquote nei limiti massimi di incremento stabiliti dalla legislazione statale; possono altresì disporre esenzioni, detrazioni, deduzioni, introdurre speciali agevolazioni. Sono fatti salvi gli elementi strutturali dei tributi stessi e la coerenza con il principio di semplificazione”.

Una analoga disposizione riguarda la finanza locale, perché all'art. Art. 9 (Principi e criteri direttivi concernenti il coordinamento e autonomia tributaria degli Enti locali) si prevede che:

c) gli Enti locali, entro i limiti fissati dalle stesse leggi, dispongono del potere di modificare le aliquote dei tributi loro attribuiti da tali leggi, nonché di introdurre agevolazioni.

Inoltre, all'art.2, tra i principi generali di coordinamento si dispone:

v) definizione di una disciplina dei tributi regionali e locali in modo da consentire anche una più piena valorizzazione della sussidiarietà orizzontale”.

Nel complesso quindi l'autonomia regionale e locale sui tributi propri viene quindi valorizzata in modo importante e sensato: questo potrebbe permettere l'introduzione di politiche fiscali innovative a livello regionale, come si illustra di seguito, basate sullo sgravio e sull'incentivo. In questo modo la leva fiscale, a fronte del dividendo risultante dalla razionalizzazione della spesa e della più sensata perequazione delle risorse, potrà essere utilizzata a livello locale per ridurre l'imposizione e favorire lo sviluppo economico e sociale, realizzando così uno dei frutti virtuosi del federalismo fiscale.

3.3 Un federalismo fiscale a favore delle imprese e delle famiglie

Nel nostro Paese i cd. “tributi propri” dell’art. 119 Cost. sono un oggetto di fatto sconosciuto: oggi in tale categoria, riguardo alle Regioni a statuto ordinario, rientra solo la modestissima tassa regionale per la raccolta dei tartufi! Da quando, infatti, nel 2003 la Corte costituzionale ha qualificato come tributi propri solo quelli istituiti con legge regionale, l’esito paradossale è stato il congelamento della potestà impositiva regionale, in attesa di una legge statale di coordinamento della finanza pubblica.

Eppure i tributi propri (autonomi e derivati) potrebbero costituire un terreno ideale per l’applicazione del principio di sussidiarietà favorendo la possibilità per le Regioni e gli Enti locali di sviluppare un’autonoma politica fiscale attraverso deduzioni, detrazioni e rimodulazioni della base imponibile. Peraltro, una reale libertà di abbassare la pressione fiscale consentirebbe a Regioni ed Enti locali di realizzare un quadro veramente organico di attuazione della sussidiarietà. Inoltre, attraverso i principi di coordinamento lo Stato potrebbe indirizzare questa libertà di manovra locale e regionale consentendo ampi margini alla flessibilità verso il basso e lasciando invece limiti allo sviluppo verso l’alto, fissando cioè tetti d’incremento massimo.

In altre parole, si tratta di consentire un utilizzo della leva fiscale dei tributi propri per sviluppare politiche innovative di sussidiarietà fiscale.

Sono ipotizzabili almeno due direttrici di sviluppo: la prima sul Welfare, la seconda sulle imprese.

La prima costituisce il pendant del concetto di sussidiarietà applicato alle funzioni pubbliche, ed implica l’uso della leva fiscale per agevolare l’effettuazione di certe attività a carattere sociale da parte di strutture private e semiprivatizzate: entra in campo, in particolare, la deducibilità diretta in sede di Irpef, o di altri tributi territoriali, di svariate forme di bonus a favore delle famiglie (per gli anziani, la scuola, i disabili, ecc.), la cui diffusione è ora ostacolata da forti difficoltà burocratiche. Le istituzioni, all’interno del passaggio dal Welfare State alla Welfare Society, sono infatti chiamate a valorizzare le forze sociali in grado di dare autonoma risposta ai propri bisogni e a quelli collettivi. Sono chiamate altresì a preferire la forma “dell’incentivo all’incentivo”, piuttosto che quella del mero assistenzialismo. In questo senso, il principio di sussidiarietà impone, laddove è possibile e tecnicamente praticabile, di utilizzare anche lo strumento fiscale per agevolare realtà, come le famiglie e le imprese non profit, che già contribuiscono alla costruzione sociale²⁵. È opportuno precisare che già nell’ambito dei limitati margini di manovra loro consentiti dal vecchio art.119 Cost., diverse Regioni si sono mosse in questa direzione.

Alcune analisi svolte a tutto campo sulla legislazione regionale hanno infatti dimostrato una molteplicità di interventi effettuati dalle Regioni e soprattutto una pluralità di direzioni delle politiche fiscali²⁶. Riguardo all’Irap, ad esempio, le Regioni hanno fatto largo uso dei poteri loro concessi, introducendo significative modulazioni delle aliquote. In generale, gli interventi normativi degli enti hanno seguito vari modelli, differenziando le aliquote in alcuni casi per territorio, in altri per attività o per ente, scegliendo

²⁵ Rapporto finale ACoFF, 54.

²⁶ Sulle pratiche di sussidiarietà fiscale già attuate dalle Regioni nell’ambito dei pur limitati poteri consentiti dalle leggi statali, cfr. PIN, Che cosa hanno fatto le Regioni, in *Federalismo fiscale*, 2007, 2531 ss.

inoltre di introdurre misure temporanee o stabili. In applicazione della sussidiarietà sono, in particolare, state favorite le realtà del settore non profit, impegnate istituzionalmente in attività socialmente rilevanti.

Peraltro, è la medesima *ratio* dell'Irap che suggerisce implicitamente agevolazioni per il terzo settore: tra le considerazioni basilari che giustificano il prelievo sulle attività produttive si situa, infatti, la considerazione che le “unità produttive [...] beneficiano di servizi pubblici e creano costi per la collettività locale”²⁷. L'Irap è quindi diretta a “compensare” l'amministrazione pubblica per i “servizi non vendibili con cui essa ha contribuito al processo produttivo e per i costi che l'attività produttiva pone a carico della comunità locale”²⁸. **Pertanto è giustificato diminuire l'imposta per quelle attività svolte da enti senza scopo di lucro che, contribuendo alla erogazione di servizi sociali meritori, alleviano gli enti pubblici dell'onere di sostenerne i relativi costi.** Le autonomie regionali hanno fatto attenzione alla logica dell'Irap e all'apporto del privato sociale. In nome del principio di sussidiarietà orizzontale, praticamente tutte le Regioni hanno infatti agevolato il terzo settore. Le agevolazioni si sono concentrate in particolare sulle ONLUS e sulle cooperative sociali. La scelta dell'esenzione totale è stata praticata da numerose Regioni. Alcune di esse la hanno estesa a tutte le ONLUS²⁹, mentre altre hanno differenziato le aliquote, comminando l'esenzione solo per alcune delle organizzazioni³⁰. Molte sono le semplici riduzioni delle aliquote, anche in questo caso talvolta differenziate in base alla natura dell'ente o del settore in cui opera. Ad esempio, la Basilicata ha agevolato ONLUS e cooperative sociali col 3,25%³¹; l'Emilia-Romagna ancora le ONLUS col 3,5%³²; il Lazio, le sole cooperative sociali operanti nei settori dell'assistenza sociale con una riduzione di mezzo punto percentuale³³. Peraltro, ONLUS e cooperative sociali non sono le sole ad avere beneficiato di agevolazioni; le Regioni hanno talvolta trovato altre formule per valorizzare il terzo settore. Ad esempio, l'Emilia-Romagna ha favorito le ONG³⁴, la Liguria le associazioni di promozione sociale³⁵, la Sardegna ha agevolato tutte le organizzazioni non profit presenti sul suo territorio³⁶. Il favore che in molte realtà regionali ha riguardato il Terzo settore dimostra la diffusione di una nuova sensibilità sociale, confermando come il settore non profit abbia nel tempo acquisito credibilità e spessore, divenendo un partner affidabile delle istituzioni pubbliche nell'erogazione di servizi. Si è così confermata la tendenza dei modelli regionali di Welfare a strutturarsi, sebbene con intensità variabile, su una diffusa applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale.

²⁷ Così la Relazione della Commissione di studio per il decentramento fiscale istituita presso il Ministero delle finanze, le cui conclusioni sono state riprese al momento di formulare il d.d.l. delega per l'istituzione dell'Irap. La relazione è reperibile in *Il Fisco*, 1996, p. 5379 ss.

²⁸ Ancora la Relazione, paragrafo 2.5.4.1.

²⁹ Così, ad esempio, la Lombardia, con la l.reg. n. 27 del 2001, art. 1, e con la l.reg. 10/03, art. 17; la Puglia, con la l. reg. n. 7/02, art. 48; la Sicilia, con l.reg. n. 2/02, art. 7.

³⁰ Il Friuli-Venezia Giulia ha accordato l'esenzione alle sole ONLUS e cooperative sociali impegnate nell'inserimento di persone svantaggiate: si vedano la l.reg. 23/02 art. 7, n. 1/03 art. 1, n. 19/03 art. 23 e 1/05, art. 1. Il Molise aveva inizialmente esentato le ONLUS impegnate nell'assistenza a disabili e anziani non autosufficienti, oltre che alle cooperative per il per il reinserimento lavorativo (l.reg. n. 1/04, art. 2); in seguito ha esentato la generalità delle ONLUS (l.reg. n. 5/05, art. 15).

³¹ L.reg. n. 10/02, art. 29.

³² L.reg. n. 48/01, art. 7.

³³ L.reg. n. 34/01, art. 5.

³⁴ Col 3,5%: l.reg. 30/03 art. 18.

³⁵ L.reg. n. 7/04, art. 2: 3,25%.

³⁶ L.reg. n. 3/03, art. 17.

L'indagine condotta sulle politiche tributarie regionali dimostra quindi un quadro complessivamente positivo, seppur nei ristretti limiti consentiti dalla legislazione statale, evidenziando la progressiva espansione delle aree nelle quali le Regioni sono intervenute modificando le aliquote, soprattutto nel campo dell'Irap. In un contesto in cui la pressione fiscale costituisce uno degli elementi determinanti nell'insediamento delle risorse produttive, l'aliquota consente, con la modulazione per settori, di creare delle fisionomie calibrate sulle direttrici politiche e sulle esigenze del tessuto sociale ed economico di ciascuna Regione. Il principio di sussidiarietà ha giustificato poi anche determinate politiche in materia di Irpef, che alcune Regioni hanno seguito a favore di soggetti caratterizzati da una diminuita capacità contributiva.

In conclusione, **tali misure di riduzione del carico fiscale si ricollegano ad un mutamento di prospettiva, che preferisce al circuito prelievo-erogazione di servizi l'autorisposta che i soggetti possono dare alle proprie necessità,** innanzitutto tramite le risorse che conservano e che non vengono loro sottratte. Da questo punto di vista, l'ampliamento dei poteri regionali di manovra su basi imponibili, deduzioni e detrazioni relativamente ai tributi propri potrebbe consentire lo sviluppo di ulteriori politiche fiscali orientate alla sussidiarietà. Peraltro, come già ricordato, la bozza Calderoli prevede espressamente tra i principi generali di coordinamento all'art.2, lett. v) la "definizione di una disciplina dei tributi regionali e locali in modo da consentire anche una più piena valorizzazione della sussidiarietà orizzontale".

Inoltre, potrebbe consentire la detrazione dai tributi regionali di quelle svariate forme di bonus o voucher (per anziani, scuola, disabili, ecc.) sviluppate dal welfare regionale. Evitando tutta una serie di complicati passaggi burocratici, si lascerebbero, ad esempio, fin dall'inizio i soldi alle famiglie evitando l'illogico meccanismo "prelievo e poi redistribuzione" delle medesime risorse. Oggi, infatti, il prelievo fiscale confluisce a livello centrale; qui è restituito in piccola parte alla Regione che, attraverso il buono, ne ridà una quota al contribuente che per ottenerlo deve fare istanze e subire controlli. Solo così, e con un forte costo burocratico, i soldi tornano dov'erano: nella tasca del cittadino. Sarebbe quindi più semplice consentire alle Regioni di attuare le loro politiche differenziate (come i buoni, che sono calibrati sulle specifiche caratteristiche dei contesti regionali) attraverso deduzioni dall'Irpef: il contribuente si tiene in tasca i soldi, li spende nel servizio che vuole (pubblico o privato) e li deduce dalla dichiarazione dei redditi.

La seconda direttrice di sviluppo della sussidiarietà è simile alla prima, ma coinvolge le imprese.

Anche in questo campo un'analisi delle politiche già seguite dalle Regioni dimostra come attraverso i poteri sui tributi propri si possano colmare i gap di produttività e ad inserire nel circuito economico e degli scambi aree svantaggiate e soggetti che stentano a entrarvi – come i giovani e le donne. È interessante anche rilevare come diverse Regioni siano state anche in grado di valorizzare un ulteriore fattore, che negli ultimi anni ha inciso sempre più profondamente sul mercato e sull'immagine delle realtà produttive. Si tratta della compatibilità ambientale e della sensibilità per l'ambiente produttivo, per le condizioni lavorative, per la qualità dei processi produttivi. Tutti questi elementi hanno un apprezzamento sociale, per cui non risulta irragionevole che gli enti ne abbiano tenuto conto nelle politiche economiche e fiscali. La

Regione che ha dato rilievo a questi aspetti è soprattutto la Toscana, che ha previsto un'aliquota agevolata per le imprese che abbiano aderito a protocolli europei o internazionali per la tutela ambientale o che certificano il loro impegno sociale ed etico. Anche le Marche hanno sgravato le imprese che abbiano ottenuto una certificazione in materia di correttezza etica, di qualità aziendale o ambientale. In tal modo lo strumento fiscale è stato utilizzato come leva per stimolare il rispetto dell'ambiente e l'impegno etico da parte delle realtà produttive.

L'ipotesi di ulteriore sviluppo che sarebbe perseguibile con il nuovo d.d.l. consentirebbe di riportare dentro la fiscalità molti dei trasferimenti ad esse mirati, che oggi si traducono in spesa pubblica ad alto impiego di burocrazia. L'imposta candidata alla ricezione di tali incentivi potrebbe essere ancora l'Irap, la cui rimodulazione regionale potrebbe così avvenire nel contesto di forti semplificazioni e di trasparente rilancio della produzione. Si aprirebbe così la possibilità di introdurre leggi "Tremonti" regionali di detassazione degli investimenti produttivi, riducendo la burocrazia implicata negli incentivi. Si tratta quindi di una forma di attuazione del federalismo fiscale che non aumenta la pressione fiscale complessiva, riduce l'opprimente burocrazia che ancora oggi grava sulle imprese, favorisce lo sviluppo produttivo, non spacca il Paese ma responsabilizza la classe politica locale.

3.4 Federalismo e fiscalità regionale di vantaggio

In Europa l'esigenza di definire forme regionali di fiscalità di vantaggio è stata fino ad oggi sacrificata sull'altare di un'interpretazione eccessivamente rigida del divieto comunitario di aiuti di Stato, con particolare riguardo alle modalità di accertamento del requisito della "selettività territoriale". Questa circostanza, salvo specifiche eccezioni, ha finora sostanzialmente privato gli Stati europei della possibilità di fronteggiare adeguatamente la concorrenza fiscale, non solo rispetto ai competitori extraeuropei, ma anche nei confronti degli stessi nuovi arrivati a seguito del progressivo allargamento del mercato comune europeo, oggi esteso a molti Paesi a bassa fiscalità (ad es. molti Stati dell'Est).

Più precisamente l'orientamento restrittivo della Commissione ha complicato la difesa, da parte degli Stati europei di maggiori dimensioni, dalla concorrenza fiscale degli Stati più piccoli. Ad esempio, l'Irlanda, in pochi anni, ha dimezzato la pressione fiscale complessiva con una detassazione che ha interessato in particolare il sistema delle imprese. Ne è risultata notevolmente incrementata la competitività del sistema irlandese e la sua capacità di attrarre investimenti, anche e soprattutto dall'estero. Se si fosse voluta attuare una politica fiscale analoga in una Regione italiana – ad esempio, la Lombardia o la Campania –, ciò non sarebbe stato possibile, proprio a causa dell'orientamento restrittivo della Commissione. Eppure il Pil della Lombardia supera di quattro volte quello irlandese (oltre 250 miliardi di euro contro circa 60), ma il solo

fatto di essere una Regione all'interno di uno Stato avrebbe fatto scattare per la Commissione il criterio della selettività, perché il regime fiscale lombardo sarebbe stato qualificato come derogatorio rispetto a quello generale nazionale.

Evidentemente si trattava di un orientamento anacronistico, ben poco conciliabile con il principio di sussidiarietà e con la tendenza verso il federalismo che negli ultimi anni ha caratterizzato molti Stati europei.

Negli ultimi tempi, tuttavia, si è intravista la possibilità di una nuova direzione: recentemente, infatti, **la Commissione e il Parlamento europeo hanno approvato una bozza di riforma dell'attuale normativa comunitaria sugli aiuti di Stato che, in materia di aiuti regionali, prevede per la prima volta in maniera esplicita l'introduzione di forme di fiscalità di vantaggio per le regioni più arretrate.** Più precisamente, il c.d. "rapporto Hokmark"³⁷ sostiene la necessità di "un approccio più efficiente alla concessione degli aiuti regionali, che si concentri sugli investimenti nelle infrastrutture e sugli aiuti orizzontali nelle regioni svantaggiate o meno sviluppate dell'Unione europea, compresa l'introduzione di condizioni fiscali vantaggiose", sia pure soltanto "per periodi transitori non superiori a cinque anni".

Si tratta, senza dubbio, di una notevole apertura, che deve essere considerata assieme alla recente sentenza relativa alla causa C-88/03, Portogallo versus Commissione con la quale **la CGCE è giunta esplicitamente a riconoscere la piena compatibilità con il diritto comunitario delle misure fiscali agevolative adottate da enti territoriali interni diversi dallo Stato.** Si tratta di una pronuncia importante, correttiva dell'orientamento eccessivamente restrittivo sino ad ora tenuto dalla Commissione, dove le misure "asimmetriche", ossia applicabili solo nel territorio di alcune regioni, erano state finora solo tollerate in deroga al divieto generale di aiuti di Stato sancito dall'art. 87 del TCE, previo nulla osta da parte della stessa Commissione ed entro limiti temporali e "quantitativi" assai ristretti.

La pronuncia della Corte di Giustizia relativa alla causa C-88/03, Portogallo versus Commissione, ha invece affermato esplicitamente la compatibilità con il diritto comunitario delle misure fiscali agevolative adottate da enti territoriali interni diversi dallo Stato. Si tratta di una pronuncia importante che corregge quindi l'orientamento precedente.

Occorre però sottolineare una condizione decisiva che è stata posta dalla sentenza in oggetto. **La Corte, infatti, ha in realtà respinto il ricorso del Portogallo,** il quale si opponeva alla qualificazione come aiuti di Stato delle agevolazioni fiscali decise dalla regione delle Azzorre. **Tuttavia, la sentenza non ha seguito l'orientamento della Commissione,** ha bensì accolto l'innovativa tesi dell'Avvocato generale Geelhoed ritenendo che le misure fiscali agevolative adottate da enti regionali non siano selettive a condizione di essere varate "nell'esercizio di poteri sufficientemente autonomi rispetto al potere centrale".

Deve trattarsi, più precisamente, di misure decise da enti dotati di sufficiente autonomia sotto un triplice profilo:

³⁷ Cfr Parlamento europeo, risoluzione sulla riforma degli aiuti di Stato per il periodo 2005-2009 (2005/2165(INI)), del 14 febbraio 2006 (si veda, in particolare, in punto 37). Il provvedimento citato è consultabile (in lingua italiana) alla pagina web <http://www.europarl.eu.int>.

- a) autonomia (per così dire) istituzionale: le misure devono essere adottate “da un’ autorità regionale o territoriale dotata, sul piano costituzionale, di uno statuto politico e amministrativo distinto da quello del governo centrale” ;
- b) autonomia decisionale: le misure devono essere adottate “senza possibilità di un intervento diretto da parte del governo centrale” in ordine al rispettivo contenuto;
- c) autonomia finanziaria: le misure “non devono essere compensate da sovvenzioni o contributi provenienti da altre regioni o dal governo centrale”.

In un tale contesto, secondo la CGCE, va esclusa la sussistenza del requisito della selettività territoriale e, conseguentemente, l’applicabilità della disciplina degli aiuti di Stato. Non ravvisando tale condizione di autonomia con riguardo alle Azzorre, la CGCE ha sconfessato la tesi portoghese.

La sentenza ha un’importante ricaduta anche riguardo alla realtà italiana, dove il tema della fiscalità di vantaggio (specialmente per le regioni del Mezzogiorno) è stato recentemente rilanciato da entrambi gli schieramenti politici. Per non perdere le possibilità aperte dalla sentenza occorre però mettere mano quanto prima e seriamente all’attuazione dell’art. 119 Cost. in materia di federalismo fiscale. Una seria autonomia finanziaria regionale/locale, infatti, è la condizione imprescindibile che la CGCE ha posto come presupposto per ritenere legittime le fiscalità di vantaggio regionali/locali. Non a caso, proprio su questo punto è stato respinto il ricorso del Portogallo.

In particolare, occorre dimostrare l’inesistenza di un nesso diretto fra la politica di riduzione del carico fiscale varata da un ente sub-statale ed il bilancio dello Stato centrale; più precisamente, occorre che la diminuzione di gettito fiscale conseguente alle prime non sia compensata da trasferimenti o altre forme di sostegno finanziario diretto a carico del secondo.

Allo stato attuale, la realtà italiana pare ben diversa, con le finanze degli enti territoriali sub-statali che dipendono in misura ancora rilevante dal bilancio dello Stato.

In prospettiva, **la recente proposta governativa diretta a realizzare il federalismo fiscale potrebbe aprire quindi una inedita possibilità anche per il Sud.** La previsione di una fiscalità regionale di vantaggio è infatti una soluzione accettabile a livello comunitario solo in presenza di un serio federalismo fiscale: tale è la condizione insuperabile che è stata posta dalla Corte di Giustizia. In mancanza di un serio federalismo fiscale, infatti la misura regionale di fiscalità di vantaggio viene dichiarata illegittima dalla Corte europea in quanto, per effetto della selettività territoriale, si configurerebbe come un aiuto di stato. Una fiscalità regionale di vantaggio favorirebbe, peraltro, il passaggio dall’assistenzialismo alla promozione delle capacità, introducendo un metodo nuovo di sostegno alle realtà meridionali diverso da quello, fallimentare, che è stato portato avanti negli ultimi decenni.

La bozza di disegno di legge, peraltro, prevede espressamente una tale possibilità in relazione alle Regioni a statuto speciale. All’art.17 (Coordinamento della finanza delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome) si dispone infatti:

“1. Nei limiti consentiti dai rispettivi Statuti speciali, le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano concorrono al conseguimento degli obiettivi di prendono parte al sistema di perequazione e di solidarietà ed all'esercizio dei diritti e doveri da essi derivanti, nonché all'assolvimento degli obblighi posti dall'ordinamento comunitario, secondo criteri e modalità stabiliti da norme di attuazione dei rispettivi statuti, da definire, con le procedure previste dagli statuti medesimi, entro il termine stabilito per l'emanazione dei decreti legislativi di cui all'articolo 1, comma 2.

2. Le norme di attuazione di cui al comma 1 tengono conto della dimensione della finanza delle predette Regioni e Province autonome rispetto alla finanza pubblica complessiva, delle funzioni da esse effettivamente esercitate e dei relativi oneri, anche in considerazione degli svantaggi strutturali permanenti, ove ricorrano, e dei livelli di reddito pro-capite che caratterizzano i rispettivi territori o parte di essi, rispetto a quelli corrispondentemente sostenuti per le medesime funzioni dallo Stato, dal complesso delle regioni e, per le regioni e Province autonome che esercitano le funzioni in materia di finanza locale, dagli enti locali. Le medesime norme di attuazione disciplinano altresì le specifiche modalità attraverso le quali lo Stato assicura il conseguimento degli obiettivi costituzionali di perequazione e di solidarietà per le Regioni a statuto speciale i cui livelli di reddito pro-capite siano inferiori alla media nazionale. Tengono altresì conto dell'esigenza di promuovere lo sviluppo economico e di rimuovere gli squilibri economici e sociali prevedendo anche, in conformità con il diritto comunitario, forme di fiscalità di sviluppo”.

L'espressa previene in relazione alle Regioni a Statuto speciale non preclude tuttavia che l'attuazione del federalismo fiscale e il superamento dell'attuale modello di finanza derivata possa creare le condizioni per politiche autonome di fiscalità di vantaggio anche per le altre Regioni ordinarie³⁸.

³⁸ Sul punto cfr., amplius, Antonini L. (a cura di), *Prospettive della sussidiarietà: la fiscalità regionale di vantaggio*, Napoli, 2007.

Capitolo 4 Federalismo o regione “speciale”: quale autonomia per il Veneto?

4.1 Premessa

La questione della “specialità” di alcune aree del Paese è senza dubbio di grande attualità: il dibattito sull’applicazione dell’articolo 119 della Costituzione ha periodicamente posto il tema della presenza nel nostro ordinamento istituzionale di alcune amministrazioni regionali autonome e con maggiori poteri rispetto alle Regioni ordinarie. La riforma del 2001 (legge costituzionale 3/2001), ma anche in quella contenuta nella legge cost. 18 novembre 2005 (poi bocciata nel referendum del 2006), ha di fatto confermato la persistenza delle condizioni che determinarono i Costituenti a concedere forme rafforzate di autonomia ad alcune regioni (garantite da uno statuto speciale di autonomia approvato con legge costituzionale). Tuttavia, la riforma del 2001 ha previsto la possibilità per le regioni ordinarie di richiedere ulteriori forme e condizioni di autonomia concernenti le materie attribuite alla competenza legislativa concorrente Stato-Regioni (comma 3 art. 117), nonché alcune competenze esclusive dello Stato³⁹.

In attesa degli sviluppi sull’attuazione del federalismo fiscale, **alcune Regioni (Lombardia, Veneto, Piemonte) hanno avviato, o stanno avviando, la richiesta di un negoziato con il Governo centrale per il cosiddetto “federalismo differenziato”,** ovvero la possibilità di disporre di ulteriori competenze legislative in via esclusiva attualmente disciplinate da un assetto concorrente.

Il tema dell’attuazione del federalismo fiscale si intreccia inevitabilmente con quello del ruolo delle Autonomie speciali. **Il Veneto è l’unica regione italiana a confinare con due Regioni a statuto autonomo (Friuli-Venezia Giulia e Trentino-Alto Adige), condizione che è sfociata periodicamente nella proposta di un Veneto come sesta regione a statuto speciale.** Recentemente, hanno contribuito ad accrescere l’interesse verso tale questione (e più in generale sul tema del federalismo fiscale) le richieste di alcuni comuni del Veneto di passare in Trentino-Alto Adige e in Friuli-Venezia Giulia, sulla base dell’articolo 132 della Costituzione, che prevede la possibilità per i comuni di “traslocare” da una Regione all’altra. Tali situazioni costituiscono il termometro di un disagio diffuso nella società veneta: tra il maggio 2005 e il marzo 2008 ben venti comuni veneti hanno tenuto il referendum ex art. 132 per il passaggio al Friuli o al Trentino e in sedici di questi l’esito della consultazione è stato positivo; per alcuni comuni è in corso l’iter burocratico che dovrebbe consentire il loro passaggio alle nuove Regioni, anche se l’esito non appare affatto scontato.

³⁹ A tale proposito si veda Zanardi A.: Per lo sviluppo. Un federalismo fiscale responsabile e solidale (Il Mulino, 2006)

Tuttavia, la questione della fuga dei comuni non verrebbe risolta definitivamente neppure con l'istituzione di una nuova Regione a statuto autonomo, poiché il problema si sposterebbe solamente più a sud, verso l'Emilia Romagna, o più a est, verso la Lombardia. La soluzione, non solo per il Veneto ma anche per il Paese nel suo complesso, è l'attuazione di un federalismo fiscale in grado di coniugare l'autonomia per i territori, la solidarietà verso le aree svantaggiate e l'equilibrio complessivo della finanza pubblica. Anche alla luce di queste considerazioni, acquistano maggior rilevanza e fondatezza alcune proposte che prevedono, nell'ambito dell'attuazione dell'art. 119, un contributo da parte delle Regioni autonome alla solidarietà e perequazione territoriale (attualmente il fondo perequativo è alimentato esclusivamente dalle Regioni ordinarie).

L'ipotesi di un Veneto a statuto speciale, pur se non realisticamente percorribile, rimane comunque affascinante, soprattutto perché in grado di contribuire al dibattito sul futuro assetto istituzionale del Paese e dei rapporti finanziari e amministrativi tra Centro e Periferia. È opportuno ricordare che nei territori amministrati dalle Regioni autonome si registra una minore presenza degli apparati centrali a favore degli enti di governo locale: l'istituzione regionale dispone di maggiori poteri rispetto alle Regioni ordinarie e, contestualmente, anche di risorse finanziarie più rilevanti (funzioni di spesa tipicamente "centrali" come l'istruzione e il finanziamento degli enti locali sono a carico di alcune Regioni a statuto speciale).

Il presente capitolo si pone l'obiettivo, attraverso una serie di dati che stimano gli effetti finanziari di un statuto di "specialità" anche per il Veneto, di mettere in luce alcune anomalie presenti nel nostro ordinamento istituzionale. **In questo contesto, lo statuto speciale per il Veneto non è il fine bensì il mezzo attraverso il quale evidenziare la condizione penalizzante sopportata da questo territorio e contribuire ad un migliore assetto dei poteri pubblici.** Come affermato in precedenza, il tema del federalismo fiscale, e più in generale dell'assetto istituzionale e finanziario delle amministrazioni pubbliche, riguarda tutto il Paese, non solo il Veneto. È necessario, infatti, che il sistema pubblico contribuisca, attraverso una maggiore efficienza, a garantire la competitività di tutto il sistema Paese. A tale proposito, il federalismo fiscale, attraverso l'applicazione di opportuni criteri di autonomia e responsabilità, rappresenta una soluzione istituzionale in grado di aumentare l'efficienza del sistema pubblico, con effetti positivi per cittadini e imprese⁴⁰.

⁴⁰ Si veda Bellati G.A. (2008), "Federalismo ed efficienza pubblica: due riforme per sostenere lo sviluppo economico del Veneto", in Unioncamere del Veneto, *Relazione sulla situazione economica del Veneto nel 2007*, Venezia.

4.2 Le regioni a statuto speciale nella “bozza Calderoli”

Come abbiamo visto, le proposte contenute nella bozza “Calderoli” si occupano del finanziamento e della perequazione nelle Regioni a statuto ordinario e degli enti locali ricadenti nei rispettivi territori. Le competenze di spesa e le modalità di finanziamento delle Regioni speciali sono stabilite dai rispettivi Statuti di autonomia, approvati con legge costituzionale. La proposta “Calderoli”, tuttavia, non si limita alle sole Regioni ordinarie, bensì prevede delle forme di “coordinamento della finanza pubblica” anche per le Regioni a statuto speciale e le Province autonome: nella sostanza, si chiede alle Regioni speciali di contribuire ai meccanismi di solidarietà nazionale. Nel testo della bozza si enuncia che le modalità di partecipazione dovranno tenere conto di vari parametri tra i quali la dimensione della finanza pubblica, gli svantaggi strutturali permanenti, i livelli di reddito procapite. Inoltre, si prevede l’opportunità alle Regioni speciali di contribuire alle necessità della finanza pubblica mediante l’assunzione di ulteriori funzioni statali senza alcuna risorsa aggiuntiva, costituendo di fatto un risparmio per il bilancio dello Stato.

Nonostante, l’entità di tale contributo non sia stato definito, il coinvolgimento delle Autonomie speciali nel nuovo rapporto tra Centro e Periferia appare quanto mai opportuno. In uno Stato federale tutte le entità istituzionali dovrebbero partire da una stessa condizione, per poi “contrattare” i propri poteri direttamente con lo Stato centrale. Tuttavia, una tale soluzione appare poco proponibile per l’Italia: 60 anni di autonomia, in alcuni casi caratterizzata da ottime performance in termini di efficienza e di effettiva rispondenza ai bisogni pubblici, non sono cancellabili con semplice tratto di penna. È altresì vero che la situazione venutasi a creare, con un eccessivo squilibrio di poteri tra Stato centrale, Regioni ordinarie e Regioni autonome, appare difficilmente giustificabile e sostenibile: pertanto, la definizione di forme e modalità di contributo (anche attraverso un’ulteriore devoluzione di poteri centrali senza alcuna contropartita finanziaria) potrebbe rilevarsi non solo la strada più praticabile, ma anche quella più ragionevole ed equa.

4.3 Veneto e Trentino, assetti pubblici a confronto

Come accennato precedentemente, il rapporto Centro-Periferia si caratterizza per un assetto “duale”: ovvero, il rapporto istituzionale e finanziario che intercorre lo Stato centrale con le quindici Regioni ordinarie differisce in maniera sostanziale dalla relazione tra Amministrazione centrale e Regioni a statuto speciale (Province autonome di Trento e Bolzano comprese).

La comparazione degli assetti pubblici di Veneto e Trentino, e i relativi rapporti finanziari con lo Stato centrale, può offrire interessanti elementi di analisi. Complessivamente, la Provincia autonoma di Trento dispone mediamente di entrate pari ad oltre 7.000 euro per abitante, mentre il Veneto supera di poco i 2.100 euro (tab.4.1): tale surplus di risorse è finalizzato a finanziare competenze amministrative e legislative (ad esempio l’istruzione e il

prevalente finanziamento dei comuni) che non rientrano – oppure solo parzialmente - nelle materie attribuite alla Regione Veneto. Questa precisazione aiuta comunque a comprendere più approfonditamente l'estrema diversità dei due sistemi pubblici considerati: **la copertura di questo surplus di competenze viene garantita da elevate quote di compartecipazioni a tributi erariali (stabilite all'interno dello statuto), che per il Trentino risultano estremamente superiori a quelle del Veneto.**

Tabella 4.1 - Entrate della Regione Veneto e della Provincia autonoma di Trento
Bilanci di previsione (dati in euro procapite)

	2004	2005	2006	2007
PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO				
Entrate correnti	6.809	6.800	6.985	6.962
Entrate tributarie	6.397	6.238	6.488	6.491
Tributi propri	846	895	905	929
Irap	619	641	649	649
Addizionale Irpef	92	102	104	108
Altri tributi propri	136	152	151	171
Compartecipazioni a tributi erariali	5.550	5.343	5.582	5.562
Entrate da contributi e trasferimenti correnti	234	285	358	330
Entrate extratributarie	178	277	139	140
Entrate in conto capitale	363	460	279	276
Totale entrate effettive*	7.172	7.261	7.264	7.238
VENETO				
Entrate correnti	1.691	1.747	1.813	1.880
Entrate tributarie	1.536	1.620	1.670	1.761
Tributi propri	898	939	943	882
Irap	648	686	688	603
Addizionale Irpef	127	129	128	141
Altri tributi propri	123	125	127	137
Compartecipazioni a tributi erariali	638	681	726	879
Entrate da contributi e trasferimenti correnti	140	111	127	102
Entrate extratributarie	15	16	16	17
Entrate in conto capitale	464	372	342	276
Totale entrate effettive*	2.155	2.119	2.154	2.156

(*) al netto degli eventuali avanzi di amministrazione
Elaborazione su bilanci regionali e ISSIRFA-CNR

In Veneto, e più in generale nelle Regioni ordinarie, i tributi partecipati si limitano all'IVA (pari a circa il 30% dell'imposta riferibile al territorio regionale) e all'accisa sulla benzina, destinate a finanziare (parzialmente) la spesa sanitaria; diversamente, in Trentino, e in misura differente nelle Regioni speciali, le quote di gettito di principali tributi erariali (Irpef, Irpeg, Iva, Giochi, Tabacchi, ecc.) che le amministrazioni periferiche sono autorizzate a "trattenere" arrivano anche al 90%.

Una agevole (e sintetica) lettura del quadro delle maggiori competenze garantite dallo Statuto speciale è possibile osservando i dati della tabella 4.2, prospetto che presenta, per le principali funzioni, i livelli medi spesa nella provincia di Trento e in Veneto. Complessivamente, **il Veneto spende poco**

meno di 2.500 euro per abitante, a fronte degli oltre 7.700 euro gestiti dalla provincia trentina. Il divario relativo all'entità delle risorse gestite è apprezzabile non solo relativamente alle funzioni che nelle Regioni ordinarie sono a carico dello Stato come l'istruzione (660 euro a Trento, 36 in Veneto), bensì anche in altre materie come l'assistenza sociale, il turismo, i trasporti e la categoria delle spese destinate all'amministrazione generale.

	Provincia autonoma di Trento	Regione Veneto
Amministrazione generale	1.465	64
Istruzione diritto allo studio	660	36
Formazione professionale	231	62
Assistenza sociale	524	144
Sanità	1.740	1.385
Agricoltura, foreste, caccia e pesca	259	47
Industria, commercio e artigianato	267	47
Turismo	159	12
Trasporti	526	172
Territorio	392	239
Edilizia abitativa	140	26
Oneri non attribuibili	1.389	243
Totale spese effettive	7.752	2.476

Tabella 4.2 - Spese per funzione della Regione Veneto e della Provincia autonoma di Trento. Bilanci di previsione (media 2004-2006). Dati in euro procapite

Elaborazione su bilanci regionali e ISSIRFA-CNR

I dati fin qui esposti rafforzano l'analisi comparativa tra Regioni ordinarie e speciali: **si tratta di due sistemi pubblici completamente differenti, all'interno dei quali vi è una diversa distribuzione dei poteri tra i soggetti istituzionali:** nelle aree dotate di autonomia, infatti, non è l'amministrazione centrale a detenere il ruolo di principale attore pubblico, bensì il livello di governo regionale.

La Regione, dunque, assume in tutto e per tutto i compiti dello Stato centrale (salvo le materie tradizionalmente e generalmente assegnate all'autorità centrale). È il caso, per esempio, dei trasferimenti ai comuni che insistono all'interno del territorio regionale. Proseguendo nella comparazione tra Veneto e Trentino, si osserva che gli importi procapite delle risorse trasferite alle amministrazioni comunali appare fortemente a vantaggio di quest'ultimo. Ad esempio, **per quanto riguarda i trasferimenti correnti i comuni trentini ricevono complessivamente 787 euro per ciascun cittadino, mentre nel Veneto tale importo non supera i 225 euro procapite.** Considerando anche i trasferimenti per la parte capitale, il divario si allarga, con 1.289 euro a beneficio dei comuni trentini e appena 278 per le amministrazioni venete (tabella 4.3).

Dai dati della tabella 4.3 si evince che **in Trentino oltre il 90% dei finanziamenti ai comuni deriva dalle casse del livello di governo periferico, lasciando le altre istituzioni (Stato compreso) ai margini. In Veneto, invece, il rapporto tra Stato e Regione è maggiormente equilibrato,** anche se l'amministrazione centrale mantiene saldamente i "cordoni della borsa" della finanza locale, garantendo circa il 67% dei trasferimenti ai propri comuni. Con l'attuazione del federalismo i compiti

relativi all'erogazione e alla gestione dei trasferimenti agli enti locali dovrebbe passare dallo Stato centrale all'ente Regione, ad esclusione dei comuni di grande dimensione (che conserverebbero il rapporto diretto con lo Stato).

Tabella 4.3 - *Trasferimenti di risorse ai comuni del Veneto e del Trentino. Valori in euro procapite (2006)*

	Corrente	C/capitale	Totale
TRENTO			
dallo Stato	6	6	12
dalla Regione	648	470	1.118
dalla Regione per funzioni delegate	79	0	79
da organismi comunitari e internazionali	0	0	0
dalle Province	8	9	17
da altri enti del settore pubblico	46	16	62
Totale	787	502	1.289
VENETO			
dallo Stato*	172	14	187
dalla Regione	38	30	67
dalla Regione per funzioni delegate	10	0	10
da organismi comunitari e internazionali	0	0	0
dalle Province	1	3	3
da altri enti del settore pubblico	4	6	10
Totale	225	53	278

(*) per il Veneto compresa la compartecipazione comunale Irpef che di fatto è un trasferimento (inserita nella parte corrente)

Elaborazione su dati Istat

Il confronto tra i due differenti sistemi pubblici viene efficacemente sintetizzato nelle tabelle 4.4 e 4.5, che descrivono il quadro delle entrate e delle spese riferibili ai due territori considerati. **Il complesso delle entrate pubbliche attribuibili al territorio del Trentino è pari al 51% del Pil provinciale, per un importo di circa 15.000 euro per abitante; diversamente, il prelievo nel territorio veneto è di circa il 47,7% del Pil regionale, per un valore che sfiora i 14.000 euro per abitante.** È opportuno precisare che tale importo non comprende solo le entrate fiscali (tributi e contributi), bensì anche altre voci di entrata (ad esempio le entrate derivanti da cessioni di immobili). La composizione interna, in realtà, non evidenzia significative e rilevanti differenze tra Veneto e Trentino: nella Provincia autonoma circa l'81,5% delle entrate appare di natura statale, con l'11,1% a disposizione del livello di governo regionale e il 7,4% riscosse dagli enti locali. Nel Veneto tali proporzioni vengono sostanzialmente confermate, con l'84,1% assicurato dallo Stato centrale, il 10% dalla Regione e il 5,9% dalle amministrazioni comunali.

I dati presentati sono stati oggetto di un'operazione di consolidamento, necessaria per evitare di conteggiare la stessa posta finanziaria più volte all'interno dei vari livelli di governo. I criteri seguiti assegnano l'entrata al soggetto titolare dell'imposta (prevalentemente lo Stato centrale), mentre la spesa all'ente finale che la eroga (con una rilevante presenza delle Regioni e degli enti locali). **Nonostante le Regioni a statuto speciale e le Province**

autonome abbiano a disposizione ingenti risorse “proprie”, la titolarità dell’imposta è attribuibile allo Stato: infatti, per tali Regioni il finanziamento avviene prevalentemente attraverso significative quote di tributi erariali riferibili al territorio regionale. Trattasi dunque di tributi di natura centrale, anche lo Stato, attraverso la definizione degli statuti di autonomia, concede alle singole Regioni di trattenere quote specifiche di tali tributi.

		Totale P.A.	Amm. Centrali	Amm. Regionali	Amm. Locali
TRENTO	Mln euro	7.620	6.209	848	563
	Procapite euro	15.165	12.357	1.688	1.121
	Comp. %	100,0	81,5	11,1	7,4
	In % sul Pil	51,0	41,5	5,7	3,8
VENETO	Mln euro	66.255	55.722	6.630	3.902
	Procapite euro	13.983	11.760	1.399	824
	Comp. %	100,0	84,1	10,0	5,9
	In % sul Pil	47,7	40,1	4,8	2,8

Tabella 4.4 - Entrate pubbliche consolidate nella Provincia di Trento e nel Veneto. Anno 2006

Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

Nella Provincia di Trento le uscite dello Stato rappresentano il 45,4% delle spese effettuate nel territorio provinciale, mentre la maggioranza delle risorse viene erogata dagli enti periferiche (tab. 4.5); nel Veneto, invece, lo Stato mantiene il ruolo di principale attore pubblico, dato che il 68,7% viene gestito direttamente dall’amministrazione centrale.

		Totale P.A.	Amm. Centrali	Amm. Regionali	Amm. Locali
TRENTO	Mln euro	8.126	3.689	3.156	1.281
	Procapite euro	16.172	7.341	6.281	2.550
	Comp. %	100,0	45,4	38,8	15,8
	In % sul Pil	54,4	24,7	21,1	8,6
VENETO	Mln euro	50.659	34.786	9.571	6.303
	Procapite euro	10.691	7.341	2.020	1.330
	Comp. %	100,0	68,7	18,9	12,4
	In % sul Pil	36,4	25,0	6,9	4,5

Tabella 4.5 - Spesa pubblica consolidata nella Provincia di Trento e nel Veneto. Anno 2006

Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

Tabella 4.6 – *Composizione della spesa pubblica consolidata per livello di governo e per funzione. Anno 2006*

	TRENTO				VENETO			
	Amm. Centrali	Amm. Regionali	Amm. Locali	Totale P.A.	Amm. Centrali	Amm. Regionali	Amm. Locali	Totale P.A.
Amministrazione Generale	49,6	27,5	22,9	100,0	69,4	4,3	26,3	100,0
Difesa	100,0	0,0	0,0	100,0	100,0	0,0	0,0	100,0
Sicurezza pubblica	53,8	32,9	13,3	100,0	84,6	1,5	14,0	100,0
Giustizia	93,7	0,0	6,3	100,0	93,8	0,0	6,2	100,0
Istruzione	13,0	58,8	28,2	100,0	63,9	1,3	34,8	100,0
Formazione	1,2	98,8	0,0	100,0	14,1	81,6	4,3	100,0
Ricerca e Sviluppo (R. & S.)	5,3	94,7	0,0	100,0	77,8	0,4	21,8	100,0
Cultura e servizi ricreativi	25,7	33,3	41,0	100,0	63,0	2,3	34,7	100,0
Edilizia abitativa e urbanistica	1,2	68,3	30,6	100,0	8,8	18,9	72,3	100,0
Sanità	0,9	99,1	0,0	100,0	0,5	99,5	0,0	100,0
Interventi in campo sociale (assist. e benef.)	25,4	40,7	33,9	100,0	75,9	1,9	22,2	100,0
Acqua	1,4	0,0	98,6	100,0	5,0	78,6	16,4	100,0
Fognature e depurazione Acque	0,0	40,1	59,9	100,0	0,5	0,0	99,5	100,0
Ambiente	2,7	34,3	62,9	100,0	36,0	41,2	22,7	100,0
Smaltimento dei Rifiuti	0,1	21,1	78,8	100,0	0,4	0,8	98,8	100,0
Altri interventi igienico sanitari	0,0	5,0	95,0	100,0	0,0	0,0	100,0	100,0
Lavoro	0,0	100,0	0,0	100,0	0,0	100,0	0,0	100,0
Previdenza e Integrazioni Salariali	99,4	0,6	0,0	100,0	100,0	0,0	0,0	100,0
Altri trasporti	26,9	69,1	4,0	100,0	59,3	16,1	24,5	100,0
Viabilità	0,0	61,2	38,8	100,0	16,1	9,1	74,9	100,0
Telecomunicazioni	79,0	21,0	0,0	100,0	100,0	0,0	0,0	100,0
Agricoltura	8,2	91,2	0,6	100,0	18,1	75,1	6,8	100,0
Pesca marittima e Acquicoltura	-	-	-	-	0,0	100,0	0,0	100,0
Turismo	0,0	89,3	10,7	100,0	0,0	35,8	64,2	100,0
Commercio	0,4	59,7	40,0	100,0	0,6	9,7	89,6	100,0
Industria e Artigianato	6,5	67,1	26,4	100,0	22,1	33,0	44,8	100,0
Energia	0,2	99,8	0,0	100,0	67,9	32,1	0,0	100,0
Altre opere pubbliche	0,0	100,0	0,0	100,0	-	-	-	-
Altre in campo economico	7,6	43,7	48,7	100,0	34,7	0,0	65,3	100,0
Oneri non ripartibili	93,0	7,0	0,0	100,0	97,1	2,9	0,0	100,0
TOTALE	45,4	38,8	15,8	100,0	68,7	18,9	12,4	100,0

Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

Ulteriori dettagli relativi alla composizione della spesa tra i vari livelli di governo vengono presentati nella tabella 4.6: si noti come in Trentino, al di là delle materie tradizionalmente assegnate alla sfera di competenza centrale (difesa, giustizia, previdenza e in parte le telecomunicazioni), le rimanenti funzioni siano a carico degli enti territoriali; diversamente, in Veneto la maggioranza delle materie (con l'importante eccezione della sanità) sono in mano statale.

Le anomalie, tuttavia, non terminano qui. Il territorio del Trentino può garantire su di una spesa pari al 54,4% del prodotto regionale, mentre il Veneto si deve accontentare di un ritorno di risorse pari a circa il 36,4% del Pil regionale.

4.4 Una ipotesi per il Veneto

Nell'introduzione del presente contributo si era citata l'ipotesi di un "Veneto a statuto speciale", evidenziando le difficoltà e le implicazioni di un simile percorso. Tuttavia, a titolo esemplificativo, alcuni dati ci consentono di delineare gli effetti di una ipotetica applicazione di uno statuto "autonomo" (nello specifico quello della Provincia di Trento) alla Regione Veneto. Si tratta di una stima non priva di riserve metodologiche e di limiti oggettivi, ma utile quanto meno per quantificare lo spostamento di risorse pubbliche dallo Stato centrale alle amministrazioni periferiche che potrebbe verificarsi.

Il totale delle entrate tributarie ricavate dalle amministrazioni pubbliche in Trentino ammonta a circa il 31,2% del Pil: solo il 6,4% finisce nelle casse dello Stato centrale, mentre il 24,7% rimane a disposizione delle amministrazioni periferiche (più precisamente il 22,9% in compartecipazioni a tributi erariali, l'1,3% di tributi propri e lo 0,5% relativo a manovre sui tributi locali). **In Veneto il prelievo tributario è pari al 29,6% del Pil, con una quota attribuibile allo Stato di circa il 22,7% del Pil, mentre solo il rimanente 6,9% viene riscosso dalle amministrazioni periferiche:** le entrate tributarie locali si articolano poi in un 2,4% di compartecipazioni a tributi erariali, un 3,5% di tributi propri (IRAP, ICI) e una quota aggiuntiva di tributi - pari all'1,0% del Pil - derivante dalle manovre sulle aliquote (per esempio, l'addizionale comunale all'Irpef).

Il grafico 4.1 consente di individuare molto chiaramente le differenze tra i due sistemi pubblici analizzati: sulla base delle stime effettuate, **il territorio del Trentino lascia allo Stato centrale circa il 20-21% delle risorse tributarie prelevate da cittadini ed imprese, mentre per il Veneto tale quota sale al 76-79%**. Tale situazione viene ulteriormente appesantita dal fatto che i contribuenti veneti beneficiano di un intervento pubblico (centrale e locale) pari a poco più del 36% del Pil regionale.

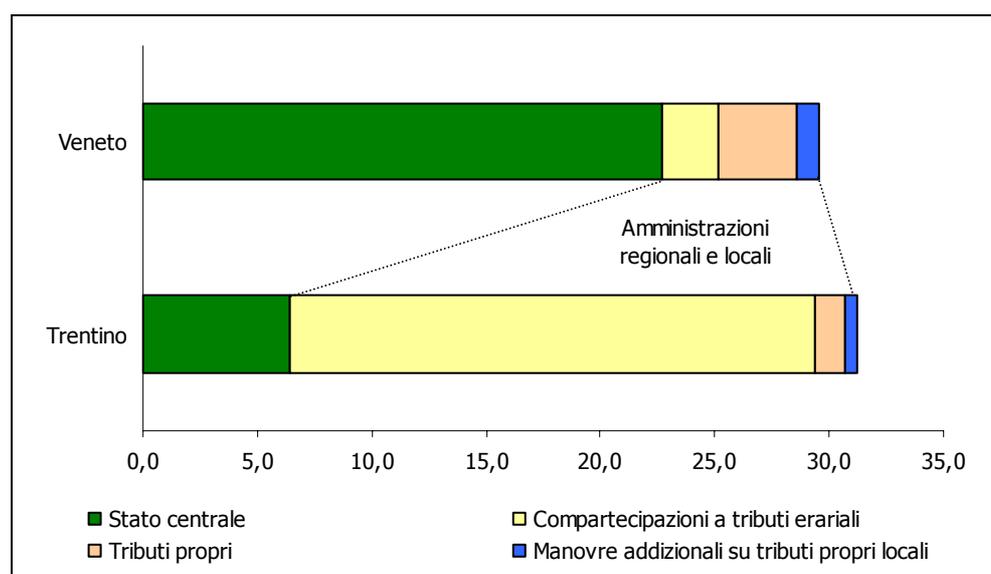


Grafico 4.1 - Tributi propri delle Amministrazioni pubbliche in Trentino e in Veneto. Media 2002-2006 (in % sul Pil)

Elaborazione su dati Conti Pubblici Territoriali, ISTAT, ISSIRFA-CNR

La tabella 4.7 riporta la stima degli effetti finanziari di un ipotetica adozione dello statuto “speciale” per il Veneto. Si fa presente che una tale operazione avrebbe implicazioni non solo per l’ente di governo regionale, bensì anche per gli altri enti locali che insistono su tale territorio: per questa ragione le stime sono state calcolate considerando il sistema pubblico complessivo (centrale e locale) del Veneto. Le proiezioni sono state effettuate considerando le materie assegnate prevalentemente o esclusivamente alle amministrazioni periferiche secondo lo Statuto del Trentino e applicando tali parametri al Veneto.

La situazione attuale per il Veneto si caratterizza per un quadro ben definito che assegna allo Stato centrale il ruolo di principale attore pubblico, in quanto le risorse rimosse e spese ammontano rispettivamente a 47,9 e 33 miliardi di euro. Applicando un assetto analogo a quello del Trentino, lo scenario sul piano dell’entrata muta sensibilmente, con una netta prevalenza delle amministrazioni regionali e locali sul governo centrale per quanto concerne i tributi propri e devoluti. Sul versante delle uscite, si noti come il passaggio di importanti funzioni dallo Stato alla Regione (tra cui l’istruzione) contribuisca a modificare l’assetto nettamente a favore delle amministrazioni periferiche. Le spese delle amministrazioni regionali e locali del Veneto, infatti, passerebbero da 14,6 a 35 miliardi di euro.

Tabella 4.7 - *Veneto: conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche. Effetti sulla base dell’ipotesi di adozione dello statuto del Trentino** - Dati in milioni di euro

	Totale P.A.	Situazione attuale		Proiezione come da Trentino	
		Amm. Centrali	Amm. Regionali e locali	Amm. Centrali	Amm. Regionali e locali
Totale entrate	59.878	47.922	11.956	27.049	32.829
<i>Tributi propri e devoluti</i>	<i>38.237</i>	<i>28.655</i>	<i>9.582</i>	<i>7.782</i>	<i>30.455</i>
<i>Altre entrate</i>	<i>21.641</i>	<i>19.267</i>	<i>2.374</i>	<i>19.267</i>	<i>2.374</i>
Totale spese	47.653	33.001	14.652	12.574	35.079
Saldo pubblico	12.225	14.921	-2.696	14.475	-2.250
<i>Saldo pubblico procapite</i>	<i>2.636</i>	<i>3.217</i>	<i>-581</i>	<i>3.121</i>	<i>-485</i>
<i>Saldo pubblico in % Pil</i>	<i>9,5</i>	<i>11,5</i>	<i>-2,1</i>	<i>11,2</i>	<i>-1,7</i>

(*) stima sulla base dei dati medi del periodo 2002-2006
Elaborazione su dati Conti pubblici territoriali

4.5 Alcune considerazioni

Le difficoltà e i limiti applicativi relativi alla soluzione che concerne l'estensione della condizione di “specialità” ad una o più Regioni ordinarie (non bisogna dimenticare che lo Statuto prevede l'approvazione mediante legge costituzionale) dirottano decisamente l'attenzione verso una piena attuazione del federalismo fiscale, possibilmente anche attraverso il coinvolgimento delle Regioni a statuto speciale.

Nel recente dibattito sul nuovo assetto istituzionale sono emersi alcuni elementi positivi che meritano di essere evidenziati.

La riforma federale deve necessariamente rispettare la Costituzione, che prevede la tutela dei diritti civili e sociali. Nella bozza “Calderoli” tali materie sono esplicitamente individuate nella sanità, nell'assistenza e nell'istruzione. Tuttavia, anche sulla base di una scrupolosa applicazione dei dettami del testo costituzionale, la totale copertura delle spese per tali funzioni indipendentemente dalla qualità del servizio erogato, non potrebbe essere giustificabile. Infatti, il testo della bozza “Calderoli” prevede la copertura di un importo “equo” delle funzioni in questione (servizi erogati in condizione di efficienza e appropriatezza) e non la totale copertura dei costi: entra dunque in gioco il concetto di “costo standard” che diventa il parametro di riferimento per il finanziamento delle spese relative alle funzioni essenziali. In questo modo viene rispettato il testo costituzionale ma si crea una condizione che stimola gli amministratori “meno virtuosi” ad utilizzare nel miglior modo possibile le risorse assegnate.

Dopo aver assegnato le risorse necessarie a ciascuna Regione, potrebbe essere opportuno (anche ai fini dei saldi di finanza pubblica) puntare maggiormente sul “federalismo differenziato”: nello specifico, si tratta di applicare l'articolo 116 della Costituzione che assegna la possibilità alle Regioni di richiedere ulteriori competenze allo Stato centrale (percorso già intrapreso da Lombardia e Veneto). **Questa soluzione avvicinerrebbe le Regioni con sufficienti risorse e capacità gestionale all'assetto istituzionale proprio delle Regioni speciali, con il vantaggio di non dover ricorrere all'adozione di una legge costituzionale.** Il “federalismo differenziato” consentirebbe alle Regioni che sono in grado di farlo (e vogliono farlo) la gestione di ulteriori competenze, mentre gli altri territori continueranno a garantire le prestazioni “tradizionali” sulla base di costi standard.

La Costituzione fa riferimento anche al principio di solidarietà nazionale: alla luce di questa osservazione, potrebbe essere opportuno optare per una maggiore partecipazione delle Regioni speciali ai meccanismi di solidarietà nazionale, pur nel pieno rispetto degli statuti regionali. Non si tratta di limitare l'autonomia di tali Regioni, né di negare le particolari condizioni sociali, linguistiche e territoriali che hanno spinto i Costituenti a disegnare un assetto “speciale”: tuttavia, anche sulla base di alcuni dati messi in evidenza dal presente rapporto e considerando anche le difficoltà della finanza pubblica nazionale, potrebbe essere opportuno un coinvolgimento più incisivo anche da parte dei territori che finora hanno beneficiato (e che comunque continueranno a beneficiare) di particolari condizioni di autonomia. **La strada più percorribile (delineata anche dalla bozza “Calderoli”) appare quella di assegnare alle Regioni speciali ulteriori materie senza dar luogo a**

trasferimenti aggiuntivi da parte dello Stato: in questo modo, le risorse risparmiate dallo Stato centrale potranno essere indirizzate ad integrare i trasferimenti alle Regioni ordinarie “povere” e/o alleviare il prelievo di risorse effettuato nelle Regioni ordinarie “ricche”.

Una ulteriore considerazione, sempre in merito alle Regioni speciali, riguarda le modalità di finanziamento. Come messo in evidenza dal presente contributo, il finanziamento delle spese effettuate dalle Regioni a statuto autonomo avviene prevalentemente sulla base di compartecipazioni al gettito di tributi erariali. Ebbene, **l'eccessiva dipendenza da fonti finanziarie non direttamente manovrabili (come sono le compartecipazioni su tributi statali) potrebbe rivelarsi un freno all'espressione degli ulteriori margini di efficienza pubblica.** Alla luce di questa considerazione, il finanziamento delle spese regionali dovrebbe avvenire anche attraverso una quota rilevante di tributi propri: **grazie alla manovrabilità di questi tributi e in ragione un più stretto legame tra imposte versate e servizi erogati, gli amministratori saranno stimolati nel gestire più efficientemente la macchina pubblica, con un evidente vantaggio per cittadini e imprese.**

Conclusioni. Un decalogo per attuare il federalismo

L'acceso dibattito sui costi della mancata attuazione del federalismo fiscale ha portato alla luce le criticità di una situazione di stallo che, come abbiamo visto, continua a danneggiare le Regioni più dinamiche e con una maggiore capacità fiscale. D'altra parte l'attuale sistema di solidarietà territoriale non stimola l'efficienza della pubblica amministrazione e la convergenza economica delle Regioni del Mezzogiorno. In particolare, l'attuale sistema di perequazione e la mancanza di un'autonomia tributaria delle Amministrazioni periferiche non favoriscono la responsabilizzazione e la completa autonomia dei governi locali nel garantire la copertura della spesa pubblica necessaria all'erogazione dei servizi secondo le proprie competenze.

Il Veneto partecipa in maniera rilevante alla solidarietà nazionale: il residuo fiscale risulta positivo per oltre 15,5 miliardi di euro, generando un divario fra ciò che i contribuenti versano al complesso delle Amministrazioni pubbliche (centrali e periferiche) e ciò che ricevono sotto forma di servizi. Gli avanzi finanziari maturati dalle regioni del Veneto, Lombardia, Emilia Romagna e, negli ultimi anni, anche dal Lazio, vanno a ripianare i disavanzi maturati da tutte le altre regioni, ma in particolar modo, da quelle del Mezzogiorno. Da ciò si consolida la convinzione che l'attuale sistema di perequazione non vada a beneficio per alcuno.

Tuttavia, nonostante i vincoli della perequazione e dell'attuale assetto istituzionale, il Veneto è riuscito a eguagliare le prestazioni economiche delle regioni appartenenti a Paesi federali. L'attuazione del federalismo fiscale, pertanto, permetterebbe di garantire al Veneto un maggiore sviluppo economico e una qualità di servizi nettamente superiori agli standard europei.

Il federalismo inoltre genera una migliore efficienza amministrativa: nei Paesi federali la razionale allocazione della spesa pubblica spesso produce una riduzione degli oneri superflui e delle inefficienze. Infatti, nei Paesi dove la spesa pubblica è maggiormente decentrata le spese di funzionamento degli apparati amministrativi sono mediamente più basse che negli altri Paesi.

Per tutti questi motivi, le proposte per accelerare l'attuazione del federalismo in Italia non si discostano da quelle già avanzate⁴¹, ovvero:

1. **affermare il principio di correlazione tra cosa tassata e cosa amministrata:** questo principio rafforza il legame tra amministratori e cittadini, in quanto questi ultimi potranno valutare più direttamente se l'entità delle tasse pagate giustifichi o meno la qualità dei servizi erogati;
2. **precisare prima “chi fa che cosa”,** ovvero stabilire le competenze (legislative e amministrative) in capo a Stato centrale, Regioni, Province e Comuni, Al fine di evitare inutili duplicazioni di funzioni (e di costi);
3. **individuare “costi standard” ottimali** per ciascuna delle funzioni assegnate alle amministrazioni regionali e locali: le quote maggiori di spesa dovranno essere coperte con risorse locali e con la fiscalità generale. Applicando questo principio, i costi di gestione nelle Regioni

⁴¹ Cfr. Unioncamere del Veneto (2007), Unioncamere del Veneto (2008), op. cit.

ordinarie sarebbero ridotti di quasi 2,2 miliardi di euro (circa 45 euro per abitante).

4. **ridisegnare la perequazione sul modello europeo**, agganciandola agli effettivi bisogni e non alla spesa storica, al fine di evitare la concorrenza sleale tra imprese e la perdita di competitività del sistema economico regionale a livello UE: i meccanismi di solidarietà tra territori devono garantire unicamente la copertura dell'eventuale differenza tra i costi standard delle funzioni assegnate e l'effettiva capacità fiscale dei cittadini e delle imprese locali, senza danneggiare le regioni virtuose in termini di risorse procapite;
5. **realizzare una sussidiarietà "orizzontale" come in Germania**, ossia una perequazione attraverso trasferimenti diretti dalle Regioni con minori fabbisogni/maggiori capacità fiscali a favore delle Regioni con maggiori fabbisogni/minori capacità fiscali, che consentirebbe di rendere espliciti i flussi di risorse interregionali realizzati a livello di istituzioni regionali, garantendo maggior trasparenza, e quindi maggior controllabilità dei flussi finanziari;
6. **avviare risparmi di spesa non solo nelle amministrazioni locali** (Comuni, Province, Comunità Montane) ma soprattutto negli apparati centrali: la riduzione del personale degli enti locali non risolverebbe il problema dell'eccessiva spesa pubblica in Italia, poiché la maggior parte del pubblico impiego è dislocata a livello centrale;
7. **attuare il trasferimento del personale pubblico dalle Amministrazioni centrali a quelle periferiche**, al fine di evitare nuove assunzioni e quindi altri costi che si trasformano in ulteriori imposte per i cittadini;
8. **rimodulare la spesa pubblica riducendo i costi "rigidi"**, ossia le uscite destinate al personale e gli oneri per gli interessi, a favore delle spese "di intervento", vale a dire le risorse destinate a servizi come l'istruzione, la sanità, la costruzione di infrastrutture, la tutela del territorio;
9. **intervenire per ridurre il residuo fiscale ai livelli delle altre regioni europee**: i 15 miliardi di residuo del Veneto rappresentano una risorsa non sfruttata che potrebbe garantire performance in termini di competitività, di miglioramento della qualità dei trasporti, di sostegno alle imprese, di aumento del reddito disponibile delle famiglie superiori agli standard europei;
10. **attribuire alle Regioni le funzioni di raccolta delle entrate erariali di competenza regionale**, attraverso la "regionalizzazione" delle Agenzie delle Entrate. L'attuazione del federalismo fiscale non può prescindere dal fatto che il controllo delle entrate sia di competenza regionale e non più statale, in modo tale che ogni Regione si responsabilizzi maggiormente e attui più efficacemente l'adempimento

degli obblighi fiscali sia attraverso l'assistenza ai contribuenti, sia attraverso i controlli diretti volti a contrastare l'evasione fiscale. In tale contesto allo Stato resterà il ruolo di monitoraggio e di controllo del buon funzionamento di tutti gli Uffici dislocati affinché garantiscano un determinato standard di efficienza ed efficacia.

Alcune di queste proposte hanno trovato spazio nel nuovo disegno di legge sul federalismo fiscale, che come abbiamo visto presenta soluzioni innovative e costituisce inoltre un importante lavoro di sintesi delle proposte normative che sono emerse negli ultimi anni.

L'auspicio è questo lavoro possa essere di utilità per il Governo del Paese, che oggi si trova di fronte alla grande sfida di un difficile cambiamento, ma anche delle nostre imprese ed associazioni di categoria che hanno, come le Camere di Commercio, l'obiettivo di favorire la crescita e la competitività del sistema economico regionale.

Glossario

Amministrazioni centrali: comparto delle Amministrazioni pubbliche che comprende lo Stato, la Cassa Depositi e Prestiti, gli enti previdenziali (Inail, Inps) ed altri Enti dell'amministrazione centrale. Possono essere sintetizzate col termine Stato centrale.

Amministrazioni locali: comparto delle Amministrazioni pubbliche che comprende Province, Comuni, Comunità montane, Camere di Commercio, Università, enti di diritto allo studio universitario.

Amministrazioni periferiche: aggregato tra le Amministrazioni locali e regionali.

Amministrazioni pubbliche: Il settore che raggruppa le unità istituzionali le cui funzioni principali consistono nel produrre per la collettività servizi non destinabili alla vendita e nell'operare una redistribuzione del reddito e della ricchezza del Paese. Le principali risorse sono costituite da versamenti obbligatori effettuati direttamente o indirettamente da unità appartenenti ad altri settori (fonte: Istat). Risultano come aggregato tra Amministrazioni centrali, regionali e locali.

Amministrazioni regionali: comparto delle Amministrazioni pubbliche che comprende le Regioni (a Statuto ordinario e speciale), le Aziende Sanitarie Locali, gli ospedali pubblici.

Avanzo e disavanzo complessivo: è il risultato differenziale tra le operazioni di entrata e di spesa complessive. Esso emerge solo in sede di esecuzione o di gestione del bilancio (sia di competenza che di cassa) e misura l'eccedenza (avanzo) o l'insufficienza (disavanzo) delle risorse acquisibili o acquisite rispetto agli impieghi effettuabili o effettuati (fonte: Istat).

Corte dei conti: giudica, con giurisdizione contenziosa, sui conti dei tesoriери, dei ricevitori, dei cassieri e degli agenti incaricati di riscuotere, di pagare, di conservare e di maneggiare danaro pubblico o di tenere in custodia valori e materie di proprietà dello Stato, svolge inoltre funzioni di controllo contabile previste dal regolamento di contabilità generale per le spese dello Stato.

Finanza derivata: gli enti pubblici operano in un sistema di «finanza derivata» che si caratterizza per i seguenti elementi: a) accentramento della raccolta dei mezzi finanziari, da parte dello Stato; b) ripartizione, dei mezzi finanziari in precedenza raccolti, fra gli enti pubblici.

L'accentramento della raccolta dei mezzi finanziari è raggiunto attraverso le seguenti modalità: accentramento impositivo; accentramento dell'indebitamento; accentramento della gestione della liquidità.

Il sistema di «finanza derivata», oltre alle indicate modalità di accentramento (tributario, dell'indebitamento e della liquidità), si caratterizza per il successivo *trasferimento* dei mezzi finanziari dallo Stato agli altri enti territoriali: tali fondi

rappresentano, per gli indicati enti, la parte più rilevante delle proprie entrate. Con la «finanza di trasferimento» un ente pubblico di livello «inferiore» (es.: comune) dipende per la quasi totalità dei propri fabbisogni, dalle assegnazioni che gli provengono da un ente di livello «superiore» (es.: Stato).

Länder: (o, non ufficiale, Bundesland) sono gli stati federati della Germania. Ognuno dei 16 Länder è rappresentato a livello federale nel Bundesrat, il consiglio federale.

Residuo fiscale: è dato dalla differenza tra entrate e spese delle Amministrazioni pubbliche. Fornisce la sintesi dei flussi finanziari in atto tra livelli di governo e aree territoriali.

Spesa pubblica: La spesa pubblica è composta dagli acquisti pubblici e dai trasferimenti alle amministrazioni locali, alle imprese e ai singoli (sottoforma di pensioni e altri tipi di sussidi, come quelli di disoccupazione). Si divide in spesa pubblica corrente cioè destinata all'attività di produzione e di redistribuzione dei redditi per fini non direttamente produttivi e di conseguenza produce i suoi effetti nel corso dell'anno e in spesa pubblica in conto capitale che incide direttamente o indirettamente sulla formazione del capitale e si materializza sotto forma di investimenti.

Spese di funzionamento: sono date dalla somma tra la spesa per il personale e la funzione “servizi generali” (nella quale sono presenti tutti i costi che riguardano la gestione amministrativa). Rappresentano le risorse necessario per far funzionare la macchina amministrativa.

Sussidiarietà: il principio di sussidiarietà (art. 118 della Costituzione) attribuisce le funzioni amministrative ai Comuni, salvo “salire” verso livelli di governo territorialmente maggiori (Province, Regioni, Stato) per le materie che i Comuni non sarebbero in grado di svolgere efficacemente ed efficientemente.

Titolo V: parte della Costituzione italiana che disciplina i rapporti e le competenze tra Stato, Regioni ed Enti locali. È stato modificato nel 2001 con apposita legge costituzionale (n. 3/2001) dopo essere stato approvato da un referendum popolare.

Riferimenti bibliografici

ACoFF: *Rapporto finale*, 2005, Roma

Antonini L.: (a cura di), *Prospettive della sussidiarietà: la fiscalità di vantaggio*, 2007, Napoli

Bellati G.A.: *Federalismo ed efficienza pubblica: due riforme per sostenere lo sviluppo economico del Veneto (in Relazione sulla situazione economica del Veneto nel 2007, Unioncamere del Veneto)*, 2007

Bertolissi M.: *La diaspora dei Comuni e l'esigenza di giustizia (in Federalismo Fiscale, n.1,6)*, 2007.

Buratti C.: *Editoriale: un federalismo da ripensare (in Federalismo fiscale, n.2,3 ss)*, 2007

Commissione di studio per il decentramento fiscale – Ministero delle Finanze: *Il Fisco*, 1996, Roma

Corte dei conti: *Il costo del lavoro pubblico, Anni vari*, Roma.

Eurispes: *La pubblica amministrazione in Italia*, 2007, Roma.

Fondazione per la sussidiarietà: *Sussidiarietà e riforme istituzionali. Rapporto sulla sussidiarietà 2007*, Mondadori Università, 2008, Milano.

Generalitat de Catalunya: *Resultats de la balança fiscal de Catalunya amb l'Administració central 2002-05, Grup de treball per a l'actualització de la balança fiscal de Catalunya*, 2008, Barcelona

Gobierno de Espana – Ministerio de Economia Y Hacienda: *Las balanzas fiscales de las CC.AA. españolas con las AA. publicas centrales 2005*, 2008, Madrid

Mazzillo L.: *Federalismo fiscale e patto di stabilità (in Antonini L., a cura di, Verso un nuovo federalismo fiscale)*, 2005, Milano.

Parlamento europeo: *Risoluzione sulla riforma degli aiuti di Stato per il periodo 2005-2009 (2005/2165 (INI)). 14 febbraio 2006*

Regione del Veneto: *L'applicazione alle regioni italiane delle regole di perequazione operanti in Germania (in Documento di Programmazione Economica e Finanziaria. Anno 2006 – Relazione di approfondimento)*, 2006, Venezia

Svimez: *Rapporto 2007 sull'economia del Mezzogiorno (in www.svimez.it)*, 2007, Roma

Tremosa-i-Barcells R., Pons-i-Novell J.: *Macroeconomic effects of Catalan fiscal deficit with the Spanish state - 2002-2010 (in Applied Economics, 2005)*, 2005, Barcelona

Unioncamere del Veneto: *Spesa pubblica e federalismo, Quaderni di ricerca n.9*, 2007, Venezia

Unioncamere del Veneto: *I costi del “non federalismo”, Quaderni di ricerca n.8, 2007, Venezia*

Zanardi A.: *La ripresa del dibattito sul federalismo fiscale: i problemi aperti (in www.federalismi.it, 11 luglio 2008)*

Zanardi A.: *Per lo sviluppo. Un federalismo fiscale responsabile e solidale, Il Mulino, 2006, Bologna.*

Indice delle tabelle e dei grafici

CAPITOLO 2

Tabella 2.1 - Italia. Residuo fiscale delle Amministrazioni pubbliche. Distribuzione delle entrate e delle spese consolidate per regione. Anno 2006	20
Grafico 2.1 - Divario fra Pil procapite delle regioni del centro-nord e del meridione. Dati in euro procapite. Anni 2000-2006	20
Grafico 2.2 - Residuo fiscale delle Amministrazioni pubbliche in alcune regioni italiane. Dati in euro procapite. Anni 1996-2006	21
Tabella 2.2 - Italia. Residuo fiscale delle Amministrazioni pubbliche per regione. Anni 2000-2006	22
Tabella 2.3 - Pil pro capite a parità di potere d'acquisto in alcune regioni italiane (Italia=100). Anni 1996, 2000, 2005	24
Tabella 2.4 - Veneto e Italia. Flussi finanziari per livello di governo. Dati in euro procapite. Anno 2006	24
Grafico 2.3 - Veneto e Italia. Residuo fiscale delle Amministrazioni pubbliche centrali e periferiche. Dati in euro. Anni 2002-2006	25
Grafico 2.4 - Residuo fiscale in alcune regioni europee. (in % sul Pil regionale) – Anni 1997, 2000	27
Grafico 2.5 - Dinamica del residuo fiscale in alcune regioni italiane e spagnole (in % sul Pil regionale) – Anni 2002-2006	28
Tabella 2.5 - Pil procapite regionale. (EU15=100, in Standard di Potere d'acquisto). Anno 2010	29

CAPITOLO 4

Tabella 4.1 - Entrate della Regione Veneto e della Provincia autonoma di Trento Bilanci di previsione (dati in euro procapite)	46
Tabella 4.2 - Spese per funzione della Regione Veneto e della Provincia autonoma di Trento. Bilanci di previsione (media 2004-2006). Dati in euro procapite	47
Tabella 4.3 - - Trasferimenti di risorse ai comuni del Veneto e del Trentino. Valori in euro procapite (2006)	48
Tabella 4.4 - Entrate pubbliche consolidate nella Provincia di Trento e nel Veneto. Anno 2006	49
Tabella 4.5 - Spesa pubblica consolidata nella Provincia di Trento e nel Veneto. Anno 2006	49
Tabella 4.6 - Composizione della spesa pubblica consolidata per livello di governo e per funzione. Distribuzione percentuale	50

Grafico 4.1 - Tributi propri delle Amministrazioni pubbliche in Trentino e in Veneto.
Media 2002-2006 (in % sul Pil) 51

Tabella 4.7 - Veneto: conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche.
Effetti sulla base dell'ipotesi di adozione dello statuto del Trentino.
Dati in milioni di euro 52

UNIONCAMERE DEL VENETO

Via delle Industrie 19/D - 30175 Venezia (Italy)
tel. 041 0999311 - fax 041 0999303
www.unioncameredelveneto.it - centrostudi@ven.camcom.it

ISSN 1973-7408