



Unioncamere
Veneto



CONSIGLIO REGIONALE
DEL VENETO



REGIONE DEL VENETO

Quaderni di ricerca

13

Federalismo, Sussidiarietà ed Evasione fiscale

Il ruolo dei governi regionali nel processo
decisionale europeo tra partecipazione e responsabilità

giugno 2011

Presentazione

“Federalismo, sussidiarietà ed evasione fiscale” è il nuovo contributo di idee e proposte che Unioncamere del Veneto, in collaborazione con il Consiglio e la Giunta Regionale del Veneto, offre nel dibattito sul ruolo dei governi regionali nel processo di integrazione europea. Dopo il Trattato di Lisbona l'equilibrio istituzionale ha comportato infatti che ciascuna istituzione europea agisca nei limiti delle attribuzioni che le sono conferite dai trattati, secondo le procedure, condizioni e finalità da essi previste nell'ambito delle rispettive competenze in un'ottica di leale cooperazione.

Questo lavoro rappresenta la quinta tappa di un percorso di approfondimento in materia di federalismo fiscale e decentramento amministrativo iniziato quattro anni fa con un primo studio sui costi del “non federalismo” e proseguito con altri tre lavori dedicati rispettivamente al tema dell'efficienza della Pubblica Amministrazione, del federalismo come leva per la competitività e infine della responsabilità come principio cardine della legge delega n. 42/2009 in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione.

Continua quindi il nostro monitoraggio delle tappe di attuazione del decentramento finanziario e amministrativo e sul ruolo delle Regioni e degli Enti locali nel processo decisionale europeo, al fine di gettare le basi per una gestione più sana della finanza pubblica al motto di “sussidiarietà, partecipazione e responsabilità”.

Oggi in Italia più del 50% della spesa pubblica è assorbita dalla Pubblica Amministrazione, ma i divari territoriali sono molto elevati: in particolare, in Veneto il costo della Pubblica Amministrazione è più basso che in altre regioni, grazie al fatto che la nostra regione ha 48,7 dipendenti pubblici ogni 1.000 abitanti, una quota ben inferiore a quella delle aree del Mezzogiorno. Anche il tasso di evasione registra valori molto diversi da territorio a territorio. Tutto ciò ha effetti sfavorevoli sulla competitività regionale e incide negativamente sul residuo fiscale e sulla politica europea di coesione.

Ridurre il carico fiscale, utilizzando gli introiti della lotta all'evasione, e semplificare le procedure amministrative permette di creare un ambiente favorevole allo sviluppo delle imprese, che è il primo obiettivo istituzionale delle Camere di Commercio. Per raggiungere questo obiettivo abbiamo bisogno di un “sistema Paese” che valorizzi la sussidiarietà, le autonomie regionali/locali e il decentramento, e soprattutto una Pubblica Amministrazione statale che funzioni.

L'auspicio del sistema camerale veneto, al servizio di oltre 500 mila imprese, è che anche questo lavoro possa rappresentare uno strumento utile al dibattito che oggi si sta sviluppando e a supporto di quanti stanno lavorando alle riforme necessarie al nostro Paese.

Venezia, giugno 2011

Giuseppe Fedalto
Presidente Unioncamere del Veneto

Prefazione

Con questo Quaderno prosegue il lavoro del nostro *Osservatorio sul federalismo e la finanza pubblica*, avviato nel 2007 in collaborazione con Unioncamere del Veneto, che attraverso il sito Internet www.osservatoriofederalismo.eu rende disponibili i risultati dell'attività di ricerca e fornisce informazioni sugli eventi di discussione ai quali il gruppo di lavoro partecipa, non solo a livello regionale, ma anche nazionale ed europeo, sui temi del federalismo, della fiscalità e del ruolo dei governi regionali nelle politiche europee.

L'art. 117, quinto comma, della Costituzione e le leggi statali n. 131 del 2003 e n. 11 del 2005 hanno introdotto la partecipazione delle Regioni al processo decisionale comunitario, sia nella formazione degli atti comunitari sia nella loro successiva attuazione. Il nuovo contesto normativo statale riconosce al legislatore regionale ampie possibilità di concorrere attivamente all'elaborazione della posizione legislativa italiana, mediante la valorizzazione del ruolo del parlamento regionale. Si evidenzia quindi l'importanza del sempre maggiore coinvolgimento del Consiglio regionale veneto nella fase ascendente, come in quella discendente, del processo normativo dell'Unione europea e quindi la maggiore responsabilità e la partecipazione delle istituzioni locali.

In questo processo di ascesa delle Regioni e nel quadro delle riforme necessarie al nostro Paese, quella del cosiddetto federalismo "differenziato" (o "asimmetrico") rappresenta una grande opportunità e un'innovazione estremamente importante per le Regioni, che potrebbe aprire interessanti prospettive sul piano istituzionale e finanziario. Si tratta di un percorso in grado di ridurre la distanza esistente tra l'attuale ventaglio di poteri delle Regioni ordinarie e l'assetto istituzionale proprio delle Regioni a statuto autonomo. Il "federalismo differenziato" consentirebbe infatti alle Regioni che lo vogliono di gestire ulteriori competenze, senza intaccare la solidarietà verso le altre Regioni che naturalmente continueranno a garantire le prestazioni "tradizionali".

Al fine di valorizzare il ruolo delle autorità regionali e locali è quindi necessario dare ascolto alle loro esigenze e priorità e garantire un partenariato pieno e paritario tra i vari livelli di governo (*governance multilivello*). In quest'ottica la nostra partecipazione alla CALRE (Conferenza delle Assemblee Legislative Regionali Europee) ci permette di discutere a livello comunitario sui notevoli squilibri nei sistemi di finanza pubblica nazionale/regionale di alcuni Paesi membri, che incidono negativamente sull'equa concorrenza fra imprese del mercato unico europeo, e sulla politica di rigore che l'Unione europea ha imposto agli Stati membri per il contenimento della spesa pubblica a seguito dello scoppio della crisi greca.

Per approfondire meglio la portata delle questioni, occorre innanzitutto avere più informazioni di dettaglio, ovvero disporre di dati statistici a livello regionale e locale. A tal fine il Consiglio regionale del Veneto, che coordina il Gruppo di lavoro "Federalismo finanziario" ha avviato, d'intesa con l'attuale Presidenza della CARLE, un progetto per la raccolta di dati sui flussi finanziari della Pubblica Amministrazione tra i livelli intermedi di governo per le regioni che aderiscono alla CALRE, al fine di avere un quadro omogeneo e un monitoraggio costante dei flussi finanziari a livello sub-nazionale che oggi non vengono rilevati dalle statistiche ufficiali.

Clodoaldo Ruffato
Presidente Consiglio regionale del Veneto

Prefazione

Gli effetti della riforma del federalismo e del principio di sussidiarietà permetteranno una più efficace gestione della spesa pubblica e quindi meno sprechi e una riduzione del carico fiscale su imprese e famiglie.

Assieme al contenimento della spesa pubblica, l'applicazione del federalismo fiscale costituisce quindi un'occasione per rimediare ad uno dei principali problemi del nostro Paese: quello dell'evasione fiscale. Il permanere di una spesa pubblica rigida e di un livello di pressione fiscale già elevato sta infatti inevitabilmente contribuendo all'aumento dell'evasione e dell'elusione fiscale. Come possiamo quindi intervenire?

Per la lotta all'evasione fiscale un elemento fondamentale è rappresentato dalla valorizzazione del ruolo delle Regioni e degli Enti locali, vista la loro conoscenza del territorio e della capacità fiscale che possono avere. Sia il decreto legislativo n. 23/2011 sul fisco municipale che il n. 68/2011 sul fisco di Regioni e Province prevedono infatti il coinvolgimento diretto degli enti territoriali di governo nel contrasto all'evasione fiscale, con la possibilità di trattenere una quota dell'extra gettito (per i Comuni è pari al 50%).

Da questo punto di vista la nostra regione presenta tassi di evasione fiscale tra i più bassi del Paese e dell'Unione europea, che si spiega con la presenza di un diffuso capitale sociale nel territorio. I dati mostrano che esiste una forte correlazione tra sviluppo del capitale sociale e crescita economica: laddove mancano senso civico, rispetto delle regole, comportamenti collaborativi e attenzione alle persone anche lo sviluppo economico stenta a decollare. Stando a questa ipotesi, un sistema di *governance* funziona se esiste un tessuto di relazioni sociali dove il bene comune e l'interesse collettivo prevalgono sui comportamenti opportunistici e individualistici. Se l'obiettivo è quindi rilanciare lo sviluppo delle aree economicamente meno avanzate del nostro Paese occorre maggiore eticità nei comportamenti, regole più stringenti orientate a recuperare comportamenti moralmente più rigorosi, che significa ricostruire un sistema delle relazioni sociali che favorisca lo sviluppo di condizioni di concorrenza collaborativa.

Le politiche di contrasto all'evasione fiscale devono quindi prendere in considerazione anche nuovi fattori che possano supportare scelte politiche migliori e più equilibrate finalizzate ad uno sviluppo economico sostenibile e solidale.

Partendo da queste considerazioni, Unioncamere del Veneto, Camera di Commercio di Venezia e Università Ca' Foscari, con il contributo della Regione Veneto, hanno avviato nell'ottobre 2009 un Gruppo di Lavoro denominato "Oltre il Pil" con l'obiettivo di revisionare la misurazione tradizionale del benessere. Oggi gli affari quotidiani riguardano anche un nuovo ordine dell'economia che non può non passare per un criterio di equità intergenerazionale e di sostenibilità anche a favore delle generazioni future e che ci impone di guardare oltre e di misurare l'effettivo benessere qualitativo sociale per produrre anche politiche che mirino allo sviluppo armonico dei sistemi economici e dei singoli cittadini.

Franco Manzato
Assessore Regione del Veneto

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 all'Agricoltura 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 da Gian Angelo Bellati, direttore di Unioncamere del Veneto, e composto da: Serafino Pitingaro, Giovanna Guzzo e Francesco Lovat del Centro Studi Unioncamere del Veneto; Corrado Marchetti, Silvia Bottaro, Ludovica Munari e Alberto Tebaldi del Dipartimento di Bruxelles di Unioncamere del Veneto; Alberto Cestari, Catia Ventura e Andrea Favaretto del Centro Studi Sintesi; Avvocati Giovanni Tarlindano e Gabriella Cerchier del Foro di Venezia; Cecilia Odone, Consulente giuridico Europeanlaw.it; Quirino Biscaro del Dipartimento di Economia dell'Università Ca' Foscari di Venezia.

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 alla Conferenza regionale sulle dinamiche economiche e del lavoro (CREL) del Consiglio regionale del Veneto e a tutti coloro che, in qualità di politici o esperti, hanno partecipato alle riunioni dell'Osservatorio sul federalismo fiscale, per gli spunti, i consigli e i suggerimenti forniti durante le fasi di progettazione e stesura del presente rapporto.

Sommario

Introduzione	11
1. Il Trattato di Lisbona e il controllo del principio di sussidiarietà .	17
1.1 Il Trattato di Lisbona e la nuova <i>governance</i>	17
1.2 Il Comitato delle Regioni.....	20
1.3 Il recepimento della normativa europea in Italia	20
1.4 Un confronto con il caso tedesco e spagnolo	22
2. Regioni, federalismo e diritto dell'Unione europea	27
2.1 Introduzione.....	27
2.2 Premesse	29
2.3 La leale collaborazione.....	30
2.4 Il principio di effettività.....	32
2.5 L'interpretazione conforme	32
2.6 La disapplicazione	33
2.7 Il risarcimento dei danni.....	35
3. Come le Regioni italiane devono strutturarsi per creare “un'Europa delle Regioni”?	39
3.1 Da un'Europa di Stati a un'Europa delle Regioni: gli strumenti	39
3.2 Soluzioni operative e percorsi praticabili	43
4. I vincoli della finanza pubblica in Europa	47
4.1 Contenimento della spesa pubblica in Europa.....	47
4.2 La riforma del Sistema Europeo dei Conti.....	48
4.3 La mappa del residuo fiscale in Italia.....	51
5. Residuo fiscale e consumi delle famiglie: un'analisi di impatto....	57
5.1 Premessa	57
5.2 Il residuo fiscale nel periodo 1996-2008	58
5.3 Il modello di analisi	60
5.4 L'impatto stimato	61
5.5 Appendice metodologica.....	64
6. Il rischio evasione e differenze territoriali nelle Regioni europee..	67
6.1 Introduzione.....	67
6.2 L'indice di discrepanza: un confronto col residuo fiscale.....	68
6.3 La stima del “rischio evasione” nelle Regioni europee	73
6.4 Politica di coesione europea ed economia sommersa.....	81
Conclusioni.....	83
Glossario	85

Introduzione*

L'integrazione europea da una parte e la sussidiarietà e il federalismo dall'altra, che le istituzioni europee realizzano dando poteri e ruoli alle Regioni e agli Enti locali, sono un vantaggio per il Veneto e per tutta l'Europa?

A questa domanda vuole rispondere questo nuovo Quaderno di ricerca e verificare se la strada che a livello europeo e regionale stiamo percorrendo sia quella giusta.

Le critiche rivolte alla Casa comune europea continuano infatti anche oggi, nonostante sia ormai dimostrato che la grande crisi economica che stiamo vivendo possa essere superata solo attraverso un'Europa unita e coesa. Non ci sono solo critiche. Affiorano anche protezionismi ed egoismi nazionali: basti ricordare alcuni fatti come gli ostacoli agli investimenti di Abn Ambro in Veneto, di Enel in Francia, di Unicredit in Polonia, di Deutsche Bahn in Italia e nel Nordest per la contrapposizione di Trenitalia.

Si tratta di scelte nazionalistiche dei Governi europei che ogni anno aprono crisi di bilancio dell'UE. Non dimentichiamo inoltre che ben due importanti Paesi membri come Francia e Olanda pochi anni fa hanno detto "no" con referendum alla nuova Costituzione europea e le dure critiche all'UE di essere un'Europa di banchieri senza anima né cuore basata sugli aridi parametri di Maastricht che ci impediscono lo sviluppo economico. Chi può scordare le polemiche contro la moneta unica, l'Euro, che ha fatto aumentare i prezzi, contro una burocrazia complessa e costosa, contro leggi incomprensibili che regolano, sbagliando, i più piccoli dettagli della nostra vita? Oppure le recenti problematiche relative all'immigrazione?

In queste critiche la cosa che colpisce di più è che il colpevole sarebbe l'Unione europea, ci si dimentica invece che i veri responsabili sono gli Stati, che con i loro nazionalismi e protezionismi cercano di togliere poteri e competenze all'Unione europea. Ecco perché riteniamo che la soluzione sia una più forte integrazione europea che passi attraverso un'integrazione tra Regioni europee.

Con questo nuovo Quaderno vogliamo capire se l'Unione europea stia effettivamente portando il continente europeo verso quella sussidiarietà e quella *governance* che dovrebbe dare ruoli sempre più importanti ai livelli locali e regionali. Lo studio dedica particolare attenzione all'evoluzione di alcune importanti regioni italiane ed europee, partendo dal Veneto, grande Regione europea dove più forti sono gli aneliti verso la sussidiarietà e il federalismo, tenendo sempre in considerazione il fattore della "competitività", ovvero come le Pubbliche Amministrazioni possano o meno favorirla per mantenere alto il benessere e lo sviluppo economico del territorio.

Partiamo da una tesi ben precisa: al nostro Veneto conviene continuare ad essere europeista, ma anche diventarlo sempre di più. Vediamo perché.

Fin dalla sua nascita nel 1957 la Comunità Economica Europea (CEE) ha sempre alternato periodi di crescita e di sviluppo nel processo di integrazione comunitario fra gli Stati membri (integrazione che resta uno degli obiettivi

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

fondamentali) a periodi di crisi e di rallentamento di questo processo. Ciò che conta è comunque il risultato che, in sintesi, è la creazione, in forma pacifica, di un Grande Mercato Unico fra Stati sovrani appena usciti da una Guerra mondiale disastrosa con più di 60 milioni di morti. Oggi siamo parte di una Comunità in cui valgono uguali condizioni di concorrenza, in cui esiste una moneta unica, in cui vale il divieto assoluto di ogni discriminazione fra nazionalità e la certezza del diritto. A ciò possiamo aggiungere, dal Trattato di Maastricht in poi (1992), la creazione dell'embrione della collaborazione fra i settori Difesa, Giustizia e Affari Esteri.

In tutta Europa, grazie alla CEE, è innegabilmente aumentato il tasso di democrazia, sia per quei Paesi che uscivano da sistemi non democratici come Portogallo, Spagna, Grecia e i Paesi dell'Allargamento, sia per quelli che già erano governati da sistemi democratici e che, attraverso l'appartenenza al Sistema comunitario, hanno visto migliorare le regole interne di libera concorrenza.

Stiamo parlando di risultati eccezionali per il breve tempo e per le modalità pacifiche grazie alle quali sono stati raggiunti, risultati mai ottenuti prima nella storia fra Paesi così diversi; non è esagerato parlare, accompagnati dall'Inno alla gioia, l'Inno dell'Europa, di una comune Patria europea di cui oggi noi tutti facciamo parte.

Ma torniamo alle numerose critiche all'Europa. Sono vere o sono solo luoghi comuni? Vediamo come obiettare alle più note.

Consideriamo le leggi europee: sono davvero troppo complesse? Se si confronta la più complicata legge europea con una legge finanziaria italiana cambieremo sicuramente opinione.

Il costo della burocrazia europea: fatto circa 141 miliardi di Euro l'anno il bilancio dell'Europa a 27 Stati, le c.d. spese di funzionamento delle Istituzioni comunitarie (stipendi, affitti, bollette, traduttori, interpreti, etc.) arrivano a meno del 5% circa del totale, quando Pubbliche Amministrazioni nazionali arrivano facilmente ad almeno dieci volte tanto!

Pensiamo alle critiche all'Europa perché arida, senza cuore e fatta di banchieri, che dettano parametri stringenti e impongono regole di bilancio sicuramente rigide (deficit annuale, debito pubblico complessivo, inflazione, etc.) e impediscono ai Governi nazionali di risolvere i problemi indebitando le generazioni future. È forse criticabile la salvaguardia del futuro nostro e dei nostri figli?

Tenuto conto di quanto fin qui detto, possiamo sintetizzare i due principali vantaggi per il Veneto (e altre Regioni europee) di essere in Europa:

- a) **quello delle leggi europee di attuazione del Mercato Unico, della libera concorrenza e della non discriminazione;**
- b) **quello di una *governance* europea basata sul rafforzamento della sussidiarietà, del ruolo delle Regioni e, infine, sul federalismo.**

Le leggi europee di attuazione del Mercato Unico, della libera concorrenza e della non discriminazione: è questo il primo vantaggio. Guardiamo ad esempio al Veneto: esso è una Regione fortemente esportatrice, quasi il 32% di ciò che produce viene esportato in altri Paesi e il 60% di ciò che esporta va negli Stati comunitari. Questo è possibile grazie al fatto che oggi, con il

Mercato Unico, non ci sono ostacoli o dogane per le merci, in molti Paesi dell'Unione possiamo viaggiare senza nemmeno presentare documenti alle frontiere, c'è libera circolazione di capitali e sempre più di servizi e professioni.

Possiamo inoltre andare ad investire in altri Paesi o accogliere gli investimenti di altri imprenditori europei sapendo che all'interno dell'Unione le regole sono comuni, c'è certezza del diritto e, soprattutto, non possono essere tollerate dal diritto comunitario le discriminazioni.

Il diritto comunitario tutela la libera concorrenza; pertanto non sono permessi i monopoli (es. la recente liberalizzazione del settore telefonico), i c.d. abusi di posizione dominante (cioè di un'impresa che impedisce lo sviluppo di imprese concorrenti normalmente più piccole), le concentrazioni (che escludono dal mercato chi non vi fa parte), gli aiuti di Stato (cioè quelle risorse pubbliche concesse sotto forma di contributi, esenzioni fiscali, riduzioni di oneri e/o costi a favore di alcune imprese che turbano la concorrenza e il libero scambio fra Stati membri: esempi recenti sono i limiti imposti agli aiuti a favore di Fiat, Alitalia e alle società calcistiche).

Il caso degli aiuti di Stato è forse quello più emblematico su quanto la garanzia della libera concorrenza possa favorire lo sviluppo di una Regione come il Veneto, ove il 93% del tessuto produttivo regionale è composto da imprese con meno di 10 addetti; il divieto infatti di favorire tramite sostegni pubblici le imprese (e normalmente sono quelle più grandi ad avere accesso privilegiato ai sostegni pubblici) non solo riduce l'imposizione fiscale a carico di ogni cittadino e tutela il consumatore, ma impedisce che grandi imprese possano, attraverso risorse pubbliche di tutti i cittadini, fare concorrenza sleale ad imprese più piccole.

Sempre con riferimento alle micro, piccole e medie imprese dobbiamo rilevare come proprio le regole comunitarie abbiano contribuito a definirne un'efficace tutela, il contributo che esse danno allo sviluppo economico europeo e un sistema di leggi e finanziamenti atti a favorirne la crescita.

Il secondo vantaggio è quello di **una Pubblica Amministrazione europea che punti all'efficacia e all'efficienza**; essa è una componente essenziale per garantire competitività e sviluppo economico. In questo senso vanno anzitutto i parametri di Maastricht, ma anche la forte spinta alla semplificazione propugnata dall'UE, ad esempio grazie allo SBA (*Small Business Act*). A ciò si aggiunga appunto il ribadito impegno alla sussidiarietà sancito dal Trattato di Lisbona che oggi riconosce, nella sua concreta attuazione, finalmente anche le Regioni e le Autorità locali, e il ruolo sempre più forte delle Autorità locali nella *governance* europea.

La *governance* europea si fonda sul principio di sussidiarietà e assicura che le decisioni siano elaborate con il concorso delle comunità locali e dei loro cittadini. La *governance*, in contrapposizione con paradigmi di governo caratterizzati da dirigismo centralista tipici della Pubblica Amministrazione tradizionale (*government*), si caratterizza per un maggiore coinvolgimento dei destinatari dell'azione pubblica e per una metodologia più orientata al risultato che all'adempimento burocratico.

Diversi sono i riferimenti normativi dell'Unione europea che sostengono l'idea di *governance* inclusiva, fino al livello regionale e locale. In primo luogo vi è l'obbligo di rispettare l'identità nazionale degli Stati membri, "compreso il sistema delle autonomie locali e regionali" (art. 4, paragrafo 2, Trattato dell'Unione europea, TUE). In secondo luogo, il principio di sussidiarietà impone di verificare, prima che l'Unione eserciti una competenza concorrente, se i medesimi obiettivi

possano essere raggiunti a livello di Stato membro, o addirittura “a livello regionale e locale” (art. 5, paragrafo 3 TUE). Inoltre **l’istituzione del Comitato delle Regioni**, con il Trattato di Maastricht nel 1991, **ha portato ad un progressivo aumento del riconoscimento del ruolo delle Regioni e delle autorità locali.**

Con Raccomandazione della Commissione europea del 12 luglio 2004, riguardante il recepimento nel diritto nazionale delle direttive che incidono sul mercato interno, **viene chiesto agli Stati membri di assegnare un ruolo attivo alle Regioni.** Nell’allegato alla Raccomandazione vengono elencate le buone prassi di Stati membri che facilitano il recepimento delle direttive comunitarie; vengono citate buone pratiche di Stati in cui viene istituita e aggiornata una banca dati nazionale sul recepimento delle normative comunitarie accessibile a tutti i ministeri ed enti federali, regionali e locali coinvolti nel recepimento. Inoltre nel corso dei negoziati su una direttiva, i rappresentanti degli enti federali, regionali e locali che dovranno recepirla sono tenuti informati.

Ne consegue **un ruolo attivo e propositivo che devono assumere le Regioni italiane, interessate ad attuare concretamente il processo di decentramento e di trasformazione in senso federale del nostro ordinamento.** A tale scopo è essenziale che le Regioni e gli altri attori del territorio partecipino attivamente sia alla fase ascendente che discendente di formazione del diritto comunitario e la necessità che vengano utilizzati al meglio gli uffici di rappresentanza regionali a Bruxelles; è necessario inoltre rafforzare il dialogo con tutte le altre Istituzioni europee (Parlamento europeo, Comitato delle Regioni, Comitato Economico e Sociale, rappresentanze camerali e di altri Enti, rappresentanze di altre Regioni europee, Itarap, etc.).

La Regione del Veneto dovrebbe portarsi in prima linea – anche fungendo da “guida” per le altre Regioni virtuose – per acquisire maggiori ambiti di autonomia legislativa, amministrativa e fiscale.

È necessario quindi abbandonare la logica dell’uniformità che per decenni ha guidato l’attuazione del regionalismo in Italia: trattare in modo uguale le diverse realtà del Paese può portare solo ad un livellamento verso il basso, bloccando le potenzialità di sviluppo delle Regioni che invece potrebbero fungere da traino per l’economia italiana.

Per altro verso, sul fronte dei costi, dall’analisi dell’indice di funzionamento standardizzato, che esprime il costo della macchina amministrativa a parità di spesa decentrata, si nota chiaramente che **Stati federali, quali Germania e Spagna, hanno costi di funzionamento minori di quelli registrati dai Paesi unitari, mentre l’Italia occupa un posto più arretrato nella graduatoria dell’efficienza europea.**

Si può ragionevolmente affermare che il federalismo e la sussidiarietà sono in grado di stimolare una maggiore efficienza amministrativa da parte delle strutture pubbliche, in ragione di un migliore rapporto tra i costi sostenuti e le competenze assegnate e, quindi, un aumento della competitività di tutto il sistema economico.

Per attuare in forma efficace una riforma in senso federale è necessario quindi, anche attraverso il dibattito ed il confronto con le comunità locali e con le categorie economiche e sociali, perseguire un disegno riformatore che contemperasse entrambe le esigenze, a volte contrapposte: l’attuazione del principio di sussidiarietà e lo spostamento delle competenze dal Governo centrale al territorio

con la necessità di realizzare modelli organizzativi che consentano una semplificazione delle procedure amministrative ed un'elevata efficienza decisionale della Pubblica Amministrazione.

L'insieme dei fattori su enunciati non può non associare la forte crescita della nostra regione, fin dagli anni sessanta, al processo di integrazione europeo iniziato nel 1957 con la firma dei Trattati di Roma e con la nascita dell'allora Comunità Economica Europea.

Certo, molto resta ancora da fare, ma a tutti noi spetta riconoscere quanto questa Europa sia riuscita a conquistare fino ad oggi; questa oggettiva valutazione ci può permettere di non chiuderci rispetto ad un Progetto rivoluzionario quale quello dell'Europa unita e di definire strategie e programmi per attuare quanto manca.

Sappiamo infatti che il Trattato di Lisbona da poco entrato in vigore è ancora troppo legato ad un concetto di Europa di Stati e non di Regioni, concetto che è in antitesi con il principio di sussidiarietà e con una vera integrazione europea e che lascia spazio ad improduttivi e pericolosi nazionalismi. Sappiamo anche che permangono ancora difficoltà nell'applicazione del diritto comunitario e che, anche a causa delle diversità linguistiche, manca ancora un sentimento popolare di appartenenza europea. Sappiamo che un'Europa formata da troppi Stati rischia di rimanere ingessata e che forse più opportuno sarebbe ipotizzare le c.d. collaborazioni/integrazioni rafforzate (accordi sull'esempio di Schengen fra alcuni Stati membri per rafforzare l'integrazione in alcuni specifici settori). Sappiamo infine che è sempre più necessaria una politica europea e non una somma di politiche nazionali e che le Istituzioni europee dovrebbero rafforzare le reti informative che hanno fino ad oggi creato sul territorio (es. gli Eurosportelli, gli Info Point Europe, etc.) e le iniziative di informazione verso il grande pubblico per avvicinarsi ai cittadini; e tanto altro ancora!

La sfida, dunque, verso la sussidiarietà e il federalismo vede nell'Europa comunitaria un grande alleato per quelle Regioni europee che più hanno a cuore un Sistema democratico e competitivo; in questa direzione vuole andare una Regione importante come il Veneto, che offre, con questo Quaderno, alle Istituzioni, alle imprese e ai cittadini un ulteriore approfondimento su questi temi cruciali.

1. Il Trattato di Lisbona e il controllo del principio di sussidiarietà*

1.1 Il Trattato di Lisbona e la nuova *governance*

Il Trattato di Lisbona ha modificato in profondità il quadro istituzionale dell'Unione europea e ha rappresentato una svolta importante per tutti coloro che credono nel regionalismo istituzionale. Anche se le novità apportate dal Trattato possono non essere considerate così incisive, nel nuovo testo ci sono spunti normativi che lasciano intendere chiaramente che la strada intrapresa dalle Istituzioni Europee è quella di creare una *governance* multilivello, basata sul coinvolgimento degli enti regionali e locali. Infatti **con il Trattato di Lisbona viene consolidato e rafforzato il ruolo che le Regioni e gli Enti locali ricoprono nel processo di elaborazione delle politiche dell'Unione europea, ulteriore passo verso quell'idea, ormai molto diffusa, di voler creare un'Europa delle Regioni**¹. La coesione territoriale e l'armonizzazione dello sviluppo economico e sociale sono tra gli obiettivi più importanti dell'UE, anche in relazione al raggiungimento dei traguardi previsti dalla strategia *Europa 2020* (occupazione, ricerca e innovazione, cambiamento climatico ed energia, istruzione e lotta contro la povertà).

Una delle novità più importanti introdotte dal Trattato riguarda **i poteri legislativi del Parlamento europeo**, che vengono aumentati, ponendolo quasi sullo stesso piano del Consiglio dei Ministri. Infatti i campi di intervento del Parlamento europeo nella procedura di codecisione (procedura nella quale Consiglio e Parlamento godono degli stessi strumenti e della stessa influenza) sono stati notevolmente ampliati. Inoltre il Parlamento europeo è stato investito di un ruolo più decisivo anche per quanto riguarda la definizione del bilancio comunitario, diventando responsabile dell'intero bilancio dell'UE.

Il Trattato di Lisbona, entrato in vigore il 1° dicembre 2009, per creare e sostenere la collaborazione tra tutti i livelli di *governance* in Europa, ha rafforzato e definito in maniera più esaustiva il cosiddetto principio di sussidiarietà, in base al quale l'Unione europea interviene solamente se gli obiettivi prefissati non possono essere raggiunti in modo efficace dagli Stati membri, né a livello centrale, né a livello regionale.

Nel quadro del principio di sussidiarietà il Trattato riconosce per la prima volta l'importanza dell'autonomia regionale e locale, e viene attribuita alla dimensione territoriale un ruolo decisivo per la creazione di un'Europa più forte e decentrata².

* La redazione di questo capitolo è stata curata dall'Ufficio Unioncamere del Veneto delegazione di Bruxelles.

¹ Consiglio Regionale del Piemonte, *Il principio di sussidiarietà nell'evoluzione giuridica europea*, Eurofocus n.14, Maggio 2010, in www.consiglioregionale.piemonte.it

² Per approfondimenti si veda: www.sussidiarietà.net

Tale esplicito riferimento si palesa all'art. 2, comma 3 del Trattato, il quale recita: *“Essa promuove la coesione economica, sociale e territoriale, e la solidarietà tra gli Stati membri”*. Per la prima volta quindi viene riconosciuto come obiettivo non solo quello di voler incoraggiare la coesione economica e sociale, per altro già prevista dagli altri Trattati, ma anche la coesione territoriale. L'unicità dei territori che compongono gli Stati membri è considerata non soltanto una caratteristica da tutelare, in quanto rappresentativa dell'identità nazionale di ciascuno Stato, ma anche in quanto rappresentativa delle autonomie locali e regionali. Infatti l'art. 3 bis, comma 2 recita: *“L'Unione rispetta l'uguaglianza degli Stati membri davanti ai trattati e la loro identità nazionale insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, compreso il sistema delle autonomie locali e regionali.”*

Ulteriori riferimenti all'importanza di dare spazio ai governi locali, si trovano all'art. 3 ter (che sostituisce l'art. 5 abrogato), il quale afferma che: *“In virtù del principio di sussidiarietà, nei settori che non sono di sua competenza esclusiva l'Unione interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione.”* La nuova definizione del principio di sussidiarietà impone che l'Unione prima di intervenire debba verificare non solo che gli obiettivi non possano essere raggiunti a livello centrale, ma anche a livello regionale e locale.

Il nuovo Trattato dell'UE inoltre ha il merito di porre in primo piano le Assemblee regionali dotate di poteri legislativi riconoscendo prerogative che le rendono attori attivi del processo decisionale comunitario³. Le assemblee saranno infatti coinvolte nel nuovo processo di controllo della sussidiarietà previsto per i parlamenti nazionali, come viene esplicitamente previsto dall'art. 6 dal Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, che recita: *“Ciascuno dei parlamenti nazionali o ciascuna camera di uno di questi parlamenti può, entro un termine di otto settimane a decorrere dalla data di trasmissione di un progetto di atto legislativo nelle lingue ufficiali dell'Unione, inviare ai presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione un parere motivato che espone le ragioni per le quali ritiene che il progetto in causa non sia conforme al principio di sussidiarietà. Spetta a ciascun parlamento nazionale o a ciascuna camera dei parlamenti nazionali consultare all'occorrenza i parlamenti regionali con poteri legislativi”*.

Ai parlamenti nazionali viene quindi conferito un ruolo decisivo per quanto riguarda il controllo del rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità. Il protocollo sul ruolo dei parlamenti nazionali stabilisce a tale riguardo che al termine dell'esame delle proposte legislative della Commissione europea, i Parlamenti possano formulare un parere motivato in merito alla conformità di una proposta al principio di sussidiarietà (il cosiddetto *early warning*). Il tempo a loro disposizione per agire sarà di otto settimane, invece delle attuali sei. Nel già citato protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità viene definita anche una procedura di controllo in base alla quale la Commissione è tenuta a riesaminare la proposta se i pareri motivati rappresentano un terzo dei voti attribuiti ai Parlamenti nazionali. A ciascun Parlamento sono attribuiti due voti, e in caso di Parlamenti bicamerali, a ciascuna camera un voto. Inoltre, se un progetto normativo è sottoposto alla procedura legislativa ordinaria, ovvero è soggetto all'esame congiunto del Consiglio e del Parlamento europeo, se la maggioranza semplice dei Parlamenti ritiene la proposta non idonea, la Commissione dovrà riesaminarla. Se al termine dell'esame decide di mantenerla,

³ Ufficio Rapporti con le Istituzioni Europee del Senato della Repubblica (2009), *Il ruolo dei parlamenti nazionali nel trattato di Lisbona*, 1 dicembre 2009, in www.senato.it

dovrà inviare un parere motivato al Parlamento europeo e al Consiglio, che potranno definitivamente bloccare la proposta se la riterranno non conforme al principio di sussidiarietà.

Dall'analisi della nuova normativa introdotta nel Trattato di Lisbona si può ritenere esserci da parte dell'Unione europea la volontà di promuovere un modello di *governance* multilivello che consiste sulla condivisione delle responsabilità tra tutti i livelli di governo, dando quindi un peso consistente anche alle volontà territoriali.

Il principio di sussidiarietà, dunque, è il fondamento su cui si basa la suddivisione di attribuzioni e la divisione del potere.

Per quanto riguarda l'ordinamento italiano questo tipo di politica è perfettamente coerente con la volontà di molti di dare finalmente piena attuazione a quel decentramento, cominciato nel 2001 con la riforma del Titolo V della Costituzione, necessario per garantire una maggiore autonomia agli enti locali.

Il principio di sussidiarietà in Italia trova fondamento nella Costituzione e, in particolare, all'art. 118, nel quale viene fatta menzione non soltanto della cosiddetta sussidiarietà verticale, ma anche di quella orizzontale, secondo la quale *“Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà.”*

Oltre al principio di sussidiarietà⁴, nel quale è intrinseco il proposito di decentrare il potere al livello di governo più vicino al cittadino, in Italia è inoltre riconosciuta agli enti locali l'autonomia finanziaria. Ciò trova fondamento sia nel T.U. (d.lgs. n. 267/2000) che nella Costituzione. Infatti l'art. 149 T.U. comma 2 recita: *“Ai Comuni e alle Province la legge riconosce, nell'ambito della finanza pubblica, autonomia finanziaria fondata su certezza di risorse proprie e trasferite”*; proseguendo al comma 3: *“La legge assicura altresì, agli enti locali, potestà impositiva autonoma nel campo delle imposte, delle tasse e delle tariffe.”*. L'autonomia finanziaria è poi riconosciuta dal nuovo testo dell'art. 119 della Costituzione; l'individuazione dell'autonomia finanziaria si determina sia sul versante dell'entrata che delle spese e gli enti locali e le Regioni sono chiamati a produrre integralmente le risorse per svolgere la propria attività; al secondo comma l'articolo dispone che *“Comuni, Province, Città Metropolitane e Regioni hanno risorse autonome”*.

Il cambio di prospettiva disegnato dalla norma costituzionale appare evidente se si considera che i trasferimenti non dovrebbero essere più configurati quali risorse in dotazione per gli enti locali, ma come somme a disposizione dello Stato per intervenire con intenti perequativi verso i territori con minore capacità fiscale o con intenti speciali al fine di promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale.

Il legislatore aveva quindi prefigurato un cambiamento rivolto al federalismo fiscale, e da ciò scaturisce la necessità di procedere ad un riordino del sistema dei trasferimenti erariali. Infatti affinché il processo verso il federalismo si possa compiere si rende necessario correggere il sistema dei trasferimenti, per dare ancora più autonomia agli Enti Locali ma senza creare fratture tra i diversi livelli di governo.

⁴ Per approfondimenti si veda: <http://www.centroeuropearicerche.it/osservatorio-federalismo-fiscale.asp>

1.2 Il Comitato delle Regioni

Il Trattato fortifica anche il ruolo del Comitato delle Regioni⁵, organo molto importante, che ha come funzione principale quella di fare da raccordo tra l'Unione europea e la dimensione locale degli Stati membri, di rappresentare le Regioni e le collettività europee. In particolare il Trattato amplia i poteri del Comitato delle Regioni in termini sia di legittimazione a ricorrere davanti alla Corte di giustizia in presenza di atti ritenuti lesivi delle sue prerogative, sia di attivazione di meccanismi di controllo per il rispetto del principio di sussidiarietà; inoltre è ora coinvolto in tutto il processo legislativo poiché la consultazione è obbligatoria non solo per la Commissione, ma anche per il Parlamento europeo. La funzione consultiva del Comitato delle Regioni è stata allargata a nuovi e importanti settori di intervento comunitario, quello riguardante le materie energetiche e quello riguardante i cambiamenti climatici. Inoltre la durata del mandato dei membri del Comitato è stata allineata con quella degli altri principali organi europei; ed è dunque estesa da quattro a cinque anni, mentre il Presidente e l'Ufficio di Presidenza sono eletti per un periodo di due anni e mezzo.

L'attribuzione di queste nuove prerogative, da tempo sollecitata dal Comitato delle Regioni, contribuiscono a rafforzare il suo ruolo consultivo e a renderlo un effettivo garante della tutela delle diverse territorialità che compongono gli Stati europei.

Rispetto a quanto stabilito dalla normativa europea e dalla normativa italiana, **appare evidente il ruolo centrale che devono assumere le Regioni italiane, in modo che si possano concretizzare, a livello nazionale il processo di decentramento amministrativo e fiscale, e a livello europeo il coinvolgimento necessario per la creazione di una governance multilivello.** In particolare la Regione Veneto, che più di altre Regioni italiane, ha sofferto (e soffre tutt'ora) dei meccanismi sperequativi su cui è stato basato per tanti anni il sistema dei trasferimenti erariali italiano (che in base al sistema della spesa storica, premiava paradossalmente le Pubbliche Amministrazioni meno virtuose) dovrebbe riuscire a cogliere le opportunità che vengono fornite dall'UE, per acquisire maggiori risorse e maggiore autonomia.

1.3 Il recepimento della normativa europea in Italia⁶

La riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, introdotta con la legge costituzionale n.3 del 18 ottobre 2001 che ha ridefinito in senso federale i rapporti tra Stato, Regioni ed enti locali anche in materia tributaria e, più in generale, nel settore della finanza pubblica, ha modificato l'articolo 117 della Costituzione, rendendo lo Stato e le Regioni contitolari della potestà legislativa. Tale ruolo è stato meglio precisato dagli articoli 5 e 6 della legge 131/2003, che danno attuazione ai commi 5 e 9 dell'articolo 117 della Costituzione, prevedendo, tra l'altro, la partecipazione delle Regioni, nell'ambito delle delegazioni del

⁵ Per approfondimenti si veda: http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/cor/index_it.htm

⁶ Paterniti Francesco, *Le prospettive europee delle Regioni nella "fase ascendente" di formazione del diritto comunitario*. Tesi di dottorato, Università degli Studi di Napoli Federico II (2006), in www.fedoa.unina.it/997/1/Paterniti.pdf

Governo, alle attività dei gruppi di lavoro e dei comitati del Consiglio e della Commissione europea, e la possibilità che, nel caso in cui si discuta di materie di competenza regionale, l'Italia sia rappresentata a livello comunitario da un rappresentante regionale. Viene anche inserita una previsione secondo la quale, nelle materie di propria competenza, le Regioni e le Province autonome possono chiedere che il Governo proponga ricorso davanti alla Corte di giustizia al fine di denunciare la contrarietà di un atto normativo comunitario alle disposizioni dei trattati. Infine viene disciplinata l'attività internazionale delle Regioni attraverso la stipula di accordi con altri stati, o intese con enti territoriali di un altro stato, nelle materie di propria competenza⁷.

Il recepimento della normativa europea nell'ordinamento italiano avviene tramite la legge n. 11 del 2005 intitolata "*Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari*". In concreto, essa serve ad assicurare che l'ordinamento e le norme interne siano costantemente aggiornate per rispondere agli obblighi imposti dall'Unione europea. Tale aggiornamento viene operato attraverso delle modifiche a norme nazionali in contrasto con quelle comunitarie, attraverso disposizioni che diano attuazione diretta alla normativa comunitaria, che garantiscano la partecipazione delle Regioni nelle materie di loro competenza ed un eventuale intervento legislativo dello Stato in caso di inadempienza di queste ultime.

La legge 11/2005 attribuisce per l'appunto alle Regioni la facoltà di dare diretta attuazione alle direttive comunitarie nelle materie di loro competenza. Lo Stato ha comunque facoltà di sostituirsi alle Regioni nel caso esse non adempiano a questi obblighi. L'attuazione della normativa comunitaria è uno degli obblighi che derivano dall'appartenenza all'Unione europea. Tuttavia, l'articolo 1 della suddetta legge ricorda come tali obblighi debbano essere adempiuti "*sulla base dei principi di sussidiarietà, di proporzionalità, di efficienza, di trasparenza e di partecipazione democratica*".

In caso di mancata trasposizione delle direttive, il principio fondamentale è quello della responsabilità esclusiva dello Stato di fronte all'Unione europea. La Corte di Giustizia ha infatti più volte ribadito come l'unico soggetto legittimato a rispondere nell'ambito di un procedimento di infrazione sia lo Stato, anche nel caso in cui la violazione sia imputabile ad un ente diverso come un'autorità pubblica o territoriale. Tuttavia, l'articolo 16 bis della legge n.11 del 2005 prevede un meccanismo di rivalsa, concepito per indurre la regione ad eseguire gli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione. Lo Stato può dunque rivalersi degli obblighi finanziari derivanti dalle sentenze di condanna emesse dalla Corte di Giustizia sui soggetti responsabili delle violazioni⁸.

Il coinvolgimento delle Regioni, infatti, non avviene soltanto durante la fase discendente del diritto comunitario (cioè l'esecuzione degli atti comunitari nell'ordinamento interno) ma anche nell'ambito della fase ascendente (partecipazione delle Regioni alla formazione del diritto dell'UE).

Dopo aver brevemente descritto il sistema italiano, un confronto con i casi di Germania e Spagna risulta importante al fine di individuare analogie e differenze, specie in merito al ruolo che le Regioni giocano nella definizione e nell'applicazione della normativa europea.

⁷ Per approfondimenti si veda: http://ec.europa.eu/italia/ue_italia/legislazione_ue/index_it.htm

⁸ Per approfondimenti si veda: www.senato.it

1.4 Un confronto con il caso tedesco e spagnolo

Il recepimento della normativa europea in Germania

All'interno dello Stato tedesco esistono 3 livelli politici: il Bund (la Federazione), i Länder (gli Stati federali) e i Comuni. L'articolazione territoriale in Länder, e quindi il principio stesso del federalismo, è in Germania ben più vecchio della Repubblica Federale del 1949; il federalismo si sviluppa, infatti, nel XIX sec. sotto forma di una confederazione di principati tedeschi sovrani e di città libere. È nel 1919, però, che, grazie alla Repubblica di Weimar, compare sulla scena uno stato federale a legittimazione democratica⁹.

Quello tedesco è l'unico ordinamento a struttura federale che fa parte del sistema comunitario fin dalla nascita della Comunità europea. Proprio per questo la Germania ha sperimentato, prima di altri Stati membri, i problemi peculiari che l'integrazione europea ha comportato e ancora implica per un'organizzazione complessa come quella tedesca, basata su una pluralità di centri e livelli di governo.

La Germania ha rappresentato e rappresenta tutt'ora un vero e proprio modello per gli altri Stati membri, giacché mostra il modo in cui uno stato federale è riuscito a conformare la propria forma di governo alle questioni europee. Questo è tanto più importante se si vuole procedere verso un'Europa delle Regioni, dove la logica degli attori statali come centrali al processo decisionale sta lasciando il posto al riconoscimento dell'importanza di una pluralità di attori esistenti anche a livello locale e regionale nel contesto di quella nuova forma di *governance* che viene definita multilivello. Per quanto riguarda il recepimento delle norme comunitarie, il giudice costituzionale tedesco ha disegnato l'intero sistema di rapporti tra gli organi costituzionali in relazione ai trattati europei, secondo una logica di protezione della sovranità interna, intesa non solo come salvaguardia della supremazia del parlamento nazionale, ma anche come salvaguardia dei diritti dei Länder, e del controllo di costituzionalità sul processo di integrazione europea. In un ordinamento federale come quello tedesco, l'irruzione del diritto comunitario avrebbe potuto creare non pochi scompensi nei rapporti tra il governo centrale e i Länder. Questo perché ci si trovava da una parte di fronte ad un governo federale che lasciava grande autonomia ai Länder, e dall'altra parte un ordinamento giuridico come quello comunitario, che spingeva per un'integrazione sempre più forte. Di qui l'abilità del sistema tedesco a conciliare questi due livelli¹⁰.

La Germania, dopo la riunificazione del 1990, è costituita da 16 Länder. Questi non sono in nessun modo assimilabili alle "collettività locali" (caratterizzate da autonomia amministrativa, attribuzione delle competenze da parte dello Stato e costruite da organi eletti a suffragio universale diretto). Infatti i Länder condividono la sovranità con lo Stato federale, rivestendo la stessa posizione dello Stato nelle materie che la Costituzione non riserva espressamente alla competenza della Federazione (Bund).

⁹ Elena Ciani e Arianna Taroni (2003), *Quale ruolo può giocare l'Emilia Romagna nella ridefinizione istituzionale dell'UE?*, Pubblicazioni Punto Europa, Forlì, in www.puntoeuropa.it

¹⁰ Sergio Falcone (2009), *Il Federalismo in Germania. Un sistema esecutivo, unitario, cooperativo*, Storicamente Studi e Ricerche, n.5, in <http://www.storicamente.org>

Anche se diversi in riferimento a superficie, popolazione e potere economico, tutti i 16 Länder hanno il diritto di partecipare al processo decisionale federale attraverso l'intermediazione del Bundesrat (Senato), organo composto dai delegati dei Länder, e attraverso il quale essi partecipano al potere legislativo e all'amministrazione dello Stato Federale, occupandosi anche delle questioni relative all'Unione europea. L'art. 30 della costituzione tedesca recita infatti: *“L'esercizio delle competenze statali e l'adempimento dei compiti statali spettano ai Länder, salvo che la presente Legge fondamentale non disponga altrimenti o non consenta una diversa regolazione”*. I Länder quindi hanno un proprio “carattere statale” e non rappresentano meramente delle province o delle strutture statali subordinate¹¹.

In seguito alla ratifica del Trattato di Maastricht la Germania ha emendato la propria costituzione, modificando l'articolo 23 e consacrando ai rapporti tra Unione europea e Länder. Tramite questo articolo tali entità hanno visto accrescere la loro posizione sulla scena politica europea.

La partecipazione dei Länder alla politica europea della Germania prevede un loro coinvolgimento su tre livelli. Nel caso in cui vengano discusse delle questioni per le quali il Bundesrat gode normalmente in Germania del diritto di partecipazione, i Länder prendono parte ai dibattiti volti a stabilire la posizione che la Germania deve assumere in sede europea. **Qualora siano messi in gioco degli interessi fondamentali dei Länder, il Bundesrat può nominare dei loro rappresentanti, che, oltre al Ministro federale competente, parteciperanno alle negoziazioni presso il Consiglio dell'Unione. Infine, qualora vengano discussi dei progetti europei che vanno a toccare aree di competenza esclusiva dei Länder, la Germania viene rappresentata in sede di Consiglio solo da un rappresentante dei Länder, che è delegato a negoziare a nome dello Stato Federale tedesco.**

Quest'ultimo aspetto è molto importante e differisce profondamente dal sistema italiano, dove le Regioni possono partecipare insieme allo Stato alla definizione delle politiche comunitarie, non potendosi però mai sostituire completamente ad esso. Inoltre, il governo federale tedesco deve comunque tenere in considerazione le osservazioni del Bundesrat quando formula la posizione ufficiale della Germania in sede di Consiglio dell'Unione, anche se si tratta di questioni per le quali la Federazione detiene il potere legislativo e che non implica quindi una potestà in questo senso da parte dei Länder.

Infine, il Bundesrat gode di un diritto di codecisione quando si discutono delle modifiche ai principi fondamentali dell'Unione europea. Ne consegue che le modifiche ai trattati istitutivi, così come agli accordi riguardanti l'ingresso di nuovi Stati membri richiedono l'approvazione del Bundesrat. Lo Stato Federale non può dunque effettuare un trasferimento di sovranità all'UE senza l'approvazione del Bundesrat. **Rispetto a quello italiano, il sistema tedesco appare molto più semplice, prevedendo un vero e proprio coinvolgimento degli enti locali, che non solo contribuiscono alla formazione della posizione ufficiale della Germania in sede europea, ma vanno a sostituirsi ai rappresentanti statali in sede di negoziazione qualora una materia sia di loro competenza esclusiva.**

Ma come funziona in concreto il sistema di recepimento degli atti comunitari da parte dell'ordinamento tedesco?

¹¹ Si veda a tal proposito Edoardo Panizza (2010), “Brevi considerazioni su federalismo e devoluzione: lo stato dell'arte”, “Germania. Collettività locali e Federalismo” e “Il federalismo svizzero” in *Federalismo: una Realtà*.

Come già ricordato, in termini pratici, i Länder hanno voce in capitolo sulle questioni europee attraverso il Bundesrat. Tale organo ha un ruolo centrale, in quanto il governo federale ha l'obbligo di informarlo preventivamente sui progetti a livello di UE che sono rilevanti per i Länder. Per la trattazione di tali questioni, il Bundesrat può convocare una speciale commissione, ovvero la Commissione sulle questioni legate all'Unione europea (**Ausschuss für Fragen der Europäischen Union**), alla quale ogni Länd partecipa con un proprio delegato. Tale commissione è competente a pronunciarsi riguardo tutti i documenti emanati dal Consiglio e dalla Commissione dell'UE che vanno a toccare aree di interesse dei Länder. Per documenti si intendono sia regolamenti e direttive, che comunicazioni e Libri verdi e Libri bianchi, elaborati a monte di un'iniziativa legislativa al fine di determinare la necessità e la portata dei dispositivi da creare. In questo modo il principio di sussidiarietà viene pienamente rispettato. Le politiche comunitarie vengono dunque applicate dal livello di potere competente su scala nazionale. Ne consegue che la trasposizione legislativa delle direttive comunitarie dipende quasi esclusivamente dalla Federazione, mentre i Länder e gli enti locali sono in linea di principio responsabili della loro esecuzione amministrativa¹².

Il recepimento della normativa europea in Spagna

Per quanto riguarda invece la Spagna, tale Paese è divenuto una democrazia soltanto in tempi recenti: la sua costituzione data infatti 1978. Il regime franchista si caratterizzava per una struttura di potere estremamente centralizzata. La democratizzazione del Paese è passata quindi anche attraverso un processo di modifica della struttura territoriale e un riconoscimento delle rivendicazioni autonomiste. Nell'articolo 2 della Costituzione vengono riconosciuti e garantiti il diritto all'autonomia delle nazionalità e delle Regioni che la compongono, mentre il Titolo VIII crea le cosiddette Comunidad Autónomas, che, al momento dell'approvazione del proprio Statuto di autonomia possono determinare le proprie competenze e istituzioni.

Tali comunità autonome, seppur con le loro peculiarità, presentano delle analogie con i Länder tedeschi in quanto la loro autonomia è garantita dalla Costituzione e dai loro Statuti, che assumono il ruolo di Costituzione per ogni Comunità ed in quanto esistono delle competenze esclusive dello stato, delle competenze condivise, definite a livello nazionale e sviluppate a livello locale, e competenze esclusive proprie alle comunità autonome.

L'art. 149, al comma 1, elenca una serie di materie di competenza esclusiva dello Stato di rilevanza nazionale (per esempio rapporti internazionali e immigrazione), mentre le materie espressamente non attribuite allo Stato possono essere gestite dalle comunità, se assunte nei loro rispettivi statuti. Quindi l'unico limite per l'assunzione statutaria di competenze da parte delle comunità sono quelle definite da questo articolo. **È un sistema che può essere definito differenziato e asimmetrico: nell'insieme ipotetico delle competenze legislative, ogni Comunità che si sente pronta e capace di esercitare in modo autonomo determinate competenze può chiedere al governo di Madrid di spostare verso la periferia certe materie legislative.**

¹² Per approfondimenti si veda: www.bundesregierung.de e www.bundesrat.de

Con la legge 2/1997 viene creata la Conferenza per le questioni relative alla Comunità Europea (**Conferencia para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas**), allo scopo di tenere informate le comunità autonome sulle questioni relative all'Unione europea di loro interesse. Tale Conferenza è presieduta dal Ministro per l'Amministrazione Pubblica e ciascuna comunità autonoma viene rappresentata da un proprio consigliere, mentre l'autorità centrale viene rappresentata dal Segretario di Stato per gli Affari Europei e dal Segretario di Stato per l'Amministrazione Territoriale¹³.

Il coordinamento tra il livello centrale e il livello regionale è assicurata dalle conferenze settoriali. Queste riuniscono il ministro e i consiglieri delle comunità autonome competenti in materia, che, sotto la presidenza di tale ministro, coordinano la propria azione al fine di determinare la posizione ufficiale che la Spagna andrà ad assumere in sede di Consiglio dell'Unione europea.

Ne consegue quindi che una serie di accordi stipulati tra Stato e comunità autonome – e ora recepiti nei nuovi Statuti – prevedono il coinvolgimento di queste ultime nelle delegazioni spagnole inviate a partecipare alle riunioni del Consiglio, dei rappresentanti permanenti e dei vari gruppi di lavoro europei.

In riferimento alla fase discendente, la Spagna assomiglia molto al sistema tedesco, in quanto ad interessarsi delle direttive o dei regolamenti di competenza autonoma sono le comunità, mentre lo stato centrale si occupa dell'applicazione delle direttive che rientrano nei propri ambiti di competenza. **In caso di mancata trasposizione delle direttive, va sottolineato come in Spagna, diversamente dall'Italia, lo Stato non possa sostituirsi alle Regioni al fine di svolgere questo compito.** Si è dunque esclusa la possibilità, per il diritto dell'Unione europea, di provocare un impatto tale da giustificare una deroga alla tradizionale ripartizione delle competenze tra stato e Regioni¹⁴.

Analogo all'Italia invece appare il sistema della rivalsa, che riconosce al Governo il potere di rivalersi nei confronti degli enti inadempienti qualora venga condannato dalla Corte di giustizia al pagamento di sanzioni pecuniarie.

¹³ Per approfondimenti si veda: <http://www.es-ue.org>

¹⁴ Igor Benati, Giuseppina Meli (2004), *La Public Governance in Europa. Spagna*, Formez, Roma.

2. Regioni, federalismo e diritto dell'Unione europea*

2.1 Introduzione

Le competenze attribuite alle Regioni sia in materie esclusive che concorrenti, specie in riferimento alla competenza esclusiva residua prevista dall'art. 117 comma quarto della Costituzione, il quale dispone che *“spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato”*, pongono nuovi e numerosi problemi interpretativi, ancor più nella prospettiva della attuazione del **federalismo**.

Le **leggi 4 febbraio 2005 n. 11**, recante norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari, e **5 giugno 2003 n. 131**, contenente disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3, appaiono, nella parte che riguarda le competenze regionali, **non conformi ai principi del federalismo**. Esse infatti:

- statuiscono per le Regioni limitazioni eccessive, ad es. alla facoltà di stipulare accordi e trattati transfrontalieri;
- impongono alle Regioni termini spesso troppo brevi per esprimere le proprie determinazioni sugli atti europei;
- impediscono alle Regioni di esprimere la loro volontà direttamente anziché attraverso la Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano o la Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea dei Consigli regionali e delle Province autonome;
- infine, dal momento che il Trattato UE non attribuisce la facoltà di adire la Corte di giustizia UE direttamente alle Regioni, non prevedono che queste ultime possano, a loro discrezione, farla adire dal Governo.

La compressione delle competenze regionali in tema di attuazione del diritto dell'Unione europea e in tema di accordi tra entità territoriali appartenenti a Stati diversi non può al giorno d'oggi fondarsi sul principio che, in materia internazionale, i soggetti giuridici competenti sono solo gli Stati, che sottoscrivono i Trattati e rispondono del loro rispetto. L'applicazione di questa vecchia e criticata regola, appartenente a tempi in cui soggetti territoriali diversi dagli Stati non esistevano o avevano poteri estremamente limitati, **determina la completa soggezione delle Regioni alle scelte centrali, anche a dispetto delle loro competenze esclusive**. Le due leggi richiamate appartengono a questa cultura, che non ammette, dove ci sono rapporti internazionali, l'intrusione di entità territoriali diverse dagli Stati.

* La redazione di questo capitolo è stata curata dagli Avvocati Giovanni Tarlindano e Gabriella Cerchier.

La responsabilità di dover attuare le direttive ed il diritto dell'Unione in genere nelle materie di competenza esclusiva esige che quest'ultima non dipenda da controlli centrali, del tutto contrari allo spirito del federalismo. Se, infatti, nelle competenze concorrenti è giusto che il potere centrale fornisca i criteri di indirizzo, chiamati principi fondamentali, in quelle esclusive non si vede ragione di privare le Regioni della propria libertà organizzativa e legislativa.

Il problema emerge acuto tutte le volte che le direttive da recepire coinvolgono competenze regionali diffuse ed il potere centrale impone norme cedevoli ancora prima che la Regione sia inadempiente.

La necessità di recepire il diritto dell'Unione fa sì che le Regioni si debbano attivare nell'attività regolamentare e legislativa, assolvendo questo compito in due modi: o emanando norme legislative e regolamenti *ad hoc* o provvedendo a individuare mediante atti amministrativi gli indirizzi da fornire alle altre amministrazioni territoriali e locali. Va ad onore del vero ricordato che, spesso, **sono le stesse Regioni a non avvalersi delle competenze loro attribuite, non attivando o non utilizzando le procedure previste per l'esercizio dell'autonomia e delle competenze legislative.**

Appare necessario altresì conoscere la **procedura della disapplicazione di norma interna**, con tutti i suoi limiti e con tutte le sue possibilità. Ci sono principi e regole dell'ordinamento dell'Unione direttamente applicabili e sentenze della Corte di giustizia, costituenti *jus superveniens* nella parte in cui interpretano il diritto dell'Unione, che non possono attendere i tempi lunghi e incerti della funzione legislativa domestica, **la cui mancata applicazione, oltre che provocare danni risarcibili, determina anche responsabilità dell'organo amministrativo inadempiente nella loro applicazione.** Nello stesso senso va il principio di responsabilità di tutte le Amministrazioni Pubbliche enunciato dalla Legge 42/2009 di attuazione del federalismo fiscale. Da tenere presente che la Corte di Giustizia CE con decisione 4 luglio 2000 C-424/97 ha stabilito che al risarcimento dei danni provocati ai singoli da provvedimenti interni adottati in violazione del diritto dell'Unione debba necessariamente provvedere lo Stato membro, precisando però che è compatibile con il sistema **“la sussistenza della responsabilità di un ente di diritto pubblico di risarcire i danni provocati ai singoli da provvedimenti da esso adottati in violazione del diritto comunitario, accanto a quella dello Stato membro stesso”.** Nel caso di competenze regionali la gestione diretta del risarcimento appare necessaria, attesa anche la rivalsa prevista dall'art. 16 bis della legge 4 febbraio 2005 n. 11.

Da ultimo è utile rilevare come, l'eliminazione della discriminazione inversa (vale a dire la possibilità per un soggetto di altro Stato membro, di avere, nel nostro Paese, più diritti rispetto al cittadino italiano), prevista dall'articolo 14 bis della legge 4 febbraio 2005 n. 11 (norma introdotta dalla Legge comunitaria 2008), venga compromessa dalla mancata attuazione del diritto dell'Unione, che priva il cittadino della parità di trattamento, al livello più alto, di cui può godere il cittadino di altro Stato membro.

2.2 Premesse

Il meccanismo applicativo del diritto dell'Unione europea si fonda sulla decisione della Corte costituzionale 8 giugno 1984 n. 170, che, a sua volta, riceve la base giuridica dall'articolo 11 della Costituzione.

A differenza di altri Stati membri che hanno modificato la Costituzione, introducendo una normativa specifica, il nostro ordinamento fonda ancora la partecipazione all'Unione unicamente sulla norma costituzionale citata. La norma contenuta nell'articolo 117 primo comma della Costituzione, introdotta con la riforma del 2001, contiene un principio che viene concettualmente dopo, riguardando la potestà normativa dello Stato e delle Regioni, la quale deve essere esercitata *“nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario (oggi dell'Unione europea)”*, in quanto questi vincoli esistono solo in virtù dell'articolo 11 Cost. citato.

L'esame di questa sentenza è indispensabile per comprendere il funzionamento del metodo “della non applicazione o disapplicazione” di norma interna incompatibile con l'ordinamento dell'Unione: ne riportiamo pertanto i concetti essenziali, adattati all'evoluzione della giurisprudenza successiva.

Vi è un punto fermo nella costruzione giurisprudenziale dei rapporti fra diritto dell'Unione europea e diritto interno: i due sistemi devono essere configurati come autonomi e distinti, ancorché coordinati, secondo la ripartizione di competenza stabilita e garantita dal Trattato UE.

Quando poi vi sia irriducibile incompatibilità fra la norma interna e quella dell'Unione europea, è quest'ultima, in ogni caso, a prevalere.

L'eventuale conflitto tra una norma di diritto dell'Unione direttamente applicabile e l'ordinamento interno non dà luogo ad ipotesi di abrogazione o di deroga della norma incompatibile, né a forme di caducazione o di annullamento della stessa per invalidità, ma produce un obbligo di disapplicazione di quest'ultima, al quale sono giuridicamente tenuti tutti i soggetti deputati nel nostro ordinamento a dare esecuzione alle leggi, tanto se dotati di poteri di dichiarazione del diritto, come gli organi giurisdizionali, quanto se privi di tali poteri, come gli organi amministrativi (Corte costituzionale, 11 luglio 1989, n. 389).

Naturalmente, la conseguenza ora precisata opera nei confronti della fonte statutale solo se e fino a quando il potere trasferito all'Unione si estrinseca in una normazione compiuta e immediatamente applicabile. Fuori dall'ambito materiale e dai limiti temporali in cui vige la disciplina dell'Unione così configurata, la regola nazionale conserva intatto il proprio valore e spiega la sua efficacia.

Da tenere presente che il legislatore con la Legge comunitaria 2008 (legge 7 luglio 2009 n. 88 art. 6 comma 1 lettera d), al fine di eliminare le c.d. discriminazioni inverse, ha introdotto l'articolo 14 bis – parità di trattamento – nella legge 11/2005.

La normativa dell'Unione va dunque sempre applicata, sia che segua sia che preceda nel tempo le leggi ordinarie con essa incompatibili, e il giudice nazionale investito della relativa applicazione potrà giovare dell'ausilio che gli offre lo strumento della questione pregiudiziale di interpretazione, ai sensi dell'art. 267 TFUE. Solo così è soddisfatta la fondamentale esigenza di certezza giuridica, che impone eguaglianza e uniformità di criteri applicativi del diritto dell'Unione europea, nell'ordinamento giuridico di tutti gli Stati membri.

Le osservazioni fin qui svolte non implicano tuttavia che l'intero settore dei rapporti fra diritto dell'Unione europea e diritto interno sia sottratto alla competenza della Corte costituzionale, in quanto la legge di esecuzione del

Trattato può essere soggetta al suo sindacato in riferimento ai principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale e ai diritti inalienabili della persona umana. Il primato del diritto dell'Unione europea, su quello interno comporta che, mentre la norma interna contrastante con quella dell'Unione può essere disapplicata dal giudice, quand'anche più antica, la norma dell'Unione non può essere sottoposta a sindacato di legittimità costituzionale, a meno che non si ponga in contrasto con i principi fondamentali della Costituzione (Corte appello Roma, 2 luglio 2002).

Va precisato che le statuizioni della legge statale, che si assumano costituzionalmente illegittime, in quanto dirette ad impedire o pregiudicare la perdurante osservanza del Trattato, in relazione al sistema o al nucleo essenziale dei suoi principi, dovranno essere sottoposte al controllo della Corte Costituzionale, in quanto contrarie al disposto degli articoli 11 e 117 comma primo della Costituzione, situazione questa evidentemente diversa da quella che si verifica quando ricorre l'incompatibilità fra norme interne e disposizioni direttamente efficaci dell'ordinamento dell'Unione (Corte costituzionale, 8 giugno 1984, n. 170).

Esaminiamo ora i temi della leale collaborazione, del principio di effettività, dell'interpretazione conforme, della disapplicazione e del risarcimento dei danni, temi fondamentali in un sistema federale degno di questo nome, in quanto l'autonomia comporta l'assunzione di nuove responsabilità.

2.3 La leale collaborazione

In conformità agli obblighi generali imposti agli Stati membri dall'articolo 10 TCE (ora art. 4 TUE), questi devono comportarsi sul piano interno in modo coerente col fatto di appartenere alla Comunità (ora Unione europea), adoperandosi affinché siano eliminati gli ostacoli per il tempestivo adempimento degli obblighi incombenti nell'ambito del trattato (Corte Giustizia CE, 8 febbraio 1973, C-30/72).

Spetta alle pubbliche autorità competenti, garantire che le leggi o le prassi vengano applicate conformemente all'obiettivo definito dalle disposizioni del trattato (Corte Giustizia CE, 28 aprile 1977, C-71/76).

Esiste un dovere generale di diligenza nell'esecuzione degli atti dell'Unione e un dovere generale di cooperazione; e questi obblighi riguardano tutti gli organi nazionali, sui quali incombono obblighi specifici derivanti dal dovere generale dello Stato di cooperare con l'Unione europea, compreso quello di predisporre gli strumenti diretti ad assicurare la piena attuazione ed efficacia del diritto dell'Unione (Corte Giustizia CE, 14 novembre 1989, C-14/88).

Spetta a tutte le Autorità degli Stati membri, siano esse autorità del potere centrale dello Stato, autorità di uno Stato federale o altre autorità territoriali, garantire il rispetto delle norme di diritto dell'Unione europea, nell'ambito delle loro competenze (Corte Giustizia CE, 12 giugno 1990, C-8/88).

Il principio di leale collaborazione, sancito ora dall'art. 4 TUE, regge non solo le relazioni tra gli Stati membri e le Istituzioni domestiche ma anche quelle con le Istituzioni dell'Unione europea e le altre realtà territoriali, nazionali e non.

Esso comporta un obbligo, per gli Stati membri, di adottare tutte le misure atte a garantire la portata e l'efficacia del diritto dell'Unione ed impone alle Istituzioni europee obblighi reciproci di leale collaborazione con gli Stati membri (Corte Giustizia CE, sez. V, 04 marzo 2004, C-344/01).

Il contrasto della normativa nazionale con le norme del Trattato o con le norme regolamentari o con quelle delle direttive *self-executing* comporta la legittima disapplicazione nel caso concreto della disciplina avente fonte nelle norme nazionali, sia da parte dell'autorità amministrativa sia di quella giurisdizionale, senza che occorranza norme statali di recepimento o integrazione (Consiglio Stato sez. VI, 2 febbraio 2001, n. 430).

Nell'applicare il diritto nazionale, a prescindere dal fatto che si tratti di norme precedenti o successive alle disposizioni dell'Unione europea, il giudice statale deve interpretare il proprio diritto nazionale alla luce della lettera e delle finalità delle stesse, onde garantire la loro piena effettività e conseguire il risultato da esse perseguito, così conformandosi all'art. 288 TFUE (Cassazione civile, sez. un., 17 novembre 2008, n. 27310).

In materia di direttive, vale il principio generale che esse non hanno diretta applicazione negli Stati membri in assenza delle norme di recepimento, ancorché sia scaduto il termine entro il quale dovrebbero essere recepite, salvo che abbiano natura *self-executing*, il che avviene quando si tratti di normativa precisa, dettagliata ed incondizionata, nel quale caso hanno applicabilità diretta (T.A.R. Toscana Firenze, sez. I, 23 giugno 2008, n. 1651). Le direttive che non siano *self-executing* hanno carattere vincolante per gli obiettivi generali che si pongono, ma lasciano liberi gli Stati nella scelta delle modalità di realizzazione di dette finalità e, per il loro carattere strumentale, non si trasfondono direttamente negli ordinamenti nazionali, né i singoli possono invocarne l'immediata applicazione, trattandosi di atti i cui effetti giuridici sono normalmente subordinati all'adozione di norme interne di attuazione (Consiglio Stato, sez. VI, 13 marzo 2008, n. 1061).

L'applicazione diretta delle direttive negli ordinamenti degli Stati membri postula che sia inutilmente scaduto il termine per il loro recepimento e che l'atto dell'Unione contenga prescrizioni dettagliate e, come tali, applicabili senza bisogno di ulteriore intermediazione normativa (*self-executing*); se una disposizione nazionale successiva risulti contrastante con i principi enunciati nella direttiva *self-executing* anteriore, la disposizione nazionale va disapplicata al fine di assicurare l'attuazione della direttiva (Consiglio Stato, sez. VI, 8 marzo 2006, n. 1270).

La norma interna configgente non può essere disapplicata dal giudice italiano quando le direttive non sono *self-executing*: ne consegue che, in caso di conflitto tra norma dell'Unione non direttamente efficace e norma interna, il giudice nazionale non ha altra scelta che quella di sollevare questione di legittimità costituzionale della norma interna configgente (Cassazione penale, sez. III, 04 marzo 2005, n. 17836).

Le direttive *self-executing* in caso di mancato recepimento producono effetti verticali e non orizzontali, rendendo lo Stato membro inadempiente (Corte appello Milano, 18 luglio 1995).

In virtù del principio della leale collaborazione, gli Stati membri hanno l'obbligo di eliminare le conseguenze illecite di una violazione del diritto dell'Unione europea, come la violazione delle disposizioni delle direttive; in caso contrario, dovranno risarcire tutti i danni. Grava, dunque, sugli Stati membri l'obbligo di adottare, nell'ambito delle proprie attribuzioni, tutti i provvedimenti, generali o particolari, atti a rimediare alla omissione commessa.

2.4 Il principio di effettività

Le norme dei Trattati UE sono immediatamente applicabili in forza del principio di effettività del diritto dell'Unione europea derivante dall'art. 4 TUE (Cassazione civile, 15 maggio 2008, n. 12168).

La garanzia di effettività delle disposizioni originate dal diritto dell'Unione europea deve pur sempre conformarsi alle modalità per esse previste dall'ordinamento giuridico nazionale (Consiglio Stato, sez. VI, 6 maggio 2008, n. 1994).

In base al principio di leale collaborazione (art. 4 TUE), è compito dei giudici nazionali garantire la tutela giurisdizionale dei diritti spettanti ai singoli in forza delle norme di diritto dell'Unione europea.

A tal fine, il Trattato non ha previsto mezzi d'impugnazione esperibili dinanzi ai giudici nazionali diversi da quelli già contemplati dal diritto interno.

L'effettività della tutela giurisdizionale costituisce principio generale di diritto dell'Unione europea, che deriva dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri. Tale principio è sancito dagli artt. 6 e 13 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e risulta ribadito nell'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

2.5 L'interpretazione conforme

Il giudice nazionale è tenuto a conferire alla legge nazionale che è chiamato ad applicare un'interpretazione per quanto possibile conforme ai precetti del diritto dell'Unione europea.

Se una simile applicazione conforme non è possibile, il giudice nazionale ha l'obbligo di applicare integralmente il diritto dell'Unione europea e di proteggere i diritti che questo attribuisce ai singoli, eventualmente disapplicando ogni disposizione la cui applicazione, date le circostanze della fattispecie, condurrebbe a un risultato contrario al diritto dell'Unione europea (Corte Giustizia CE, 27 ottobre 2009, C- 115/07).

Le direttive comunitarie non ancora recepite ma dettagliate, sufficientemente chiare, precise e incondizionate contribuiscono ad integrare il diritto interno, tenuto anche conto del più generale principio dell'interpretazione delle norme nazionali in senso conforme al diritto dell'Unione europea.

L'obbligo per il giudice nazionale di far riferimento al diritto dell'Unione, quando interpreta la normativa del suo paese, incontra il limite dei principi generali del diritto, in particolare, di quelli di certezza e di non retroattività, ma la possibilità di adottare un'interpretazione in senso conforme ai principi del Trattato è una soluzione ammissibile quando la lettura conforme al Trattato sia tra quelle plausibili, sia cioè compatibile con il testo della disposizione e non da questo manifestamente impedita (T.A.R. Lombardia Brescia, sez. I, 9 dicembre 2008, n. 1727).

Tuttavia il diritto dell'Unione europea richiede che gli Stati membri, in sede di trasposizione delle direttive, effettuino una interpretazione delle stesse che garantisca un giusto equilibrio tra i diversi diritti fondamentali tutelati dall'ordinamento giuridico dell'Unione.

Inoltre, in sede di attuazione delle misure di recepimento delle dette direttive, le autorità e i giudici degli Stati membri devono non solo interpretare il loro diritto nazionale in modo conforme a tali direttive ma anche evitare di basarsi su una interpretazione che sia in contrasto con i diritti fondamentali (Corte Giustizia CE, grande sezione, 29 gennaio 2008, n. 275).

Il giudice nazionale, avvalendosi del margine di discrezionalità riconosciuto dal suo ordinamento, è tenuto ad interpretare la normativa interna in senso conforme al diritto dell'Unione europea e, quando non può giungere ad una soluzione interpretativa conforme, ha l'obbligo di applicare integralmente il diritto dell'Unione disapplicando, se necessario, qualsiasi altra contraria disposizione (Corte Giustizia CE, sez. IV, 18 dicembre 2007, C-357/05).

Le disposizioni di una direttiva che hanno un effetto diretto possono essere invocate in un giudizio dinanzi ai Tribunali nazionali solo nei confronti dello Stato, valendo in senso verticale (Corte Giustizia CE, 5 ottobre 2004, C-397/02).

Infine, poiché in virtù del principio della leale collaborazione sancito dall'art. 4 TUE gli Stati membri hanno l'obbligo di eliminare le conseguenze illecite di una violazione del diritto dell'Unione, essi dovranno risarcire tutti i danni causati dal loro inadempimento (Corte Giustizia CE, sez. V, 7 gennaio 2004, C- 201/02).

2.6 La disapplicazione

A seguito di una sentenza emessa su domanda di pronuncia pregiudiziale da cui risulti l'incompatibilità di una normativa nazionale con il diritto dell'Unione, è compito delle autorità dello Stato membro adottare i provvedimenti generali o particolari idonei a garantire il rispetto del diritto dell'Unione sul loro territorio, vigilando in particolare affinché il diritto nazionale sia rapidamente adeguato al diritto dell'Unione, in modo che sia data piena attuazione ai diritti che questo garantisce (Corte Giustizia CE, sez. I, 21 giugno 2007, n. 231).

Si deve ricordare che secondo una giurisprudenza costante il principio del primato del diritto dell'Unione esige che sia disapplicata qualsiasi disposizione della legislazione nazionale e regionale in contrasto con una norma dell'Unione europea, indipendentemente dal fatto che sia anteriore o posteriore a quest'ultima. Tale obbligo di disapplicare una normativa nazionale e regionale in contrasto con il diritto dell'Unione europea incombe non solo al giudice nazionale ma anche a tutti gli organi dello Stato, comprese le autorità amministrative, il che implica l'obbligo di adottare tutti i provvedimenti necessari per agevolare la piena efficacia del diritto dell'Unione (Corte Giustizia CE, sez. riun., 9 settembre 2003, C-198/01).

L'eventuale conflitto tra una norma di diritto dell'Unione europea direttamente applicabile e l'ordinamento interno non dà luogo ad ipotesi di abrogazione o di deroga della norma incompatibile, né a forme di caducazione o di annullamento della stessa per invalidità, ma produce **un obbligo di disapplicazione di quest'ultima, al quale sono giuridicamente tenuti tutti i soggetti competenti nel nostro ordinamento a dare esecuzione alle leggi**, tanto se dotati di poteri di dichiarazione del diritto, come gli organi giurisdizionali,

quanto se privi di tali poteri, **come gli organi amministrativi** (Corte costituzionale, 11 luglio 1989, n. 389).

In forza dunque di una giurisprudenza sviluppata a proposito dell'art. 4 TUE, il dovere per gli Stati membri di adottare tutti i provvedimenti generali o particolari atti a garantire l'esecuzione degli obblighi derivanti dal diritto dell'Unione vale per tutte le autorità degli Stati membri, ivi comprese, nell'ambito delle loro competenze, quelle giurisdizionali e quelle amministrative.

Il principio della preminenza del diritto dell'Unione europea impone, dunque, non solo al giudice, ma allo stesso Stato membro in tutte le sue articolazioni, e quindi a tutte le amministrazioni, di assicurare piena efficacia alla norma comunitaria e, in caso di contrasto, di disapplicare la norma interna (Consiglio Stato, sez. VI, 23 maggio 2006, n. 3072).

Il potere di disapplicazione del provvedimento legislativo interno contrario alla normativa dell'Unione, spettante agli organi amministrativi o giurisdizionali degli Stati membri, sussiste non solo in presenza di pronunce di condanna della Corte di giustizia della Comunità europea, ma, in via astratta, ogni qual volta la norma interna confligge con la direttiva immediatamente efficace (direttiva c.d. *self-executing*) (Consiglio Stato, sez. I, 09 aprile 1997, n. 372).

La Pubblica Amministrazione, al pari del giudice nazionale, ha l'obbligo di disapplicare la norma di diritto interno che sia in contrasto con una disposizione di diritto dell'Unione europea avente il carattere dell'immediata applicabilità (T.A.R. Lombardia Milano, sez. I, 25 novembre 1989, n. 554).

Nel contrasto tra diritto interno e diritto dell'Unione europea, l'applicazione di quest'ultimo avviene in via diretta in luogo di quello interno da disapplicare e tale disapplicazione fa carico non solo al giudice ma anche agli organi della Pubblica Amministrazione nello svolgimento della loro attività amministrativa, cioè anche d'ufficio, indipendentemente da richieste o sollecitazioni di parte, con la conseguenza che, ove siano stati adottati atti o provvedimenti in applicazione o in conseguenza della norma da disapplicare, deve discenderne il loro annullamento (Consiglio Stato, sez. IV, 18 gennaio 1996, n. 54).

La disapplicazione del diritto interno incompatibile con il diritto dell'Unione europea può essere disposta soltanto dall'organo competente a provvedere secondo il diritto nazionale (Consiglio Stato, sez. V, 29 aprile 1991, n. 700).

Non si può procedere alla disapplicazione di una norma dell'ordinamento interno, della quale venga denunciata l'incompatibilità con i principi generali del Trattato UE, ove manchi una normativa comunitaria di settore direttamente applicabile, in quanto non è consentita una attività di interpretazione dei principi generali enunciati dal Trattato e di verifica della compatibilità della norma interna con i principi medesimi, che va devoluta alla Corte di Giustizia a norma dell'art. 267 TFUE (T.A.R. Lazio Latina, 17 ottobre 2005, n. 1071).

Il giudice nazionale è però tenuto a conferire alla legge nazionale che è chiamato ad applicare un'interpretazione per quanto possibile conforme ai precetti del diritto dell'Unione europea, comprese le norme del Trattato aventi efficacia immediata e diretta. Se una simile applicazione conforme non è possibile, il giudice nazionale ha l'obbligo di applicare integralmente il diritto dell'Unione europea e di proteggere i diritti che questo attribuisce ai singoli, eventualmente disapplicando ogni disposizione la cui applicazione, date le circostanze della fattispecie, condurrebbe a un risultato contrario al diritto dell'Unione europea (Corte Giustizia CE, 27 ottobre 2009, C-115/08).

Nelle ipotesi di conflitto di una norma dell'ordinamento interno con i principi generali del Trattato UE e non con una normativa di settore emessa dagli organi dell'Unione europea competenti o con norme del Trattato direttamente efficaci, non è percorribile la strada della disapplicazione, per difetto di una normativa dell'Unione direttamente applicabile, perché il giudice non è tenuto alla disapplicazione di una norma interna, della quale venga prospettato conflitto con una norma dell'ordinamento dell'Unione europea, carente del requisito della diretta applicabilità (Consiglio Stato sez. IV, 08 agosto 2005, n. 4207).

La giurisprudenza ha ritenuto che le direttive non ancora recepite, ma dettagliate, sufficientemente chiare, precise e incondizionate contribuiscono ad integrare il diritto interno, tenuto anche conto del più generale principio dell'interpretazione delle norme nazionali in senso conforme al diritto dell'Unione europea (Cass. civ., sez. I, 6 aprile 2004, n. 6760). Anche la Corte costituzionale ha affermato che tale integrazione delle norme interne da parte delle direttive scadute *self-executing* è compatibile con il principio di riserva di legge (Corte costituzionale, 27 novembre 1988, n. 383).

Sotto il profilo della corretta interpretazione del diritto dell'Unione europea, la questione che si pone attiene all'esatta individuazione del carattere *self-executing* delle invocate disposizioni della direttiva e alla possibilità delle stesse di integrare il diritto interno (prevalere sulle norme contrastanti e colmare le lacune) e di essere così attuate da una autorità amministrativa dotata di potestà regolamentare (Consiglio Stato, sez. VI, 3 settembre 2009, n. 5197).

L'istituto della disapplicazione o della non applicazione della norma nazionale, quando essa sia in contrasto con quella dell'Unione, deve essere utilizzato anche nel caso in cui si sia in presenza di una non completa applicazione di quest'ultima ovvero quando la disposizione nazionale sia del tutto insufficiente per attuare il precetto dell'Unione europea (Consiglio Stato, sez. VI, 23 febbraio 2009, n. 1054).

Le norme dell'ordinamento dell'Unione europea immediatamente precettive e dotate di efficacia diretta sono fonte immediata di diritti e obblighi per tutti i soggetti di rapporti giuridici disciplinati dal diritto dell'Unione e cioè sia per gli Stati membri dell'Unione, sia per i cittadini ad essa appartenenti (T.A.R. Lombardia, sez. II, 24 gennaio 2003, n. 130).

2.7 Il risarcimento dei danni

La responsabilità per i danni causati ai singoli da violazioni del diritto dell'Unione europea imputabili ad una pubblica autorità nazionale costituisce un principio inerente al sistema del Trattato, che crea obblighi in capo agli Stati membri (Corte Giustizia CE 19 novembre 1991, C-6/90 e C-9/90; 5 marzo 1996, C-46/93 e C-48/93; 26 marzo 1996, C-392/93; 23 maggio 1996, C-5/94; 8 ottobre 1996, C-178/94, C-179/94, C-188/94 e C-190/94; 2 aprile 1998, C-127/95).

Spetta a ciascuno degli Stati membri, accertarsi che i singoli ottengano un risarcimento del danno loro causato dall'inosservanza del diritto dell'Unione europea, a prescindere dalla pubblica autorità che ha commesso tale violazione e a prescindere da quella cui, in linea di

principio, incombe, ai sensi della legge dello Stato membro interessato, l'onere di tale risarcimento (Corte Giustizia CE, 1° giugno 1999, C- 302/97).

Gli Stati membri non possono pertanto sottrarsi a tale responsabilità né invocando la ripartizione interna delle competenze e delle responsabilità tra gli enti locali esistenti nel loro ordinamento giuridico interno né facendo valere che l'autorità pubblica autrice della violazione del diritto dell'Unione europea non disponeva delle competenze o cognizioni o dei mezzi necessari.

Non risulta tuttavia dalla giurisprudenza che al risarcimento dei danni provocati ai singoli da provvedimenti interni adottati in violazione del diritto dell'Unione europea debba necessariamente provvedere lo Stato membro stesso perché i suoi obblighi nascenti dal Trattato UE siano adempiuti.

Alla luce di quanto precede, si deve ritenere che il diritto dell'Unione europea, non osta a che la responsabilità gravante su un ente di diritto pubblico di risarcire i danni provocati ai singoli da provvedimenti da esso adottati in violazione del diritto dell'Unione europea possa sorgere oltre a quella dello Stato membro stesso.

Nel caso in cui venga applicata una normativa nazionale incompatibile con il diritto dell'Unione europea oppure una normativa nazionale in maniera non conforme al diritto dell'Unione direttamente applicabile, può sussistere ai sensi della giurisprudenza della Corte di Giustizia una violazione grave e manifesta dei diritti soggettivi protetti dalla normativa UE.

Sono, infatti, condizioni della responsabilità di uno Stato membro per danni cagionati anche da un organo della Pubblica Amministrazione:

- 1) l'esistenza di una normativa dell'Unione europea che attribuisca diritti ai singoli;
- 2) la diretta efficacia di questa stessa normativa, nel caso in cui essa sia una direttiva;
- 3) una violazione "grave e manifesta" del diritto dell'Unione europea, che il giudice nazionale deve accertare di volta in volta, tenendo presenti le possibili "scriminanti" che possano escludere l'illiceità del provvedimento (pronunce precedenti della Corte di giustizia UE, comportamenti o atti della Commissione, normativa anteriore);
- 4) l'esistenza di un nesso di causalità tra la condotta ed il danno del singolo.

Le condizioni richiamate sono necessarie e sufficienti per attribuire ai singoli un diritto al risarcimento, senza tuttavia escludere che la responsabilità dello Stato possa essere accertata a condizioni meno restrittive sulla base del diritto nazionale.

La valutazione di tali condizioni dipende da ciascun tipo di situazione.

Queste condizioni devono sussistere tanto nel caso in cui i danni per i quali è richiesto il risarcimento derivino da un'inazione, ad esempio per la mancata trasposizione di una direttiva, quanto nel caso in cui essi derivino dall'adozione di un atto legislativo o amministrativo in violazione del diritto dell'Unione europea, che **sia stato adottato dallo Stato membro stesso o da un ente di diritto pubblico giuridicamente indipendente.**

La Corte di giustizia UE ha già affermato, da un lato, che una violazione del diritto dell'Unione europea è grave e manifesta quando uno Stato membro, nell'esercizio del suo potere normativo, ha violato in modo grave e manifesto i limiti posti all'esercizio dei suoi poteri e che, d'altra parte, laddove lo Stato

membro di cui trattasi, al momento in cui ha commesso la trasgressione, disponesse solo di un margine di discrezionalità considerevolmente ridotto, se non addirittura inesistente, la semplice trasgressione del diritto dell'Unione europea può essere sufficiente per accertare l'esistenza di una violazione grave e manifesta.

Si deve ricordare, a tal riguardo, che l'obbligo di risarcire i danni cagionati ai singoli non può essere subordinato ad una condizione, ricavata dalla nozione di condotta imputabile per dolo o colpa, che vada oltre la violazione manifesta e grave del diritto dell'Unione europea.

Il margine di discrezionalità di cui dispone lo Stato membro e la sua esistenza e la sua ampiezza, va stabilito rispetto al diritto dell'Unione europea e non rispetto al diritto nazionale. Il margine di discrezionalità, eventualmente, concesso dal diritto nazionale all'Istituzione che ha commesso la violazione del diritto dell'Unione europea è a tal riguardo ininfluenza.

Per stabilire se tale violazione del diritto dell'Unione europea sia grave e manifesta, il giudice nazionale investito di una domanda di risarcimento dei danni deve tenere conto di tutti gli elementi che caratterizzano la controversia sottoposta al suo sindacato. Fra tali elementi compaiono in particolare, il grado di chiarezza e di precisione della norma violata, il carattere intenzionale o involontario della trasgressione commessa o del danno causato, la scusabilità o l'inescusabilità di un eventuale errore di diritto, la circostanza che i comportamenti adottati da un'istituzione dell'Unione europea abbiano potuto concorrere all'adozione o al mantenimento in vigore di provvedimenti o di prassi nazionali contrari al diritto dell'Unione. Dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia UE emerge che l'accertamento della sussistenza o meno di tali elementi nella fattispecie deve, in linea di principio, essere effettuato dai giudici nazionali in conformità agli orientamenti forniti dalla Corte stessa.

La responsabilità dello Stato membro per il comportamento degli stessi organi giudiziari domestici trova fondamento nella circostanza che questi sono preposti all'applicazione del diritto dell'Unione accertando la compatibilità con questo del diritto interno.

Spetta all'ordinamento giuridico di ciascuno Stato membro designare il giudice competente a risolvere le controversie relative a tale risarcimento (Corte Giustizia CE, 30 settembre 2003, C-224/01).

Il principio della responsabilità di uno Stato membro per danni causati ai singoli da violazioni del diritto dell'Unione europea ad esso imputabili è inerente al sistema del Trattato e ha valore in riferimento a qualsiasi ipotesi di violazione del diritto dell'Unione europea commessa da uno Stato membro, qualunque sia l'organo di quest'ultimo la cui azione od omissione ha dato origine alla trasgressione.

Con riserva del diritto al risarcimento, che trova direttamente il suo fondamento nel diritto dell'Unione europea nel caso in cui queste condizioni siano soddisfatte, è nell'ambito delle norme del diritto nazionale relative alla responsabilità che lo Stato è tenuto a riparare le conseguenze del danno provocato, fermo restando che le condizioni stabilite dalle legislazioni nazionali in materia di risarcimento dei danni non possono essere meno favorevoli di quelle che riguardano reclami analoghi di natura interna e non possono essere congegnate in modo da rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile ottenere il risarcimento (Corte Giustizia CE, 30 settembre 2003, C-224/01 e grande sezione, 13 giugno 2006, C-173/03).

3. Come le Regioni italiane devono strutturarsi per creare “un’Europa delle Regioni”?

3.1 Da un’Europa di Stati a un’Europa delle Regioni: gli strumenti

Il processo di decentramento delle competenze che ha riguardato il nostro ordinamento, insieme all’ampliarsi delle competenze dell’Unione ed alla corrispondente cessione di sovranità da parte di ciascuno Stato rappresenta un passo importante verso la costruzione dell’*Europa delle Regioni*. Esso è innanzitutto un percorso di responsabilità.

In Italia, almeno a partire dal 2005, un numero elevato di Regioni ha mostrato interesse ad assumersi questa responsabilità. Ben quattordici¹⁵ di esse, infatti, si sono dotate di apposite procedure, con leggi e regolamenti interni che adattano al livello regionale gli strumenti già disciplinati e predisposti dallo Stato. Ma solo una piccolissima parte di queste stesse Regioni ha dato seguito alle procedure individuate in astratto, applicandole in modo sistematico per assumere concretamente il ruolo attivo che ad esse compete.

Certamente vanno riconosciute difficoltà iniziali di tipo politico, tecnico ed organizzativo, che ancora oggi rallentano l’affermarsi della sistematicità e, insieme, anche dell’efficacia, dell’intervento politico a livello regionale.

Ma il Trattato di Lisbona, in vigore dal 1° dicembre 2009, favorisce decisamente questo processo. La riforma legislativa della legge 11/2005, ora all’esame del Parlamento, dovrebbe costituire un’occasione di ulteriore avanzamento del sistema, sulla base delle esperienze sviluppate fin qui sia a livello statale che regionale, degli strumenti, dei percorsi già sperimentati e codificati, i quali offrono elementi utili alla riflessione che segue.

Innanzitutto, vale la pena di svolgere fin dall’inizio una riflessione sul binomio inscindibile *informazione – partecipazione*.

La partecipazione delle Regioni al processo decisionale europeo non sarebbe possibile, infatti, senza la necessaria informazione su tutti gli atti in preparazione, sulla programmazione dei lavori e sulle attività che le Istituzioni europee svolgono. Dal 2006, il Governo ha messo in opera un sistema di trasmissione degli atti e delle proposte dell’Unione europea, archiviati nell’apposita banca dati gestita dal Dipartimento per le Politiche europee (banca dati europ@). In questo modo si è data attuazione agli obblighi informativi

* La redazione di questo capitolo è stata curata dalla Dott.ssa Cecilia Odone, Europeanlaw.it

¹⁵ Al mese di marzo 2011, hanno leggi regionali sulla procedura, aggiornate al titolo V, e nei casi più recenti (cioè Sardegna e Sicilia) anche al Trattato di Lisbona, le seguenti Regioni: Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Emilia – Romagna, Friuli Venezia Giulia, Marche, Molise, Toscana, Sardegna, Sicilia, Umbria, Valle d’Aosta. Va aggiunta, inoltre, la Regione Lombardia, che pur non avendo approvato una specifica legge di procedura, ha disciplinato in modo dettagliato ed esauriente la partecipazione della Regione alla formazione e attuazione delle norme dell’Unione europea nello Statuto e nel regolamento interno del Consiglio regionale.

previsti dalla legge 11/2005: un presupposto necessario per rendere concreto il dettato costituzionale, che afferma il diritto delle Regioni di partecipare alla formazione degli atti normativi dell'Unione europea nelle materie di loro competenza¹⁶.

Solo nel 2009, con questo sistema, il Governo ha trasmesso ben 38.466 tra atti e proposte dell'Unione europea alle Giunte, e 30.714 ai Consigli regionali.

Non sono mancate occasioni in cui è stata lamentata la sovrabbondanza di informazioni (*troppa* informazione equivarrebbe a *nessuna* informazione?). Altre volte, invece, l'estremo tecnicismo dei materiali, nonché la presenza di più lingue di lavoro, percepite come un ulteriore elemento di complicazione, sono state indicate come elementi di dissuasione da un utilizzo costante e proficuo delle informazioni.

Prima di tutto: l'informazione non è mai troppa.

Occorre rammentare come la disponibilità di tutti gli atti non sia cosa tanto scontata, né per il livello regionale né per il Parlamento, e che la legge 11/2005 è una legge particolarmente avanzata nel panorama europeo. Essa ha voluto porre i legislatori sullo stesso piano, garantendo pari dignità alla funzione parlamentare a livello regionale e a livello nazionale, facendo rientrare i Consigli regionali tra i destinatari dell'informazione preventiva del Governo, come le Giunte e il Parlamento.

Dunque, è importante che le Regioni salvaguardino l'attuale disponibilità completa degli atti europei, esattamente così come oggi vengono trasmessi e, in corrispondenza di questi, la possibilità di inviare la posizione regionale al Governo da parte di ciascuna Regione, anche singolarmente¹⁷.

La difficoltà di trattare le informazioni e gli atti trasmessi - sia che il problema vada identificato con la quantità delle informazioni stesse che con il loro tecnicismo - non può essere superata con la richiesta al Governo di ricevere meno informazione. Piuttosto, sarà necessario che le Regioni sappiano individuare un metodo efficace per leggere tecnicamente le informazioni e poi selezionarle politicamente, anticipando il più possibile il lavoro tecnico degli uffici preposti al supporto degli organi politici, per consentire a questi ultimi di manifestare la propria posizione tempestivamente, nei tempi stabiliti dalla legge e con gli interlocutori più opportuni.

Per quanto riguarda i tempi a disposizione, **la legge statale stabilisce che le Regioni possono inviare osservazioni al Governo su un atto o una proposta dell'Unione europea entro 20 giorni dalla ricezione dell'atto stesso**¹⁸. Quanto al controllo della sussidiarietà, **il Trattato di Lisbona assegna ai Parlamenti nazionali otto settimane per esprimere un parere motivato su di una proposta legislativa**¹⁹. Qualora i regolamenti parlamentari dovessero introdurre i termini per la trasmissione di un parere motivato da parte dei Consigli regionali, questi non potranno che essere inferiori alle otto settimane; qualcosa in più rispetto ai venti giorni attualmente previsti dalla legge 11/2005 per le osservazioni sul merito. In ogni caso, si tratterebbe di tempi ristretti anche per la sussidiarietà.

¹⁶ V. articolo 117, 5° comma, e articolo 5 legge 11/2005.

¹⁷ La riforma della legge 11/2005 potrebbe costituire un'importante occasione per migliorare gli strumenti a disposizione delle Regioni. Attualmente è all'esame del Senato il disegno di legge approvato dalla Camera, dopo aver unificato diversi testi, di cui quattro di origine parlamentare ed uno presentato dal Governo (v. AS 2646).

¹⁸ Articolo 5, comma 3, legge 11/2005.

¹⁹ Protocollo n. 2, articolo 6.

Per poter reagire nei tempi brevi a disposizione, è necessario dunque che ciascuna Regione disponga di un metodo che consenta di anticipare in parte, e di semplificare, il successivo lavoro tecnico e politico.

L'esame regionale del Programma annuale di lavoro della Commissione europea può essere lo strumento più adatto a questo fine²⁰.

Esso ha, in primo luogo, un valore conoscitivo fondamentale. Rendendo nota la programmazione dei lavori della Commissione europea per l'anno a venire, infatti, esso consente di conoscere in anticipo, seppure nelle loro linee generali, gli atti dell'Unione europea che incideranno sulle competenze regionali e, tra questi, quelli che rivestono un'importanza politica prioritaria per la Regione, facilitando la successiva individuazione di essi all'interno degli elenchi trasmessi ogni settimana dal Governo e rendendo possibile una preliminare attività preparatoria, sia tecnica che politica. Si semplifica dunque la successiva *lettura tecnica* del materiale ed il suo successivo *utilizzo politico*, a seconda dei casi, da parte della Giunta o da parte del Consiglio regionale.

In secondo luogo, l'individuazione indicativa degli atti di interesse regionale, in anticipo rispetto alla loro ricezione, può facilitare il successivo raccordo politico tra la Giunta ed il Consiglio regionale, nell'esercizio delle proprie prerogative, che devono essere esercitate salvaguardando le funzioni tipiche di ciascun organo e, anzi, valorizzandole nell'ambito delle questioni europee.

Anche il dialogo tra livelli parlamentari diversi può trarre benefici. Ciò è vero soprattutto se si tiene presente che, al momento, non sono ancora state individuate le procedure che regolano la consultazione dei Consigli regionali da parte del Parlamento nell'ambito del controllo della sussidiarietà e che, tale consultazione, è rimessa dall'apposito Protocollo allegato al Trattato di Lisbona alla discrezionalità di ciascun Parlamento, sia nell'*an* che nel *quomodo*. Le indicazioni politiche che provengono da ciascuna Regione in esito all'esame, potrebbero dunque essere utilizzate dalle Camere proprio per orientarsi già all'inizio di ciascun anno sulle iniziative rispetto alle quali attivare la consultazione dei Consigli regionali, che potrebbe essere oggetto di apposita richiesta da parte del Parlamento oltre che di una collaborazione spontanea da parte di ciascun Consiglio.

L'esame del programma di lavoro annuale della Commissione europea è un sistema che si sta via via diffondendo tra le Regioni italiane (Emilia – Romagna, Lombardia, Abruzzo, ad esempio).

Affinché questo esame contribuisca concretamente all'efficacia dell'intero sistema, la sua finalità deve essere prima di tutto spiccatamente regionale. Esso deve porsi l'obiettivo, in primo luogo, di esprimere indirizzi generali sulla politica europea della Regione nell'anno di riferimento, avviando fin dall'inizio il raccordo tra la Giunta ed il Consiglio sulle attività che competono a ciascun organo sulla base della legge 11/2005. Inoltre, gli esiti politici dell'esame andrebbero resi noti anche alle altre Regioni, italiane ed europee, alle Camere del Parlamento ed anche al Governo, per favorire lo scambio di informazioni, sia orizzontale che verticale, facilitando così il dialogo che si avvierà in occasione dell'esame dei singoli atti e proposte dell'Unione non appena questi saranno trasmessi.

Gli aspetti di puntuale raccordo tra la Giunta ed il Consiglio andranno curati anche in questo secondo momento, quando l'oggetto dell'esame politico saranno, di volta in volta, i singoli atti e proposte preannunciati nel programma di lavoro. Infatti, il rafforzamento del ruolo regionale introdotto dalla legge 11/2005,

²⁰ Per l'anno 2011 si veda: COM (2010) 623 def. del 9/11/2010 ed i suoi Allegati.

ulteriormente valorizzato dal Trattato di Lisbona anche per il ruolo che possono svolgere i parlamenti regionali, assegna pari dignità alle Giunte e ai Consigli nella comunicazione *da e verso* il Governo, almeno all'inizio del processo decisionale.

Il rischio, se non si presta attenzione, è quello di dare spazio a sovrapposizioni. Le Giunte regionali, inoltre, sono correttamente coinvolte nelle sedi proprie degli esecutivi, dalla Conferenza Stato – Regioni, ai tavoli tecnici, al comitato tecnico integrato del Ciace, fino alla possibilità di prendere parte ai lavori tecnici e politici in sede di Consiglio dell'Unione, nell'ambito della delegazione del Governo²¹. Ai Consigli regionali, quindi, dopo aver eventualmente inviato le osservazioni al Governo e i rilievi sulla sussidiarietà al Parlamento, resta da proseguire nell'attività di indirizzo e di controllo verso la propria Giunta, chiedendo gli opportuni riscontri sugli sviluppi del processo decisionale. Tanto più che, laddove si tratti della discussione di una proposta legislativa, spetterà al Consiglio regionale l'esercizio del potere legislativo per gli aspetti di competenza regionale.

L'esigenza prevalente del raccordo vale a tutti i livelli. In Italia, infatti, il rafforzamento degli strumenti a disposizione del Parlamento ha prodotto, già dal 2005 e ancor di più in esito all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, l'entrata in campo sempre più significativa delle Camere²².

Entrambe hanno avviato un'attività costante di esame degli atti dell'Unione europea che costituisce oggetto dell'attività di indirizzo al Governo in materia europea. La stessa attività è oggetto del dialogo politico della Camera e del Senato con la Commissione europea (il cd. "Dialogo Barroso" avviato nel 2006). A ciò si aggiunge l'applicazione della procedura per il controllo della sussidiarietà. Il Parlamento esercita in questo modo un ruolo di indirizzo, e poi di controllo, che ha un peso politico notevole nell'attività del Governo. Tanto che una recente modifica della legge 11/2005 ha chiarito proprio su questo punto i rapporti Governo – Parlamento. La legge prevede ora che il Governo assicuri che la posizione rappresentata dall'Italia in sede di Consiglio dei Ministri tenga conto degli indirizzi definiti dalle Camere. Non si tratta di un vero e proprio vincolo di mandato, dal momento che la norma prevede anche l'ipotesi in cui il Governo non abbia potuto conformarsi a tali indirizzi. Ma in tal caso, esso ha l'obbligo di riferire tempestivamente alle Camere e di fornire le appropriate motivazioni²³.

Quanto alla collaborazione del livello regionale con il Parlamento, è indubbio che questa spetti ai Consigli e che essa rappresenti un elemento di rafforzamento della voce regionale.

Tale collaborazione trova già la sua base giuridica nel Trattato di Lisbona per quanto riguarda il controllo della sussidiarietà. Tuttavia, essa non dovrebbe tralasciare gli aspetti di merito sui quali ciascun Consiglio regionale può esprimere i propri rilievi e, circa gli esiti dell'esame di una proposta legislativa dell'Unione europea, anche sul merito, andrebbero sempre informate le Camere. In quel momento esse potrebbero essere impegnate nell'esame dello stesso atto, oppure, potrebbero stabilire di avviarne l'esame proprio a seguito della ricezione di una risoluzione approvata da un Consiglio regionale, che potrebbe, per tale via, essere presa in considerazione anche nell'ambito del dialogo politico tra le Camere del Parlamento e la Commissione europea²⁴.

²¹ Legge 11/2005, articolo 5, legge 131/2003, articolo 5, comma 1.

²² Gli ultimi dati disponibili circa l'attività delle Camere in fase ascendente si trovano nella Relazione del Governo al Parlamento relativa all'anno 2009, presentata ai sensi dell'articolo 15 della legge 11/2005.

²³ Articolo 4 – bis, legge 11/2005, come modificata dalla legge 96/2010 (legge comunitaria 2009).

²⁴ Si consideri che l'esame di merito degli atti è stata finora la parte più consistente dell'attività dei Parlamenti nazionali rispetto all'esame di sussidiarietà. Nel 2009, la Commissione europea ha ricevuto 250 pareri di cui 25

3.2 Soluzioni operative e percorsi praticabili

Gli aspetti di cui si è detto finora, dal raccordo politico e tecnico, alla tempestività dell'intervento, ma anche la necessità di garantire il collegamento tra la fase ascendente e quella discendente, possono essere facilitati dalla costituzione di una "rete" di referenti all'interno dell'amministrazione regionale, che in termini organizzativi sostenga la partecipazione regionale.

Nel 2005²⁵ la Commissione europea suggeriva, tra le buone pratiche che facilitano il corretto e tempestivo recepimento delle direttive riguardanti il mercato interno, che *ciascun ministero e ciascun ente federale, regionale e locale che svolge attività di recepimento designa(ss) al suo interno i funzionari responsabili del controllo del recepimento, i quali operano come punto di contatto*. Ed aggiungeva che tra questi funzionari dovrebbe essere istituita una rete nazionale. La Commissione aggiunge inoltre che: *per quanto possibile i funzionari nazionali responsabili della negoziazione di una direttiva partecipano al suo recepimento in diritto nazionale. Se ciò non è possibile, tali funzionari cooperano strettamente con quelli responsabili del recepimento (...)*, e mostra con ciò di condividere l'opportunità di mantenere strettamente collegate tra loro la fase ascendente e la fase discendente, anche dal punto di vista organizzativo.

Le indicazioni della Commissione europea possono essere utili anche al livello regionale, tradotte in appositi strumenti organizzativi. Vi sono alcune Regioni che mostrano di essersi già mosse in tal senso. Ad esempio, le Regioni Emilia – Romagna, Abruzzo e Sardegna, prevedono già nella legge regionale i tratti generali di questa organizzazione.

Si tratterebbe, quindi, di costituire una "rete" di funzionari individuati come punti di contatto all'interno dell'amministrazione in corrispondenza ad ogni settore di Giunta. Un punto di contatto presso il Consiglio regionale potrebbe completare la "rete" dei funzionari, per supportare meglio, anche dal punto di vista tecnico, il dialogo politico tra la Giunta ed il Consiglio.

Si deve tenere conto, inoltre, che il lavoro in "rete" può facilitare non solo i rapporti interni alla Regione, ma anche i rapporti esterni, il collegamento con gli altri livelli decisionali, nazionale ed europeo, consentendo altresì di mantenere collegate tra di loro le fasi ascendente e discendente, che in riferimento ad un solo atto normativo, potrebbero coinvolgere diversi livelli di competenza.

Alle Regioni, dunque, non spetta soltanto il diritto di prendere parte al processo di formazione delle norme e, a partire da questo momento, rappresentare la propria specificità territoriale. Per quanto riguarda le direttive, spetta alle Regioni anche un ruolo attivo nel successivo processo di recepimento, individuando la soluzione normativa più adatta al territorio e con il migliore impatto sul proprio ordinamento per raggiungere il risultato voluto. Le direttive, infatti, sono definite dallo stesso Trattato quali atti legislativi che vincolano rispetto al risultato da raggiungere, lasciando agli Stati membri la scelta della forma e dei mezzi²⁶.

Si potrebbe pertanto parlare di Direttive "a misura regionale". E non sarebbe così fuori luogo se effettivamente le Regioni intervenissero dalla fase della formazione fino alla loro attuazione. Tuttavia, i dati relativi al recepimento delle

concernenti il controllo della sussidiarietà (v. Relazione annuale 2009 sui rapporti tra la Commissione europea e i Parlamenti nazionali COM (2009) 291 def.). Considerata l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona il 1° dicembre 2009, sarà interessante leggere i dati relativi al 2010.

²⁵ Raccomandazione n. 2005/309/CE.

²⁶ Articolo 288 TFUE.

direttive a livello regionale²⁷ ci mostrano come l'intervento diretto delle Regioni appaia complessivamente ancora poco sviluppato. Si tratta altresì di un quadro parziale, dal momento che i dati disponibili non sono relativi a tutte le Regioni. Inoltre, da un punto di vista meramente quantitativo, le direttive che hanno avuto un seguito al livello regionale non sono particolarmente numerose, se confrontate con il numero delle direttive che sono recepite tramite l'esercizio della delega legislativa conferita con la legge comunitaria statale. Tanto più che una buona parte dei successivi decreti legislativi contengono la cd. clausola di cedevolezza espressa, ad indicare la presenza di aspetti di competenza legislativa regionale oggetto di quella specifica direttiva.

A fronte di questa situazione di complessivo ritardo, vi sono però alcuni aspetti significativi che meritano di essere messi in evidenza. Ad esempio, l'importanza delle direttive cui le Regioni hanno riferito di aver dato attuazione²⁸.

Da notare, inoltre, come solo una parte limitata di queste direttive sia stata oggetto di recepimento con legge comunitaria regionale, nonostante già molte Regioni (ben quindici) la abbiano scelta – in astratto, nelle proprie leggi - quale strumento principale per il recepimento delle direttive.

Anche la partecipazione diretta alla fase discendente, dunque, è un processo lento ad avviarsi. Il recepimento a livello regionale comporta un costante monitoraggio delle direttive adottate dall'Unione europea, la verifica di conformità dell'ordinamento regionale (questa peraltro già obbligatoria in base alla legge 11/2005) ed un approfondimento tecnico dei contenuti della direttiva circa la competenza legislativa, per individuare correttamente gli spazi di competenza, tenendo conto della possibilità di recepire anche solo parzialmente, nel caso in cui la direttiva non incida soltanto sulle competenze regionali. Si pensi al noto caso della direttiva 79/409/CEE sulla conservazione degli uccelli selvatici, ed al suo articolo 9 relativo alla caccia in deroga, recepito direttamente da più Regioni con apposita legge.

Anche a livello statale la legge comunitaria incontra alcune difficoltà, quelle stesse difficoltà che oggi portano a ripensare il sistema in occasione della riforma della legge 11/2005.

Ma, per quanto riguarda le Regioni, si può supporre che l'ostacolo principale che queste hanno finora incontrato sia piuttosto da individuare nella "lettura" dei contenuti delle direttive in relazione agli ambiti di competenza legislativa. La sistematica assenza di intervento da parte di una Regione, peraltro, fa sì che l'applicazione della norma sostitutiva statale – in modo uniforme per tutto il territorio - diventi la regola, anziché l'eccezione, pur insistendo in un ambito di competenza legislativa regionale. Tale meccanismo è costituzionalmente

²⁷ I dati, a partire da quelli relativi all'anno 2005, sono riportati ogni anno nella relazione al disegno di legge comunitaria.

²⁸ Limitandosi alle direttive la cui attuazione è avvenuta con legge regionale (in alcuni casi infatti le Regioni hanno utilizzato regolamenti e atti amministrativi), vanno qui ricordate: le direttive in materia di VIA (valutazione di impatto ambientale), direttive sui rifiuti, rifiuti pericolosi, sugli imballaggi e rifiuti di imballaggio, direttiva Habitat, direttiva sulla qualità dell'aria, direttiva che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque, sulla commercializzazione dei materiali forestali di moltiplicazione, sulla valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente (cd. direttiva VAS – valutazione ambientale strategica), sulla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili, sulla determinazione e gestione del rumore ambientale, sul rendimento energetico nell'edilizia, sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale, sul controllo dei pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose, appalti pubblici, pari opportunità e parità di trattamento fra uomini e donne in materia di occupazione e impiego, efficienza degli usi finali dell'energia e i servizi energetici, ed i recentissimi casi di recepimento della direttiva "Servizi". L'elenco degli atti normativi con cui le Regioni hanno dato attuazione alle direttive è trasmesso al Dipartimento per le politiche comunitarie dalla Conferenza delle Regioni, a seguito di comunicazione di ciascuna Regione (articolo 8, comma 5, lett. e, legge 11/2005).

legittimo avendo provveduto, proprio la riforma costituzionale del 2001, a predisporre il meccanismo che salvaguarda lo Stato dalla responsabilità verso l'Unione europea dovuta all'inerzia delle Regioni, mentre a queste si assegnavano competenze sempre più importanti ed ampie.

Del resto, le difficoltà nel delimitare i rispettivi ambiti di competenza si sono evidenziate fin dall'inizio, con il contenzioso costituzionale che ha riguardato sia leggi regionali che leggi statali, immediatamente dopo la riforma costituzionale del titolo V.

Se questa può essere la ragione principale dell'inerzia regionale, va comunque ricordato che un Accordo stipulato nel 2008 prevede la collaborazione tra le Regioni ed il Governo per individuare le direttive di rispettiva competenza, in occasione della predisposizione del disegno di legge comunitaria statale, anche su richiesta di una singola Regione²⁹.

Tale collaborazione non è ancora stata attuata.

Le Regioni dovrebbero ora orientare i propri sforzi anche per l'implementazione di questo strumento. L'avvio di una sede di collaborazione periodica renderebbe più semplice anche il lavoro tecnico degli uffici regionali, a partire dal monitoraggio delle direttive da recepire, attività già svolta a livello statale per la predisposizione del disegno di legge comunitaria, fino alla verifica dello stato di conformità dell'ordinamento. La riforma della legge 11/2005 potrebbe costituire l'occasione per rilanciare l'Accordo, adattarne i contenuti rispetto al mutato quadro legislativo e porre le condizioni per renderlo concretamente applicabile.

Un'ultima veloce considerazione di carattere operativo.

La partecipazione delle Regioni, per essere efficace e significativa, dovrà presto assumere carattere di sistematicità. Favoriscono senza dubbio il superamento dell'occasionalità e della sporadicità degli interventi, sia gli accordi politici tra lo Stato e le Regioni stipulati tra il 2006 ed il 2009, che le apposite norme di procedura approvate ormai da un numero significativo di Regioni.

Ma le Regioni che non hanno ancora dato applicazione alle procedure, o che intendono predisporre ora l'apposita legge regionale, potrebbero trarre giovamento da un iniziale periodo di sperimentazione nel corso del quale "provare" concretamente i tempi europei, le relazioni interne alle strutture, i diversi canali di dialogo politico sulle singole questioni, tra gli organi della Regione così come con gli interlocutori politici esterni che si intendono individuare di volta in volta.

La sperimentazione potrebbe avere ad oggetto fasi circoscritte del processo decisionale europeo. Ad esempio, anche la partecipazione diretta ai lavori del Consiglio dei Ministri UE. Essa potrebbe riguardare una proposta legislativa di competenza regionale sulla quale una Regione abbia un particolare interesse e per la quale possa contare su di un supporto tecnico specializzato, sia in relazione agli aspetti materiali che in relazione al processo decisionale dell'Unione. Inoltre, la stessa attività sperimentale, indipendentemente dalla fase o dalla sede politica in cui si svolge, potrebbe costituire la prima fase di costruzione della "rete" tra funzionari all'interno dell'amministrazione regionale di cui si è detto, che si dovrebbe via via comporre dei punti di contatto all'interno di ogni singolo settore, referenti sia per la fase ascendente che per la fase discendente.

Il momento di transizione legislativa che sta accompagnando la riforma della legge 11/2005, favorisce un approccio di questo tipo, per poi inserire le

²⁹ Accordo siglato in Conferenza unificata il 24 gennaio 2008.

scelte legislative regionali in un contesto più stabile di procedure nazionali, con le quali devono essere realizzate le più efficaci sinergie.

Del resto, non può non essere interesse anche dello Stato che **le Regioni assumano il ruolo attivo e propositivo, nei tempi e negli spazi più idonei, per la costruzione di politiche efficaci**. Un obiettivo comune che dev'essere condiviso nell'interesse dei cittadini, delle imprese, del territorio.

Un esempio concreto: da qualche mese la Commissione europea è al lavoro per la preparazione di una proposta legislativa in materia di concessioni, ritenendo che sia arrivato il momento di introdurre una legislazione a livello europeo, per far chiarezza sui principi e sul quadro giuridico applicabile a questa categoria generale. I lavori preparatori hanno comportato una consultazione delle parti interessate, poi una valutazione d'impatto, per giungere alla presentazione della proposta al legislatore dell'Unione (Parlamento europeo e Consiglio) attesa nei primi mesi del 2011³⁰. Perché non applicarsi a livello regionale in questa occasione, per affrontare concretamente le possibili soluzioni alla questione, più specifica e ancora irrisolta, delle concessioni demaniali marittime nel settore turistico - ricreativo? La procedura di infrazione aperta dalla Commissione europea nei confronti dell'Italia è oggetto di forte preoccupazione per le imprese del settore. Molte di esse sono piccole imprese che hanno contribuito con il lavoro di più generazioni a rendere nota l'accoglienza turistica di interi tratti di costa italiana a livello internazionale, contribuendo fortemente a caratterizzare il territorio di diverse Regioni dal punto di vista culturale e tradizionale. Pur applicandosi le regole della concorrenza e della libertà di stabilimento, l'occasione può comunque essere colta per rilanciare un settore economico che presenta caratteristiche peculiari, piuttosto che penalizzarlo e mortificarlo per non aver tenuto in debito conto determinate specificità ed esigenze. Una via d'uscita non può che essere studiata e negoziata in sede legislativa. Ma gli amministratori locali devono occuparsene al momento giusto, in tutte le sedi negoziali che hanno a disposizione, contribuendo loro stessi a scrivere quelle norme che poi dovranno applicare. La costruzione dell'*Europa delle Regioni* richiede di iniziare a percorrere con decisione questa strada.

³⁰ V. Programma di lavoro della Commissione europea per il 2011, Allegato II, pag. 16, iniziativa n. 56.

4. I vincoli della finanza pubblica in Europa*

4.1 Contenimento della spesa pubblica in Europa

La crisi finanziaria internazionale ha messo a dura prova le economie occidentali, soprattutto quelle europee, costringendo gli esecutivi a varare misure appropriate per contrastare la disoccupazione, sgravare fiscalmente le imprese e sostenere massicciamente i principali gruppi bancari coinvolti. La portata degli interventi è stata tuttavia condizionata dalla situazione debitoria e fiscale di partenza dei Paesi membri. All'inizio della crisi le possibilità di indebitamento per alcuni esecutivi sono apparse subito molto ridotte per effetto di politiche di *deficit spending* adottate nel passato. I Paesi europei hanno dovuto agire calibrando i propri interventi anche nei confronti dei parametri del Patto di stabilità e crescita, momentaneamente allentati dall'Unione europea a causa della straordinarietà della congiuntura economica.

In tale contesto il caso della Grecia ha dimostrato come politiche non virtuose e soprattutto non sostenibili nel medio-lungo periodo abbiano portato velocemente un Paese europeo verso una situazione di default. Si tratta di un rischio che oggi non appare così improbabile per buona parte degli Stati membri, se non adotteranno misure di **contenimento della spesa e del debito pubblico** come la BCE sollecita. Un'elevata spesa pubblica, unita ad un già consistente debito, può portare in periodi di bassa crescita all'impossibilità di implementare politiche espansive al fine di rilanciare la crescita.

A seguito dello scoppio della crisi greca, l'Unione europea ha imposto agli Stati membri una politica di rigore per il contenimento della spesa pubblica. In Italia il Ministro dell'Economia ha rinnovato l'impegno contenuto nel «Documento di economia e finanza» (aprile 2011)³¹ a raggiungere entro il 2014 un livello prossimo al pareggio di bilancio, per conformarlo agli obiettivi europei di medio termine (per il 2011, deficit/PIL al 3,9%; per il 2012 al 2,7%; per il 2013 all'1,5%; per il 2014 allo 0,2%) e poi, attraverso un sistematico incremento del surplus primario, a proseguire lungo il sentiero della riduzione del debito pubblico.

Nel corso del 2010, con la manovra finanziaria per il 2011-2013 operata con il decreto legge n.78 del 2010, era stato previsto un aggiustamento dei conti pubblici pari a circa 12 miliardi per il 2011 ed a circa 25 miliardi in ciascuno degli anni 2012 e 2013. Si tratta comunque di stime già superate. Oggi si parla di una manovra correttiva di 40-45 miliardi di euro per il periodo 2012-2014. In particolare, il Ministero prevede per il 2011 un intervento "di manutenzione" pari a 2,5 miliardi, per coprire alcune spese definite in termine tecnico "esigenziali".

* La redazione di questo capitolo è stata curata da Serafino Pitingaro e Giovanna Guzzo del Centro Studi Unioncamere del Veneto.

³¹ Il Parlamento in data 5 maggio 2011 ha approvato il Documento di Economia e Finanza 2011, documento di programmazione finanziaria e di bilancio previsto dalla Legge 7 Aprile 2011 n. 39 presentato dal Governo nell'ambito delle nuove regole adottate dall'Unione europea in materia di coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri. Per approfondimenti si veda: www.mef.gov.it

Nel 2012 la cifra si ferma a quota 4-5miliardi. La quota più importante dell'intervento è prevista nel biennio successivo e prevede una manovra cumulata di 40 miliardi, ripartita in 20 miliardi nel 2013 ed ulteriori 20 miliardi nel 2014.

Alcuni Paesi dell'eurozona quali Spagna, Grecia e Portogallo sono già forzatamente su questa strada mentre, altri, tra cui l'Italia, hanno avviato la ricognizione preliminare in vista della correzione chiesta da Bruxelles. La parola chiave, quindi, risulta **“taglio alle spese” e soprattutto agli sprechi. Ma tale operazione purtroppo sta seguendo la logica dei “tagli lineari” (per tutti in uguale misura) e ignora completamente qualsiasi criterio che consenta di distinguere le amministrazioni locali e regionali tra “virtuose” e “sprecone” e quindi di distribuire i “tagli” in misura proporzionale al grado di inefficienza nella gestione delle risorse pubbliche.**

In un Paese che è infatti alle prese con la riforma del federalismo fiscale ed in cui è attualmente in corso il confronto sui decreti attuativi di questa indispensabile riforma che vanta tra i suoi elementi cardine l'affermazione del principio di responsabilità, è necessario abbandonare l'antica e distruttiva logica assistenzialista e di sperpero di risorse senza controllo.

Quali sono allora le soluzioni? Cosa fare allora? È necessario per prima cosa avere più informazioni di dettaglio ed è **quindi indispensabile disporre di dati statistici a livello locale e regionale.**

4.2 La riforma del Sistema Europeo dei Conti

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. Similmente a quanto accade nel nostro Paese anche in Spagna e in Germania vi sono Regioni che contribuiscono più di altre alla solidarietà territoriale, e non è un caso che in questi Paesi le Regioni più solidali siano anche quelle economicamente più avanzate. In particolare alcuni recenti studi hanno dimostrato che senza una riduzione del residuo fiscale tali Regioni potrebbero subire un progressivo declino economico.

Il monitoraggio di queste dinamiche appare tuttavia un'operazione tutt'altro che semplice per la **mancanza di statistiche ufficiali a livello europeo sui flussi finanziari tra i vari livelli di governo.** Secondo alcune verifiche del Centro Studi di Unioncamere del Veneto sul decentramento finanziario in alcuni Paesi dell'Unione europea, **solo per quattro degli Stati membri, che si possono definire ‘federali’, sono disponibili dati di finanza pubblica a un livello di governo intermedio tra lo Stato centrale e le Amministrazioni locali, che corrisponde alle Amministrazioni di Stati federati** (si veda la Tabella 4.1). Si tratta di una classificazione di carattere economico più che giuridico, individuata dal regolamento (CE) n. 2223/96 del Consiglio relativo al Sistema europeo dei conti nazionali (SEC95), che definisce le regole contabili comuni in Unione europea.

In tale contesto Unioncamere del Veneto ha avviato alcuni incontri con le Direzioni Generali (DG) Estat e Regio della Commissione europea allo scopo di presentare i risultati degli studi realizzati e approfondire alcuni aspetti inerenti la

disponibilità di dati a livello subnazionale. È emerso che ciascuno Stato membro è tenuto ad inviare all'Ufficio Statistico delle Comunità Europee (Eurostat) informazioni sui conti pubblici secondo la propria contabilità nazionale, come definito dalle disposizioni dello schema contabile europeo. Solo Austria, Belgio, Germania e Spagna (Paesi definiti federali) quindi trasmettono ad Eurostat dati anche per il livello delle Amministrazioni di Stati federati, seppur a livello aggregato. Per altri Paesi come l'Italia, che non sono più a struttura unitaria ma non sono ancora federali, non è possibile disporre dei dati relativi al livello intermedio di governo (nel caso italiano le Regioni) che pertanto rientrano nell'ambito della categoria più ampia delle Amministrazioni locali.

	Amm. Centrali	Amm. Stati federati	Amm. Locali	Enti previd.	Totale
	Spesa*				
Austria	35,1	17,4	14,8	32,7	100,0
Belgio	18,3	25,2	14,3	42,3	100,0
Germania	16,4	21,1	16,3	46,3	100,0
Spagna	19,4	37,2	13,6	29,8	100,0
Francia	31,2	-	21,5	47,2	100,0
Italia	24,6	-	34,7	40,7	100,0
Paesi Bassi	28,1	-	35,1	36,8	100,0
Regno Unito	71,0	-	29,0	-	100,0
	Entrate				
Austria	51,8	10,1	12,4	25,7	100,0
Belgio	55,6	9,0	6,5	28,9	100,0
Germania	29,2	23,9	11,2	35,6	100,0
Spagna	34,0	22,8	10,4	32,9	100,0
Francia	36,5	-	15,9	47,6	100,0
Italia	51,9	-	18,6	29,5	100,0
Paesi Bassi	58,5	-	10,3	31,3	100,0
Regno Unito	90,5	-	9,5	-	100,0

(*) al netto degli interessi

Fonte: Elaborazione Unioncamere del Veneto su dati Eurostat

Tabella 4.1 – La spesa e le entrate pubbliche consolidate per livello di governo. Composizione percentuale. Anno 2008

In Europa, l'Italia è un esempio di trasparenza fiscale, essendo l'unico Stato membro che dispone di una dettagliata e completa banca dati sui conti pubblici consolidati a livello regionale ("Conti Pubblici Territoriali", curata dal Ministero dello Sviluppo Economico). Considerando che oggi, sulla base del vigente Sistema europeo dei conti nazionali (SEC95), ciascun Stato membro è tenuto ad inviare all'Eurostat solo dati sui bilanci pubblici secondo la propria contabilità nazionale, per poter procedere con comparazioni e studi a livello europeo diventa quindi fondamentale che il nuovo Sistema, in vigore dal 2014, consenta di avere informazioni dettagliate sui flussi finanziari tra Stato ed enti periferici anche a livello regionale.

La mancanza di dati sui conti pubblici territoriali disaggregati a livello NUTS 1 e 2 è quindi una lacuna del sistema statistico europeo, che preclude un'analisi di *benchmarking* sui residui fiscali tra le Regioni italiane e le altre Regioni europee. Oggi quindi le banche dati dell'Eurostat, basate sul sistema contabile vigente in Unione europea da oltre un decennio, non consentono in sintesi di sviluppare analisi comparative regionali per approfondire il tema del federalismo fiscale in Europa, in termini soprattutto di attuazione del decentramento ed efficienza della spesa pubblica.

Attualmente in sede Eurostat è in corso il processo di revisione del SEC95, avviato nel 2008 con l'obiettivo di adeguare i Conti nazionali nell'Unione europea al nuovo ambiente economico, agli avanzamenti nella ricerca metodologica ed ai bisogni degli utilizzatori. La revisione dovrebbe concludersi nel 2014 con l'adozione del nuovo SEC e del nuovo programma di trasmissione. Fino ad allora dunque l'unica alternativa rimane quella di ricorrere a fonti statistiche nazionali, che se utilizzate per analisi comparative possono comportare problemi di natura metodologica.

Tabella 4.2 – *Le principali tappe del processo di revisione del SEC95*

Quando	Cosa
Giugno 2007	Pianificazione dettagliata del progetto con analisi delle risorse. Formazione di uno Steering Group di direttori
Novembre 2007	Discussione al g.d.I Conti Nazionali (NAWG); pianificazione del progetto; definizione dei titoli e della struttura dei capitoli; programmazione delle scadenze per la stesura preliminare dei capitoli.
Da Gennaio 2008 a Febbraio 2009	Stesura preliminare dei capitoli; esame dei commenti degli esperti nazionali; presentazione delle versioni preliminari dei capitoli rivisti; Discussione ai gruppi di lavoro Conti Nazionali e Conti Finanziari (FAWG); riunione congiunta del NAWG e del FAWG; riunioni del CMFB e del sistema europeo delle banche Centrali.
Fine di ogni trimestre a partire da Dicembre 2007	Rapporto sullo stato di avanzamento allo Steering Group e ai Direttori dei CN.
Da Gennaio a Giugno 2008	Rapporto sulla adozione del SEC95 nell'UE; rapporto di previsione dell'impatto dell'implementazione della versione rivista del SEC.
Da Gennaio a Dicembre 2008	Tre incontri della TF sui conti satellite per Ricerca e Sviluppo per definire tavole integrative da essere realizzate entro il 2009.
Da Settembre 2008 a Febbraio 2009	Discussione sulla proposta del nuovo programma di trasmissione in sede di NAWG; FAWG; CMFB.
Febbraio 2009	Conferenza sulle statistiche macroeconomiche e sui conti nazionali. Una parte della conferenza sarà dedicata al SEC.
Da Febbraio a Giugno 2009	Stesura provvisoria del nuovo Regolamento SEC e discussione nei diversi gruppi di lavoro (NAWG, FAWG, etc)
Primo trimestre del 2011	Adozione del Regolamento da parte del Parlamento Europeo e del Consiglio.
Giugno 2011	Pubblicazione del Regolamento sulla Gazzetta Ufficiale.
Dal 2011 al 2013	Formazione sul nuovo SEC per i membri dell' Eurostat e per gli esperti nazionali dei CN.
2014	Adozione del nuovo SEC e del nuovo programma di trasmissione.

Fonte: A. Caricchia - ISTAT, Atti della manifestazione del cinquantenario Iscona (1957-2007) - Roma 14 dicembre 2007

È la stessa Commissione europea ad indicare l'Italia come una *best practice* in termini di trasparenza nel panorama europeo (si veda il paragrafo "*Public spending and public investment at regional level*" del secondo capitolo del Quinto rapporto sulla coesione economica, sociale e territoriale). Infatti, solo pochi Stati membri dispongono di banche dati sui flussi finanziari pubblici regionalizzati che possono avvicinarsi al livello di completezza statistica dei Conti Pubblici Territoriali (CPT) del Ministero dello Sviluppo Economico italiano, tra questi troviamo: il Regno Unito, i quattro Paesi federali (Spagna, Austria, Belgio e Germania) e la Francia.

La DG Regio sta quindi premendo affinché la revisione del SEC a livello comunitario sia l'occasione per definire un sistema che consenta di disporre di statistiche regionali sui conti pubblici per ciascun Stato membro dell'Unione europea. Come più volte ribadito negli incontri a Bruxelles, i funzionari UE ritengono fondamentale l'adozione di un approccio di tipo *bottom-up* per sensibilizzare l'Eurostat sulla questione, suggerendo che l'esigenza di promuovere una revisione del regolamento SEC95 in senso "regionalistico" dovrebbe sollevarsi soprattutto a livello locale e regionale. In particolare essi hanno sottolineato l'importanza che Unioncamere del Veneto perseveri nel suo lavoro di ricerca esplorativa di statistiche in questo ambito e di sensibilizzazione verso i principali e/o potenziali utilizzatori³².

4.3 La mappa del residuo fiscale in Italia

Il processo di creazione di un'Europa delle Regioni è ancora lontano dall'essere completato. Gli effetti sono negativi, soprattutto in ambito fiscale. La finanza pubblica continua infatti ad essere uno dei nodi più critici del sistema Italia, soprattutto a causa della **dimensione elevata del debito pubblico**. L'Italia è tra i Paesi dell'Unione europea caratterizzati da un rapporto debito/Pil molto elevato. Nel 2010 questo rapporto si è attestato al 119%, valore inferiore solamente a quello della Grecia (142,8%) e ancora distante dall'obiettivo di Maastricht (che prevede di contenere il rapporto debito/Pil al di sotto del 60%).

Tale situazione determina un vincolo importante per le scelte di politica economica, obbligando a destinare un ammontare cospicuo di risorse pubbliche al servizio del debito per evitare un ulteriore aumento della sua incidenza; inoltre, esso spesso si riflette anche in un premio di rischio, ovvero nella necessità di corrispondere un tasso d'interesse comparativamente elevato sui titoli del debito.

Per quanto riguarda l'incidenza dell'**indebitamento netto della Pubblica Amministrazione** sul Pil, nel 2010 è stata pari al -4,6%, valore inferiore a quello registrato l'anno precedente (-5,4%), ma ben oltre il limite del 3% previsto dal trattato di Maastricht. La **pressione fiscale** complessiva è risultata pari al 42,6% del Pil (leggermente inferiore rispetto al 43,1% del 2009), ma potrebbe toccare il 52% al netto dell'economia sommersa.

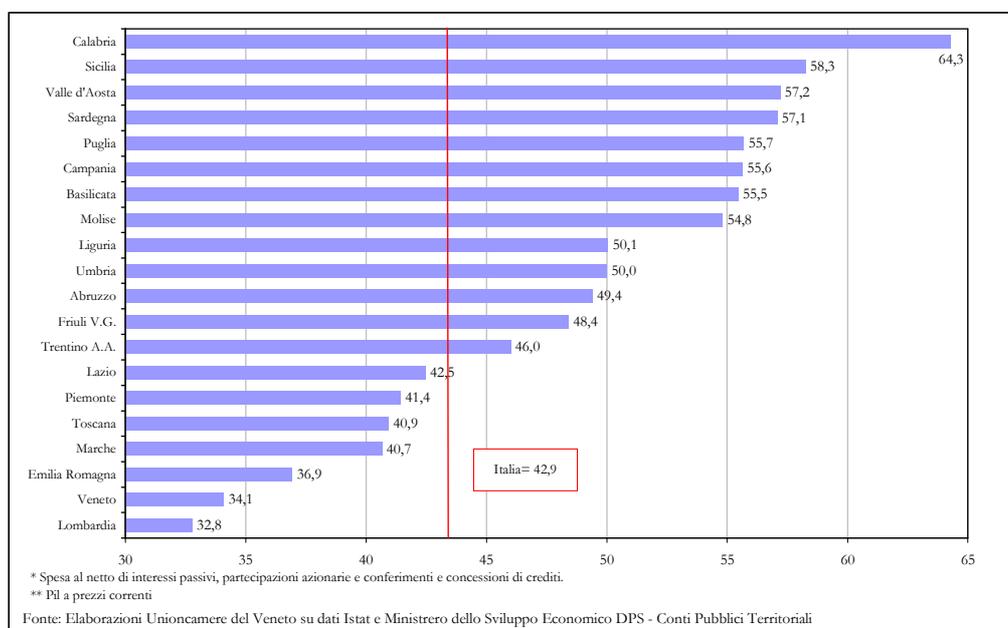
È tuttavia l'elevata **spesa pubblica** che continua a rappresentare il vero problema della finanza pubblica italiana, con effetti che possono ripercuotersi negativamente sull'economia reale e sul sistema produttivo. Infatti, la Pubblica Amministrazione italiana non gestisce con efficacia le proprie risorse. Nel 2010 **le spese totali sono risultate pari al 51,2% del Pil** (in lieve diminuzione rispetto al

³² Attualmente la riforma del SEC è in discussione al Parlamento europeo. Recentemente la Commissione per lo sviluppo regionale, presieduta dall'ex Commissario alla politica regionale, Danuta Maria Hübner, ha evidenziato come la trasmissione di dati COFOG 2 non ha carattere obbligatorio nella proposta del nuovo programma di trasmissione del SEC-95. Ciò costituisce una grave lacuna per la Commissione e le parti interessate in generale quando esse analizzano i modelli di spesa pubblica e la loro ripartizione funzionale. Inoltre, non sono stati compiuti progressi per quanto riguarda l'eventuale raccolta di dati sulla spesa pubblica a livello NUTS 2, nonostante la cooperazione e la negoziazione con Eurostat durante gli ultimi quattro anni. Tale fatto ridurrà senza dubbio la capacità della Commissione e delle altre parti interessate di procedere ad un'analisi globale e affidabile delle politiche nazionali e, in particolare, dei modelli e delle tendenze della spesa pubblica e dell'investimento pubblico a livello regionale. È quindi necessario che le statistiche europee offrano alcune statistiche di base supplementari per comprendere la situazione delle finanze pubbliche a livello regionale e il retaggio della crisi sulle stesse.

52,5% nel 2009). Se il debito e la sostenibilità sono problematiche di difficile soluzione nel breve periodo, un recupero di efficienza nell'impiego delle possibilità di spesa sarebbe possibile ed auspicabile, soprattutto in un momento di mancanza di risorse e di attesa di una concreta ripresa economica. Una bassa efficienza della Pubblica Amministrazione appare come una delle principali cause che conducono a debiti pubblici elevati, bassa attrattività degli investimenti, basso livello dei servizi erogati alla popolazione. Per di più, un'elevata spesa pubblica unita ad un già consistente debito, può portare in periodi di bassa crescita all'impossibilità di implementare politiche espansive al fine di rilanciare la crescita.

A livello regionale si evidenzia una distribuzione "disequilibrata" delle risorse. La spesa pubblica nelle Regioni meridionali è più bassa, ma la sua incidenza sul Pil è molto più alta, in ragione del basso livello di sviluppo economico: la spesa del settore pubblico sul Pil delle regioni del Sud è di oltre 15 punti percentuali superiore a quella del Centro-Nord. In particolare, nella media 2007-2009 l'incidenza percentuale della spesa delle Amministrazioni pubbliche sul Pil in Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna è inferiore al 40% (Grafico 4.1).

Grafico 4.1 – Italia.
*Incidenza della Spesa della
 Pubblica Amministrazione*
 sul Pil** per regione.*
Media 2007-2009



Per dare sempre più aiuto alle imprese del territorio e incoraggiarle in questo cammino di ripresa è quindi sempre più importante **riordinare la finanza pubblica** agendo sia sul sistema perequativo che sui tagli alle spese e agli sprechi.

L'Italia inoltre si configura come il Paese nel quale la Pubblica Amministrazione esercita la maggiore redistribuzione interna delle risorse per realizzare la coesione nazionale. Il totale infatti delle risorse che ogni anno in Italia vengono trasferite dalle Regioni più ricche a quelle più povere per il principio della perequazione nazionale (che definiamo **residuo fiscale**) **ammonta a circa 80 miliardi di euro**; a questi si aggiungono i circa 10 miliardi di euro dell'UE (coesione comunitaria). Nonostante ciò le aree più deboli non hanno conseguito quella crescita economica che si è invece realizzata in altre aree economicamente più arretrate nell'Unione europea.

In particolare, dal Veneto **lo Stato centrale preleva molto di più di quanto effettivamente restituisca in termini di spesa pubblica**. Inoltre, il Veneto, regione con residuo fiscale in attivo, non alimenta il debito pubblico: anzi,

grazie al maggior prelievo statale (e alla minore spesa) contribuisce a ridurre l'indebitamento annuo e, conseguentemente, limita l'incremento dello stock del debito. Il quadro per le Amministrazioni periferiche si caratterizza per la costante scarsità di risorse a disposizione rispetto agli oneri di spesa a loro carico: la mancata attuazione del federalismo e una perequazione dimensionalmente rilevante e ancora basata su criteri di tipo "storico" producono un quadro generale di incertezza di risorse che mette in difficoltà i governi locali.

L'attuale assetto istituzionale appare estremamente penalizzante per la Regione. **Le risorse aggiuntive che vengono prelevate dallo Stato italiano in Veneto** e destinate verosimilmente alla perequazione territoriale, **mediamente nel triennio 2007-2009 ammontano a oltre 16 miliardi di euro** (3.405 euro per abitante) (Tabella 4.3).

	Entrate	Spese	Residuo fiscale
mln di euro	65.935	49.350	16.585
euro procapite	13.522	10.117	3.405

Fonte: Elab. Unioncamere del Veneto su dati Ministero dello Sviluppo Economico - DPS - CPT e Istat

Tabella 4.3 – Veneto.
Residuo fiscale delle
Amministrazioni pubbliche.
Media 2007-2009

Alla luce di questi dati, è possibile individuare proprio nella cifra di **oltre 16 miliardi di euro il costo annuo per il Veneto della mancata attuazione del federalismo fiscale**. Il drenaggio di risorse da parte dello Stato italiano può essere misurato, infatti, come una **mancata opportunità di investire in Veneto** le imposte versate dai contribuenti locali.

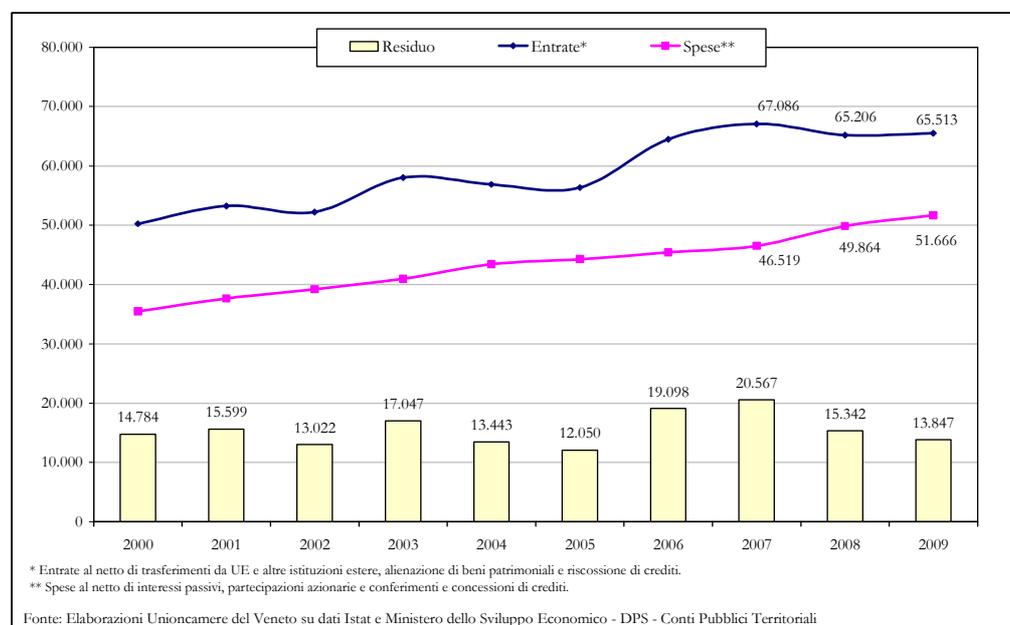


Grafico 4.2 – Veneto.
Residuo fiscale delle
Amministrazioni pubbliche.
Distribuzione delle entrate e
delle spese consolidate. Milioni
di euro. Anni 2000-2009

La situazione di avanzo fiscale registrata nelle principali regioni del Centro-Nord non rappresenta un fatto congiunturale o temporaneo ma trova conferme anche nel lungo periodo: nell'ultimo decennio il residuo fiscale procapite di queste Regioni ha registrato non solo valori sempre positivi e costantemente più elevati

rispetto alla media nazionale ma anche costantemente crescenti. Dal 2001, anno in cui l'Italia è diventata uno Stato federale anche se solo formalmente, al 2009 il Veneto ha contribuito alla solidarietà nazionale per oltre 140 miliardi di euro (in media 15.557 euro all'anno e 3.287 euro procapite all'anno) (Grafico 4.2).

Tabella 4.4 – Italia.
Residuo fiscale delle
Amministrazioni pubbliche.
Distribuzione delle entrate e
delle spese consolidate per
regione. Media 2007-2009

Regioni	Milioni di euro			Euro per abitante***		
	Entrate*	Spese**	Saldo	Entrate	Spese	Saldo
Lombardia	174.465	104.424	70.041	17.920	10.722	7.198
Emilia Romagna	68.370	50.178	18.192	15.787	11.584	4.203
Veneto	65.935	49.350	16.585	13.522	10.117	3.405
Piemonte	65.044	51.562	13.483	14.694	11.647	3.047
Lazio	85.032	71.878	13.154	15.122	12.777	2.346
Toscana	50.623	42.862	7.761	13.665	11.567	2.098
Marche	18.757	16.660	2.097	11.974	10.632	1.342
Friuli V.G.	17.961	17.176	785	14.613	13.973	640
Trentino A.A.	15.628	15.264	364	15.348	14.989	359
Liguria	22.130	21.801	329	13.714	13.510	205
Umbria	10.915	10.756	159	12.220	12.042	178
Abruzzo	14.158	14.015	143	10.625	10.517	108
Campania	47.967	54.030	-6.064	8.247	9.289	-1.042
Puglia	33.140	38.722	-5.582	8.122	9.490	-1.368
Sicilia	41.047	50.406	-9.359	8.149	10.008	-1.859
Molise	2.941	3.540	-599	9.174	11.043	-1.869
Sardegna	15.564	19.354	-3.790	9.321	11.591	-2.270
Basilicata	4.730	6.155	-1.425	8.015	10.430	-2.415
Valle d'Aosta	2.102	2.424	-322	16.557	19.089	-2.532
Calabria	16.208	21.827	-5.618	8.069	10.867	-2.797
Centro Nord	596.962	454.334	142.628	15.250	11.603	3.647
Sud	175.757	208.050	-32.294	8.427	9.976	-1.548
Italia	772.719	662.384	110.335	12.878	11.038	1.841

* Entrate al netto di trasferimenti da UE e altre istituzioni estere, alienazione di beni patrimoniali e riscossione di crediti.

** Spese al netto di interessi passivi, partecipazioni azionarie e conferimenti e concessioni di crediti.

*** Popolazione di riferimento al 31.12 (media 2007-2009) (Istat)

Fonte: Elaborazione Unioncamere del Veneto su dati Ministero dello Sviluppo Economico - DPS - Conti Pubblici Territoriali

Per valore del residuo fiscale il Veneto si colloca al terzo posto della graduatoria delle Regioni italiane in avanzo finanziario, alle spalle della Lombardia (70.041 milioni) e dell'Emilia-Romagna (18.192 milioni). In termini procapite il Veneto ha registrato un residuo fiscale pari a 3.405 euro per abitante, oltre la metà di quello della Lombardia (7.198 euro) e di poco inferiore a quello dell'Emilia-Romagna (4.203 euro). Al gruppo delle Regioni che vantano un saldo fiscale positivo fanno parte anche Piemonte, Lazio e Toscana. Fatta eccezione per Marche, Friuli Venezia Giulia, Trentino Alto Adige, Liguria, Umbria e Abruzzo, che registrano un residuo positivo molto contenuto, tutte le altre Regioni evidenziano un saldo negativo (Grafico 4.3). Vale la pena sottolineare che la somma delle entrate tributarie prelevate in Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna servono per bilanciare i disavanzi maturati da tutte le Regioni del Mezzogiorno.

I dati aggiornano e confermano le tendenze già evidenziate nelle analisi degli anni precedenti³³: **sono sempre e solo le medesime Regioni a contribuire positivamente alla perequazione territoriale³⁴, che allo stato attuale non sembra aver sortito alcun effetto positivo per lo sviluppo economico delle Regioni del Mezzogiorno.** Infatti, quanto più il residuo fiscale aumenta, tanto più cresce la povertà nelle Regioni meridionali del Paese e tanto maggiore è il pericolo per le Regioni settentrionali di non poter competere con le Regioni europee economicamente più avanzate.

Lombardia, Emilia-Romagna e Veneto 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 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.

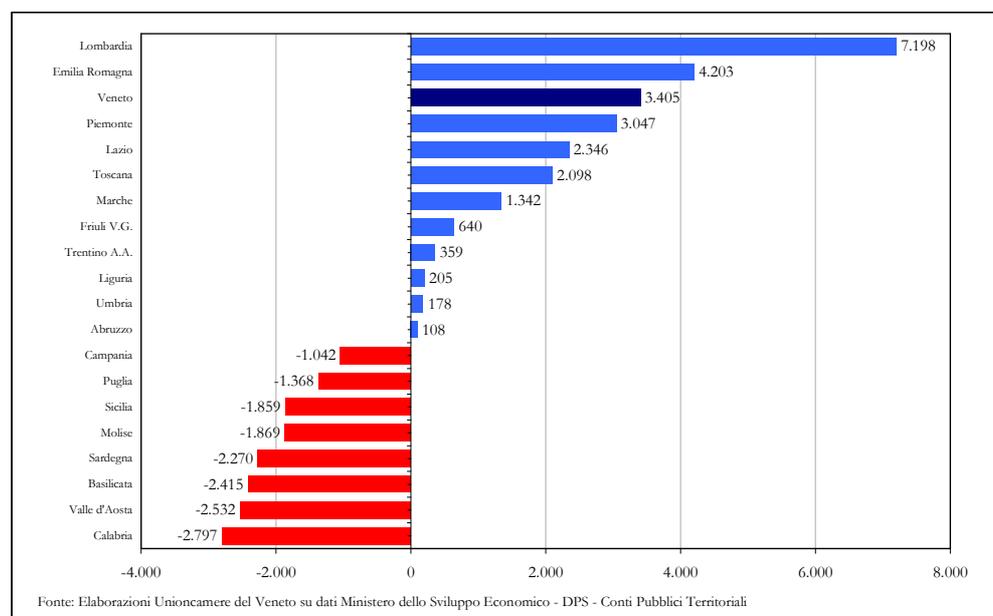


Grafico 4.3 – Italia.
Residuo fiscale delle
Amministrazioni pubbliche
per regione. Euro procapite.
Media 2007-2009

³³ Si veda il sito www.osservatoriofederasismo.eu

³⁴ 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.

5. Residuo fiscale e consumi delle famiglie: un'analisi di impatto*

5.1 Premessa

In due precedenti quaderni di ricerca (n. 8 e n. 11) è stato introdotto e analizzato il concetto di *residuo fiscale*, definito come differenza fra quanto la Pubblica Amministrazione preleva da un determinato territorio e quanto spende nel medesimo. In entrambi i quaderni si è posta l'attenzione sul possibile impatto che detto residuo potrebbe avere qualora fosse speso nel territorio di riferimento. Si era però ipotizzato che il residuo fosse gestito dalla Pubblica Amministrazione stessa: il tal caso l'impatto deriverebbe da una maggior spesa pubblica locale.

Ora si propone uno scenario diverso: non si considera l'ipotetica maggior spesa pubblica locale, ma si pone l'accento sulle **opportunità concesse agli operatori privati riversando sul territorio il residuo fiscale tale e quale**. Si tratta dell'ipotesi che il decisore pubblico *investa* il residuo fiscale riducendo di un pari importo il prelievo fiscale locale. In altri termini, il *residuo fiscale* si trasforma in *mancato prelievo* (locale).

Si può notare che, in entrambe gli scenari, la problematica del *residuo fiscale* può essere ricondotta ai concetti di danno emergente (*residuo fiscale*) e lucro cessante (impatto della mancata spesa locale, pubblica o privata che sia).

Se si accoglie la presente impostazione (il *residuo fiscale* appartiene ai contribuenti), diventa rilevante stimare quanto segue:

1. le performance aziendali rese possibili dal maggior cash-flow che si renderebbe disponibile, quantificabile con la quota di *residuo fiscale* a vantaggio delle attività produttive;
2. gli schemi di spesa (e risparmio) dei residenti derivanti dal maggior reddito disponibile corrispondente alla quota di *residuo fiscale* a loro vantaggio³⁵.

In questa sede si pone l'attenzione sui soli benefici per i residenti in Veneto, e sui conseguenti impatti sul PIL regionale; è infatti evidente che profili di consumo (risparmio) diversi da quelli attualmente vigenti avrebbero conseguenze di più ampio respiro sulla domanda finale locale, e quindi sul PIL locale. Questi effetti vengono stimati mediante l'applicazione al PIL regionale delle logiche macroeconomiche di matrice keynesiana.

L'analisi qui condotta si articola come segue:

1. quantificazione del residuo fiscale con la massima ampiezza temporale, che in base ai dati disponibili si estende dal 1996 al 2008;
2. definizione del modello di analisi;

* La redazione di questo capitolo è stata curata da Quirino Biscaro, Dipartimento di Economia - Università Ca' Foscari di Venezia. Il saggio raccoglie alcuni primi risultati di un più ampio progetto di ricerca, ancora in corso, sull'impatto del *residuo fiscale* sulle imprese e le famiglie del Veneto.

³⁵ In teoria le quote di pertinenza del *residuo fiscale* potrebbero essere determinate in base ad una gamma di criteri diversi tra loro. In questa sede, per semplicità, si adotta il criterio della proporzionalità di quanto versato rispetto al totale dell'imposizione diretta.

3. stima quantitativa dell'impatto nell'ipotesi di rilascio del *residuo fiscale* agli operatori privati;
4. presumibili conseguenze sulla composizione dei consumi locali.

5.2 Il residuo fiscale nel periodo 1996-2008

Sulla base della banca dati *Conti Pubblici Territoriali* resa disponibile dal Dipartimento per le Politiche di Sviluppo (Ministero dello Sviluppo Economico), il prelievo e la spesa della Pubblica Amministrazione nella Regione Veneto, limitatamente agli importi rilevanti per la metodologia di calcolo del residuo³⁶, tra il 1996 e il 2008 sono così quantificabili:

Tabella 5.1 – Veneto.
Entrate e spese totali
consolidate della Pubblica
Amministrazione
(milioni di euro).
Anni 1996-2008

	Entrate			Spese		
	Correnti	Conto Capitale	Totale	Corrente	Conto Capitale	Totale
1996	41.092	30	41.122	26.164	2.475	28.638
1997	44.983	67	45.049	26.065	2.507	28.572
1998	45.584	41	45.625	27.603	2.649	30.252
1999	49.823	47	49.870	30.325	2.740	33.066
2000	50.171	80	50.251	32.570	2.897	35.467
2001	53.189	59	53.247	34.566	3.082	37.648
2002	52.020	212	52.233	35.761	3.450	39.211
2003	57.837	185	58.023	37.301	3.675	40.976
2004	56.730	135	56.865	39.680	3.742	43.422
2005	56.250	80	56.330	40.588	3.692	44.280
2006	64.418	74	64.492	41.788	3.606	45.394
2007	66.937	149	67.086	42.449	4.070	46.519
2008	65.033	174	65.206	45.819	4.045	49.864

Fonte: Elaborazioni su dati Ministero dello Sviluppo Economico - DPS - Conti Pubblici Territoriali

Da questi dati di base discende il *residuo fiscale* della Regione Veneto tra il 1996 e il 2008:

³⁶ Si sono applicate le varianti metodologiche introdotte nel quaderno n. 11. Le entrate della Pubblica Amministrazione veneta sono perciò al netto dei trasferimenti dall'UE e da altre istituzioni estere, delle alienazioni di beni patrimoniali e della riscossione di crediti. La spesa pubblica locale è al netto degli interessi passivi, delle partite finanziarie e della concessione di crediti.

	di pertinenza dei contribuenti Irpef			
	totale generale	quota sul totale	per residente	per residente > 15 anni
	(milioni di euro)	(milioni di euro)	(euro)	(euro)
1996	12.484	6.942	1.559	1.796
1997	16.477	8.981	2.010	2.315
1998	15.373	9.907	2.208	2.545
1999	16.804	11.208	2.484	2.865
2000	14.784	9.778	2.153	2.486
2001	15.599	10.024	2.213	2.559
2002	13.022	8.793	1.921	2.224
2003	17.047	11.151	2.402	2.782
2004	13.443	8.693	1.850	2.145
2005	12.050	8.379	1.768	2.054
2006	19.098	12.850	2.692	3.129
2007	20.567	13.674	2.830	3.291
2008	15.342	10.510	2.151	2.505

Fonte: Elaborazioni su dati Ministero dello Sviluppo Economico - DPS - CPT e Regione del Veneto

Per valutare la pressione individuale esercitata dal *residuo fiscale* è opportuno prendere a riferimento la quota procapite assegnabile alle persone con oltre 15 anni d'età, trattandosi di un aggregato che approssima la base cui appartengono i contribuenti Irpef.

È altresì evidente come **la quota di *residuo fiscale* attribuibile ai contribuenti Irpef sia progressivamente aumentata, passando dal 55,6% del 1996, al 64,3% del 2001 fino al 68,5% del 2008.**

Si consideri infine la diversa pressione fiscale³⁷ in presenza ed assenza di residuo fiscale; la stima si limita al residuo di pertinenza dei contribuenti Irpef:

	pressione effettiva	pressione stimata in assenza di residuo (solo Irpef)
1996	41,6%	34,7%
1997	43,7%	35,1%
1998	42,3%	32,8%
1999	42,4%	31,9%
2000	41,6%	32,8%
2001	41,3%	32,4%
2002	40,8%	32,9%
2003	41,4%	31,5%
2004	40,6%	33,1%
2005	40,4%	33,2%
2006	42,0%	31,3%
2007	43,1%	31,9%
2008	42,8%	34,1%

Fonte: Elaborazioni su dati Ministero dello Sviluppo Economico - DPS - Conti Pubblici Territoriali e Istat - Conti ed aggregati economici delle Amministrazioni pubbliche (Anni 1980-2008)

Tabella 5.2 – Veneto.
*Residuo fiscale delle
Amministrazioni pubbliche.
Anni 1996-2008*

Tabella 5.3 – Veneto.
*Residuo fiscale delle
Amministrazioni pubbliche.
Impatto sulla pressione fiscale
(%). Anni 1996-2008*

³⁷ Si tratta della pressione fiscale media italiana. I dati disponibili consentono per ora solo stime di una specifica pressione fiscale veneta, quindi si è preferito supporla uguale a quella media nazionale.

5.3 Il modello di analisi

Se la Pubblica Amministrazione rilascia ai contribuenti Irpef il residuo fiscale di loro pertinenza, si modifica il loro reddito disponibile e conseguentemente anche i livelli di consumo-risparmio.

È però altrettanto evidente che l'impatto complessivo non può quantificarsi con una semplice metodologia additiva, pur se proprio questa è la logica mediante la quale la contabilità nazionale definisce la relazione esistente tra il PIL e le principali variabili del sistema economico nazionale e locale. Ciò perché nuovi consumi generano nuova domanda di beni, quindi stimolano nuovi investimenti la cui realizzazione genera ulteriori redditi, i quali rendono possibili ulteriori consumi (e così via). In sostanza, si sta facendo riferimento al meccanismo moltiplicativo di origine keynesiana.

Quindi, sulla base delle tipiche convenzioni adottate nell'analisi macroeconomica:

$$\begin{array}{ll}
 Y = \text{PIL} & C = \text{Consumi} \\
 I = \text{Investimenti} & G = \text{Spesa Pubblica} \\
 XM = \text{Esportazioni nette}^{38} & VS = \text{Variazione delle Scorte}^{39}
 \end{array}$$

il PIL può essere definito dalla seguente relazione:

$$Y = C + I + G + XM + VS \quad [1]$$

La politica economica però va oltre, osservando che le determinanti del PIL non sono soltanto elementi contabili, ma variabili endogene al sistema economico il cui andamento dipende dalle decisioni degli operatori del sistema stesso⁴⁰.

Serve perciò **un modello di analisi che consenta di quantificare non solo gli impatti diretti sul livello dei consumi (e del PIL), misurabile con la frazione di *residuo fiscale* consumata in prima battuta, ma anche quelli indiretti generati dal successivo processo di causazione circolare cumulativa** prima descritto⁴¹.

In particolare, per la verifica dell'ipotesi allo studio la descrizione dei processi di consumo è stata affiancata da quella dei processi di investimento e di import-export⁴². Ciò perché trattasi di fenomeni che dipendono dal PIL ma al tempo stesso lo costituiscono, e quindi, al pari dei consumi, alimentano il processo moltiplicativo del PIL.

³⁸ Saldo tra esportazioni e importazioni.

³⁹ Variabile aggiunta dalla contabilità nazionale in cui si prende atto del fatto che il PIL, tra le altre cose, deve corrispondere alla somma del valore dei beni e servizi prodotti, ivi compresi i beni invenduti (cioè non consumati, non reinvestiti e non esportati). La teoria macroeconomica prevalente pone poca attenzione a questa variabile, ma ciò è tutto sommato normale: infatti si studiano essenzialmente le proprietà dei sistemi economici quando gli stessi sono in equilibrio, quindi una situazione in cui si vende ciò che si produce. Al di fuori dell'equilibrio, però, le scorte esistono.

⁴⁰ Questa è la visione che sta alla base della macroeconomia moderna, introdotta nel 1936 da J.M. Keynes, successivamente sviluppata e aggiornata da un gran numero di economisti. Esiste una vastissima letteratura che consente di approfondire l'interpretazione keynesiana dei fenomeni macroeconomici; è utile consultare la sintesi operata in Blanchard O. (2009), *Macroeconomia*, Il Mulino, Bologna.

⁴¹ Per la discussione analitica del modello di analisi si rinvia all'appendice metodologica.

⁴² Cosa peraltro comune in qualsiasi studio macroeconomico.

La stima dei parametri del modello⁴³ è un aspetto decisivo, poiché consente di quantificare il complessivo impatto di quanto ipotizzato: **l'effetto sui consumi, e sul PIL, derivante dal mancato prelievo di imposte dirette per un importo pari al residuo fiscale di pertinenza dei contribuenti Irpef.**

Per quanto riguarda i consumi, tra le varie forme funzionali atte a descriverli si è scelta quella statisticamente più idonea all'interno di due scuole di pensiero tra le più note e intuitive: la prima ritiene che i consumi dipendano dal solo reddito corrente disponibile, la seconda considera anche il reddito permanente⁴⁴. La stima econometrica sui dati regionali riferiti al Veneto del periodo 1980-2008 dimostra che la prima formulazione è quella più efficace ed efficiente.

Come si è detto, i consumi sono interpretabili come domanda di nuovi investimenti; la loro formulazione, utilizzata nelle successive simulazioni, è stata selezionata tra due forme alternative. La prima è la classica formulazione additiva, che li suppone dipendenti dal livello del PIL e dal costo del denaro; questa impostazione è stata ampliata considerando anche l'impatto della variazione delle scorte⁴⁵. La seconda è l'altrettanto nota formulazione accelerativa, in base alla quale gli investimenti sono stimolati non dal livello del PIL ma dal suo incremento. Testando il medesimo periodo indagato per i consumi, lo schema interpretativo più adatto alle simulazioni si è rivelato essere il primo.

Infine si sono considerate le esportazioni nette. Anche in questo caso la formulazione finale discende da un confronto tra due diverse opzioni. La prima, quella più diffusa e comunemente applicata, vede le esportazioni trainate dalla domanda globale⁴⁶ e le importazioni stimolate dal PIL locale; entrambe sono dipendenti anche dal tasso di cambio reale⁴⁷. La seconda formulazione, invece, è suggerita dall'osservazione empirica dei dati regionali: in quest'ultimo caso si può ipotizzare una relazione che differisce dalla precedente per il ruolo giocato dal PIL locale e dalla domanda globale.

5.4 L'impatto stimato

Utilizzando il modello finale di analisi⁴⁸, si può ricostruire la dinamica che consumi e PIL del Veneto avrebbero potuto presumibilmente evidenziare in corrispondenza del mancato prelievo di imposte dirette pari al residuo fiscale di pertinenza dei contribuenti Irpef.

Per una corretta interpretazione dei risultati ora esposti, si rammenti che analisi e simulazione sono state condotte con valori a prezzi costanti (con base anno 2000), al fine di ridurre al minimo gli impatti distorsivi di spinte inflazionistiche⁴⁹.

Si consideri innanzitutto la dinamica dei consumi⁵⁰:

⁴³ Si rinvia all'appendice metodologica.

⁴⁴ Livello di reddito sul quale può contare con stabilità.

⁴⁵ Scorte crescenti disincentivano nuovi investimenti, poiché implicano livelli di produzione eccedenti l'assorbimento del mercato.

⁴⁶ Approssimata dal PIL globale.

⁴⁷ Ovviamente in modo opposto.

⁴⁸ Si veda l'appendice metodologica.

⁴⁹ L'impiego di serie storiche a prezzi costanti fa sì che il maggior consumo consentito dal rilascio del *residuo fiscale* non sia un fenomeno *cartaceo* (puramente nominale) ma sottenda un incremento del potere d'acquisto.

⁵⁰ Stime desunte dall'equazione [5a] dell'Appendice metodologica.

Tabella 5.4 – Veneto.
Residuo fiscale delle
Amministrazioni pubbliche.
Impatto sui consumi. Milioni
di euro, prezzi costanti
(base anno 2000).
Anni 1996-2008

	Consumi effettivi	Consumi addizionali*	Consumi Potenziali
1996	56.849	3.037	59.885
1997	58.403	3.966	62.369
1998	60.352	4.420	64.771
1999	62.193	5.043	67.236
2000	64.648	4.480	69.127
2001	65.323	4.643	69.966
2002	65.345	4.161	69.506
2003	65.763	5.244	71.007
2004	66.091	4.233	70.323
2005	66.608	4.148	70.756
2006	67.692	6.154	73.846
2007	69.935	6.591	76.526
2008	69.112	5.288	74.399
cum. 1996-2008	-	61.408	-
media (1996-2008)	64.486	4.724	69.209

* Resi possibili dal rilascio del residuo fiscale di competenza dei contribuenti Irpef.

Fonte: Elaborazioni su dati Ministero dello Sviluppo Economico - DPS - Conti Pubblici Territoriali e Istat - Conti economici regionali

Tra il 1996 ed il 2008 l'esistenza del residuo fiscale ha impedito un ammontare di consumi reali (a prezzi costanti anno 2000) pari a ben 61,4 miliardi di euro (66,2 miliardi a prezzi correnti). È come se uno degli anni compresi tra il 1996 ed il 2008 fosse stato cancellato dal calendario, visto che l'importo citato è paragonabile ad una di quelle annualità.

In ciascuna di queste annate, il consumo addizionale oscillerebbe tra il 5,5% ed il 9,4% dei consumi effettivi, non discostandosi dalla media annua (pari al 7,3%). Il peso procapite si attesta mediamente sui 1.026 euro all'anno⁵¹ (1.103 euro a prezzi correnti), ma si spinge fino a quasi 1.400 (2007).

Dall'analisi delle preferenze di spesa dei residenti, è anche possibile ipotizzare come il consumo del *residuo fiscale* si possa articolare tra le varie tipologie di beni e servizi⁵²:

Tabella 5.5 – Veneto.
Residuo fiscale delle
Amministrazioni pubbliche.
Impatto sui consumi per
tipologia di beni e servizi.
Milioni di euro, prezzi
costanti (base anno 2000).
Anni 2006-2007-2008

	2006	2007	2008	2006-2008
Consumi addizionali	6.154	6.591	5.288	18.033
Abitazione (principale e sec.)	1.674	1.756	1.415	4.845
Alimentari e Bevande	915	987	828	2.730
Trasporti	1.042	1.130	845	3.018
Altri beni e servizi	774	790	641	2.206
Mobili, Elettrodomestici, Servizi per casa	394	396	344	1.134
Combustibili ed Energia	300	311	284	895
Abbigliamento e Calzature	341	385	272	998
Tempo Libero, Cultura e Giochi	281	326	239	846
Sanità	216	280	237	732
Comunicazioni	102	119	106	327
Istruzione	81	70	43	194
Tabacchi	35	40	33	108

Fonte: Elaborazioni su dati Ministero dello Sviluppo Economico - DPS - Conti Pubblici Territoriali e Istat

⁵¹ È stata considerata tutta la popolazione residente (dai neonati fino agli ultra centenari).

⁵² I dati sulle abitudini di spesa consentono questa stima solo per il triennio 2006-2008.

Si può notare che nel triennio considerato (2006-2008) si sarebbero potuti spendere circa 6 miliardi di euro per l'edilizia e per quanto serve alle abitazioni⁵³ (7,1 miliardi a prezzi correnti), con l'intuibile vasto impatto sull'indotto del sistema-casa.

Si sarebbero potuti spendere anche 2,7 miliardi di euro per i generi alimentari (3,3 miliardi a prezzi correnti), come pure complessivi 4,9 miliardi di euro (5,8 miliardi a prezzi correnti) per prodotti e servizi peculiari del sistema economico veneto:

1. il sistema-moda, che avrebbe beneficiato di 1 miliardo di euro (1,2 miliardi a prezzi correnti);
2. l'insieme di trasporti e attività per il tempo libero, in gran parte finalizzati al turismo, per i quali si sarebbero spesi circa 3,9 miliardi di euro (4,6 miliardi a prezzi correnti).

Resta infine da considerare l'impatto complessivo sulla generazione del PIL locale. La stima tenta di quantificare il principio di causazione circolare cumulativa descritto nel paragrafo precedente. In base alla visione keynesiana dell'economia, si presuppone che **il rilascio sul territorio del residuo fiscale, pur se limitatamente alla frazione di pertinenza dei contribuenti Irpef, attivi un meccanismo virtuoso che, partendo dai consumi, si estenda agli investimenti (ed anche alle attività di import-export), il tutto a beneficio del PIL regionale.** La stima utilizza la struttura del moltiplicatore regionale del PIL indicato nell'appendice metodologica; inoltre trattasi di una stima prudenziale poiché, accogliendo le riserve avanzate nella stessa appendice, non si considera l'impatto moltiplicativo dell'import-export⁵⁴:

	Residuo Fiscale (quota contribuenti Iperf)	PIL effettivo	PIL potenziale	variazione del PIL
1996	6.942	100.443	107.992	7.549
1997	8.981	103.942	113.708	9.766
1998	9.907	104.575	115.348	10.773
1999	11.208	106.270	118.458	12.188
2000	9.778	111.712	122.345	10.633
2001	10.024	112.592	123.493	10.901
2002	8.793	111.500	121.062	9.562
2003	11.151	112.966	125.092	12.126
2004	8.693	116.002	125.455	9.453
2005	8.379	116.917	126.029	9.112
2006	12.850	119.741	133.715	13.973
2007	13.674	121.846	136.716	14.869
2008	10.510	120.875	132.303	11.429

Fonte: Elaborazioni su dati Ministero dello Sviluppo Economico - DPS - CPT e Istat

Tabella 5.6 – Veneto.
Residuo fiscale delle
Amministrazioni pubbliche.
Impatto sulla generazione del
PIL regionale. Milioni di
euro, prezzi costanti
(base anno 2000).
Anni 1996-2008

⁵³ Abitazione, mobili, elettrodomestici e servizi per la casa.

⁵⁴ Si utilizza perciò lo schema delle equazioni [9] e [10b] indicate all'appendice metodologica.

5.5 Appendice metodologica

Data la relazione di base (la precedente equazione [1]), il modello considera esogene sia la spesa pubblica (G) che la variazione delle scorte (VS), mentre invece spiega dinamica e interrelazioni di consumi (C), investimenti (I) e import-export (XM).

Per quanto riguarda i consumi, le due ipotesi allo studio sono così rappresentabili⁵⁵:

$$C = c_o + c_1(Y-T) \quad [2a]$$

$$C = c_o + c_p Y_{\text{pnetto}} + c_2(Y-T) \quad [2b]$$

dove c_1 e c_2 sono le propensioni al consumo del reddito corrente disponibile, c_o indica il consumo di sussistenza (indipendente dal possesso di un reddito⁵⁶) e T la tassazione complessiva; anche il reddito permanente (Y_p), al pari del reddito corrente, è considerato al netto della tassazione.

Le due alternative messe in campo per descrivere gli investimenti sono le seguenti:

$$I = d_o + d_1 Y - d_2 i - d_3 VS \quad [3a]$$

$$I = d_o + d_4 \Delta Y - d_5 i - d_6 VS \quad [3b]$$

dove d_1, d_2, d_3, d_4, d_5 e d_6 sono parametri d'impatto, mentre d_o rappresenta il livello di investimenti comunque realizzato⁵⁷. Il costo del denaro è determinato in termini reali⁵⁸.

La prima formulazione utilizzata per descrivere le esportazioni nette è quella canonica, e consiste nell'analisi dei processi di import (M) e di export (X) considerati separatamente⁵⁹:

$$X = x_1 Y^* - x_2 \epsilon \quad [4a]$$

$$M = m_1 Y + m_2 \epsilon \quad [4b]$$

$$XM = x_1 Y_w - m_1 Y - (x_2 + m_2) \epsilon \quad [4c]$$

dove x_1, x_2, m_1 e m_2 sono i coefficienti d'impatto, mentre Y_w ed ϵ rappresentano rispettivamente il PIL globale ed il tasso di cambio reale⁶⁰.

La seconda invece non è altro che la modellizzazione di una pre-analisi empirica dell'import-export veneto, e ne considera direttamente il saldo⁶¹:

⁵⁵ Nella seconda formulazione le decisioni di consumo dipendono solo in parte dal reddito corrente, poiché si suppone che il consumatore valuti anche (anzi, soprattutto) il reddito permanente, cioè il livello di reddito sul quale può contare con stabilità. La discussione è aperta su come si misuri questo livello. La teoria prevalente suggerisce che esso sia il valore attuale dei presumibili redditi futuri. In pratica, è difficile ipotizzare che il consumatore medio sia così razionale e, soprattutto, che possieda gli elementi per un simile calcolo. In questa analisi, perciò, si è optato per una quantificazione più conservativa: la media dei redditi finora percepiti (escluso quello corrente). Formulando così il livello di reddito permanente, a priori si attende una elevata propensione al consumo di detto reddito (c_p), ed una molto più modesta del solo reddito corrente (c_2).

⁵⁶ Ciò è possibile grazie al sostegno pubblico e/o al consumo di patrimonio.

⁵⁷ Ad esempio, gli investimenti di rinnovo necessari a ricostituire, e non ampliare, la capacità produttiva deteriorata-consumata dalla senescenza, dall'obsolescenza (e anche dall'inadeguatezza).

⁵⁸ Cioè al netto dell'inflazione.

⁵⁹ Per quanto riguarda l'effetto del tasso di cambio, poiché le stime quantitative si estendono sul periodo 1980-2008, fino al 1998 è necessaria un'alternativa al cambio tra Euro e Dollaro Usa che, com'è noto, è operativo dal 1999. A tal fine si è rivelato più efficace il cambio tra Lira e Dollaro Usa, che non quello tra ECU e Dollaro USA. Su tutto il periodo, il cambio considerato è quello reale perché così si neutralizzano gli impatti indotti da sistemi dei prezzi tra loro diversi.

⁶⁰ Poiché l'Euro è quotato con il sistema *certo per incerto*, un suo apprezzamento deprime le esportazioni (per un non residente i nostri beni appaiono più costosi, pur a listini invariati) mentre invece favoriscono le importazioni (sui residenti l'effetto è opposto).

$$XM = k_1 Y_w + k_2 Y - k_3 \epsilon \quad [4d]$$

Definito il modello, il passo successivo è la stima dei termini costanti (c_0 , d_0) e delle propensioni al consumo (c_p , c_1 , c_2), all'investimento (d_1 , d_2 , d_3 , d_4 , d_5 , d_6) e all'import-export (x_1 , x_2 , m_1 , m_2 , k_1 , k_2 , k_3); ovviamente, parallelamente alla stima dei parametri vanno sciolti i dubbi sulle tre coppie di alternative.

Nel momento in cui si passa alla stima econometrica delle relazioni [2a], [2b], [3a], [3b], [4c] e [4d] appare immediatamente un problema di natura statistica⁶², la cui soluzione è imperativa e costringe a stimare le differenze prime delle medesime:

$$\Delta C = \Delta c_0 + \Delta c_1(Y-T) \quad [5a]$$

$$\Delta C = \Delta c_0 + \Delta c_p Y_{\text{pnetto}} + \Delta c_2(Y-T) \quad [5b]$$

$$\Delta I = \Delta d_0 + \Delta d_1 Y - \Delta d_2 i - \Delta d_3 VS \quad [6a]$$

$$\Delta I = \Delta d_0 + \Delta(d_4 \Delta Y) - \Delta d_5 i - \Delta d_6 VS \quad [6b]$$

$$\Delta XM = \Delta x_1 Y_w - \Delta m_1 Y - \Delta(x_2 + m_2) \epsilon \quad [7a]$$

$$\Delta XM = \Delta k_1 Y_w + \Delta k_2 Y - \Delta k_3 \epsilon \quad [7b]$$

che possono essere così riscritte:

$$C = C_{-1} + c_1 \Delta(Y-T) \quad [5a]$$

$$C = C_{-1} + c_p \Delta Y_{\text{pnetto}} + c_2 \Delta(Y-T) \quad [5b]$$

$$I = I_{-1} + d_1 \Delta Y - d_2 \Delta i - d_3 \Delta VS \quad [6a]$$

$$I = I_{-1} + d_4 \Delta \Delta Y - d_5 \Delta i - d_6 \Delta VS \quad [6b]$$

$$XM = XM_{-1} + x_1 \Delta Y_w - m_1 \Delta Y - (x_2 + m_2) \Delta \epsilon \quad [7a]$$

$$XM = XM_{-1} + k_1 \Delta Y_w + k_2 \Delta Y - k_3 \Delta \epsilon \quad [7b]$$

I migliori modelli stimati, sui quali è ricaduta la scelta per le simulazioni degli impatti del *residuo fiscale*, sono i seguenti:

$$C = 1.012 * C_{-1} + 0.437 * \Delta(Y-T) \quad \text{adj}R^2 = 0.988 \quad [5a]$$

$$I = 1.004 * I_{-1} + 0.16 * \Delta Y \quad \text{adj}R^2 = 0.952 \quad [6a]$$

$$XM = 0.907 * XM_{-1} - 0.0001 * \Delta Y_w + 0.29 \Delta Y - 8618.2 \Delta \epsilon \quad \text{adj}R^2 = 0.788 \quad [7b]$$

Alcune specifiche tecniche:

1. le variabili sono state selezionate sulla base dei risultati del test *T di Student*; poiché il modello finale viene utilizzato per previsioni di scenari, si è utilizzato il valore critico pari a 1, e non quello che le tavole della distribuzione *T* evidenziano in corrispondenza dei gradi di libertà di ciascuna formulazione e del grado di significatività desiderato;
2. l'autocorrelazione è risultata statisticamente significativa per i consumi e le esportazioni nette; è stata eliminata con il metodo di *Cochrane-Orcutt*;
3. l'*adjusted R²* è molto prossimo a 1 per consumi ed investimenti, e ciò conferma la complessiva efficacia delle stime;
4. l'*adjusted R²* delle esportazioni nette è invece compreso tra 0,7 e 0,8: ciò indica una buona stima, che però non ha pienamente spiegato il fenomeno; probabilmente ciò dipende dal dato di base che, essendo

⁶¹ Con un diverso impatto atteso del PIL locale.

⁶² Il test *Augmented Dickey-Fuller* rivela che le serie storiche 1980-2008 dei consumi e degli investimenti del Veneto non sono stazionari (le esportazioni nette lo sono con significatività al 5% e 10%), nel senso che potrebbero non convergere verso un trend definito. Com'è noto, in tal caso le stime dei parametri mediante il metodo degli *ordinary least squares* sarebbero economicamente prive di significato. Una delle possibili soluzioni è utilizzare le differenze prime delle variabili dipendenti e, per omogeneità, anche delle variabili esplicative.

espresso direttamente sul saldo, non consente la separata valutazione delle esportazioni e delle importazioni.

Viste le stime, si riconsiderino ora le formulazioni di base da cui derivano:

$$C = c_0 + c_1(Y-T) \quad [5a]$$

$$I = d_0 + d_1Y - d_2i - d_3VS \quad [6a]$$

$$XM = k_1Y_w + k_2Y - k_3\epsilon \quad [7b]$$

che implicitamente determinano lo schema per testare gli effetti moltiplicativi sul PIL locale; infatti, inserendo la [5b], la [6a] e la [7b] nella [1], e risolvendo rispetto al PIL, si ottiene quanto segue:

$$Y = \frac{1}{1-c_1-d_1-k_2} [c_0-c_1T+d_0-d_2i+k_1Y_w-k_3\epsilon+G+(1-d_3)VS] \quad [8]$$

I risultati della stima dell'import-export veneto, però, inducono grande prudenza nell'includerlo nel processo moltiplicativo. L'alternativa sarebbe quindi considerare le esportazioni nette alla stregua di una variabile esogena. In tal caso la struttura moltiplicativa del PII sarebbe pari a:

$$Y = \frac{1}{1-c_1-d_1} [c_0-c_1T+d_0-d_2i+G+(1-d_3)VS] \quad [9]$$

Poiché in questa sede l'interesse è focalizzato sull'ipotesi di riduzione della pressione fiscale, e visti i valori stimati dei parametri, l'impatto sul PIL è così misurabile:

$$\Delta Y = -\frac{c_1}{1-c_1-d_1-k_2} \Delta T = -3.9 \Delta T \quad [10a]$$

$$\Delta Y = -\frac{c_1}{1-c_1-d_1} \Delta T = -1.09 \Delta T \quad [10b]$$

6. Il rischio evasione e differenze territoriali nelle Regioni europee*

6.1 Introduzione

La lotta all'evasione fiscale è uno degli elementi che maggiormente hanno caratterizzato le recenti politiche di risanamento dei conti pubblici degli Stati europei, in particolare dell'Italia. La presenza di una spesa pubblica rigida e di un livello di pressione fiscale già elevato hanno contribuito inevitabilmente al potenziamento della lotta all'evasione e all'elusione fiscale. Secondo una ricerca di Dell'Anno e Schneider⁶³, nel 2002-03 l'economia sommersa in Italia era pari al 26,2% del Pil, a fronte del 12,3% della Gran Bretagna, del 14,8% della Francia e del 16,8% della Germania.

L'economia sommersa è data dall'insieme delle attività produttive legali (quindi sono escluse le attività illecite) svolte non rispettando norme fiscali o contributive. A tale proposito, si fa presente che la stima del PIL viene effettuata sulla totalità delle attività economiche di un Paese, sia che risultino da fonti ufficiali, sia che sfuggano all'osservazione diretta (in quanto effettuate "in nero", non rispettando le normative ed evadendo le imposte). L'ISTAT pubblica periodicamente le stime relative all'economia sommersa, fornendo due soglie che rappresentano un'ipotesi minima e una massima del sommerso. Nell'ultima nota diffusa nel luglio del 2010⁶⁴, **il valore dell'economia sommersa veniva stimato tra i 255 e i 275 miliardi di euro, rispettivamente pari al 16,3% e al 17,5% del Pil.**

La lotta all'evasione si sta facendo più serrata. Secondo Equitalia, tra il 2005 e il 2010 gli incassi da ruolo sono più che raddoppiati, passando da 3,8 a 8,9 miliardi di euro (+129%). A livello territoriale, l'evasione fiscale (o quanto meno i frutti delle varie forme di contrasto) sembra essere minore in Trentino-Alto Adige (99 euro per abitante) e Veneto (118 euro), mentre i maggiori importi si registrano nel Lazio (218 euro procapite), Toscana (193 euro) e Lombardia (190 euro). Fatta eccezione per la Puglia, le altre Regioni del Mezzogiorno occupano la parte superiore della graduatoria (Tabella 6.1). In realtà questi dati vanno interpretati tenendo in considerazione anche l'elevata concentrazione di attività economiche (che contribuisce a innalzare il valore medio degli incassi), cosa che vale assolutamente per Lazio, Toscana e Lombardia, mentre trova meno giustificazioni in Basilicata, Sardegna e Calabria. Anche i dati dell'Agenzia delle Entrate confermano che il fenomeno dell'evasione fiscale non si distribuisce in maniera omogenea sul territorio nazionale: la percentuale di imposte evase (se si escludono i redditi tassati alla fonte, ovvero stipendi, pensioni, interessi su Bot e conti correnti) arriva addirittura al 66% in alcune aree del Sud.

* La redazione di questo capitolo è stata curata dal Centro Studi Sintesi, www.centrostudisintesi.com, fatta eccezione per il paragrafo 6.4 curato da Francesco Lovat, Centro Studi Unioncamere del Veneto.

⁶³ Dell'Anno, R. - Schneider, F.: "The Shadow Economy of Italy and other OECD Countries: What do we know?"

⁶⁴ Istat: "La misura dell'economia sommersa secondo le statistiche ufficiali", Statistiche in breve (13 luglio 2011).

Tabella 6.1 – Equitalia:
incassi da ruolo per abitante.
Anno 2010

	Incassi da ruolo (mln euro)	Popolazione (in milioni)	Incassi su popolazione (euro)
Lazio	1.246,7	5,7	218
Toscana	722,3	3,7	193
Lombardia	1.881,6	9,9	190
Basilicata	93,4	0,6	159
Liguria	256,4	1,6	159
Sardegna	250,2	1,7	149
Campania	868,9	5,8	149
Emilia Romagna	655,3	4,4	148
Molise	46,9	0,3	147
Umbria	132,9	0,9	147
Calabria	289,3	2,0	144
Abruzzo	190,1	1,3	142
Piemonte	628,9	4,5	141
Friuli-V.G.	173,4	1,2	140
Puglia	544,0	4,1	133
Valle d'Aosta	16,4	0,1	128
Marche	194,3	1,6	124
Veneto	582,4	4,9	118
Trentino-A.A.	102,7	1,0	99
Totale Equitalia*	8.876,1	55,6	160

(*) Equitalia non svolge attività in Sicilia
Fonte: Elaborazione su dati Equitalia

Le politiche di contrasto all'evasione fiscale rappresentano, inoltre, uno degli elementi più innovativi della riforma federale in corso di attuazione. I decreti delegati, attribuiscono infatti, **un ruolo di prima importanza a Regioni ed Enti locali nell'emersione del sommerso**, garantendo loro quote significative del maggior gettito fiscale. In Italia, dunque, la variabile “territorio” incide moltissimo nella definizione del fenomeno dell'evasione fiscale. E nelle altre Regioni europee? Il presente contributo si propone di effettuare alcune stime del “rischio” o della “propensione” all'evasione fiscale nelle Regioni italiane attraverso un approccio metodologico alternativo, basato sulla discrepanza statistica tra il reddito disponibile e alcuni indicatori in grado di descrivere il livello di benessere di un territorio. Con una metodologia analoga, verrà effettuato lo stesso esercizio per circa 200 Regioni dell'Unione europea.

6.2 L'indice di discrepanza: un confronto col residuo fiscale

Come già anticipato in precedenza, il presente contributo intende fornire una fotografia del nostro Paese in merito ad una delle tematiche che da sempre appare controversa: vale a dire la percezione esistente degli attuali divari tra i livelli di reddito espressi ed il grado di benessere riscontrato. Si tratta dell'aggiornamento al 2009 di una ricerca condotta in passato dal Centro Studi Sintesi, la cui ultima versione era stata pubblicata dal Sole 24 ore nel settembre 2010.

Sotto il profilo metodologico, per ciascun territorio (regione e provincia) è stata eseguita una semplice analisi basata su alcuni indicatori significativi in modo da poter confrontare tra loro il reddito disponibile da un lato e il tenore di vita (o comunque i consumi) dall'altro. Nella tabella 6.2 viene proposto il quadro riepilogativo degli indicatori utilizzati.

Indicatore	Dati	Anno	Fonte
Reddito disponibile delle famiglie	(euro procapite)	2009	Prometeia
Indicatori di benessere			
Consumi alimentari	(euro)	2009	Istituto Tagliacarne
Consumo energia elettrica per usi domestici	(kwh procapite)	2009	Istituto Tagliacarne su dati Terna
Consumo carburanti nella rete ordinaria	(litri procapite)	2009	Elab. su dati Ministero dello Sviluppo Economico
Autovetture con cilindrata maggiore ai 2.000 cc	(in % sul totale)	2009	Istituto Tagliacarne su dati ACI
Auto immatricolate	(per 1.000 ab.)	2009	Istituto Tagliacarne su dati ACI
Variazione media ultimi tre anni dei depositi bancari	(var. %)	2006-2009	Elab. su dati Banca d'Italia
Abitazioni di pregio (A1, A8, A9)	(in % sul totale)	2009	Elab. su dati OMI

Tabella 6.2 – Il quadro degli indicatori

Fonte: Elaborazione Centro Studi Sintesi

Il reddito disponibile delle famiglie, secondo la definizione Istat risulta essere pari a: (risultato lordo di gestione) + (reddito misto) + (redditi da lavoro dipendente) + (redditi da capitale netti) – (imposte correnti) – (contributi sociali) + (prestazioni sociali) + (altri trasferimenti netti); ovviamente, per omogeneità di confronto, è stato utilizzato il dato medio procapite.

Dal lato degli **indicatori di benessere** sono state inserite sette variabili-base: i consumi alimentari procapite, il consumo di energia elettrica per usi domestici procapite, il consumo procapite di benzina e gasolio sulla rete stradale ordinaria, la quota di autovetture di cilindrata superiore ai 2.000 cc, il numero di autovetture circolanti per 100 abitanti, la variazione media annua negli ultimi tre anni dei depositi bancari ed, infine, la presenza delle abitazioni di pregio (A1, A8 e A9).

L'indice che misura il tenore di vita (o comunque, il livello di benessere) è stato ottenuto attraverso la media dei valori assunti dalle variabili standardizzate, al fine di rendere possibile il confronto con la variabile reddito, anch'essa trasformata in variabile standardizzata.

Nella tabella 6.3 viene proposta la graduatoria delle cosiddette “discrepanze” (differenze statistiche) tra gli indicatori così determinati, ponendo in evidenza i comportamenti di consumo e gli stili di vita dei residenti nelle diverse aree territoriali. **Scarti positivi segnalano realtà locali in cui il livello di benessere dei residenti è mediamente inferiore al reddito disponibile; diversamente, a valori negativi corrispondono situazioni provinciali caratterizzate da propensione al consumo e tenore di vita tendenzialmente superiori al reddito medio.**

Tabella 6.3 – *Indice di discrepanza tra reddito e benessere. Punteggio medio (Italia = 100). Anno 2009*

Pos.	REGIONI	Reddito disponibile (euro procapite)	Indicatori di benessere							Indice fattoriale di scostamento tra reddito e benessere espresso	Punteggio
			Consumi alimentari (euro)	Consumo energia elettrica (kwh procapite)	Consumo carburanti (litri procapite)	% autovetture cilindrata > 2.000 cc	N° auto immatricolate per 1.000 abitanti	Var. % media ultimi tre anni dei depositi bancari	% Abitazioni di pregio su totale abitazioni		
1	EMILIA ROMAGNA	21.258	2.620	1.205	544	8,25	61,64	9,40	0,23	0,8249	148
2	FRIULI-VENEZIA GIULIA	20.431	2.738	1.131	507	7,55	61,63	6,80	0,40	0,6873	140
3	TRENTINO-ALTO ADIGE	20.584	2.323	1.195	568	11,30	54,82	7,97	0,26	0,6315	137
4	PIEMONTE	19.892	2.708	1.123	496	6,79	62,73	8,00	0,33	0,6261	136
5	MARCHE	18.393	2.607	1.041	537	6,90	62,42	6,15	0,13	0,5050	129
6	VENETO	19.303	2.493	1.132	466	9,48	59,62	10,18	0,22	0,3971	123
7	LOMBARDIA	20.350	2.845	1.201	492	9,12	58,91	9,40	0,26	0,3925	123
8	LAZIO	19.067	2.587	1.253	510	7,48	67,67	9,00	0,14	0,2542	115
9	UMBRIA	17.923	2.467	1.085	527	7,69	67,09	5,82	0,23	0,2236	113
10	TOSCANA	19.671	2.731	1.171	589	7,51	63,46	5,66	0,53	0,1865	111
11	LIGURIA	20.163	3.215	1.180	452	6,55	51,87	13,37	0,70	-0,0852	95
12	BASILICATA	14.275	2.379	887	460	6,84	58,34	4,74	0,01	-0,0900	95
13	MOLISE	15.088	2.692	938	450	7,29	61,03	1,30	0,13	-0,1021	94
14	VALLE D'AOSTA	21.030	2.597	1.267	764	7,76	110,55	7,91	0,16	-0,1128	93
15	ABRUZZO	15.002	2.397	948	526	6,76	61,99	5,78	0,08	-0,2155	87
16	PUGLIA	13.274	2.456	1.043	461	6,08	54,84	6,38	0,12	-0,7168	58
17	CALABRIA	13.239	2.655	1.069	485	6,20	58,46	3,91	0,07	-0,8278	52
18	SARDEGNA	14.542	2.543	1.369	576	5,22	58,69	5,89	0,04	-0,8418	51
19	SICILIA	13.174	2.653	1.165	478	5,46	60,97	2,89	0,06	-0,8462	51
20	CAMPANIA	12.543	2.665	1.001	372	5,34	57,99	5,73	0,21	-0,8907	48

Fonte: Elaborazione Centro Studi Sintesi su fonti varie

Il rank regionale, calcolato su questo indicatore e denominato per convenzione “indice fattoriale di scostamento tra reddito e benessere espresso” fornisce in qualche modo un quadro completo della situazione nel nostro Paese, con territori nei quali il reddito ed i livelli di benessere vanno di pari passo ed altri dove la capacità di consumare ed il tenore di vita sembrano decisamente lontani dal livello di reddito disponibile.

L’indicatore viene espresso anche nella modalità “punteggio”, ponendo pari a 100 la media nazionale; ovviamente, l’ordine e le distanze regionali non mutano. Le prime posizioni della graduatoria sono occupate dalle Regioni del cosiddetto “Nord-Est statistico”, nell’ordine Emilia-Romagna (al primo posto), Friuli-Venezia Giulia (secondo), Trentino-Alto Adige (terzo) e Veneto (sesto). Completano il quadro di vertice, il Piemonte (quarto posto), le Marche (quinto) e la Lombardia (settimo).

Di converso, si registra uno scarto negativo tra redditi e benessere nelle aree del Mezzogiorno, soprattutto in Campania, Sicilia, Sardegna e Calabria: è il segnale “statistico” che in questi territori emergono livelli di benessere (e di consumo) non compatibili col reddito disponibile di contabilità nazionale.

In termini dinamici, l’Emilia-Romagna conferma la posizione che deteneva nel 2006, così come Trentino-Alto Adige e Piemonte (Tabella 6.4); sostanzialmente invariate sono anche le posizioni di Marche e Veneto, mentre Friuli-Venezia Giulia e Lombardia si “scambiano” rispettivamente la seconda e la settima posizione. I progressi più significativi sono imputabili al Lazio (dal 15° all’8° posto), mentre non si evidenziano sensibili cambiamenti nella parte inferiore della graduatoria.

L’indice di discrepanza può fornire alcuni spunti interessanti se messo in relazione con un altro importante indicatore quale il **residuo fiscale**: trattasi del saldo tra quanto ciascun territorio contribuisce alle necessità della Pubblica Amministrazione (attraverso tasse, imposte e contributi) e quanto ne beneficia in termini di servizi pubblici o di trasferimenti di risorse agli enti locali. Convenzionalmente, si assegna un segno positivo ai territori che in qualche modo possono definirsi “creditori”, mentre il segno negativo viene attribuito alle aree che in maniera sintetica definiamo “debitrici”. In ogni caso, si tratta di un tema già adeguatamente approfondito nel presente Quaderno di ricerca nel Capitolo 4.

Pos. 2009	Regione	Punteggio 2009	Pos. 2006	Diff. Pos.	Punteggio 2006	Diff. Punteggio
1	EMILIA ROMAGNA	148	1	+0	150	-2
2	FRIULI-VENEZIA GIULIA	140	7	+5	118	+23
3	TRENTINO-ALTO ADIGE	137	3	+0	132	+5
4	PIEMONTE	136	4	+0	128	+8
5	MARCHE	129	6	+1	118	+11
6	VENETO	123	5	-1	119	+5
7	LOMBARDIA	123	2	-5	140	-17
8	LAZIO	115	15	+7	83	+32
9	UMBRIA	113	8	-1	115	-2
10	TOSCANA	111	10	+0	105	+5
11	LIGURIA	95	9	-2	114	-19
12	BASILICATA	95	12	+0	94	+1
13	MOLISE	94	11	-2	97	-3
14	VALLE D'AOSTA	93	14	+0	89	+5
15	ABRUZZO	87	13	-2	90	-3
16	PUGLIA	58	18	+2	60	-2
17	CALABRIA	52	17	+0	62	-11
18	SARDEGNA	51	16	-2	79	-28
19	SICILIA	51	20	+1	50	+0
20	CAMPANIA	48	19	-1	57	-9

Tabella 6.4 – Scostamento
 tra reddito e benessere:
 punteggio 2009
 (media Italia = 100)

Fonte: Elaborazione Centro Studi Sintesi su fonti varie

Nella tabella 6.5 vengono messe a confronto le graduatorie di entrambi gli indicatori. Si nota, a prima vista, una certa corrispondenza tra le due variabili: in linea di massima, **i territori che presentano un residuo fiscale negativo manifestano uno standard di consumi superiore al reddito disponibile** (ovvero indice di discrepanza negativo).

Residuo fiscale (media 2007-2009) valori in euro procapite		Indice di discrepanza (2009) valori standardizzati			
(migliore)		(migliore)			
1	Lombardia	7.198	1	Emilia Romagna	0,8249
2	Emilia Romagna	4.203	2	Friuli-Venezia Giulia	0,6873
3	Veneto	3.405	3	Trentino-A.A.	0,6315
4	Piemonte	3.047	4	Piemonte	0,6261
5	Lazio	2.346	5	Marche	0,5050
6	Toscana	2.098	6	Veneto	0,3971
7	Marche	1.342	7	Lombardia	0,3925
8	Friuli-Venezia Giulia	640	8	Lazio	0,2542
9	Trentino-A.A.	359	9	Umbria	0,2236
10	Liguria	205	10	Toscana	0,1865
11	Umbria	178	11	Liguria	-0,0852
12	Abruzzo	108	12	Basilicata	-0,0900
13	Campania	-1.042	13	Molise	-0,1021
14	Puglia	-1.368	14	Valle d'Aosta	-0,1128
15	Sicilia	-1.859	15	Abruzzo	-0,2155
16	Molise	-1.869	16	Puglia	-0,7168
17	Sardegna	-2.270	17	Calabria	-0,8278
18	Basilicata	-2.415	18	Sardegna	-0,8418
19	Valle d'Aosta	-2.532	19	Sicilia	-0,8462
20	Calabria	-2.797	20	Campania	-0,8907
(peggiore)		(peggiore)			

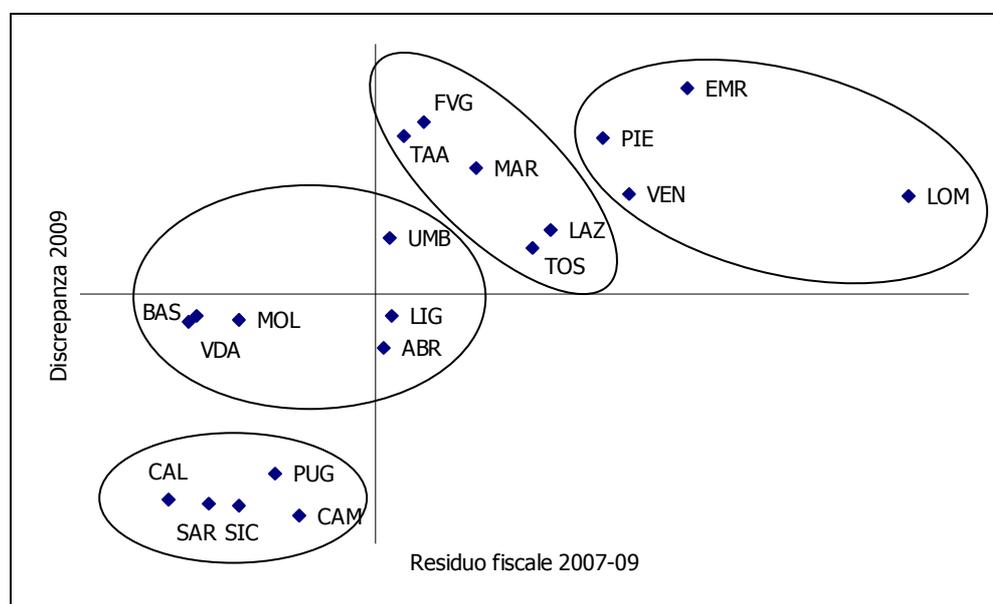
Tabella 6.5 – Residuo
 fiscale e indice di discrepanza a
 confronto

Fonte: Elaborazione Centro Studi Sintesi su fonti varie

Tale situazione può essere visualizzata in maniera più efficace dal grafico 6.1. Si possono così evidenziare almeno quattro cluster di Regioni:

- 1) nel primo, Lombardia (anche se tende a connotarsi come un outlier), Veneto, Piemonte ed Emilia Romagna: presentano un residuo fiscale ampiamente positivo e un livello dei consumi relativamente inferiore al reddito disponibile (discrepanza positiva);
- 2) nel secondo, Lazio, Toscana, Marche, Friuli-Venezia Giulia e Trentino-Alto Adige: registrano un residuo fiscale mediamente positivo e un livello dei consumi tendenzialmente in linea col reddito disponibile;
- 3) nel terzo, Umbria, Liguria, Abruzzo, Molise, Basilicata e Valle d'Aosta: presentano un residuo fiscale negativo o appena sopra la soglia dello zero e un livello dei consumi tendenzialmente in linea col reddito disponibile (anche se all'interno potrebbero distinguersi due differenti sottogruppi);
- 4) nel quarto, Puglia, Campania, Calabria, Sicilia e Sardegna: si connotano per un residuo fiscale largamente negativo e un livello dei consumi relativamente superiore al reddito disponibile (discrepanza negativa).

Grafico 6.1 – Residuo fiscale e indice di discrepanza: una mappa regionale



Fonte: Elaborazione Centro Studi Sintesi su fonti varie

Il legame tra residuo fiscale e l'indice di discrepanza consente di effettuare altre considerazioni. La principale, verosimilmente, coincide con la questione legata all'attuazione del federalismo fiscale. Nella delicata fase di avvio della riforma non si potrà non tenere conto degli indici di evasione territoriale: in altre parole, l'assegnazione delle risorse finanziarie derivanti dai previsti Fondi perequativi dovrà essere calibrata sulle effettive capacità contributive dei territori (che comprendono anche l'economia sommersa) e non sui semplici dati fiscali. Il rischio è che si perpetui la situazione degli ultimi cinquant'anni, nella quale chi maggiormente si "affida" all'evasione fiscale riceve dal sistema pubblico le risorse finanziarie più significative. La legge-delega e alcuni decreti legislativi hanno delineato misure per evitare che ciò accada: il compito di tutti è vigilare che tali disposizioni siano rispettate completamente e che non vengano in qualche modo aggirate.

6.3 La stima del “rischio evasione” nelle Regioni europee

Il presente paragrafo intende fornire una prima valutazione statistica sulla distanza tra reddito disponibile e grado di “benessere” in tutte le Regioni appartenenti all’Unione europea. L’esercizio statistico riprende ed approfondisce la metodologia utilizzata nell’analisi sulle Regioni e province italiane proposta nei precedenti paragrafi. Non è stato possibile effettuare l’analisi con i medesimi indicatori utilizzati a livello nazionale in ragione della mancata disponibilità di dati su base europea.

L’obiettivo finale è di **misurare la discrepanza tra il livello di reddito “ufficiale” e una sorta di reddito “implicito”**, che tiene conto di indicatori di benessere e di potenzialità economica. L’indicatore scelto per rappresentare il quadro “ufficiale” è il reddito disponibile delle famiglie: è stato preferito al Pil procapite poiché permette di conoscere la quantità di risorse che può effettivamente spendere una famiglia (dopo aver pagato le tasse). Inoltre, tale indicatore è stato considerato in parità di potere d’acquisto (PPA), in modo da poter effettuare un confronto omogeneo tra Regioni di Paesi diversi.

Diversamente, per rappresentare il reddito “implicito” è stata scelta una batteria di sette indicatori relativi al tenore di vita e alle performance economiche della Regione. **L’indicatore di sintesi** è il risultato della media dei valori assunti dalle variabili standardizzate⁶⁵, al fine di consentire un confronto con la variabile del reddito disponibile, anch’essa trasformata in variabile standardizzata. I sette indicatori scelti per stimare l’effettiva potenzialità economica e contributiva sono:

- ⇒ la **crescita media annua del Pil** nel periodo 2000-2007;
- ⇒ la **disoccupazione di lungo periodo** (per più di 12 mesi);
- ⇒ la **popolazione a rischio di povertà** (dopo i trasferimenti sociali);
- ⇒ la **produttività del lavoro** nell’industria e nei servizi;
- ⇒ l’**effetto netto delle tasse e dei trasferimenti pubblici** sul reddito (indica le Regioni in cui i loro cittadini migliorano la propria situazione economica grazie all’intervento del settore pubblico);
- ⇒ il **numero di famiglie con accesso ad internet**;
- ⇒ il **numero di automobili** ogni mille abitanti.

L’esercizio statistico è stato effettuato su **201 Regioni europee**, sulla base dell’ultima classificazione NUTS (Nomenclatura delle unità territoriali statistiche). Non sono stati considerati i Paesi “monoregionali” o comunque di piccola dimensione, quali Malta, Cipro, Lussemburgo, Estonia, Lettonia e Lituania.

Le fonti utilizzate riguardano la banca dati Eurostat e l’allegato statistico della “Quinta relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale”, recentemente pubblicata dalla Commissione Europea. I dati si riferiscono all’ultimo anno disponibile; tuttavia, in alcuni casi è stato necessario risalire ad annualità precedenti. Inoltre, per mancanza di informazioni sufficientemente dettagliate, ad alcune Regioni (NUTS2) è stato attribuito il valore della macroarea di riferimento (NUTS1).

⁶⁵ Valore di una variabile ridotta alla forma standardizzata (media zero, varianza unitaria) sottraendo la media campionaria o della popolazione e quindi dividendo per la deviazione standard campionaria o della popolazione. In sostanza le variabili standardizzate possono essere confrontate tra loro in quanto perde di importanza l’unità di misura utilizzata per rappresentarle.

La costruzione del coefficiente di discrepanza si basa complessivamente su otto indicatori (ovvero, il reddito disponibile più altri sette). L'osservazione di queste informazioni consente di registrare le grandi differenze ancora esistenti tra le realtà territoriali nel Vecchio Continente.

Il **reddito disponibile delle famiglie**, calcolato in modo da tenere conto dei differenti poteri d'acquisto nei vari Paesi, oscilla dai 22.920 euro di Amburgo ai 3.575 euro della regione bulgara di Severozapaden (ovvero 6 volte di meno). Diversamente, nessun territorio europeo ha conosciuto una crescita economica come la regione bulgara di Yugozapaden: nel periodo 2000-2007 il Pil è cresciuto mediamente dell'8,9%, a fronte del -0,2% della già citata Severozapaden.

La **disoccupazione di lungo periodo** nella regione slovacca di Stredné Slovensko raggiunge livelli elevatissimi: nel 2008 il 73,6% dei disoccupati risultava senza lavoro da più di un anno. Nelle Åland, in Finlandia, la disoccupazione di lungo periodo era assolutamente marginale, ovvero appena il 4,5%.

La **popolazione a rischio di povertà**, dopo l'erogazione dei sussidi sociali, supera il 40% nella Città autonoma di Ceuta, enclave spagnola in terra africana; tale rischio, invece, appare essere pressoché inesistente nella Provincia autonoma di Trento (4,9%).

Si riscontrano divari quasi incolmabili anche per quanto concerne la **produttività del lavoro** nell'industria e nei servizi, misurata come valore aggiunto per occupato. Posta pari a 100 la media europea, Londra raggiunge un livello di 195,5, circa 7 volte in più rispetto alla regione bulgara di Severozapaden.

Nei Paesi Bassi, la **diffusione di Internet** è praticamente totale, raggiungendo punte del 96% nella regione di Groningen (percentuali elevate si riscontrano anche in Finlandia, Regno Unito, Danimarca e Svezia). Diversamente, solo il 26% delle famiglie di Severoiztochen (BG) dispone attualmente di una connessione web.

Il **numero di automobili** per abitante fa registrare una concentrazione anomala in Valle d'Aosta, che necessita di ulteriori verifiche. Valori elevati si riscontrano anche nella regione olandese di Flevoland (783 per mille abitanti), nelle italiane Lazio (673) e Umbria (666), nella greca Attiki (647, la regione di Atene). In Romania, invece, la presenza di automobili si riduce drasticamente, fino a scendere a 109 vetture per mille abitanti nella regione di Nord-Est.

I risultati dell'analisi statistica sono esposti nelle tabelle che seguono. Nello specifico, viene rappresentata la graduatoria delle discrepanze (differenze statistiche) tra l'indicatore standardizzato relativo al reddito "ufficiale" (reddito disponibile delle famiglie) e quello inerente al reddito "implicito" (sintesi dei sette indicatori di benessere e performance economiche). In questo modo, è possibile disporre di una prima indicativa fotografia sui comportamenti dei residenti nelle diverse aree territoriali: **scarti positivi segnalano realtà locali in cui il livello di "benessere" dei residenti è mediamente inferiore al reddito disponibile; diversamente, a valori negativi corrispondono situazioni territoriali caratterizzate da una propensione al consumo e da indicatori economici non in linea con il livello di reddito disponibile.** In altre parole, valori vicini allo zero denotano una stazione di "normalità", ovvero in cui il tenore di vita e le performance economica "giustificano" in qualche modo il livello territoriale di reddito disponibile.

Per ragioni di semplificazione dell'analisi, le Regioni sono state suddivise in sei cluster, a seconda dell'intensità del valore che misura la "discrepanza". Il quadro complessivo viene sinteticamente esposto nella tabella 6.6. La maggior parte delle Regioni (47) si concentra nel cluster C (tra 0 e +0,5), mentre nei tre cluster "negativi" (D, E, F) sussiste una certa omogeneità nella distribuzione. Il cluster A (indice di discrepanza maggiore di +1) è quello che racchiude il minor numero di Regioni (appena 19), che per quasi la metà si concentrano nella sola Germania (ben 8). Le Regioni italiane si distribuiscono nei primi quattro cluster:

- ⇒ 4 Regioni nel cluster A: Emilia-Romagna, Lombardia, Bolzano e Piemonte;
- ⇒ 8 Regioni nel cluster B: Friuli-Venezia Giulia, Liguria, Toscana, Lazio, Veneto, Marche, Trento e Umbria;
- ⇒ 5 Regioni nel cluster C: Valle d'Aosta, Basilicata, Abruzzo, Molise e Campania;
- ⇒ 4 Regioni del cluster D: Sardegna, Puglia, Sicilia e Calabria.

Paese	A	B	C	D	E	F	Totale
indice di discrepanza	maggiore di +1	tra +0,5 e +1	tra 0 e +0,5	tra 0 e -0,5	tra -0,5 e -1	minore di -1	
Austria (AT)	2	6	1	0	0	0	9
Belgio (BE)	0	2	1	0	0	0	3
Bulgaria (BG)	0	0	0	0	2	4	6
Danimarca (DK)	0	0	0	3	2	0	5
Finlandia (FI)	0	0	0	2	2	1	5
Francia (FR)	1	15	6	0	0	0	22
Germania (DE)	8	3	5	0	0	0	16
Grecia (GR)	1	1	9	1	1	0	13
Irlanda (IE)	0	0	1	1	0	0	2
Italia (IT)	4	8	5	4	0	0	21
Paesi Bassi (NL)	0	0	4	6	1	1	12
Polonia (PL)	0	0	0	0	6	10	16
Portogallo (PT)	0	1	0	4	2	0	7
Regno Unito (UK)	2	1	8	1	0	0	12
Rep. Ceca (CZ)	0	0	0	1	5	2	8
Romania (RO)	0	0	0	0	0	8	8
Slovacchia (SK)	0	0	0	1	1	2	4
Slovenia (SI)	0	0	0	0	2	0	2
Spagna (ES)	1	3	6	7	2	0	19
Svezia (SE)	0	0	1	4	3	0	8
Ungheria (HU)	0	0	0	1	2	0	3
Totale	19	40	47	36	31	28	201

Tabella 6.6 –
Distribuzione delle Regioni per cluster e Paese

Fonte: Elaborazione Centro Studi Sintesi

Utilizzando e aggregando i dati delle 201 Regioni europee è possibile giungere ad un **coefficiente di discrepanza per Paese** (Tabella 6.7). Ponendo pari a 100 la media continentale, la Germania, con un punteggio di 119, appare il Paese in cui vi è il minore "rischio" di evasione fiscale, seguito da Austria e Francia. Un po' a sorpresa, l'Italia si posiziona al quarto posto, verosimilmente grazie al fatto che le Regioni del Nord (al di sopra della media UE) compensano i risultati non eccezionali delle Regioni del Sud. Il settimo posto della Grecia è in parte il frutto di un reddito disponibile in linea con la media UE e di alcuni indicatori di benessere non adeguati (basso numero di automobili).

Analogamente, la nona posizione della Spagna è imputabile al fatto che in alcune Regioni la quota di popolazione a rischio povertà è superiore alla media europea. I risultati negativi di Svezia, Danimarca e Finlandia sono in realtà l'effetto di un basso reddito disponibile delle famiglie dovuto ad un'elevata pressione fiscale che, tuttavia, garantisce un livello di servizio e assistenza pubblica tra i più elevati al mondo. Chiudono la graduatoria Paesi come Romania, Bulgaria e Polonia.

Tabella 6.7 – *Coefficiente di discrepanza tra reddito disponibile e benessere Riepilogo per Paese**

Paese	Punteggio
Germania	119
Austria	115
Francia	113
Italia	109
Regno Unito	109
Belgio	106
Grecia	104
Irlanda	96
Spagna	95
Paesi Bassi	93
Portogallo	91
Svezia	90
Danimarca	85
Ungheria	79
Finlandia	79
Slovenia	78
Rep. Ceca	74
Slovacchia	72
Polonia	71
Bulgaria	63
Romania	59
Media UE	100

(*) il dato nazionale è il risultato dell'aggregazione dei dati regionali.

È stata effettuata una ponderazione per tenere conto della dimensione demografica di ciascuna regione

Non sono stati considerati gli "stati monoregionali" (Malta, Cipro, Lussemburgo, Estonia, Lettonia, Lituania)

Fonte: Elaborazione Centro Studi Sintesi e Unioncamere Veneto su dati Eurostat e Commissione Europea

Un'analisi più dettagliata può essere fornita dalla tabella 6.8.

I primi quattro posti della graduatoria non sono occupati da vere e proprie Regioni, bensì da grandi città: è il caso di Amburgo, Parigi (Île De France), Brema e Londra. Nelle prime dieci posizioni (cluster A) vi è anche un'altra grande città europea, Vienna. È verosimile ritenere che la forte concentrazione di istituzioni finanziarie e di attività d'impresa in un'area territoriale relativamente contenuta produca effetti sensibili sul coefficiente di discrepanza, allargando eccessivamente ed in maniera non del tutto realistica la forbice tra il reddito disponibile e il tenore di vita.

La prima regione, intesa come area geografica vasta, è il Länder tedesco del NordReno-Vestfalia, seguita dal vicino Baden-Württemberg: nella graduatoria evidenziata nella tabella 6.8 occupano rispettivamente la quinta e la sesta posizione, mentre un altro Länder tedesco (Hessen) si trova all'ottavo posto. Tra le prime dieci vi sono anche alcune Regioni italiane, quali l'Emilia-Romagna e la Lombardia, mentre la Provincia di Bolzano supera di poco la Baviera. Quasi tutte le Regioni italiane del Centro-Nord trovano collocazione tra le prime 40 posizioni: Piemonte (14°), Friuli-Venezia Giulia (20°), Liguria (22°), Toscana (28°), Lazio (31°) e Veneto (32°).

Nel lato opposto della graduatoria generale (cluster F) si trovano prevalentemente le Regioni di Paesi dell'Europa orientale, come Romania, Bulgaria, Polonia, Slovacchia, ma anche alcune realtà territoriali di Stati da tempo membri dell'Unione (Grecia, Paesi Bassi, Finlandia). Quest'ultima categoria di Regioni rappresenta, probabilmente, l'elemento più interessante di tutta l'analisi. È il caso, ad esempio, del Flevoland, regione olandese che in questa particolare graduatoria occupa il 187° posto; in una situazione analoga troviamo un'altra olandese, Groningen (166°), la greca Ionia Nisia (173°), le finlandesi Pohjois-Suomi (174°) e Itä-Suomi (167°). Estendendo il raggio d'osservazione, emergono altresì i casi delle spagnole Andalusia (154°) e Murcia (148°), nonché di alcune Regioni portoghesi, svedesi e danesi. Le Regioni del Mezzogiorno si collocano in posizioni leggermente migliori (cluster D): la Calabria, in questa particolare classifica, occupa il 127° posto, situazione analoga a quella di Sicilia (114°), Puglia (111°) e Sardegna (107°).

Tabella 6.8 – *Coefficiente di discrepanza tra reddito disponibile e benessere (media europea pari a zero) (1 di 2)*

<i>Cluster A (Coefficiente di discrepanza maggiore a +1)</i>			<i>Cluster B (Coefficiente di discrepanza tra +0,5 e +1)</i>			<i>Cluster C (Coefficiente di discrepanza tra 0 e +0,5)</i>					
Rank	Regione	Paese Coefficiente	Rank	Regione	Paese Coefficiente	Rank	Regione	Paese Coefficiente			
1	Hamburg	DE	2,246	20	Friuli-Venezia Giulia	IT	0,993	60	Scotland	UK	0,495
2	Île De France	FR	1,773	21	Niederösterreich	AT	0,966	61	South West (England)	UK	0,491
3	Bremen	DE	1,666	22	Liguria	IT	0,919	62	Pays De La Loire	FR	0,481
4	London	UK	1,654	23	Saarlund	DE	0,917	63	Ipeiros	GR	0,469
5	Nordrhein-Westfalen	DE	1,420	24	Salzburg	AT	0,911	64	Attiki	GR	0,463
6	Baden-Württemberg	DE	1,281	25	Comunidad Foral De Navarra	ES	0,903	65	Voreio Aigaio	GR	0,447
7	Wien	AT	1,253	26	Niedersachsen	DE	0,892	66	Nord-Pas De Calais	FR	0,436
8	Hessen	DE	1,246	27	Alsace	FR	0,875	67	Yorkshire And The Humber	UK	0,436
9	Emilia-Romagna	IT	1,246	28	Toscana	IT	0,847	68	Ciudad Autónoma De Ceuta	ES	0,428
10	Lombardia	IT	1,221	29	Oberösterreich	AT	0,830	69	Cataluña	ES	0,422
11	Provincia Autonoma Bolzano	IT	1,186	30	Rhône-Alpes	FR	0,812	70	Dytiki Makedonia	GR	0,420
12	Bayern	DE	1,171	31	Lazio	IT	0,804	71	Stockholm	SE	0,414
13	Vorarlberg	AT	1,166	32	Veneto	IT	0,772	72	North West (England)	UK	0,410
14	Piemonte	IT	1,088	33	Centre	FR	0,742	73	Anatoliki Makedonia, Thraki	GR	0,406
15	Sτέρα Ellada	GR	1,072	34	Burgenland	AT	0,741	74	Kärnten	AT	0,399
16	País Vasco	ES	1,061	35	Auvergne	FR	0,733	75	Poitou-Charentes	FR	0,397
17	Rheinland-Pfalz	DE	1,032	36	Tirol	AT	0,725	76	Bretagne	FR	0,394
18	South East (England)	UK	1,030	37	Berlin	DE	0,725	77	Région Wallonne	BE	0,389
19	Schleswig-Holstein	DE	1,028	38	Bourgogne	FR	0,724	78	Thessalia	GR	0,371
				39	Lisboa	PT	0,716	79	Brandenburg	DE	0,357
				40	Limousin	FR	0,713	80	Valle D'Aosta	IT	0,353
				41	Picardie	FR	0,706	81	East Midlands (England)	UK	0,344
				42	Champagne-Ardenne	FR	0,696	82	Notio Aigaio	GR	0,314
				43	Steiermark	AT	0,695	83	West Midlands (England)	UK	0,312
				44	East Of England	UK	0,663	84	Noord-Holland	NL	0,310
				45	Haute-Normandie	FR	0,661	85	Aragón	ES	0,305
				46	Comunidad De Madrid	ES	0,652	86	Peloponnisos	GR	0,291
				47	Franche-Comté	FR	0,650	87	Basilicata	IT	0,277
				48	Lorraine	FR	0,631	88	Dytiki Ellada	GR	0,274
				49	Marche	IT	0,611	89	Languedoc-Roussillon	FR	0,260
				50	Provence-Alpes-Côte D'Azur	FR	0,595	90	Zuid-Holland	NL	0,222
				51	Basse-Normandie	FR	0,591	91	North East (England)	UK	0,198
				52	Aquitaine	FR	0,572	92	Sachsen	DE	0,168
				53	Provincia Autonoma Trento	IT	0,571	93	Corse	FR	0,164
				54	Vlaams Gewest	BE	0,557	94	Illes Balears	ES	0,160
				55	La Rioja	ES	0,518	95	Utrecht	NL	0,159
				56	Kentriki Makedonia	GR	0,518	96	Southern And Eastern	IE	0,159
				57	Région De Bruxelles-Capitale	BE	0,514	97	Sachsen-Anhalt	DE	0,158
				58	Umbria	IT	0,514	98	Castilla Y León	ES	0,154
				59	Midi-Pyrénées	FR	0,506	99	Abruzzo	IT	0,142
								100	Thüringen	DE	0,117
								101	Molise	IT	0,116
								102	Ciudad Autónoma De Melilla	ES	0,109
								103	Campania	IT	0,106
								104	Mecklenburg-Vorpommern	DE	0,094
								105	Limburg	NL	0,046
								106	Northern Ireland	UK	0,003

Tabella 6.8 – Coefficiente di discrepanza tra reddito disponibile e benessere (media europea pari a zero) (2 di 2)

<i>Cluster D (Coefficiente di discrepanza tra 0 e -0,5)</i>			<i>Cluster E (Coefficiente di discrepanza tra -0,5 e -1)</i>			<i>Cluster F (Coefficiente di discrepanza inferiore a -1)</i>					
Rank Regione	Paese	Coefficiente	Rank Regione	Paese	Coefficiente	Rank Regione	Paese	Coefficiente			
107	Sardegna	IT	-0,020	143	Norte	PT	-0,503	174	Pohjois-Suomi	FI	-1,004
108	Algarve	PT	-0,037	144	Centro	PT	-0,504	175	Střední Čechy	CZ	-1,022
109	Wales	UK	-0,067	145	Övre Norrland	SE	-0,505	176	Wamińsko-Mazurskie	PL	-1,052
110	Kríti	GR	-0,079	146	Mellersta Norrland	SE	-0,522	177	Podlaskie	PL	-1,071
111	Puglia	IT	-0,082	147	Zahodna Slovenija	SI	-0,539	178	Východné Slovensko	SK	-1,081
112	Cantabria	ES	-0,095	148	Región De Murcia	ES	-0,541	179	Jihozápad	CZ	-1,083
113	Gelderland	NL	-0,099	149	Nordjylland	DK	-0,542	180	Świętokrzyskie	PL	-1,106
114	Sicilia	IT	-0,100	150	Syddanmark	DK	-0,587	181	Lubelskie	PL	-1,111
115	Principado De Asturias	ES	-0,120	151	Dunántúl	HU	-0,638	182	Małopolskie	PL	-1,135
116	Noord-Brabant	NL	-0,124	152	Norra Mellansverige	SE	-0,682	183	Yugoiztochen	BG	-1,146
117	Hovedstaden	DK	-0,129	153	Mazowieckie	PL	-0,682	184	Pomorskie	PL	-1,148
118	Bratislavský Kraj	SK	-0,136	154	Andalucía	ES	-0,691	185	Kujawsko-Pomorskie	PL	-1,157
119	Västsvrige	SE	-0,142	155	Moravskoslezsko	CZ	-0,742	186	Lubuskie	PL	-1,167
120	Sydsverige	SE	-0,147	156	Severozapaden	BG	-0,757	187	Flevoland	NL	-1,169
121	Comunidad Valenciana	ES	-0,166	157	Severozápad	CZ	-0,760	188	Severoiztochen	BG	-1,228
122	Zeeland	NL	-0,178	158	Stredné Slovensko	SK	-0,762	189	Západné Slovensko	SK	-1,238
123	Border, Midland And Western	IE	-0,204	159	Alföld És Észak	HU	-0,764	190	Opolskie	PL	-1,247
124	Região Autónoma Dos Açores	PT	-0,211	160	Vzhodna Slovenija	SI	-0,779	191	Podkarpackie	PL	-1,294
125	Canarias	ES	-0,214	161	Länsi-Suomi	FI	-0,806	192	Sud-Vest Oltenia	RO	-1,299
126	Região Autónoma Da Madeira	PT	-0,225	162	Zachodniopomorskie	PL	-0,831	193	Centru	RO	-1,328
127	Calabria	IT	-0,240	163	Wielkopolskie	PL	-0,857	194	Sud-Est	RO	-1,352
128	Castilla-La Mancha	ES	-0,263	164	Lódzkie	PL	-0,872	195	Yuzhen Tsentralen	BG	-1,423
129	Småland Med Öarna	SE	-0,264	165	Střední Morava	CZ	-0,876	196	București - Ilfov	RO	-1,452
130	Extremadura	ES	-0,305	166	Groningen	NL	-0,890	197	Nord-Est	RO	-1,544
131	Galičia	ES	-0,311	167	Itä-Suomi	FI	-0,909	198	Nord-Vest	RO	-1,610
132	Åland	FI	-0,322	168	Śląskie	PL	-0,919	199	Vest	RO	-1,648
133	Östra Mellansverige	SE	-0,357	169	Severen Tsentralen	BG	-0,952	200	Yugozapaden	BG	-1,727
134	Etelä-Suomi	FI	-0,378	170	Jihovýchod	CZ	-0,954	201	Sud - Muntenia	RO	-1,739
135	Friesland	NL	-0,403	171	Dolnośląskie	PL	-0,955				
136	Sjælland	DK	-0,404	172	Severovýchod	CZ	-0,968				
137	Overijssel	NL	-0,419	173	Ionia Nisia	GR	-0,985				
138	Közép-Magyarország	HU	-0,422								
139	Drenthe	NL	-0,423								
140	Midtjylland	DK	-0,450								
141	Praha	CZ	-0,481								
142	Alentejo	PT	-0,493								

Non sono stati considerati gli "stati monoregionali" (Malta, Cipro, Lussemburgo, Estonia, Lettonia, Lituania)

Fonte: Elaborazione Centro Studi Sintesi su dati Eurostat e Commissione Europea

La stima del “rischio di evasione”, attraverso il calcolo del coefficiente di discrepanza qui proposto, è un esercizio statistico assai complesso e suscettibile di essere interpretato in maniera non appropriata. Si tratta di una modalità di analisi alternativa agli studi finora condotti sul tema e che dovrà essere necessariamente migliorata e approfondita. Tuttavia, al di là dei risultati statistici, tale approccio consente di affrontare almeno tre questioni che, nell’ottica di un ulteriore allargamento dell’UE, non sono assolutamente di secondaria importanza.

Il primo elemento di riflessione riguarda la **disponibilità di dati statistici delle singole Regioni europee**. Come già evidenziato nel Capitolo 4, sta emergendo una crescente necessità di informazioni anche a livello sub-statale e sub-territoriale, sempre più utili e preziose all’interno dei processi di *governance* europea e nazionale. Attualmente risulta disponibile una significativa base dati di indicatori statistici a livello regionale ma che, verosimilmente, potrebbe rivelarsi insufficiente nei prossimi anni. Nello specifico ci si riferisce alla necessità di disporre, a livello di Regioni europee, anche di dati relativi alle **politiche fiscali**. Inoltre, le attuali informazioni di carattere economico, sociale ed ambientale potrebbero essere ulteriormente potenziate sia attraverso un’estensione della serie storica, sia mediante un arricchimento dei dettagli delle variabili.

Una banca dati a livello continentale comprendente le **principali informazioni di carattere fiscale per regione** fungerebbe da prezioso supporto nelle politiche di *governance* relative agli aiuti di Stato e alla concorrenza. L’esempio più significativo concerne **l’assenza di informazioni a livello europeo di dati sul c.d. “residuo fiscale”**: per un’impresa, operare in una realtà territoriale nella quale il prelievo fiscale supera ampiamente gli effettivi benefici in termini di intervento dell’operatore pubblico non può essere ininfluenza per la propria competitività. Informazioni di questo tipo potrebbero essere utili per calibrare al meglio le politiche comunitarie sugli aiuti di Stato e per modificare la legislazione sulla concorrenza inter-statale e inter-regionale.

Infine, la misurazione del “rischio di evasione territoriale”, approssimata dal calcolo del presente coefficiente di discrepanza, può offrire un utile supporto per **un reale coordinamento delle politiche comunitarie di coesione**. La gestione e l’erogazione dei Fondi comunitari non potrà non tenere conto del reddito “implicito” di ciascun territorio: il rischio è il perpetuarsi di una situazione “distorta” nella quale le risorse finanziarie attribuite ad una regione non rispecchiano i reali fabbisogni.

Le 201 Regioni europee oggetto di analisi risultano estremamente diverse tra di loro per caratteristiche demografiche, economiche, produttive, sociali, storiche, geografiche. L’esercizio statistico le considera nella loro totalità: tuttavia, gli sviluppi più interessanti potrebbero concretizzarsi **nell’analisi interna a ciascun Paese**. In questo caso, l’attenzione si concentrerebbe non tanto sul segno del coefficiente di discrepanza, quanto sulla **graduatoria delle Regioni** appartenenti ad un determinato Paese. Tale classifica potrebbe rappresentare uno strumento di verifica per quanto riguarda l’attualità, l’adeguatezza e la completezza dei criteri utilizzati per la definizione delle aree “sottodotate” e per il riparto dei finanziamenti. Ignorando il “rischio di evasione territoriale” si potrebbe favorire la costruzione di una fotografia dell’Europa non perfettamente corrispondente a quella reale, penalizzando i territori che necessitano di maggior sostegno e premiando eccessivamente chi non ne ha poi tanto bisogno.

6.4 Politica di coesione europea ed economia sommersa⁶⁶

Tra le diverse politiche promosse dall'Unione europea, **la politica di coesione riveste indubbiamente un ruolo fondamentale, rappresentando uno dei principali ambiti d'esercizio dell'azione comunitaria.** Ad essa è affidato il compito di promuovere “la coesione economica, sociale e territoriale, e la solidarietà tra gli Stati membri” e di “ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite”.

A questo fine, l'UE destina all'attuazione della politica di coesione circa 347 miliardi di euro, oltre il 35 per cento del totale del bilancio europeo, il che rende la politica di coesione il settore d'intervento europeo finanziariamente più importante, disponendo di una dotazione di risorse superiore anche a quella della politica agricola comune.

Il periodo di programmazione della politica di coesione attualmente in vigore (2007-2013) sta entrando nella sua fase conclusiva e, a livello europeo, è già iniziato il percorso che dovrà condurre alla definizione del futuro quadro di attuazione. Tra i diversi temi su cui verte la discussione sulla riforma vi è anche quello relativo ai criteri utilizzati per definire la ripartizione delle risorse dell'Unione tra le diverse regioni europee. Il sistema di ripartizione in vigore, che prevede una forte concentrazione di risorse a favore delle regioni in ritardo di sviluppo (identificate esclusivamente sulla base del Pil procapite), appare infatti eccessivamente ed ingiustificatamente penalizzante per quelle regioni che, come il Veneto, pur essendo caratterizzate da un livello di sviluppo relativamente elevato, si trovano attualmente a dover intraprendere importanti processi di rinnovamento strutturale in risposta alle debolezze emerse in seguito alla crisi finanziaria. Si pensi che, complessivamente, per il periodo 2007-2013, il Veneto ha ricevuto circa 557 milioni di euro, meno del 2 per cento del totale delle risorse erogate dall'UE nel nostro Paese, per un importo di circa 113 euro per residente.

Non considerare il fabbisogno di sostegno finanziario derivante dalle molteplici ed importanti sfide che tutte le regioni europee dovranno affrontare nei prossimi anni potrebbe precludere la crescita delle regioni più sviluppate, cosa che, inevitabilmente, pregiudicherebbe anche la crescita delle regioni in ritardo di sviluppo.

Inoltre, il sistema di ripartizione dei fondi strutturali appare inadeguato per una serie di motivi.

In primo luogo, l'impiego del Pil procapite come criterio unico per definire il grado di sviluppo di una regione e come criterio principale per suddividere le risorse destinate alla promozione della politica di coesione, appare una semplificazione eccessiva di fronte alla complessità di un panorama europeo composto da numerose realtà regionali con caratteristiche talvolta profondamente diverse e differenti modelli di sviluppo.

In secondo luogo, la non inclusione di un set adeguato di parametri volti ad identificare le diverse problematiche di natura non strettamente economica sperimentate dalle regioni si scontra con gli stessi principi alla base della politica di coesione europea (che ha anche finalità di carattere sociale e territoriale) e con la volontà, espressa dalle istituzioni europee, di fare di quest'ultima il principale strumento di realizzazione della strategia *Europa 2020*.

⁶⁶ Per approfondimenti si veda Francesco Lovat (2011), “Politica di coesione europea: elementi di criticità e proposte di riforma” in Unioncamere del Veneto, *Relazione sulla situazione economica del Veneto nel 2010*.

In terzo luogo, l'impiego del Pil procapite e l'inadeguatezza dei metodi statistici utilizzati dagli Stati membri⁶⁷ possono comportare una **sottostima dei reali livelli di sviluppo regionali**. Ciò, sommato al fatto che una **situazione caratterizzata da elevata discrepanza regionale nelle dimensioni dell'economia sommersa** è presente in diversi Paesi europei, comporta l'insorgere di gravi distorsioni. Promuovere la politica di coesione senza considerare l'incidenza di tali fenomeni a livello nazionale e sub-nazionale determina una distribuzione non equa delle risorse, che non rispecchia l'effettiva condizione economica delle regioni, svantaggiando le realtà territoriali che mostrano più rigore nell'osservanza delle norme e che contribuiscono in misura maggiore al finanziamento della spesa pubblica.

Infine, l'attuale quadro di attuazione della **politica di coesione europea non tiene conto delle politiche promosse a livello nazionale da parte dello Stato centrale che, nel contesto italiano, determinano un elevato drenaggio di risorse da alcune regioni del Nord verso quelle del Sud**, un assetto che appare insostenibile alla luce delle gravi criticità economiche attualmente sperimentate dalle prime.

Per risolvere queste problematiche è necessario promuovere una **revisione del quadro di attuazione della politica di coesione europea** che:

- preveda l'attribuzione di un volume di risorse adeguato per tutte le regioni europee;
- preveda un sistema di ripartizione delle risorse basato su criteri che permettano un effettivo perseguimento delle diverse finalità della politica di coesione includendo, tra i parametri utilizzati per definire il volume di fondi attribuibili a ciascuna regione, altri parametri oltre al reddito e alla disoccupazione, quali i trend di alcuni parametri in un arco di tempo almeno decennale (fra tutti, ad esempio, il trend di spopolamento), la densità abitativa, i maggiori costi di gestione per problemi geografici e/o insulari di un'impresa, la spesa pubblica e il numero di dipendenti pubblici per abitante, il tasso di infrastrutture e di servizi pubblici ed altri parametri in grado di cogliere i gap esistenti rispetto agli obiettivi della strategia *Europa 2020*;
- preveda un sistema di raccolta dei dati sul Pil più preciso, con sistemi di correzione adeguati, in grado di tener conto del reale impatto dell'economia sommersa;
- preveda maggiore coordinamento tra politica di coesione europea e le altre politiche attuate a livello nazionale.

⁶⁷ Secondo H. Herwartz, F. Schneider, E. Tafenau (*One share fits all? Regional variations in the extent of shadow in Europe*, studio presentato alla conferenza internazionale "Shadow Economy, Tax Policy, and the Labour Markets in an International Comparison: Options for Economic Policy", Università di Munster, 15-16 Aprile 2010) la maggioranza dei Paesi membri fornirebbe all'UE dati sul PIL che sottostimano il reale impatto dell'economia sommersa.

Conclusioni

Dopo un decennio dalla riforma del Titolo V della Costituzione, l'affermarsi di posizioni politiche ostili al centralismo, insofferenti al finanziamento delle inefficienze e degli sprechi ed intolleranti alla mancanza di trasparenza nella gestione delle risorse pubbliche, ha consentito l'avvio di un percorso di decentramento finanziario che ha prodotto alcuni importanti risultati. Innanzitutto il Parlamento ha approvato la legge delega n. 42/2009 sul federalismo fiscale e successivamente il Governo ha emanato sette degli otto decreti attuativi previsti (rimane ancora in sospeso quello relativo ai meccanismi sanzionatori e premiali relativi a Regioni, Province e Comuni).

A due anni di distanza quindi dall'approvazione della legge n. 42/2009, l'attuazione del federalismo fiscale sembra essere a portata di mano ma nello stesso tempo appare lontana dall'essere completa e definitiva, soprattutto per quanto riguarda i contenuti dei decreti emanati. Ogni decreto infatti non chiarisce in modo esaustivo la materia trattata e prevede una serie di ulteriori atti da emanare in futuro. La fase politica che il Paese sta attraversando non favorisce certo il clima ideale per prendere decisioni delicate, che vengono così rinviate al futuro, conferendo all'intera riforma una veste indeterminata e incerta, che non giova al Paese.

Forse la proroga di sei mesi dei termini per l'esercizio della delega di cui alla legge n. 42/2009, approvata dal Parlamento, potrebbe consentire al Governo di completare la riforma in modo più puntuale. Ma se il semestre aggiuntivo non venisse utilizzato in modo efficace, appare evidente che l'assetto fiscale dell'intero Paese risulterebbe gravato da una precarietà e da una incompletezza certamente pericolose per i conti pubblici nazionali.

Questo però non significa che dobbiamo rimanere inerti. Al contrario i governi regionali più virtuosi dovrebbero impegnarsi al fine di acquisire per altra strada maggiori ambiti di autonomia legislativa, amministrativa e fiscale. La riforma del federalismo fiscale va inquadrata in un percorso più ampio, che comprende altri due importanti elementi:

- il “Codice delle Autonomie”, ovvero l'insieme di norme che definiranno puntualmente funzioni e strutture degli enti locali evitando dannose ed inutili sovrapposizioni. Tale riforma dovrebbe fare chiarezza all'interno del sottobosco di enti e competenze proliferato negli ultimi vent'anni, talvolta per colpa di uno Stato centrale che, nonostante le leggi Bassanini e la modifica del titolo V, ha perseverato nel mantenere personale e strutture per gestire competenze che formalmente spettavano alle Amministrazioni locali;
- il “federalismo differenziato” (o “asimmetrico”), ovvero la facoltà espressamente riservata dalla Costituzione (art. 116) alle Regioni di richiedere allo Stato ulteriori competenze legislative, sancendo di fatto la possibilità e la legittimità di un assetto istituzionale a geometria variabile. Si tratta di una innovazione estremamente importante che potrebbe aprire alle Regioni interessanti prospettive sul piano istituzionale e finanziario, senza dover intraprendere il lungo e complicato iter di riforma costituzionale.

Ma non solo. Come ampiamente dimostrato in questo ampio studio, l'obiettivo del federalismo si raggiunge meglio con una forte responsabilizzazione degli enti regionali a partire dal loro ruolo nella *governance* europea. Questo ci porta a dire che l'Europa, grazie alle innovazioni sulla sussidiarietà introdotte dal tratto di Lisbona, è un alleato per raggiungere l'obiettivo. Ma, in vista della futura politica di coesione 2014-2020, appare sempre più necessario disporre di dati statistici sui flussi finanziari tra i diversi livelli di governo con maggior dettaglio territoriale e affiancare altri indicatori al Pil procapite, che oggi non rappresenta più il metodo di misurazione corretto per stabilire come suddividere le risorse finanziarie tra le regioni europee.

Solo valorizzando il ruolo dei governi regionali e puntando su un maggior coordinamento tra la politica comunitaria di coesione e le politiche nazionali di redistribuzione delle risorse finanziarie sarà possibile invertire la rotta e garantire stabilità e progresso al nostro Paese. A tal fine occorre al più presto intervenire per ridurre il residuo fiscale delle regioni italiane più virtuose, tra cui il Veneto, ai livelli delle altre regioni europee: i 16 miliardi di saldo fiscale maturati annualmente dal 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 e quindi di consumo superiori agli standard europei.

Una migliore e più sana finanza pubblica non avvantaggerebbe solo il Veneto, ma tutta l'Italia e l'Europa. Infatti, è importante la verifica, anche a livello regionale, del rispetto dei parametri per un'efficace ed efficiente gestione delle risorse pubbliche. Ciò sarebbe la più grande garanzia che situazioni come quella greca non si ripetano e non provochino pericolosi contagi. Occorre quindi sia una forte azione di responsabilità a livello regionale, ma anche nazionale ed europeo, sia un maggior coordinamento fra le politiche di coesione nazionali ed europee, sia un'attuazione convinta del principio di sussidiarietà per una reale *governance* europea che coinvolga tutti i livelli di governo.

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 necessarie 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) confermata da un referendum popolare.