

Il Friuli-Venezia Giulia. Autonomia finanziaria senza tassazione, un'occasione persa? (*)

Giuseppe Ieraci

Abstract

Nell'articolo si identificano tre principali fonti della finanza delle Rss e quindi del Fvg: la finanza "compartecipata"; i trasferimenti vincolati; la finanza "propria". Di queste tre componenti, la prima assume una rilevanza cruciale nelle finanze del Fvg, mentre la finanza "propria", cioè quella basata su tributi regionali, è principalmente composta dall'IRAP e dall'addizionale dell'IRPEF. Nel corso dei decenni, le varie Giunte regionali hanno ribadito più volte l'impegno a non aumentare il carico fiscale, agendo semmai in sede di negoziazione con lo Stato centrale per ottenere quote maggiori dei tributi statali. In altri termini, l'autonomia finanziaria del Fvg è stata per paradosso "compartecipata" e garantita in definitiva dallo Stato. Se ne ricava l'impressione di un'opportunità non sfruttata pienamente, che proietta molta incertezza sull'implementazione del federalismo fiscale in Fvg.

1. Introduzione

Dopo il riconoscimento dell'autonomia regionale in Sicilia e a seguito del dibattito in Assemblea costituente, i poteri originariamente attribuiti alle Regioni a statuto ordinario (Rso) dal disegno costituzionale risultarono relativamente modesti se confrontati con il progetto inizialmente elaborato dalla commissione preparatoria per la costituzione dell'Assemblea. Tuttavia, l'impianto di quel progetto fu sostanzialmente accolto negli statuti delle Regioni ad autonomia speciale (Rss), che furono riconosciuti nella Costituzione italiana¹. In ragione della

(*) Desidero ringraziare in modo particolare il dott. Paolo Viola, della Direzione centrale finanze, patrimonio e programmazione della Regione Fvg, per avermi aiutato a chiarire alcuni sviluppi della materia fiscale in Fvg.

(1) L'Assemblea costituente convertì in legge costituzionale il r.d.l. 455/1946, che rico-

situazione internazionale e in attesa della definizione della questione di Trieste (risolta nel 1953), fu invece rinviata l'istituzione della Regione Friuli-Venezia Giulia (Fvg), alla quale si giunse con la legge cost. 1/1963 che approvò il relativo statuto speciale. Questo ritardo non impedì il riconoscimento di poteri molto ampi nello statuto della Regione Fvg, in materia di economia e nei rapporti Stato-Regione, anche se a livello nazionale, con il passaggio dal centrismo al centro-sinistra, prevale gradualmente una concezione accentratrice della programmazione economica, resa possibile dalla crescita del ruolo degli enti nazionali entro il sistema molto complesso delle partecipazioni statali². Il carattere "speciale" dello statuto del Fvg non fa pertanto venire meno il flusso dei finanziamenti statali come fattore determinante dello sviluppo³.

Va detto che se l'economia della Venezia Giulia (le Province di Gorizia e Trieste) è di tipo "industriale" e poco diversificata, legata alle attività portuali e alla cantieristica, l'economia del Friuli (le Province di Pordenone e Udine) poggia almeno inizialmente sui settori del turismo e dell'agricoltura, ma registra presto trasformazioni profonde. Nella Venezia Giulia la crisi della cantieristica e del settore industriale, sui quali agì come fattore l'isolamento geo-politico nella fase della guerra fredda, si manifesta con evidenza nel corso degli anni sessanta del secolo scorso, con un calo generalizzato dell'occupazione e una sostanziale stagnazione delle attività produttive. Già all'inizio degli anni settanta, questa involuzione è parzialmente mascherata dal calo demografico, che bilancia la perdita di ricchezza e fa comunque figurare la Provincia di Trieste tra quelle ad elevato reddito *pro capite*. L'azione del potere politico in questo quadro di crisi è basata sul ricorso agli strumenti dell'intervento di capitale pubblico e alle incentivazioni fiscali e creditizie, che non riescono però ad arrestare la flessione del

nosceva l'autonomia siciliana (legge cost. 2/1948), e gli statuti speciali per la Sardegna, Valle d'Aosta e Trentino-Alto Adige (leggi cost. 3, 4 e 5/1948). Cfr. S. BARTOLE, F. MASTRAGOSTINO, *Le Regioni*, Bologna, Il Mulino, p. 17.

(2) *Ibidem*, p. 19.

(3) Cfr. D. ANDREOZZI, L. PANARITI, *L'economia in una Regione nata dalla politica*, in R. FINZI, C. MAGRIS e G. MICCOLI (a cura di), *Il Friuli-Venezia Giulia. Storia d'Italia. Le Regioni dall'Unità a oggi*, Torino, Einaudi, 2002, p. 849.

comparto industriale e portuale⁴. All'opposto, il "modello friulano", che si afferma nelle Province di Pordenone e soprattutto di Udine, è caratterizzato da una crescita continua del reddito e da una trasformazione profonda del sistema economico, che comporta una riduzione del peso relativo dei settori agricolo e turistico a favore dei settori della produzione industriale (tessile, arredamento, manufatti in legno, meccanica leggera)⁵. In definitiva, il Friuli entra a fare parte integrante del sistema economico del Nord-Est, cioè di quella "Terza Italia del centro nord est" fondata sulla piccola impresa e sulla diversificazione spinta delle attività⁶. Decentramento produttivo, con la creazione di svariati "distretti industriali", e sostegno dello Stato centrale, secondo la "logica dell'esenzione" dai vincoli e dai controlli sul piano fiscale, ambientale, della sicurezza e delle norme di tutela del lavoro: sono i due fattori che spiegano il *take off* del Friuli a partire dall'inizio degli anni settanta⁷. Rispetto ad entrambe le realtà socio-economiche e geografiche che compongono il Fvg, l'azione istituzionale della Regione appare limitata: in un caso (la Venezia Giulia) perché risulta poco efficace l'azione politica di contrasto del declino economico e l'isolamento dell'area impedisce una dinamica economica propria; nell'altro caso (il Friuli), perché questa azione è surrogata dallo Stato centrale e resa meno indispensabile dal collegamento con il vettore di sviluppo del Nord-Est.

2. *L'autonomia finanziaria*

L'autonomia finanziaria del Fvg ha sicuramente un peso nel profilo socio-economico della Regione, come avremo modo di specificare più avanti, anche se risulterebbe improprio sostenere che il legislatore regionale abbia sistematicamente fatto ricorso a questa opportunità per sostenere le sue politiche. Come si è accennato più sopra, anche in Fvg l'azione statale esercita un ruolo di grande impatto sulle dina-

(4) *Ibidem*, pp. 856-857.

(5) *Ibidem*, 868-869.

(6) A. BAGNASCO, *Tre Italie. La problematica dello sviluppo italiano*, Bologna, Il Mulino, 1977.

(7) D. ANDREOZZI, L. PANARITI, *L'economia in una Regione nata dalla politica*, cit., p. 873.

niche fiscali e, di riflesso, socio-economiche. Tuttavia, ricostruire sinteticamente l'ordinamento finanziario delle Rss non è agevole, anche per le notevoli sovrapposizioni tra gli ordinamenti di queste stesse e delle Rso, che si sono determinate dopo la riforma tributaria degli anni settanta e la successiva riforma che ha condotto alla nascita del Servizio Sanitario Nazionale. Sulla base dell'esperienza del Fvg, è possibile identificare tre principali fonti della finanza delle Rss: la finanza "compartecipata"; i trasferimenti vincolati; la finanza "propria".

2.1. La finanza "compartecipata"

La finanza delle Rss è sostanzialmente "compartecipata", nel senso che si basa sulla cessione di quote dei tributi erariali dello Stato. Originariamente, il prelievo erariale è operato dallo Stato, il quale effettuava successivamente e secondo le sue disponibilità finanziarie i trasferimenti differiti alla Regione, ma a partire dal 2008 si passa ad un regime di trasferimenti diretti, come è chiarito più avanti⁸. Lo statuto della Regione Fvg riconosce la finanza "compartecipata" all'art. 49, laddove vengono fissate le quote delle "entrate tributarie erariali riscosse nel territorio della Regione stessa" che ad essa spettano⁹. Tali quote risultano attualmente ripartite come indicato qui di seguito, in base alla numerazione riportata in statuto:

- 1) sei decimi del gettito dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF);
- 2) quattro decimi e mezzo del gettito dell'imposta sul reddito delle persone giuridiche (IRPEG, poi IRES);
- 3) sei decimi del gettito delle ritenute alla fonte;
- 4) 9,1 decimi del gettito dell'imposta sul valore aggiunto (IVA), esclusa quella relativa all'importazione;
- 5) nove decimi del gettito dell'imposta erariale sull'energia elettrica, consumata nella Regione;
- 6) nove decimi del gettito dei canoni per le concessioni idroelettriche;
- 7) nove decimi del gettito della quota fiscale dell'imposta erariale di

(8) Cfr. par. 3.1 e relativa tab. 3.

(9) Consiglio regionale Fvg, *Statuto speciale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia. Legge cost. 31 gennaio 1963, n. 1 e successive modifiche e integrazioni*, Trieste, Segreteria generale Consiglio regionale, 2008.

consumo relativa ai prodotti dei monopoli dei tabacchi consumati nella Regione;

7-*bis*) il 29,75% del gettito dell'accisa sulle benzine ed il 30,34% del gettito dell'accisa sul gasolio consumati nella Regione per uso auto-trazione¹⁰.

Questo profilo è il risultato di una serie d'interventi legislativi che hanno modificato la situazione originariamente delineata dallo statuto del 1963, pur salvaguardando il carattere essenzialmente "compartecipato" della finanza regionale¹¹. Le riforme tributarie degli anni 1971-1972 introducono una prima profonda revisione dell'impianto originario, a seguito dell'abolizione dell'Imposta generale sull'entrata (IGE), dell'Imposta sulla ricchezza mobile e società e dell'Imposta sui terreni e fabbricati, originariamente previste dallo statuto del 1963. Questo processo di riforma culmina con la legge 158/1976, a partire dalla quale si determinano una serie di ulteriori cambiamenti, sintetizzati nella tabella 1, in un quadro già abbastanza definito. Tuttavia, occorrerà attendere l'emanazione della legge del. 457/1984 e le conseguenti modifiche agli artt. 49 e 53 dello statuto affinché il "sistema della compartecipazione alla riforma tributaria" fosse pienamente recepito¹², in base ad un meccanismo di devoluzione dei nuovi tributi erariali introdotti dalla riforma tributaria (IRPEF, IRPEG, IVA).

Come evidenziato anche dalla tabella 1, dalla metà degli anni novanta lo Stato è intervenuto alcune volte con leggi ordinarie di modifica dell'art. 49 dello statuto del Fvg. Dopo la stabilizzazione del quadro finanziario regionale negli anni ottanta, un elemento dirompente è

(10) Questo comma è aggiunto dalla legge 244/2007 (legge finanziaria 2008) e prevede un meccanismo di revisione annuale della compartecipazione della Regione Fvg a questo gettito, a partire dal 2010. Cfr. Consiglio regionale Fvg, *La legislazione statale di revisione ed attuazione dello Statuto della Regione Fvg*, Trieste, Segreteria generale Consiglio regionale, 2010, p. 10, [www.consiglio.regione.fvg.it/consreg/documenti/ap-profondimenti/\[20100715_122223\]_476132.pdf](http://www.consiglio.regione.fvg.it/consreg/documenti/ap-profondimenti/[20100715_122223]_476132.pdf).

(11) Per una sintesi, cfr. *ibidem*.

(12) *Ibidem*, p. 7. Nella fase transitoria (1972-1984) venivano attribuite somme pari a quanto devoluto nell'ultimo esercizio di applicazione dei tributi sospesi (1972-1973), con una maggiorazione annuale del 10%. Questo sistema avrebbe dovuto restare in vigore per 5 esercizi del bilancio regionale, quindi fino al 1977, ma fu prorogato anno dopo anno fino al 31 dicembre 1984. *Ibidem*, p. 7.

Tab. 1. *Quadro sinottico e cronologico delle quote regionali di tributi erariali riscossi nel territorio del Fvg, previste dallo Statuto e in base all'evoluzione legislativa*

	Art. 49	Legge	Art. 3,	Art. 1,	D.l.	Art. 30,	Art. 1	Art. 1,
	legge cost.	158/1976 ⁴	commi	comma	452/2001	comma	legge	comma
	1/1963,	e art. 1	15-18,	146,		10, legge	296/2006	187, legge
	Statuto	legge	legge	legge		289/2002	(legge fin.	244/2007
	FVG	457/1984	549/1995	662/1996		(legge fin.	2007)	(legge fin.
						2003)		2008)
Tasse statali	Quote regionali							
Imposte sui terreni e fabbricati ¹	9/10	Soppresse ¹						
Imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF)	Non prevista	4/10	Invariata	6/10	Invariata	Invariata	Invariata	Invariata
Imposta di ricchezza mobile e sulle società ed obbligazioni ² , poi IrPEG, infine IRES dal 2003	6/10 ³	4/10	Invariata	4,5/10	Invariata	Invariata	Invariata	Invariata
Ritenute alla fonte, ex d.P.R. 600/1973 e successive integrazioni	Non prevista	4/10	Invariata	6/10	Invariata	Invariata	Invariata	Invariata
Imposta generale sull'entrata di competenza dello Stato (IGE) ³ , poi Imposta sul valore aggiunto (IVA), ex d.P.R. 633/1972 e successive modificazioni	5/10	4/10	Invariata	6/10	Invariata	8/10	9,1/10	Invariata

(segue)

(segue)

Imposta erariale sul consumo del gas e dell'energia elettrica	9/10	9/10	Invariata	Invariata	Invariata	Invariata	Invariata	Invariata
Canoni per le concessioni idroelettriche	9/10	9/10	Invariata	Invariata	Invariata	Invariata	Invariata	Invariata
Imposta di consumo erariale relativa ai prodotti dei monopoli dei tabacchi	4/10	9/10 ⁴	Invariata	Invariata	Invariata	Invariata	Invariata	Invariata
Gettito dell'accisa sulle benzine e sul gasolio	Non prevista	Non prevista	Non prevista (quota acc. € 0,413 per litro benzina)	Non prevista	Non prevista (quota acc. € 0,26 per litro gasolio)	Non prevista	Non prevista	29,75% acc. benz. 30,34% acc. gas.

(1) Soppressioni dalle riforme tributarie degli anni 1971-72 e successivamente sostituite dall'Imposta comunale sugli immobili (ICI), d.lgs. 504/1992.

(2) Soppressioni dalle riforme tributarie degli anni 1971-72. L'Imposta di ricchezza mobile sulle società ed obbligazioni risulta di fatto sostituita dall'Imposta sulle persone giuridiche (IRPEG) e poi, dal 2003, dall'Imposta sui redditi delle società (IRES), mentre l'Imposta generale sull'entrata (IGE) confluisce nell'Imposta sul valore aggiunto (IVA).

(3) Quota "a regime", ovvero a partire dal terzo esercizio finanziario regionale. La quota era limitata rispettivamente a 4/10 e 5/10 nel primo e nel secondo esercizio finanziario regionale.

(4) Incremento da 4 a 9/10 della quota regionale sul consumo dei prodotti dei monopoli dei tabacchi.

Fonte: Elaborazione propria.

costituito all'inizio degli anni novanta dall'assunzione della spesa sanitaria a carico delle Regioni. Nel caso del Fvg, l'aumento di spesa così derivato è stato bilanciato dalla rideterminazione delle quote di finanza "compartecipata", in base al principio che lo svolgimento di funzioni nuove avrebbe dovuto comportare la cessione di quote crescenti del gettito fiscale regionale. Le Giunte regionali del Fvg si trovano così impegnate in costanti negoziazioni con il governo centrale per la rideterminazione delle quote, che culminano invariabilmente con l'approvazione della legge di bilancio o "finanziaria" annuale.

La tabella 1 sintetizza questi passaggi, che meritano però di essere chiariti. La legge 662/1996 (finanziaria 1997), a seguito delle pressioni della Giunta regionale di centro-destra guidata dal leghista S. Cecotti, stabilisce l'aumento a 6/10 della quota regionale dell'imposta IRPEF e dell'Iva, nonché l'aumento a 4,5/10 della quota dell'imposta sulle società, per far fronte all'incremento della spesa sanitaria e all'assunzione della finanza locale a carico della Regione. Il bilancio regionale beneficia in misura notevole di questo provvedimento, tuttavia già sul finire degli anni novanta le difficoltà finanziarie si ripresentano e le quote delle imposte erariali conferite non sono più sufficienti a coprire i nuovi livelli di spesa. A partire dal 2000, la Regione Fvg è dunque nuovamente impegnata in una trattativa con il governo centrale, a seguito della quale viene acceso un mutuo per coprire il debito regionale crescente, dietro la garanzia della copertura finanziaria dello Stato ottenuta rinegoziando le quote della finanza "compartecipata". Ne risulta la disposizione prevista dalla legge finanziaria 2003 (terzultima colonna a destra nella tab. 1), che aumenta fino a 8/10 la quota regionale dell'Iva. Dal 2008 la Regione Fvg assume nuove funzioni, accollandosi ulteriori spese: nel settore dei trasporti, viene stipulato un contratto con Trenitalia per la creazione del sistema ferroviario regionale, inoltre la Motorizzazione civile e la gestione delle strade passano sotto il controllo regionale. La legge finanziaria 2007 (si veda la penultima colonna a destra nella tab. 1), in previsione di questi trasferimenti funzionali, aumenta fino a 9,1/10 la quota regionale dell'Iva. Infine, nel caso del Fvg, un discorso a sé merita la questione dell'accisa sulle benzine e sul gasolio (si veda l'ultima riga in basso nella tabella 1). La concorrenza sofferta dai distributori locali di idrocar-

burì, per la presenza dei distributori prima jugoslavi, poi sloveni che praticano prezzi più bassi di quelli italiani, ha determinato pressioni molto forti sul governo regionale per un intervento riequilibratore, che è evidenziato dalle varie finanziarie nazionali, nei passaggi salienti del 1995 (finanziaria 1996), del 2001 e del 2007 (finanziaria 2008). Il principio finanziario alla base di queste politiche di sostegno del settore della distribuzione degli idrocarburi è immutato nel tempo: lo Stato non è disposto a pagare direttamente alcuna compensazione, ma cede quote dell'accisa sugli idrocarburi alla Regione Fvg che distribuisce i proventi ai consumatori residenti in Regione, mediante un tempo "buoni benzina", poi con l'introduzione di una tessera identificativa al fine di prevenire la cessione o la rivendita dei buoni stessi, così sostenendo l'acquisto di idrocarburi in Regione. Sostanzialmente, il Fvg istituisce un sistema di riduzione dei prezzi alla pompa dei carburanti per autotrazione a beneficio della popolazione residente, che sono fissati periodicamente e variano a seconda della distanza dei vari Comuni dal confine con la Repubblica slovena. La differenza, a svantaggio dei distributori locali, tra il prezzo degli idrocarburi fissato dalla Regione e quello praticato a livello nazionale è dunque coperta dalla Regione stessa utilizzando i proventi delle quote dell'accisa.

La materia finanziaria, quasi inevitabilmente, è stata oggetto di conflitto tra lo Stato e le Rss, ogniqualvolta lo Stato ha operato riforme del sistema tributario, oppure è intervenuto indirettamente sulle quote devolute alle Regioni agendo sulla leva fiscale con le leggi finanziarie annuali. Un caso recente di questo conflitto è offerto dalla questione di legittimità costituzionale posta proprio dalla Regione Fvg contro numerose disposizioni della legge 311/2004 (finanziaria 2005), che è stata recentemente oggetto di una sentenza della Corte costituzionale¹³. In base al ricorso dell'Ufficio legale della Regione Fvg, la finanziaria del 2005 non sarebbe conforme alla Costituzione ed allo statuto regionale, in quanto prevedendo una riforma delle aliquote e delle

(13) Corte cost., sentenza 5 aprile 2006, n. 155. Per una ricostruzione, cfr. E. Barone Ricciarelli, *Il rapporto tra finanza statale e finanza regionale: analisi di una recente sentenza della Corte costituzionale*, in *Tributi on line*, 2006, www.finanze.it/tributi_online/2006/giugno/ricciardelli.htm.

detrazioni di tributi di pertinenza regionale (IRAP e IRPEF) determinava una diminuzione consistente del finanziamento della Regione non compensata da misure correttive. La legge finanziaria, come sosteneva nel suo ricorso la Regione Fvg, pareggiava le minori entrate e manteneva il bilancio statale in equilibrio con tributi erariali di esclusiva competenza dello Stato, che quindi non riequilibravano la perdita delle entrate regionali, stimata nel caso della Regione Fvg in circa l'1,5% del totale. In definitiva, la finanziaria 2005 avrebbe avuto un impatto diretto e negativo sulla finanza regionale, in ciò contravvenendo al dettato costituzionale e allo statuto speciale della Regione Fvg.

Basandosi anche su precedenti sentenze, la Corte costituzionale respinge il ricorso della Regione Fvg, affermando, ai sensi dell'art. 117, comma 2, della Costituzione, che la sovranità esclusiva dello Stato in materia tributaria non comporta che qualsiasi modifica del regime fiscale e della tassazione debba essere necessariamente accompagnato da provvedimenti volti a compensare eventuali minori entrate regionali¹⁴.

2.2. *I trasferimenti vincolati*

Con l'avvento delle Rso, nella seconda metà degli anni settanta alla finanza "compartecipata" a favore delle Rss si affiancano una serie di trasferimenti a destinazione vincolata, dei quali beneficiano anche le Rso¹⁵. Per quanto anche in questo caso l'andamento non possa definirsi lineare, l'esempio più rilevante di questi trasferimenti è fornito dal Fondo sanitario nazionale, istituito dall'art. 51 della legge 833/1978, per il finanziamento del Servizio sanitario nazionale, e da due fondi istituiti dalla legge 151/1981 per sanare i disavanzi di esercizio delle aziende di trasporto e per gli investimenti nel trasporto pubblico locale (rispettivamente artt. 9 e 19, legge 151/1981). Per ridurre

(14) *Ibidem*, p. 7.

(15) Sulle trasformazioni del regionalismo italiano in prospettiva comparata, cfr. B. BALDI, *Regioni e federalismo*, Bologna, CLUEB, 2006 e B. BALDI, G. BALDINI, *Italia*, in S. VENTURA (a cura di), *Da stato unitario a stato federale. Territorializzazione della politica, devoluzione e adattamento istituzionale in Europa*, Bologna, Il Mulino, 2008, pp. 69-112. Questi trasferimenti rappresentano per le Rso la principale fonte di finanziamento.

le sperequazioni tra Rss, che già godevano della compartecipazione ai tributi erariali, e Rso, il d.l. 415/1989 esclude le prime dal riparto dei vari fondi nazionali, fatto salvo quello per il servizio sanitario nazionale. In particolare, questo ultimo fondo verrà soppresso in Fvg solo nel 1996, a seguito della legge 662/1996 (art. 1, commi 144-147), che prevede l'introduzione dell'IRAP per tutte le Regioni¹⁶.

2.3. *La finanza "propria"*

Un vero e proprio processo devolutivo a favore delle Regioni in materia fiscale comincia negli anni novanta ed è soprattutto a partire da questa fase che esse possono contare su una finanza "propria". La finanza "propria" della Regione Fvg è già riconosciuta dall'art. 5 dello statuto, che prevede l'istituzione di tributi regionali (successivamente regolati dall'art. 51)¹⁷, la disciplina dei servizi pubblici di interesse regionale, l'ordinamento delle Casse di risparmio, delle Casse rurali, degli enti aventi carattere locale o regionale per i finanziamenti delle attività economiche nella Regione e, infine, l'istituzione e ordinamento di enti di carattere locale o regionale per lo studio di programmi di sviluppo economico. L'art. 48 stabilisce che "la Regione ha una propria finanza, coordinata con quella dello Stato".

Volendo utilizzare un criterio cronologico, nella tabella 2 sono elencati i tributi "propri" riconosciuti dallo Stato alla Regione Fvg con leggi ordinarie, a modifica o integrazione dell'art. 49 dello statuto del Fvg. Va subito notato che le disposizioni degli artt. 5 e 51 dello statuto del Fvg non vengono sfruttate dal legislatore regionale. Il Fvg non istituisce un sistema di fiscalità regionale, distinto ed autonomo rispetto

(16) In altri termini, a seguito dell'istituzione dei fondi nazionali, le Rss avrebbero goduto di un doppio beneficio rispetto alle Rso: quello della finanza "compartecipata" e ora quello derivato appunto dai vari fondi nazionali. Sulla politica sanitaria italiana e sugli effetti della sua regionalizzazione, cfr. F. MAINO, *La regionalizzazione della sanità italiana negli anni novanta*, in *Il Politico*, n. 4, 1999, pp. 583-621 e Id., *La politica sanitaria*, Bologna, Il Mulino, 2001.

(17) In base all'art. 51: "Le entrate della Regione sono anche costituite dai redditi del suo patrimonio o da tributi propri che essa ha la facoltà di istituire con legge regionale, in armonia col sistema tributario dello Stato, delle Province e dei Comuni. Il regime doganale è di esclusiva competenza dello Stato".

Tab. 2. *Quadro cronologico dell'evoluzione legislativa della finanza "propria" della Regione Fvg*

Riferimento legislativo		Tributo
Legge 549/1995	Art. 3, commi 19-23	Tassa regionale per il diritto allo studio universitario
	Art. 3, commi 24-38	Tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi
Legge 662/1996	Delega attuata con d.lgs. 446/1997	IRAP Addizionale regionale all'IRPEF
Legge 448/2001 (finanziaria 2002)	Art. 25, comma 6	Compartecipazione alle imposte sostitutive ¹ a favore delle Rss alle Province autonome
	Art. 52, commi 4 e 5	Attribuzione alla Regione FVG di un contributo sui premi di assicurazione per la responsabilità civile per danni (carte di circolazione dei residenti in Regione)
D.P.R. 616/1977	Artt. 120-121	Tassa per l'abilitazione professionale

(1) Prelievi alla fonte sui redditi da attività finanziaria.

Fonte: Elaborazione propria.

alla finanza "compartecipata", limitandosi semmai ad applicare le disposizioni legislative nazionali valide del resto anche per le Rso. Così, anche per il Fvg l'Imposta Regionale sulle Attività Produttive (IRAP)¹⁸ e l'addizionale regionale sul reddito delle persone fisiche (IRPEF)¹⁹, entrambe introdotte con il d.lgs. 446/1997, risultano le due principali componenti della finanza "propria" analogamente al caso delle Rso. Va segnalato che le aliquote dell'IRAP applicate in Fvg sono inferiori

(18) L'IRAP è un'imposta dovuta alla Regione nel cui territorio si è prodotto il reddito soggetto a tassazione.

(19) L'addizionale regionale IRPEF è stata istituita dall'art. 50 del d.lgs. 446/1997 e consiste in un'aliquota fissata dalla Regione in cui il contribuente ha la residenza. Tale aliquota è fissata, dalla normativa statale, allo 0,9% e le Regioni possono, con proprio provvedimento, maggiorarla fino all'1,4%. Nella Regione Fvg l'aliquota è pari allo 0,9%. Cfr. www.regione.fvg.it/rafvf/bilancio/dettaglio.act?dir=/rafvf/cms/RAFVFG/AT12/ARG8/FOGLIA8/.

alla soglia massima istituita per legge²⁰. Tanto l'IRAP e l'addizionale IRPEF, da un lato, che i tributi propri, dall'altro lato, assumono un rilievo assoluto nella finanza regionale, in quanto la loro istituzione, come già richiamato, è collegata alla soppressione delle quote del fondo sanitario nazionale di spettanza delle Regioni e al trasferimento a carico del bilancio regionale del finanziamento degli enti locali (art. 17 d.lgs. 9/1997). In altri termini, spetta ora alle Regioni finanziare la propria spesa sanitaria e trasferire quote del loro bilancio agli enti locali nel loro territorio (vedi più avanti par. 2.3.1). In particolare (vedi tab. 2), la legge 549/1995 (art. 3) stabilisce una "Tassa regionale per il diritto allo studio universitario"²¹ e un "Tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi"²². Infine, il d.P.R. 616/1977 (artt. 120-121) stabilisce una "Tassa per l'abilitazione professionale"²³.

2.3.1. I trasferimenti agli enti locali

La l.r. 10/1997 (legge finanziaria 1997) stabilisce il concorso della Regione Fvg al finanziamento dei bilanci delle Province, dei Comuni e delle Comunità montane, per importi pari ai trasferimenti dello Stato per quello stesso anno corrente, mentre la l.r. 3/1998 (legge finanzia-

(20) L'aliquota nazionale del 3,9% (*ex d.l. 446/1997*) scende in Fvg al 3,17 per le nuove imprese artigiane e al 2,98 per quelle insediate nelle zone montane e quelle di piccole dimensioni. Onlus e aziende pubbliche di servizi alla persona sono esentate. Cfr. www.regione.fvg.it/rafv/bilancio/dettaglio.act?dir=/rafv/cms/RAFGV/AT12/ARG8/FOGLIA13/.

(21) Istituita dalla legge 549/1995 e disciplinata, a livello regionale, dalla l.r. 12/2005. L'ammontare della tassa è fissato in euro 100,00 ed è aggiornato, ai sensi della l.r. 12/2005, art. 7, con deliberazione della Giunta regionale. Cfr. www.regione.fvg.it/rafv/bilancio/dettaglio.act?dir=/rafv/cms/RAFGV/AT12/ARG8/FOGLIA10/.

(22) Istituito con legge 549/1995 e disciplinato a livello regionale dalla l.r. 5/1997, il tributo è dovuto alle Regioni, ma una quota del 10% spetta alle Province.

(23) La tassa per l'abilitazione professionale, istituita con r.d. 31 agosto 1933, n. 1592, art. 190, e il cui gettito è interamente attribuito alla Regione a norma degli artt. 120 e 121 del d.P.R. 616/1977, è dovuta da coloro che conseguono l'abilitazione all'esercizio di una professione e hanno conseguito il titolo accademico in una Università che ha sede legale nel territorio regionale. L'ammontare della tassa è determinato in euro 120,00 ed è aggiornato, ai sensi della l.r. 12/2005, art. 7, con deliberazione della Giunta regionale. Cfr. www.regione.fvg.it/rafv/bilancio/dettaglio.act?dir=/rafv/cms/RAFGV/AT12/ARG8/FOGLIA11/.

ria 1998), art. 1, comma 1, fissa le quote di detti trasferimenti rispetto alle entrate tributarie regionali:

- a) due decimi delle quote di compartecipazione regionale al gettito dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF);
- b) due decimi della compartecipazione regionale al gettito dell'imposta sul reddito delle persone giuridiche (IRPEG, poi IRES);
- c) due decimi della compartecipazione regionale al gettito dell'imposta sul valore aggiunto (IVA).

Successivamente, la l.r. 1/2003, art. 3, comma 1, dispone il trasferimento delle seguenti ulteriori quote della finanza "compartecipata" della Regione Fvg:

- d) due decimi delle quote di compartecipazione al gettito dell'imposta erariale sui consumi di energia elettrica;
- e) due decimi delle quote di compartecipazione al gettito della quota fiscale dell'imposta erariale di consumo sui prodotti dei monopoli dei tabacchi consumati nella Regione;
- f) due decimi delle quote di compartecipazione al gettito dei canoni per le concessioni idroelettriche. In base all'art. 1, comma 8, della l.r. 10/1997, "l'Amministrazione regionale è autorizzata a devolvere ai Comuni ed alle Province quote dell'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP), in sostituzione delle tasse di concessione comunale e dell'imposta comunale per l'esercizio di imprese e di arti e professioni". Questi trasferimenti hanno di fatto sostituito le Regioni allo Stato nella funzione di finanziamento degli enti locali. La Regione Fvg istituisce con la l.r. 1/2003, art. 3, comma 45 (poi integrata dalla l.r. 1/2006, art. 45) l'Osservatorio regionale per la finanza locale con la funzione di raccolta ed aggregazione dei dati; analisi delle entrate e delle spese; analisi dei comportamenti di spesa anche in relazione a quanto previsto dalle norme sul patto di stabilità²⁴.

Come si vedrà, questi trasferimenti assorbono circa un quarto del bilancio della Regione Fvg e l'indebitamento degli enti locali regionali costituisce una delle principali emergenze nel bilancio regiona-

(24) I *Quaderni* pubblicati dall'Osservatorio sono disponibili al sito http://autonomielocali.regione.fvg.it/aall/opencms/AALL/Finanza_locale/OSSERVATORIO_FINANZA_LOCALE/.

le²⁵. Accanto alle linee di conflitto Stato-Regioni e Stato-Comuni, che sono emerse chiaramente nel processo devolutivo italiano in questi anni, possiamo individuare a livello locale un ulteriore conflitto tra le amministrazioni regionali e gli enti locali del suo territorio, che premono per ottenere risorse finanziarie. Non va trascurato, infatti, che il federalismo fiscale *regionale* si coniuga con il federalismo *municipale*, che attribuisce una capacità impositiva propria ai Comuni nella prospettiva di un diverso bilanciamento del rapporto tra entrate proprie dei Comuni e trasferimenti a loro favore. Secondo la previsione dell'ANCI, "il peso delle entrate tributarie [dei Comuni, *N.d.A.*] sul totale delle entrate dovrebbe quindi aumentare considerevolmente rispetto al 2010, passando dal 25% a poco meno del 45% circa a partire dal 2011. Viceversa il peso dei trasferimenti correnti sarebbe notevolmente ridotto, passando dal 38% circa del 2010 a circa il 18%"²⁶.

2.4. *Autonomia finanziaria: un'occasione persa?*

Dal disegno complessivo che è stato tracciato rispetto all'autonomia finanziaria del Fvg si ricava l'impressione di un "incompiuto" o più semplicemente di un'opportunità non sfruttata pienamente. Si è visto che la finanza "compartecipata" e i trasferimenti costituiscono le due principali voci di entrata delle finanze del Fvg, mentre la finanza "pro-

(25) Cfr. C. BUSANA BANTERLE, *La rilevazione delle gestioni associate di Unioni ed Associazioni intercomunali*, in C. BUSANA BANTERLE, M. TREVISANI, M. BARTOLICH, *La finanza degli enti locali nella Regione Fvg 2002-2004*, Trieste, Regione autonoma Fvg, 2007; ID., *Le gestioni associate di Associazioni Intercomunali ed Unioni: un'applicazione di analisi di performance*, Udine, Osservatorio Regionale per la finanza locale, Direzione centrale relazioni internazionali, comunitarie e autonomie locali, Servizio finanza locale, 2008; C. BUSANA BANTERLE, S. ZACCARIN, *La gestione associata degli enti locali in Fvg: forme, caratteristiche e contributi incentivanti*, Trieste, Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, 2006; A. GARLATTI, *Quaderno 5, La finanza degli enti locali nella Regione Friuli-Venezia Giulia. Indebitamento e liquidità. Gli enti maggiori*, Udine, Osservatorio Regionale per la finanza locale, Direzione centrale relazioni internazionali, comunitarie e autonomie locali, Servizio finanza locale, 2008; ID., *Quaderno 7, L'evoluzione del patto interno di stabilità negli enti locali del Friuli-Venezia Giulia. Obiettivi, risultati e proposte*, Udine, Osservatorio Regionale per la finanza locale, Direzione centrale relazioni internazionali, comunitarie e autonomie locali, Servizio finanza locale, 2008.

(26) IFEL, *Economia e finanza locale. Rapporto 2010*, Roma, 2010, p. 48, www.fondazioneifel.it.

pria” è principalmente composta dall’IRAP – comunque una tassa istituita con legge statale – e dall’addizionale dell’IRPEF. Per quale ragione il FVG non ha sfruttato la possibilità di darsi un regime di tassazione davvero separato e “speciale” rispetto alla fiscalità “compartecipata” e ai trasferimenti statali?

Non è agevole rispondere a questo quesito, ma si possono avanzare alcune linee d’interpretazione. In primo luogo va notato che lo Stato italiano non attraversa una vera e propria crisi di fiscalità se non a partire dalla seconda metà degli anni settanta, quando la crisi economica, le spinte inflazionistiche e l’aumento della spesa pubblica contribuiscono alla crescita dell’indebitamento per interessi fino ai valori attuali. Fino a quella fase la compartecipazione alla fiscalità statale ha garantito la Regione FVG dal lato delle entrate in misura sufficiente a coprire le proprie esigenze di bilancio e le proprie finalità di politica. In secondo luogo, come si è accennato più sopra nell’Introduzione (par. 1), la crisi dei comparti industriali è stata contenuta scaricando i costi della riduzione dell’occupazione (comunque bilanciati dal calo demografico) e del reddito sulla fiscalità statale, attraverso incentivazioni fiscali e creditizie, oppure direttamente con l’intervento di capitale pubblico. Allo stesso tempo, l’assenza di gravami fiscali ha favorito la trasformazione del sistema economico-produttivo regionale, rendendo possibile l’emergere di un “modello Friuli”. In definitiva, non erano molti gli incentivi che avrebbero potuto spingere la classe politica regionale sulla strada della ricerca di una politica fiscale “propria” con l’assunzione di responsabilità che ne sarebbe derivata, soprattutto in considerazione del fatto che la crescita della spesa regionale, legata all’assunzione del Servizio Sanitario Nazionale o di altre funzioni, è stata invariabilmente bilanciata dalla cessione di quote crescenti delle entrate dell’erario statale (vedi *supra*, par. 2.1). Del resto, fino al 1993 il quadro politico del FVG si è segnalato per una stabilità molto marcata. Dal 1964 al 1993, si sono succeduti solo quattro Presidenti e tutti esponenti di rilievo della Dc regionale²⁷, con

(27) Si tratta di A. Berzanti (1964-1973), A. Comelli (1973-1984), A. Biasutti (1984-1991), V. Turello (1992-1993). Cfr. D. Spizzo, *Friuli-Venezia Giulia: La politica regionale dal*

coalizioni di centro-sinistra sostenute prevalentemente da PSI, PSDI e PRI. Una morfologia politico-partitica speculare rispetto a quella nazionale ha per un lungo tratto riprodotto in sede regionale le stesse tensioni e gli stessi equilibri. Per contro, nella fase nuova inaugurata dopo il 1993, molto più instabile, l'irruzione della LN nella scena regionale e il suo ruolo dominante, almeno fino al 1996, hanno spostato l'attenzione della classe politica regionale verso la ridefinizione dei rapporti politici tra Stato e Regioni, congelando la questione fiscale alla situazione ereditata.

3. Le entrate e le spese della Regione Friuli-Venezia Giulia

Da questa ricostruzione del quadro giuridico dovrebbe già risultare come le due componenti della fiscalità nella Regione Fvg (finanza "compartecipata" e "propria") siano fortemente squilibrate, in quanto le quote di compartecipazione della Regione ai tributi erariali statali costituiscono percentualmente la voce portante del bilancio. È opportuno guardare in modo più ravvicinato alla composizione del bilancio regionale e quindi alle politiche che vi sono collegate.

3.1. Il bilancio e la finanza regionale

Partendo dal quadro delle entrate, relativamente al periodo 2008-2010 (vedi tab. 3), è subito evidente la rilevanza del titolo 1 delle entrate, dove si trovano combinati i tributi propri della Regione e le compartecipazioni ai tributi erariali. Queste voci costituiscono, rispettivamente, il 61,3% (2008), l'84,9% (2009) e l'87,8% (2010) delle entrate riscosse dall'amministrazione del Fvg.

Tuttavia, se osserviamo il dato scomposto relativo al titolo 1 della tabella 3, nel 2008 e nel 2010 i tributi propri regionali (imposte o tasse, titoli 1.1 e 1.2) costituiscono meno di un terzo delle entrate regionali, mentre nel 2009 la quota dei tributi propri regionali scende a poco più di un decimo. Per contro, tutti gli altri titoli del bilancio, compreso il titolo 2 relativo ai trasferimenti dello Stato e dell'UE, hanno un

1964 al 2000, in G. BALDINI, S. VASSALLO (a cura di), *Elezioni, Assemblee e governi regionali 1947-2000, Le Istituzioni del Federalismo*, n. 3-4, 2000, pp. 645-661.

Tab. 3. *Entrate riscosse a consuntivo dell'amministrazione regionale del Fvg (milioni di euro) (valori assoluti e, tra parentesi, percentuali), 2008-2010*

Entrate	2008	2009	2010
1. Tributi propri della Regione e compartecipazioni ai tributi erariali	4.203,2 (61,32)	8.339,1 (84,97)	4.906,9 (87,81)
1.1. Tributi propri – imposte	1.176,5	923,3	877,8
1.2. Tributi propri – tasse	1,9	1,6	1,3
1.3. Compartecipazioni ai tributi erariali	3.024,9	7.414,2	4.027,8
2. Trasferimenti di parte corrente dello Stato, dell'Unione europea e di altri soggetti	283,1 (4,13)	268,7 (2,74)	209,8 (3,75)
2.1. Trasferimenti correnti da amministrazioni pubbliche	267,4	256,0	207,4
2.2. Trasferimenti correnti da istituzioni estere	15,4	12,6	2,5
2.3. Trasferimenti correnti da altri soggetti	0,3	0,2	0
3. Entrate extratributarie	152,1 (2,22)	134,1 (1,37)	103,4 (1,85)
3.1. Redditi da capitale	94,0	74,0	53,6
3.2. Altre entrate correnti	58,1	60,1	49,8
4. Entrate derivanti da alienazioni, da trasformazione di capitale, da riscossione di crediti e da trasferimenti in conto capitale	265,2 (3,87)	195,8 (1,99)	159,2 (2,84)
4.1. Alienazioni di beni	30,8	14,3	31,9
4.2. Trasferimenti in conto capitale da amministrazioni pubbliche	187,9	154,5	110,5
4.3. Trasferimenti in conto capitale da istituzioni estere	28,6	14,9	2,4
4.4. Entrate per riscossione crediti	17,9	12,0	14,3
5. Entrate derivanti da mutui, prestiti o altre operazioni creditizie	6,3 (0,09)	15,8 (0,16)	18,4 (0,33)
5.1. Assunzioni di mutui e prestiti da cassa depositi e prestiti	6,3	0,2	0
5.2. Emissioni di prestiti obbligazionari	0,0	15,5	18,4
6. Entrate per partite di giro	1.944,2 (28,37)	861,2 (8,77)	190,4 (3,42)
6.1. Ritenute al personale	76,1	72,2	67,7
6.2. Versamenti ai conti correnti della tesoreria statale	1.832,8	688,2	0
6.3. Altre partite di giro	35,3	100,8	122,7
Totale	6.854,0 (100)	9.814,7 (100)	5.588,1 (100)

Fonte: Elaborazione propria su dati della Regione Fvg, Direzione centrale programmazione, risorse economiche e finanziarie. Si ringrazia il dott. P. Viola per aver fornito l'aggiornamento più recente al 2010.

impatto largamente minore sul totale delle entrate. La voce preponderante è costituita dunque dalle “compartecipazioni ai tributi erariali” (titolo 1.3 della tab. 3). Lo squilibrio evidente tra le entrate del 2008 e del 2009, pari a quasi 4.400 milioni di euro (si osservi il titolo 1.3), previsto dalla *Relazione politico-programmatica 2009-2011* approvata dal Consiglio regionale Fvg nel 2008²⁸, è di tipo esclusivamente tecnico-contabile, non dipende dunque da un andamento eccezionale dell'economia regionale ma merita di essere chiarito. A partire dal 2008, la gestione delle entrate da compartecipazione diviene infatti *diretta*, implementata entro sette giorni lavorativi²⁹, mentre in passato era in vigore il meccanismo del *trasferimento* da parte dello Stato. Quest'ultimo effettuava i trasferimenti finanziari in modo intermittente, a seconda delle sue disponibilità di cassa e delle sue esigenze finanziarie. Così la Regione Fvg aveva accumulato nel biennio 2004-2005, a causa dei ritardi nei trasferimenti dello Stato, un credito pari a circa 4.000 milioni di euro. La Giunta di centro-sinistra guidata da R. Illy preme con insistenza sull'amministrazione centrale dello Stato affinché questa saldi il credito, come avverrà in un'unica soluzione nel 2009 e come compare di conseguenza al titolo 1.3 della tab. 4. Il dato assoluto delle entrate riscosse relativo al 2010 (quarta colonna della tab. 3) torna conseguentemente in linea con quello relativo al 2008. Come mostrato nella tabella 4, il gettito compartecipato all'IRPEF costituisce nel bilancio previsionale 2010-11 oltre un terzo dell'intero ammontare delle entrate della Regione Fvg (rispettivamente 35,29 e 34,69% nel 2010 e nel 2011). Queste percentuali sono superiori a quelle relative all'imposte regionali “proprie”, quali l'IRAP e le addizionali regionali sulle imposte sui redditi nello stesso periodo (25,32 e 25,49%). In definitiva, la finanza “compartecipata” pesa per una quo-

(28) Cfr. Consiglio regionale Fvg, *Relazione politico-programmatica 2009-2011*, Trieste, Segreteria generale Consiglio regionale, 2008, pp. 46-49.

(29) “Con l'entrata in vigore del d.m. di attuazione del d.lgs. 137/2007 si verifica, infatti, un cambiamento sostanziale nella gestione delle entrate da compartecipazione ai tributi erariali: a partire dal 2008 la Regione ottiene direttamente dagli intermediari finanziari i versamenti delle compartecipazioni spettanti. Ciò comporta la necessità di contabilizzare i versamenti ‘al lordo’ delle compensazioni e dei rimborsi in conto fiscale [...]”. *Ibidem*, p. 46.

Tab. 4. *Ripartizione delle entrate della Regione FVG (milioni di euro). Previsioni 2010-11*

Fonte delle risorse finanziarie	2010		2011	
	val. ass.	%	val. ass.	%
A. IRPEF	1.500,00	35,29	1.510,00	34,69
B. IRES	260,00	6,12	224,00	5,15
C. IVA	840,00	19,76	890,00	20,45
D. Consumi en. elettr.	9,00	0,21	13,24	0,30
E. Consumi tabacchi	115,00	2,71	123,00	2,83
F. Pensioni	450,00	10,59	483,00	11,10
Totali (A+B+C+D+E+F)	3.174,00	74,68	3.243,24	74,51
G. IRAP, addizionali regionali e altre regionali	1.076,00	25,32	1.109,25	25,49
Totali (A+B+C+D+E+F+G)	4.250,00	100,00	4.352,49	100,00

Fonte: Elaborazione propria su dati Consiglio regionale FVG, *Relazione politico-programmatica 2011-2013*, cit., pp. 32-33.

ta attorno ai tre quarti delle entrate complessive della Regione Fvg (74,68 e 74,51% rispettivamente nel 2010 e nel 2011).

La programmazione finanziaria regionale è pesantemente condizionata dal vincolo esercitato dallo Stato con la sua manovra finanziaria. L'esigenza di portare sotto controllo la spesa statale, e in particolare quella legata alla pubblica amministrazione, è affermata dal governo con il d.l. 78/2010 (convertito in legge 122/2010) che impone obblighi di riduzione della spesa per tutte le amministrazioni pubbliche, comprese le Regioni. Il Fvg è chiamato a ridurre le proprie spese di circa 77 milioni di euro nel 2011 e di 154 milioni nel 2012 e nel 2013. Va rimarcato che si tratta di un obbligo assoluto, cioè indipendente dal livello delle entrate previste, cosicché la programmazione del triennio 2011-13 "si caratterizza rispetto ai precedenti per la presenza di vincoli sulla spesa dettati non dalla compatibilità con il livello delle entrate previste o da valutazioni di sostenibilità economica, ma da fattori esterni alla gestione economica-finanziaria dell'Amministrazione"³⁰.

(30) *Ibidem*, p. 28.

3.2. *Le politiche*

Fin qua la descrizione delle entrate della Regione Fvg ed occorre ora rivolgere l'attenzione agli impegni di spesa per cassa assunti, ovvero sia ai pagamenti, come un indicatore degli ambiti di politica sui quali la Regione è principalmente impegnata.

Nella tabella 5 sono riportati i pagamenti dell'amministrazione della Regione Fvg negli anni 2008-2009, suddivisi per finalità e per Provincia. Questo indicatore, sia pure nel suo carattere indiretto, segnala abbastanza bene le politiche perseguite dalla Regione, anche se esso non è in grado di rivelarci con certezza il loro "carattere", se *distributivo* piuttosto che *redistributivo*³¹. Inoltre, si tratta di dati aggregati di flussi monetari entro ciascun ambito, pertanto non è possibile stabilire quante e quali politiche siano ricomprese al suo interno. Tuttavia, questi dati esibiscono dei tratti chiari e non privi di interesse. In primo luogo osserviamo come in tutte le Province del Fvg il 50% ed oltre dei pagamenti sia finalizzato alla sanità pubblica, con un impatto evidentemente redistributivo delle risorse in gioco³². In secondo luogo, circa il 15% dei pagamenti riguarda "sussidiarietà e devoluzione", quindi va a beneficio degli enti locali presenti in Fvg. Infine, il resto si ripartisce variamente tra gli altri impegni, anche se è possibile rimarcare tra questi la prevalenza dei pagamenti rivolti alle "attività economiche" (10% circa del totale dei pagamenti a "valenza esterna") e alla "gestione del territorio" (circa l'8%). La prima di queste due ulteriori voci di spesa mostra un carattere distributivo abbastanza

(31) La nota distinzione è quella posta da T.J. Lowi. In sintesi e semplificando, una politica distributiva poggia sulla possibilità di frammentare le risorse a disposizione in un numero sufficientemente elevato di provvedimenti, così da favorire quanti più interessi in gioco, qualora la quantità di risorse a disposizione sia relativamente ampia. A loro volta, le politiche redistributive scontano un grado relativo di scarsità delle risorse, pertanto comportano lo spostamento delle stesse da un settore ad un altro, cosicché alcuni interessi vengono penalizzati a favore di altri. Per un chiarimento della tipologia lowiana e del relativo approccio, rinvio a G. IERACI, *L'analisi delle politiche pubbliche*, Roma, Aracne, 2009.

(32) Lo spettro della copertura socio-assistenziale e sanitaria in Fvg è tradizionalmente piuttosto ampio. Per un inquadramento, cfr. L. BIFULCO, M. BRICCOLI, R. MONTELEONE, *Welfare locale e istituzioni riflessive. Processi di attivazione in Fvg*, in *La Rivista delle Politiche Sociali*, n. 3, 2008, pp. 367-385.

Tab. 5a. *Pagamenti dell'amministrazione della Regione FVG per finalità e provincia (milioni di euro), 2008*

Finalità	Pordenone	Udine	Gorizia	Trieste	n.a.*	Fvg (%)
Attività economiche	52,8	138,2	30,4	41,4	181,2	444,0 (6,5)
Tutela dell'ambiente e difesa del territorio	16,1	29,1	8,9	2,3	18,2	74,6 (1,1)
Gestione del territorio	46,4	155,0	21,9	56,2	58,6	338,1 (4,9)
Infrastrutture, trasporti, telecomunicazioni	21,4	18,0	13,8	37,4	49,4	140,0 (2,0)
Attività culturali, ricreative e sportive	20,5	44,2	14,0	25,7	2,7	107,2 (1,6)
Istruzione, formazione e ricerca	28,8	52,0	8,6	67,8	11,6	168,8 (2,4)
Sanità pubblica	423,7	833,9	189,0	478,9	64,3	1.989,8 (29,2)
Protezione sociale	69,9	132,7	37,6	101,3	58,4	399,9 (5,9)
Sussidiarietà e devoluzione	140,0	275,6	69,1	120,2	19,4	624,3 (9,1)
Totale finalità a valenza esterna	819,6	1.678,8	393,4	931,1	463,9	4.286,7 (62,7)
Affari istituzionali, economici e fiscali generali					367,2	367,2 (5,4)
Funzionamento della Regione					339,7	339,7 (5,0)
Totale finalità istituzionali					707,0	707,0 (10,4)
Partite di giro					1.822,1	1.822,1 (26,9)
Totale generale	819,6	1.678,8	393,4	931,1	2.993,0	6.815,8 (100,0)

(*) Pagamenti non attribuibili alle Province.

Fonte: Direzione centrale programmazione, risorse economiche e finanziarie; dati provvisori.

Tab. 5b. *Pagamenti dell'amministrazione della Regione FVG per finalità e provincia (milioni di euro), 2009*

Finalità	Pordenone	Udine	Gorizia	Trieste	n.a.*	FVG (%)
Attività economiche	52,4	119,3	36,2	37,9	202,4	448,1 (5,5)
Tutela dell'ambiente e difesa del territorio	10,1	27,7	4,1	1,2	21,1	64,2 (0,8)
Gestione del territorio	46,7	97,1	26,1	56,6	117,4	343,9 (4,2)
Infrastrutture, trasporti, telecomunicazioni	10,9	19,6	23,9	35,4	43,6	133,4 (1,6)
Attività culturali, ricreative e sportive	21,8	47,2	14,8	26,0	3,4	113,2 (1,4)
Istruzione, formazione e ricerca	29,5	46,6	7,2	86,9	3,4	173,6 (2,1)
Sanità pubblica	540,9	1.045,8	232,2	611,5	91,0	2.521,4 (31,2)
Protezione sociale	83,5	148,5	40,5	94,9	58,5	425,8 (5,3)
Sussidiarietà e devoluzione	155,2	310,3	78,5	139,6	17,2	700,8 (8,7)
Totale finalità a valenza esterna	951,0	1.862,1	463,5	1.089,8	557,9	4.924,3 (60,8)
Affari istituzionali, economici e fiscali generali					1.916,9	1.916,9 (23,7)
Funzionamento della Regione					348,9	348,9 (4,3)
Totale finalità istituzionali					2.265,8	2.265,8 (28,0)
Partite di giro					902,5	902,5 (11,2)
Totale generale	951,0	1.862,1	463,5	1.089,8	3.726,3	8.092,7 (100,0)

(*) Pagamenti non attribuibili alle Province.

Fonte: Direzione centrale programmazione, risorse economiche e finanziarie; dati provvisori.

chiaro, se si osservano le iniziative della Regione FVG per il sostegno delle attività produttive e soprattutto delle piccole e medie imprese locali. Si tratta in prevalenza di contribuzioni in favore delle imprese, come nel caso recente del credito d'imposta a loro favore riconosciuto dall'art. 2 della legge finanziaria regionale 2011³³.

Questi elementi di valutazione sono sintetizzati dalla figura 1, che fotografa una distribuzione di pagamenti restata sostanzialmente immutata a partire dal biennio 1996-1997. Oltre la metà della spesa regionale è assorbita dalle Aziende sanitarie (51,6%); le amministrazioni della Regione (8,5%), delle Province (5,7%), dei Comuni (16,6%), le altre amministrazioni pubbliche locali (5,4%), nonché le Comunità montane (0,6%) e gli enti strumentali regionali (0,4%) consumano complessivamente oltre un terzo circa della spesa regionale (37,2%), al quale va aggiunto un ulteriore punto percentuale costituito dai pagamenti all'Amministrazione centrale dello Stato (0,2%) e ad altre amministrazioni ed enti nazionali (0,8%)³⁴. Il restante 10,2% dei pagamenti confluisce in una serie di pagamenti di carattere distributivo a favore delle imprese (4,3%), nella esemplificazione già sopra fornita, delle associazioni (3,8%) e, infine, delle famiglie e persone fisiche (2%). Si possono fornire alcuni esempi di questo tipo di politiche e delle pressioni relative, tratti dalla cronaca di questi mesi. Una legge attualmente in discussione alla VI Commissione del Consiglio regionale è finalizzata all'erogazione di piccoli prestiti (circa 30 mila euro) a giovani coppie che ristrutturano un'abitazione o a ricercatori che rientrano in FVG. Il confronto è aperto alle ACLI, all'ARCI, al Forum gio-

(33) Le imprese possono imputare un credito d'imposta a diminuzione del debito fiscale IRAP, qualora abbiano mantenuto o incrementato il loro numero di addetti. Un'agevolazione specifica è prevista per il settore della panificazione. Complessivamente, l'intervento è stabilito in 10 milioni di euro, da ripartire con deliberazione della Giunta regionale tra varie categorie di beneficiari. Cfr. Consiglio regionale Fvg, *Il federalismo fiscale in Italia dopo la legge 42/2009 e le prospettive per l'ordinamento finanziario della Regione Fvg*, Trieste, Segreteria generale Consiglio regionale, 2010, pp. 30-31, [www.consiglio.regione.fvg.it/consreg/documenti/approfondimenti/\[20100511_104244\]_175488.pdf](http://www.consiglio.regione.fvg.it/consreg/documenti/approfondimenti/[20100511_104244]_175488.pdf).

(34) Si tratta di contribuzioni e partecipazioni finanziarie della Regione FVG al bilancio delle Università regionali (Trieste e Udine), delle scuole, e dell'Agenzia per le entrate e le concessioni.

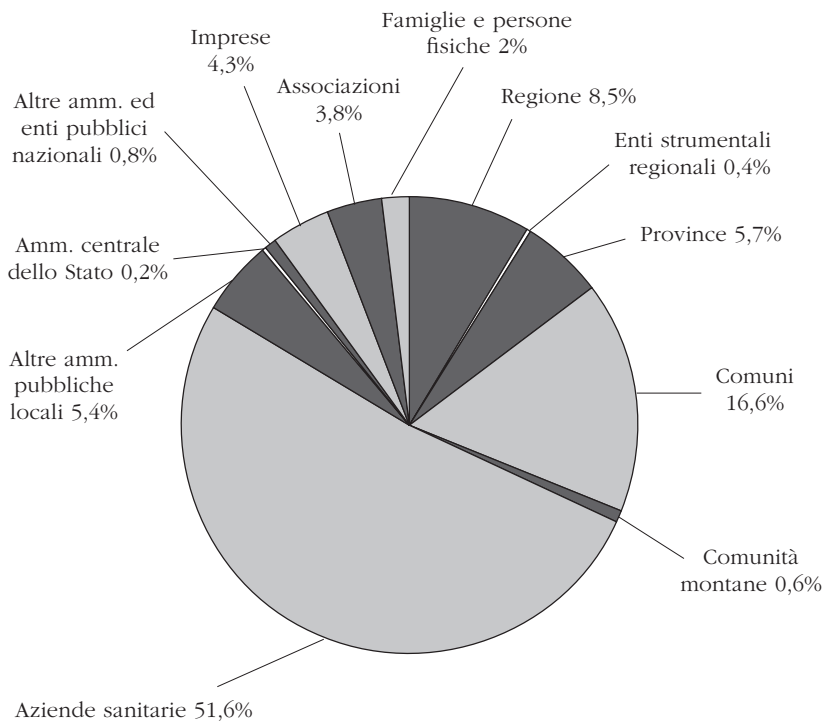


Fig. 1. *Distribuzione percentuale dei pagamenti dell'amministrazione della Regione Fvg (2008-2009)*

Fonte: Regione Fvg, Direzione centrale programmazione, risorse economiche e finanziarie.

vani di Gorizia, Udine e Trieste, all'Unione degli studenti, all'Unione Slovena di Trieste e Gorizia, all'associazionismo cattolico³⁵. Per la sua ricapitalizzazione, Mediocredito Fvg chiede alla Regione 50 milioni di euro³⁶. In particolare, Mediocredito Fvg gestisce una politica distribu-

(35) Cfr. *Prestiti regionali per favorire i giovani imprenditori in Fvg*, in *Il Piccolo*, 28 marzo 2011.

(36) Cfr. *Maxi-ricapitalizzazione per il Mediocredito*, in *Il Piccolo*, 24 marzo 2011, e *Tondo: "Ricapitalizzeremo Mediocredito"*, in *Il Piccolo*, 30 marzo 2011. La banca Medio-

tiva molto importante, quella delle agevolazioni finanziarie per l'acquisto della prima casa da parte dei residenti in Regione. La Regione Fvg ha assegnato a Mediocredito contributi a sostegno dell'acquisto della prima casa per oltre 85 milioni di euro nell'arco di 10 anni. A questi si aggiungono altri 24,5 milioni *una tantum* per il 2010 destinati alle categorie svantaggiate, quali giovani coppie, anziani o portatori di handicap. Ancora, un recente stanziamento di 10,5 milioni di euro va a vantaggio dei circa 70 mila titolari di pensioni minime residenti in Fvg, come contributo *una tantum* versato attraverso le casse dell'INPS³⁷.

Non è possibile dar conto per esteso della varietà degli interventi della Regione Fvg nei vari ambiti di *policy*. Nel settore dell'“economia e imprese”, distinto in agricoltura e foreste, artigianato, commercio e servizi, cooperative, industria, pesca e turismo, troviamo politiche che evidenziano i tratti distributivi già segnalati: disposizioni per il credito agevolato; fondi per la copertura del rischio aziendale e dei danni arrecati dagli eventi atmosferici; finanziamenti di programmi di sviluppo e di ricerca e innovazione; contribuzioni per l'adeguamento delle strutture o degli impianti, o ancora per l'organizzazione di mostre ed esposizioni; misure anticrisi di varia natura; sostegno alla competitività e all'internazionalizzazione. Nell'ambito della politica per la famiglia, per fare un altro esempio, la Regione Fvg ha da tempo introdotto la “Carta Famiglia”, per accedere a vari servizi scolastici e prestazioni mediche; un “servizio per l'infanzia” per la gestione dei nidi d'infanzia e altri servizi sperimentali; gli “assegni di natalità”; il “Programma regionale di sostegno alle famiglie numerose”. Infine, come ultimo esempio, nella politica del lavoro si segnalano i programmi per la formazione, gli incentivi per l'occupazione, i programmi per le politiche di genere, gli incentivi a favore della “autoimprenditorialità” di donne,

credito del Fvg s.p.a. è stata istituita come ente di diritto pubblico con legge 742/1957, per fornire assistenza finanziaria e creditizia alle piccole e medie imprese, ma è anche impegnata nella raccolta del risparmio e nell'assistenza finanziaria ai privati. Nel 1993 si è trasformata da ente di diritto pubblico in società per azioni.

(37) Lo stanziamento era previsto dalla finanziaria 2011 e dalla l.r. 22/2011. Cfr. *Bonus a domicilio per 70 mila pensionati*, in *Il Piccolo*, 29 marzo 2011.

disoccupati e lavoratori a rischio disoccupazione, gli incentivi per lo sviluppo delle professioni e delle associazioni non costituite in ordini, l'istituzione dell'Agenzia regionale del lavoro.

A questo impegno "distributivo" e alle pressioni che ne derivano da parte dei gruppi sociali ai quali le politiche relative sono rivolte fa riscontro una difficoltà crescente della Giunta regionale ad assicurare i livelli di spesa e a contenere il bilancio, così da rendere necessario il ricorso a manovre correttive come quella in discussione nell'estate del 2011, nella quale si annunciano esuberi per circa 200 dipendenti della Regione, degli enti locali e del servizio sanitario nella forma di mancate sostituzioni del personale pensionato³⁸. La spesa della Regione Fvg risulta cresciuta dell'80,6% nel decennio 2000-2009 e il servizio sanitario e l'amministrazione regionale sono le due funzioni di spesa della Regione Fvg che hanno registrato nell'anno 2009 gli incrementi più marcati (rispettivamente, 33,6 e 24,3%)³⁹.

4. *Le prospettive del federalismo fiscale*

Alla luce di quanto detto circa l'autonomia finanziaria già goduta dal Fvg e il grado ampio della sua compartecipazione all'entrate dell'erario statale (vedi *supra*, par. 2), la legge 42/2009, che traccia un nuovo sistema di relazioni fra le Regioni e gli enti locali, da un lato, e lo Stato, dall'altro, equipara per certi versi le Rso alle Rss, pur tuttavia confermando il dualismo fra di esse, come stabilito dall'art. 116 della Costituzione italiana. Val la pena, dunque, soffermarsi in conclusione sulle differenze specifiche tra le due classi di Regioni, ribadite dall'impianto della legge 42/2009, e con specifico riferimento alle prospettive della Regione Fvg.

In chiave generale, la legge 42/2009 stabilisce per le autonomie speciali, in primo luogo, la copertura finanziaria delle spese relative ai

(38) I dipendenti a carico della Regione Fvg sono attualmente circa ventitremila, dei quali tremila circa impiegati nella macchina amministrativa regionale e ventimila circa nel servizio sanitario.

(39) Cfr. ISSIRFA, *Osservatorio finanziario regionale*, vol. 32, 2010. Per una valutazione più complessiva della crescita della spesa delle Regioni italiane, rinvio a B. BALDI, *I "numeri" del federalismo fiscale: un confronto fra le Regioni*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 5-6, 2010, pp. 495-515.

diritti civili e sociali stabiliti dallo Stato. In secondo luogo, in quanto la legge 42/2009 precisa che le Regioni e le autonomie speciali non possono accedere al fondo di perequazione nazionale, pur contribuendovi in base ai principi di solidarietà e perequazione, le eventuali eccedenze di entrate tributarie, rispetto ai costi effettivi delle funzioni esercitate dovranno essere riequilibrate mediante l'assunzione di nuove funzioni, senza un corrispettivo aumento delle compartecipazioni erariali. Infine, vi è il richiamo alla coerenza e compatibilità della fiscalità per il sostegno delle attività imprenditoriali con le regole del diritto comunitario sugli aiuti e la concorrenza⁴⁰.

L'implementazione del fondo di perequazione e solidarietà, nonché la disposizione – sopra richiamata – in base alla quale le Rss sono chiamate di fatto a “restituire” in forma di assunzione di nuove funzioni le eventuali eccedenze di entrate tributarie, hanno inevitabilmente sollevato un contenzioso con lo Stato tuttora in corso. Le modalità di questo impegno perequativo e soprattutto l'onere finanziario che ne deriverà per le Rss hanno acceso il confronto politico fino all'approvazione del d.P.C.M. 6 agosto 2009, che organizzava un tavolo di confronto tra lo Stato e ciascuna delle Rss, nell'ambito della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato e le Regioni⁴¹. In base a questa disposizione, si è tenuto nel corso del 2010 il confronto tra lo Stato e la Regione Fvg per l'attuazione del federalismo fiscale, che è sfociato nel protocollo d'intesa del 29 ottobre 2010, finalizzato a:

- 1) definire le modalità del contributo della Regione Fvg al federalismo fiscale, sulla base dei principi di solidarietà e perequazione (art. 119 della Costituzione italiana);
- 2) precisare gli obblighi a carico dello Stato in relazione alla compartecipazione all'imposta sui redditi da pensione;

(40) Cfr. Consiglio regionale Fvg, *Il federalismo fiscale in Italia dopo la legge 42/2009*, cit., pp. 25-26.

(41) Vi fanno parte i Ministri per i rapporti con le Regioni, per le riforme, per la semplificazione normativa, dell'economia e finanze, per le politiche europee, nonché il Presidente della Regione a statuto speciale o Provincia autonoma interessata. Va sottolineato che il Fvg, così come le altre Rss e Province autonome, ha in corso anche negoziazioni parallele e bilaterali con lo Stato, relativamente indipendenti da quelle tenute nella Conferenza permanente Stato-Regioni.

3) prevedere le modalità con le quali la Regione Fvg, eventualmente nell'ambito del "sistema regionale integrato", concorrerà alla attuazione del patto di stabilità interno⁴².

Rispetto al primo punto, il protocollo fissa in 370 milioni di euro annui il contributo della Regione Fvg nel quadro del patto statale, a partire dal 2011. Questo impegno di spesa potrà essere assolto con il pagamento diretto della somma allo Stato, oppure rinunciando alle eventuali assegnazioni statali per un importo equivalente, da definire con trattative successive, oppure ancora acquisendo nuove funzioni, che esentino lo Stato dal trasferimento di risorse di bilancio correlate, ma che dovranno essere anch'esse oggetto di una successiva trattativa tra le parti. In tutti i casi, come si evince, si tratterà di un contributo che avrà un impatto diretto sul bilancio regionale. Queste tre modalità possono inoltre combinarsi tra di loro, fatto salvo il concorso della Regione Fvg per l'ammontare complessivo annuo fissato in 370 milioni di euro. Il protocollo stabilisce anche che, in attesa di ulteriori trattative anche rispetto ai punti 2) e 3) di cui sopra, la contribuzione inizialmente verrà attuata con il pagamento della somma in denaro. Tuttavia, per gli anni nel periodo 2011-30, l'onere regionale è parzialmente compensato dal credito vantato sugli arretrati della compartecipazione sui redditi da pensione per gli anni 2008-2009⁴³, oggetto anch'esso del protocollo d'intesa come già richiamato. A fini pratici, l'impegno assunto con il protocollo d'intesa comporta che "parte delle entrate statutarie regionali saranno stabilmente riversate allo Stato. La Regione, in sostanza, riscuoterà tale quota di entrate per conto dello Stato, dovendole necessariamente riversare ad esso"⁴⁴.

(42) Consiglio regionale Fvg, *Il federalismo fiscale in Italia dopo la legge 42/2009*, cit., p. 29.

(43) Si tratta di 483 milioni di euro per il 2011, come da bilancio di previsione, di 960 milioni come arretrati per gli esercizi 2008 e 2009, che verranno corrisposti dallo Stato in successive annualità fino al 2030. Cfr. Consiglio regionale Fvg, *Relazione politico-programmatica 2011-2013*, Trieste, Segreteria generale Consiglio regionale, 2010, p. 29, www.regione.fvg.it/rafvig/export/sites/default/RAFVG/AT12/ARG7/allegati/RPPR_2011-2013.pdf.

(44) *Ibidem*, p. 30.

Questa questione merita un approfondimento contabile. Nel dettaglio, il protocollo del 29 ottobre 2010 prevedeva una nuova entrata (riconosciuta con sentenza della Corte costituzionale a livello statutario, ma non ancora presente tra le poste contabili di entrata fino al 2009 compreso), quella della compartecipazione al gettito derivante dalle ritenute sulle pensioni: 450 milioni per il 2010 e 483 milioni per il 2011. Nel bilancio del Fvg, questa compartecipazione è stata contabilizzata a compensazione del calo di gettito verificatosi a seguito della crisi economica iniziata nell'autunno del 2008 e tuttora in corso. L'accordo prevedeva inoltre il riconoscimento degli arretrati del gettito da ritenute da pensioni relativi agli anni 2008 e 2009, che lo Stato si impegnavo a versare a rate a partire dal 2011 (nel 2011 220 milioni, nel 2012 170 milioni, nel 2013 120 milioni). Sulla base di queste ultime due parti dell'accordo, la Regione Fvg è impegnata a una contribuzione netta al fondo di perequazione e solidarietà fissata dal patto statale dell'ottobre 2010 pari a 150 milioni nel 2011 (370 milioni, quale quota annuale di solidarietà, *meno* 220 milioni quale riconoscimento dello Stato degli arretrati da gettito pensionistico), 200 milioni nel 2012 (370 milioni *meno* 170 milioni), 250 milioni nel 2013 (370 milioni *meno* 120 milioni).

Questi elementi del quadro contabile vanno combinati per spiegare l'andamento del bilancio regionale in questi anni. Nel bilancio 2011 alle spese effettive della Regione è stato possibile destinare una somma pari a 333 milioni (i 483 milioni derivanti dalla compartecipazione al gettito delle ritenute sulle pensioni *meno* i 150 milioni da versare al fondo statale di perequazione e solidarietà del federalismo fiscale). Nei bilanci previsionali dei prossimi cinque anni s'incrementa di 50 milioni annuali la somma da versare allo Stato. Nel bilancio del 2011, tale incremento sarà coperto da tagli alle spese, agendo sulle entrate effettive del bilancio stesso, cioè sulla somma complessiva di 4.352,49 milioni di euro (si veda *supra* la tab. 4, ultima riga, penultima colonna). In sintesi: il bilancio 2011 è in equilibrio e tiene già conto dei 150 milioni di euro da versare allo Stato; per i prossimi cinque anni si rinuncia ad utilizzare per spese regionali i primi 50 milioni di euro d'incremento delle entrate. Ma se fin qui è stata possibile una risposta puramente tecnico-contabile al problema della copertura finanziaria

del contributo netto del Fvg al fondo statale di perequazione e solidarietà del federalismo fiscale, sul piano politico s'imporrebbero misure diverse qualora il rallentamento della crescita economica determinasse un'ulteriore diminuzione delle entrate tributarie. Le alternative a disposizione della Giunta regionale sarebbero allora secche: aumentare le tasse (comunque anche manovrando sull'Irap e sull'addizionale IRPEF)⁴⁵, oppure diminuire le spese. Potrebbe essere la crisi economica, dunque, il paradossale fattore genetico della tassazione "propria" del Fvg?

Passando al secondo punto del protocollo d'intesa del 2010, vi sono alcune sue ripercussioni sul bilancio regionale e sui costi del federalismo fiscale per la Regione Fvg che meritano di essere chiarite. In definitiva, viene qui recepito quanto stabilito da un precedente protocollo d'intesa del 6 ottobre 2006, siglato tra il governo di centro-sinistra guidato da R. Prodi e la Regione Fvg sotto la presidenza di R. Illy, e dal successivo d.lgs. 137/2007. Tale decreto stabiliva che a partire dal 2008 nelle entrate statutarie regionali (art. 49, comma 1, dello statuto della Regione Fvg, ma vedi *supra*, par. 2.1) fossero comprese anche "le ritenute sui redditi da pensione riferite a soggetti passivi residenti nella medesima Regione, ancorché riscosse altrove"⁴⁶. Infine, il terzo punto del protocollo del 2010 rinvia alla futura costituzione di un "sistema regionale integrato", nell'ambito del quale la Regione dovrebbe esercitare funzioni di coordinamento, che raggruppando vari enti faciliti l'armonizzazione dei bilanci e il raggiungimento degli obiettivi del patto di stabilità interno.

Le novità principali della legge 42/2009 si rintracciano nella "flessibilità fiscale" attribuita alle Regioni, dunque nella possibilità di agire sulle

(45) La questione della riscossione dell'addizionale IRPEF sta creando in questi mesi i presupposti per futuri contenziosi tra le Rss e le Province autonome, da un lato, e le Rso, dall'altro. Infatti, in regime di autonomia finanziaria e di federalismo fiscale, comincia a porsi il problema dell'attribuzione dell'addizionale dei lavoratori "trans-regionali", cioè di coloro che vivono in una Regione ma lavorano in una limitrofa, o viceversa. Tra la Regione Veneto e il Fvg, così come tra lo stesso Veneto e le Province autonome di Trento e Bolzano, questi casi sono crescenti e hanno un valore economico e un impatto potenziale non trascurabile sulle finanze regionali.

(46) Consiglio regionale Fvg, *Relazione politico-programmatica 2011-2013*, cit., p. 29.

aliquote e sulle esenzioni previste dalla finanza “compartecipata”⁴⁷, e nella “autonomia impositiva” vera e propria, cioè nella possibilità di istituire tributi autonomi propri. Per quanto riguarda l’addizionale IRPEF, è noto che l’aliquota attuale dello 0,9% non potrà essere aumentata prima del 2013, anche se resta ancora da definire il tetto massimo di aumento per le Rss, fissato al 3% per le Rso. L’attuale amministrazione regionale di centro-destra (PDL, Lega Nord, UDC e Pensionati), presieduta da R. Tondo (PDL), promette nella prossima finanziaria 2012 un abbattimento del debito regionale tra il 5 e il 10%, possibile anche per il carattere ancora nominale della contribuzione pari a 370 milioni di euro annui della Regione FVG al fondo di solidarietà e perequazione del federalismo fiscale⁴⁸. Rispetto alla possibilità di agire a partire dal 2013 sulle addizionali IRPEF e IRES, la Giunta regionale non ha espresso, nel momento in cui si licenzia questo scritto, un indirizzo o una previsione d’intenti. Da un lato, il Presidente Tondo, per voce anche di L. Antonini, consulente della Regione FVG per il federalismo fiscale⁴⁹, ha teso soprattutto a sottolineare gli effetti positivi di questo stesso sulle politiche di sviluppo, presentando la riforma come l’opportunità di rilanciare la crescita e di risanare le finanze regionali, minimizzandone i costi. Dall’altro lato, qualche elemento di criticità emerge. In primo luogo, la stessa amministrazione regionale riconosce la necessità di affrontare un processo di “riforma dell’assetto finanziario regionale, che consenta alla Regione di utilizzare autono-

(47) Va segnalato che in precedenza la Regione FVG, mediante il protocollo Prodi-Illy dell’ottobre 2006 già richiamato, prevedeva la possibilità per la Regione di modificare l’imposizione fiscale “compartecipata”, fatta salva la quota di proventi spettanti allo Stato. Cfr. Consiglio regionale FVG, *Il federalismo fiscale in Italia dopo la legge 42/2009*, cit., p. 31.

(48) Va rimarcato come la Giunta regionale abbia in più occasioni presentato la contribuzione regionale al fondo di solidarietà come un provvedimento eccezionale e valevole per la fase di transizione al federalismo fiscale, mentre risulta chiaro dalla convenzione siglata tra la Regione FVG e lo Stato che essa deve intendersi come una contribuzione annuale fissa.

(49) La nomina del prof. L. Antonini, come consulente per la redazione di uno studio sull’attuazione del federalismo fiscale e dei relativi adattamenti normativi richiesti, risale al 19 ottobre 2010.

mamente la leva fiscale per i propri obiettivi di politica economica”⁵⁰. In secondo luogo, si sottolinea la necessità di affrontare il nodo della compatibilità con il diritto comunitario delle misure fiscali a favore delle attività produttive, previste dalla cosiddetta “fiscalità di sviluppo” nelle aree sottoutilizzate riconosciuta dalla legge 42/2009⁵¹. Una questione non da poco, vista la già richiamata propensione delle amministrazioni della Regione Fvg a ricorrere a politiche di impianto “distributivo” per sostenere i settori produttivi più deboli e far fronte alle pressioni sociali.

5. Conclusioni

Le sfide lanciate dal federalismo fiscale alle Rss non sembrano particolarmente diverse da quelle che si troveranno ad affrontare le Rso, almeno giudicando dall’osservatorio limitato del Fvg. La ragione di questa trascurabile “specialità” del caso in oggetto risiede nel fatto, più volte richiamato, che la Regione Fvg ha mancato di sfruttare a pieno in questi decenni le opportunità che le erano offerte dalle disposizioni dello statuto del 1963. In termini molto diretti, il Fvg non si dota di una sua fiscalità “propria”, se non nella misura minima che è prevista dalle leggi dello Stato, vale a dire che il Fvg non sfrutta le disposizioni degli artt. 5 e 51 del suo statuto, non istituisce quindi un sistema di fiscalità regionale, distinto ed autonomo rispetto alla finanza “compartecipata”, limitandosi semmai ad applicare le disposizioni legislative nazionali valide del resto anche per le Rso (vedi tab. 2). Del resto, l’impegno più volte ribadito dall’attuale Giunta regionale di centro-destra, in relazione all’avvento del federalismo fiscale, è quello di non aumentare il carico fiscale e semmai di agire sul versante del contenimento delle spese della macchina amministrativa regionale per continuare a garantire servizi e prestazioni, come è stato anche chiarito con un’illustrazione tecnico-contabile nel precedente paragrafo. La finanza “compartecipata” (vedi tab. 1), e i trasferimenti finan-

(50) Consiglio regionale Fvg, *Il federalismo fiscale in Italia dopo la legge 42/2009*, cit., p. 35.

(51) Cfr. *ibidem*, pp. 32-34.

ziari dello Stato continuano a costituire i pilastri della politica fiscale della Regione Fvg (vedi tabb. 3 e 4) ed è grazie ad essi che questa può sorreggere il peso della spesa sanitaria (mediamente oltre il 50% della spesa complessiva) e di una varietà di altre politiche di carattere spiccatamente “distributivo” a vantaggio della piccola impresa, dell’artigianato e dell’associazionismo, della famiglia e di altri gruppi sociali (vedi tab. 5 e fig. 1).

Si può dar conto di questa scelta della classe politica regionale? Come si è già più sopra argomentato (vedi par. 2.4) l’autonomia finanziaria del Fvg resta “incompiuta” per una molteplicità di condizionamenti che hanno disincentivato la classe politica regionale ad usare lo strumento della leva fiscale in proprio. In primo luogo, negli anni della crescita economica italiana, a partire dagli anni sessanta del secolo scorso, la compartecipazione alla fiscalità statale è stata sufficiente a garantire la Regione Fvg nell’erogazione delle sue politiche di natura distributiva e redistributiva. Inoltre, gli oneri derivati dall’istituzione del Servizio sanitario nazionale alla fine degli anni settanta restano fino all’inizio del nuovo secolo tutti a carico dello Stato centrale. In secondo luogo, guardando ai settori produttivi, la crisi industriale nella Venezia Giulia negli anni settanta, che ha riguardato prevalentemente il settore cantieristico, siderurgico e meccanico, e nello stesso tempo la trasformazione economica del Friuli, dal predominio del settore agricolo alla nascita di un tessuto produttivo secondario fatto di piccole e medie imprese, sono state fronteggiate scaricandone i costi sulla fiscalità e sul bilancio statale, attraverso incentivazioni fiscali e creditizie, oppure direttamente con l’intervento di capitale pubblico, oppure ancora gonfiando il pubblico impiego, per contrastare il calo occupazionale. In una fase di espansione incontrollata del debito statale, non vi erano dunque forti incentivi capaci di forzare la classe politica regionale a una politica fiscale “propria”. Da questo punto di vista, il quadro politico che presenta il Fvg dagli anni sessanta in avanti, e anche le dinamiche all’interno del sistema partitico, sono speculari a quelli nazionali, con identiche tensioni ed equilibri.

Tuttavia, le prospettive del federalismo fiscale appaiono incerte dall’osservatorio del Fvg e ciò in ragione del fatto che la finanza “compartecipata” da sola non basta a coprirne i costi. Ci si riferisce,

in particolare, alla contribuzione netta al fondo di solidarietà e perequazione del federalismo (370 milioni di euro annui) che, in una fase di rallentamento della crescita economica e quindi del Pil regionale, grava sulle finanze del Fvg. In termini diretti, si contraggono le entrate tributarie, ma aumentano le uscite. Questa situazione, nella fase presente, è stata affrontata con risposte tecnico-contabili (grazie anche ad una serie di crediti vantati dal Fvg nei confronti dello Stato), ma è difficilmente sostenibile nel medio-lungo periodo. L'opzione politica è molto secca, ma anche molto costosa: aumentare la tassazione, agendo finalmente anche sulla leva finanziaria "propria"; oppure tagliare le spese regionali, magari in prima battuta con misure "popolari" e cioè riducendo i costi della politica⁵², ma inevitabilmente, presto o tardi, intervenendo sulle spese regionali e quindi sui servizi resi, sulle politiche e sulle funzioni esercitate. Così l'istituzione del federalismo fiscale spingerebbe la politica a seguire strade inedite e cautamente evitate nei decenni scorsi: tassare i cittadini per ciò che ricevono e che prima era sostanzialmente garantito dallo Stato; passare da politiche distributive finalizzate a gestire consenso immediato, a politiche redistributive e di sviluppo per garantire la sostenibilità del nuovo sistema.

(52) Nell'ottobre 2011 il Presidente del Fvg R. Tondo avvia una serie di trattative "bi-partisan" per individuare alcune priorità: la riduzione dei consiglieri regionali da 59 a 48, la riduzione degli assessorati a 8-10 massimo, il taglio delle macchine di servizio (cosiddette "auto blu"). Il pacchetto di provvedimenti è avviato all'esame della V Commissione del Consiglio regionale. Cfr. *Via al taglio dei consiglieri. Una legge entro novembre*, in *Il Piccolo*, 5 ottobre 2011, p. 16.

