

ISTITUZIONI DEL FEDERALISMO

Rivista di studi giuridici e politici

1

2012 · ANNO XXXIII
gennaio/marzo

REGIONI A STATUTO SPECIALE
E FEDERALISMO FISCALE

DIRETTORE DELLA RIVISTA
Gianluca Gardini

COMITATO DI DIREZIONE
Filomena Terzini
Luigi Benedetti
Francesca Paron

REDAZIONE
Marina Caporale
Annamaria De Michele
Francesca Palazzi
Matteo Timiani
Claudia Tubertini

EDITING
Carlo Pedrazzi

DIREZIONE E REDAZIONE

Regione Emilia-Romagna
Servizio innovazione e semplificazione amministrativa
Viale Aldo Moro, 52 - 40127 Bologna
Fax 051 5277674
E-mail: istituzionidelfederalismo@regione.emilia-romagna.it
Sito web: www.regione.emilia-romagna.it/affari-ist/federalismo

EDITORE

Maggioli Editore presso c.p.o. Rimini,
via Coriano, 58 - 47924 Rimini
tel. 0541.628111 - fax 0541.622100
Maggioli Editore è un marchio di Maggioli s.p.a.
Servizio Abbonamenti: tel. 0541.628779
Sito web: www.maggioli.it
E-mail: abbonamenti@maggioli.it
Azienda con sistema qualità certificato ISO 9001:2000

Tutti i diritti riservati - È vietata la riproduzione, anche parziale,
del materiale pubblicato senza autorizzazione dell'Editore

STAMPA

Titanlito - Dogana R.S.M.

Maggioli s.p.a. è iscritta al registro operatori della comunicazione

Publicazione registrata al Tribunale di Bologna il 4 luglio 1980,
n.4824

Direttore responsabile: Piero Venturi

COMITATO SCIENTIFICO
Gianluca Gardini (Direttore)
Brunetta Baldi
Francesco Bilancia
Stefano Civitarese Matteucci
Justin Orlando Frosini
Alfredo Galán Galán
Giancarlo Gasperoni
Peter Leyland
Marco Magri
Andrea Morrone
Alessandra Pioggia
Giuseppe Piperata
Claudia Tubertini

 Regione Emilia-Romagna

 **MAGGIOLI
EDITORE**

Condizioni di abbonamento

La quota di abbonamento alla Rivista per il 2012 è di € 130,00 da versare sul c.c. postale n. 31666589 intestato a Maggioli s.p.a. - Periodici, Via del Carpino, 8 - 47822 Santarcangelo di Romagna (RN).

La Rivista è disponibile nelle migliori librerie.

Il prezzo di vendita per singoli numeri è di € 24,00.

Il prezzo per ciascun fascicolo arretrato è di € 28,00.

I prezzi suindicati si intendono Iva inclusa. L'abbonamento decorre dal 1° gennaio con diritto al ricevimento dei fascicoli arretrati ed avrà validità per un anno.

La Casa Editrice comunque, al fine di garantire la continuità del servizio, in mancanza di esplicita revoca, da comunicarsi in forma scritta entro il trimestre seguente alla scadenza dell'abbonamento, si riserva di inviare il periodico anche per il periodo successivo.

La disdetta non è comunque valida se l'abbonato non è in regola con i pagamenti. Il rifiuto o la restituzione dei fascicoli della Rivista non costituiscono disdetta dell'abbonamento a nessun effetto.

I fascicoli non pervenuti possono essere richiesti dall'abbonato non oltre 20 giorni dopo la ricezione del numero successivo

INDICE (*)

- 5 **Presentazione**
Brunetta Baldi

SAGGI E ARTICOLI

- 9 **Federalismo fiscale e Regioni a statuto speciale. Vecchi nodi vengono al pettine**
Francesco Palermo
- 27 **La Valle d'Aosta. Le implicazioni politiche e finanziarie del federalismo fiscale**
Patrik Vesán
- 63 **La Provincia autonoma di Bolzano. Tendenze e criticità nel consolidamento dell'autonomia fiscale**
Ekaterina Domorenok
- 101 **La Provincia autonoma di Trento. Verso il consolidamento dell'autonomia finanziaria**
Sara Parolari e Alice Valdesalici
- 143 **Il Friuli-Venezia Giulia. Autonomia finanziaria senza tassazione, un'occasione persa?**
Giuseppe Ieraci
- 179 **La Sicilia. Alla prova del federalismo fiscale**
Stefania Profeti
- 213 **La Sardegna. Dalla "vertenza entrate" al federalismo fiscale?**
Carlo Pala

(*) Numero monografico a cura di Brunetta Baldi.

- 245 **Regioni a statuto speciale e federalismo fiscale: un'analisi comparata**
 Brunetta Baldi
- 281 **Table of contents and abstracts**
- 287 **Note sugli autori**

Presentazione

Brunetta Baldi

La scelta di dedicare un numero monografico di questa Rivista, curato da Brunetta Baldi, al tema del rapporto fra le Regioni a statuto speciale (Rss) e il federalismo fiscale deriva da tre considerazioni di partenza, che rappresentano anche le finalità del lavoro di ricerca qui pubblicato.

Innanzitutto si tratta di un tema scarsamente investigato dalle discipline giuridiche, per nulla da quelle politologiche. Esiste cioè un sostanziale vuoto nella letteratura che ci sembrava giusto e interessante provare a colmare. L'intento di questo studio è infatti, *in primis*, quello di fare luce su una realtà della quale si conosce poco, si dibatte ancora meno, cercando di comprendere, e magari dirimere, le tante perplessità che serpeggiano sulla specialità di queste Regioni e sui loro cosiddetti "privilegi fiscali". In tal senso, la ricerca ha teso a ricostruire l'evoluzione e le forme dell'autonomia finanziaria delle Rss, evidenziandone le peculiarità e le criticità, dalle origini ai giorni nostri, nel quadro di una riflessione sulle ragioni della specialità, confermate dal nuovo art. 116 della Costituzione che ha mantenuto la distinzione fra Rss e Rso (Regioni a statuto ordinario).

In secondo luogo si tratta di un tema di grande attualità. La riforma del federalismo fiscale avviata dalla legge 42/2009, in attuazione del nuovo art. 119 della Costituzione, ha imposto un ripensamento dei rapporti finanziari fra il centro e la periferia. In questo quadro come si collocano le Rss che da sempre vantano gradi superiori di autonomia finanziaria rispetto alle Rso e ai governi locali? L'interrogativo è tutt'altro che peregrino visto che la legge 42/2009 esclude esplicitamente le Rss dal nuovo assetto finanziario, rinviando a negoziazioni bilaterali la loro partecipazione agli obiettivi nazionali di perequazione, solidarietà e stabilità. Lo scopo di questo studio è dunque, secondariamente,

quello di fare chiarezza sulle modalità di partecipazione delle Rss alla riforma del federalismo fiscale, con riferimento principale agli accordi siglati fra le Rss e il governo nazionale ma pure alle possibili convergenze fra le Rss e le Rso in merito ad alcuni contenuti della legge 42/2009, quali i costi standard e la perequazione infrastrutturale.

Infine, il lavoro è stato guidato da un interrogativo di fondo. Al di là della esclusione operata dalla legge 42/2009, un'esperienza oramai consolidata di autonomia quale quella delle Rss ha portato alla costruzione di assetti di federalismo fiscale? Le Rss possono essere un modello di riferimento per l'avvio del federalismo fiscale nelle Rso? A partire dal quadro evolutivo delineato, lo studio cerca quindi di fare un bilancio dell'esperienza delle Rss, riflettendo sul consolidamento della loro autonomia finanziaria e sulle diversità fra i casi a tale riguardo, con particolare riferimento alla frattura fra le Rss del Nord e quelle del Sud.

Poste tali finalità, la ricerca ha proceduto sul campo attraverso il reperimento di dati e documentazione originale, rassegne stampa e interviste a rappresentanti delle amministrazioni regionali. Il risultato è un studio articolato, unico in letteratura, dove ogni Rss viene analizzata nella sua storia finanziaria, nella struttura delle entrate e in quella delle spese e, non ultimo, nel rapporto negoziale con lo Stato, soprattutto in merito all'attuazione del federalismo fiscale. La scelta di dedicare un saggio a ogni autonomia speciale ha permesso di entrare nel dettaglio delle peculiarità di ciascuna, cogliendo e documentando le tante differenze che caratterizzano l'universo composito delle Rss.

Nell'insieme emerge un quadro ricco di dati, spunti e analisi che, coerentemente alle finalità di indagine, approda ad alcuni risultati conclusivi, i quali però non vogliono essere solo un punto di arrivo ma anche una base di partenza per ulteriori studi che vorranno approfondire maggiormente la conoscenza delle Rss. A tale riguardo va sottolineato, come punto di forza della ricerca, l'interdisciplinarietà dello studio, ovvero il suo essere riuscito a mettere insieme analisi giuridiche e analisi politologiche, sviluppando, in linea con l'impostazione di questa Rivista, un dialogo e un confronto fra le due discipline.

Trattandosi di uno studio empirico su una realtà complessa e differenziata, operato da ricercatori di diverse discipline, inevitabilmente esso

sconta una certa eterogeneità di fonti e di impostazione. Alcuni saggi hanno un taglio prevalentemente giuridico, altri più politologico, alcuni dati vengono da rendiconti finali, altri da bilanci di previsione, alcuni sono di competenza, altri di cassa. Tuttavia, l'intento è stato quello di ricondurre il più possibile lo studio a uno schema comune e a una omogeneità di fonti che potesse offrire una base solida per la comparazione fra i casi, al fine di giungere ad alcune conclusioni finali sugli interrogativi della ricerca.

Un esito prezioso, e non scontato, di questo lavoro è stato il grado di collaborazione sviluppato fra i diversi studiosi, per lo più giovani, che hanno partecipato alla ricerca. Tutti hanno concorso a sviscerare la complessità del tema e a ricostruire il quadro complessivo delle peculiarità, delle diversità ma anche delle comunanze fra le Rss. Una collaborazione fruttuosa nel corso della quale numerosi sono stati gli scambi e i confronti. A Ekaterina Domorenok, Giuseppe Ieraci, Carlo Pala, Francesco Palermo, Sara Parolari, Stefania Profeti, Alice Valdesalici e Patrik Vesan un vivo ringraziamento per il loro contributo.

Federalismo fiscale e Regioni a statuto speciale. Vecchi nodi vengono al pettine

Francesco Palermo

Abstract

Le questioni giuridiche e politiche recentemente emerse in relazione al finanziamento delle Regioni a statuto speciale hanno reso evidente una tendenza in atto da tempo: la marginalizzazione di tali Regioni nel dibattito sull'evoluzione del sistema regionale italiano. Il presente contributo esamina le ragioni di questa tendenza e traccia la traiettoria della specialità nell'ordinamento italiano. Con riferimento al finanziamento delle Regioni autonome, inoltre, si sottolinea come alle questioni preesistenti si sommino alcuni problemi strutturali del processo di riforma che va sotto il nome di "federalismo fiscale", tra cui in particolare l'incertezza sugli obiettivi complessivi della riforma e le difficoltà relative al sistema delle fonti che disciplinano le autonomie speciali. Questi sviluppi inducono ad invocare una riforma complessiva che tenga conto in modo strutturale delle autonomie speciali.

1. Autonomia speciale tra eccezione e incomprendione. Il nodo del federalismo fiscale

1.1. La preoccupante traiettoria della specialità nell'ordinamento italiano

Al tempo dell'approvazione della legge delega sul "federalismo fiscale" (legge 42/2009), l'allora Ministro Calderoli ebbe a dire che uno degli obiettivi della riforma che andava sotto il nome di "federalismo fiscale" era quello di rendere più speciali le Regioni ordinarie e più ordinarie le Regioni speciali.

A tre anni di distanza si può certamente affermare che non si trattava di un semplice slogan ad effetto, ma di un programma politico, che, nella misura del possibile, è stato in parte attuato. Attuato in parte perché da un lato esistono, com'è noto, vincoli costituzionali non

facilmente aggirabili rispetto alla specialità (anche finanziaria) delle Regioni speciali e delle Province autonome¹; dall'altro perché, pur essendosi fatto il possibile (e in certi casi anche l'impossibile, come sancito dalla Corte costituzionale²) per ridurre la specialità finanziaria delle autonomie differenziate, pochissimo si è potuto fare per incrementare l'autonomia finanziaria delle Regioni a statuto ordinario. E questo per motivi sia contingenti che strutturali. Contingenti, per la crisi del debito pubblico, che ha indotto a comprimere i trasferimenti verso tutte le Regioni, a partire da quelle ordinarie; strutturali perché l'intera riforma del "federalismo fiscale" non mira a ridisegnare gli assetti e le responsabilità finanziarie nei rapporti tra Stato e Regioni (e enti locali), ma a redistribuire il gettito fiscale secondo criteri nuovi senza incidere sulla natura essenzialmente compartecipata del sistema. Con i suoi pregi e i suoi difetti, il "federalismo fiscale" è stato insomma non una riforma federale, ma una grande legge finanziaria, che in quanto tale ha riguardato tutte le Regioni, ordinarie e speciali. La tendenza a rendere più speciali le Regioni ordinarie e più ordinarie le Regioni speciali è in realtà un fenomeno che ha caratterizzato l'intero complesso delle riforme relative ai rapporti tra livelli di governo dell'ultimo quindicennio, dapprima inconsapevolmente, a partire dalle leggi Bassanini, e poi, con crescente consapevolezza, in tempi più recenti, con l'attuazione del "federalismo fiscale". Tutta questa traiettoria – il cui culmine istituzionale è stata la riforma del Titolo V nel 2001 e il cui momento per ora finale è rappresentato dai decreti di

(1) Va segnalato che numerose disposizioni dei provvedimenti assunti dal governo a cavallo tra la fine del 2011 e l'inizio del 2012 sono state oggetto di impugnazione da parte delle Regioni a statuto speciale. Tali impugnazioni sono allo stato attuale (marzo 2012) pendenti davanti alla Corte costituzionale, e dalla risoluzione dei quesiti dipenderà molto dello sviluppo futuro dei rapporti finanziari tra Stato e autonomie speciali, oggetto di questo numero speciale.

(2) V. per tutte le sentt. 102/2008 (sulla c.d. tassa sul lusso della Sardegna) e 2/2012 in tema di addizionale regionale IRPEF. Nella prima di queste pronunce, in particolare, la Corte ha affermato che lo Stato può certamente "contenere o ampliare" i contorni dell'autonomia finanziaria delle Regioni speciali, ma "tale possibilità passa non già attraverso l'emanazione di una legge statale [...] ma attraverso la modificazione statutaria realizzata attraverso lo speciale procedimento di collaborazione" previsto dagli statuti speciali in tema di revisione delle disposizioni relative all'autonomia finanziaria.

attuazione del “federalismo fiscale” e dalle manovre di contenimento della spesa pubblica – è stata infatti concepita, strutturata ed attuata con riferimento pressoché esclusivo alle Regioni ordinarie. Non è stata dunque solo l’attuazione del novellato art. 119 Cost. (il processo che va sotto il nome di “federalismo fiscale”) ad aver guardato esclusivamente alle autonomie ordinarie aggiungendo poi specifiche disposizioni relative alle Regioni speciali laddove inevitabile³. Si tratta piuttosto di uno sviluppo completamente sbilanciato delle relazioni istituzionali in Italia negli ultimi decenni, che ha reso le autonomie speciali un corpo sempre più estraneo al disegno complessivo del sistema regionale italiano. Uno sviluppo che in ambito finanziario ha raggiunto il suo culmine, ma che ha radici ormai lontane e i cui nodi stanno ora venendo al pettine.

Alla sostanziale estraneità delle Regioni a statuto speciale rispetto al percorso riformatore dei rapporti tra livelli di governo hanno concorso diversi fattori. Uno di questi è la concezione perennemente “eccezionale” dell’autonomia speciale nella lettura dominante della politica e anche della letteratura giuridica⁴, che ha considerato come particolare, eccezionale, non strutturale un fenomeno che pure riguarda il 20% delle Regioni, il 15% della popolazione e quasi il 25% del territo-

(3) Com’è noto, solo due passaggi della legge 42/2009 riguardano anche le Regioni a statuto speciale: la disposizione di cui all’art. 27, che rinvia a singole norme di attuazione le modalità del concorso di tali Regioni “agli obiettivi di perequazione e di solidarietà [...] nonché al Patto di stabilità interno”; e quella di cui all’art. 22, che, disciplinando gli interventi perequativi volti a sanare il deficit infrastrutturale delle Regioni, si applica anche alle Regioni a statuto speciale.

(4) Si pensi, ad es., alla diffusione del termine “regionalismo differenziato” per indicare la potenzialità di differenziazione giuridica e competenziale tra le Regioni a statuto ordinario, senza considerare che il regionalismo differenziato esiste in Italia da quando esistono le Regioni. Cfr. per tutti L. ANTONINI, *Il regionalismo differenziato*, Milano, Giuffrè, 2000, B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V*, Torino, Giappichelli, 2002, p. 146, G. PASTORI, *La nuova specialità*, in *Le Regioni*, n. 3, 2001, p. 493, A. ANZON, *I poteri delle Regioni dopo la riforma costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2002. Cfr. già R. BIN, *Del federalismo asimmetrico all’italiana e di altri mostri della fantasia costituente*, in *Le Regioni*, n. 2-3, 1997, p. 228 ss. Per precisazioni terminologiche intorno ai concetti di specialità e differenziazione cfr. F. PALERMO, *Il regionalismo differenziato*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino, Giappichelli, 2003, p. 55 ss.

rio nazionale. Un altro è certamente il diverso grado di autonomia reale e di “capacità autonomistica” delle diverse Regioni speciali, molte delle quali hanno storicamente sfruttato poco o pochissimo il proprio potenziale di differenziazione, sia in chiave istituzionale che politica⁵, come bene emerge anche dai saggi che seguono. Vi ha contribuito anche un certo volontario isolamento delle Regioni speciali più forti, che hanno prediletto il canale bilaterale per i rapporti con lo Stato anziché rendersi presenti nel dibattito sullo sviluppo delle relazioni territoriali in Italia, perseguendo in silenzio i propri interessi senza badare agli aspetti di sistema.

Questa crescente incomunicabilità tra lo Stato e le Regioni a statuto speciale emerge in modo particolarmente stridente avendo riguardo al mancato adeguamento degli statuti speciali a seguito della revisione del Titolo V, parte II della Costituzione del 2001 (legge cost. 3/2001), che come noto lo prevede⁶, a fronte dell’ormai completato percorso di riforma degli statuti delle Regioni ordinarie.

Che qualcosa non funzioni nel rapporto tra Stato e Regioni speciali in quanto tali – a prescindere dai rapporti bilaterali con ciascuna di esse – è insomma un fatto assodato e che dura ormai da tempo. E che questo progressivo distacco si sia palesato fino ad un punto ormai difficilmente sostenibile in ambito finanziario pare il coronamento inevitabile e preoccupante di una traiettoria tracciata da tempo.

(5) Ricorda drasticamente R. BIN, *L'autonomia e i rapporti tra esecutivo, legislativo e le commissioni paritetiche*, in A. DI MICHELE, F. PALERMO, G. PALLAVER (a cura di), 1992. *Fine di un conflitto. Dieci anni dalla chiusura della questione sudtirolese*, Bologna, Il Mulino, 2003, p. 205 che “in realtà in Italia esistono solo due Regioni veramente speciali: la Valle d’Aosta e la Provincia di Bolzano. Nelle altre, le ragioni della specialità si riducono a pochi tratti, a profili esclusivamente giuridici e a privilegi finanziari che, privi di giustificazioni sociologiche, ormai sono odiosi, sono visti dal resto della comunità nazionale come retaggi ingiustificabili, privi di un valido fondamento istituzionale. Qual è la ragione della specialità del Friuli-Venezia Giulia o della Sicilia o della Sardegna se non il fatto, per queste ultime due, di essere casualmente delle isole? Cosa hanno dimostrato di essere di diverso dal resto del territorio nazionale?”.

(6) L’art. 10 legge cost. 3/2001 recita infatti: “Sino all’adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite” (corsivo aggiunto).

1.2. *Cos'è (oggi) la specialità?*

A questa traiettoria sviluppatasi dapprima sottotraccia e diventata particolarmente evidente in anni recenti si oppone da un lato la comprensibile (e tardiva) reazione delle autonomie speciali, a tutela delle loro prerogative (o, secondo alcuni, dei loro “privilegi”). Dall'altro, e soprattutto, vi si oppone un quadro costituzionale non del tutto chiaro in relazione alla garanzia della specialità. In altre parole, non pare esservi una risposta univoca ad un quesito tutto sommato banale: può eliminarsi la specialità delle Regioni autonome, o si tratta di un principio costituzionale intangibile?

Il principio di specialità, necessariamente limitato ad alcune realtà e dunque non estensibile a tutte (rendere “speciali le Regioni ordinarie” è un evidente paradosso logico: se tutte le Regioni sono speciali, non lo è nessuna), è infatti considerato da molti principio di regime, rientrante tra gli elementi intangibili dell'ordinamento costituzionale e pertanto non suscettibili di revisione⁷. Come ha più volte riconosciuto la Corte costituzionale, inoltre, il significato ultimo e più profondo della specialità va individuato proprio nella cooperazione paritetica tra la Regione e lo Stato nella gestione della dinamica autonomistica⁸. È questo il principio intangibile e finanche la base di una sorta di presunzione di legittimità costituzionale delle norme di attuazione degli statuti speciali (cui la legge 42/2009 fa opportunamente riferimento), che in tanto si legittimano in quanto derivino dalla collaborazione paritetica tra i livelli. Parrebbe dunque di potersi ricavare la regola

(7) Cfr. V. ONIDA, *Le costituzioni. Principi fondamentali della Costituzione italiana*, in G. AMATO, A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, Il Mulino, 1997, vol. I, in part. p. 112 e S. LABRIOLA, *Il principio di specialità nel regionalismo italiano*, in S. ORTINO, P. PERNTHALER (a cura di), *La riforma costituzionale in senso federale. Il punto di vista delle autonomie speciali*, Bolzano-Trento, 1997, p. 65.

(8) Cfr. ad es. Corte cost., sent. 213/1998, in *Giur. cost.*, 1998, p. 1667 ss., in cui testualmente si afferma che il metodo paritetico (da cui scaturiscono le norme di attuazione degli statuti speciali) determina “i contenuti storico-concreti dell'autonomia regionale” e quindi pone un limite: “un limite superato il quale si determinerebbero conseguenze non controllabili relativamente a quell'equilibrio complessivo cui le norme di attuazione [e l'autonomia speciale che le giustifica, *N.d.A.*] sono preordinate” (punto 4 in diritto), così indicando nel principio pattizio una sorta di presunzione di legittimità costituzionale delle norme di attuazione degli statuti speciali.

per cui le Regioni speciali, al di là dei contenuti concreti della propria autonomia (anche finanziaria) – in qualche caso comunque coperta da accordi internazionali⁹ –, debbano mantenere rapporti di natura essenzialmente bilaterale e pattizia con lo Stato. Se la specialità ha dunque un contenuto procedurale, è pur vero che questo finisce per avere importanti ricadute sul contenuto materiale della stessa, posto che per la riduzione del margine di autonomia (anche finanziaria) occorrerebbe il consenso delle singole Regioni speciali¹⁰.

A favore della tesi opposta milita il fatto che la Costituzione non preveda alcun limite esplicito alla revisione dell'art. 116 Cost. che individua le Regioni a statuto speciale, e che le condizioni speciali di autonomia sono poste da statuti che, proprio in quanto approvati con leggi costituzionali dello Stato, sono con detta fonte modificabili: quindi in presenza di una maggioranza parlamentare qualificata non dovrebbero individuarsi limiti alla loro revisione¹¹. Quanto al contenuto dell'autonomia speciale, il principio di specialità non lo definisce se non in chiave procedurale (“forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi statuti speciali”), e pertanto dovrebbe essere possibile una sua modifica anche unilaterale. Infine, e soprattutto, con riferimento alla dimensione finanziaria della specialità, re-

(9) Vale in particolar modo per la Provincia autonoma di Bolzano, l'autonomia della cui popolazione di lingua tedesca (questa la formulazione del testo) è garantita dall'accordo De Gasperi-Gruber, annesso al trattato di pace dell'Italia con le potenze vincitrici del 1946. È da tempo controversa la portata dell'accordo nei confronti della Provincia autonoma di Trento. Vi è poi una dimensione internazionale almeno indiretta nell'autonomia del Friuli-Venezia Giulia, sempre in relazione alla tutela delle minoranze, in forza del Memorandum d'intesa relativo al Territorio libero di Trieste del 1954 e del Trattato di Osimo del 1975, e un ancor più tenue ancoraggio è rinvenibile nel caso valdostano, per i riferimenti contenuti nella (di per sé non internazionalizzata) Dichiarazione di Chivasso del 1943.

(10) E ciò anche se la stessa Corte ha riconosciuto che anche alle Regioni a statuto speciale possono essere applicabili “vincoli complessivi e temporanei alla spesa corrente fissati dalla legislazione statale” (sentt. 169/2007 e 82/2007). Un conto è infatti l'autonomia finanziaria, non limitabile unilateralmente dalla legge statale, un altro il coordinamento della finanza pubblica, competenza statale volta a garantire il contenimento della spesa pubblica e il rispetto del Patto di stabilità, che riguarda anche le Regioni ad autonomia speciale.

(11) Salva la parte coperta da garanzie internazionali, come per l'accordo De Gasperi-Gruber.

sterebbe da chiarire se e fino a che punto il principio costituzionale debba ritenersi al riparo da cambiamenti introdotti in via emergenziale a contenimento della spesa pubblica, come potrebbero considerarsi alcuni provvedimenti volti a “salvare” il paese dalla crisi economica¹². Indicazioni determinanti per la soluzione del quesito potranno venire dalla giurisprudenza costituzionale prodotta dal conflitto sollevato da diverse Regioni speciali nei confronti di molte disposizioni contenute nei recenti provvedimenti finanziari nazionali, volto infatti a contestare la procedura (l'unilateralità delle decisioni) più che il merito e a tracciare una più netta demarcazione tra l'illegittima compressione unilaterale dell'autonomia finanziaria delle Regioni speciali e la legittima (anzi, costituzionalmente obbligata, art. 117, comma 1, Cost.) previsione di vincoli necessari a garantire il coordinamento della finanza pubblica.

Resta comunque il fatto che l'incognita della specialità pesa molto sullo sviluppo delle relazioni tra livelli di governo in Italia, e induce in ogni caso a chiedersi – al di là della possibilità di riduzioni unilaterali delle forme e condizioni particolari di autonomia e dei suoi eventuali limiti – quale sia il significato e quale il futuro dell'autonomia speciale. Quanto al significato dell'autonomia speciale, tutti i saggi che seguono evidenziano la forte differenziazione tra le diverse Regioni a statuto speciale, tanto da potersi parlare di “specialità nella specialità”, come segnalato dal saggio conclusivo di Brunetta Baldi. In tema di relazioni finanziarie, poi, il carattere procedurale e paritetico della specialità emerge con particolare nettezza, tanto che pare opportuno individuare almeno sei diversi regimi speciali (quelli oggetto dei contributi del presente fascicolo di approfondimento)¹³. Se quindi la specialità come

(12) Esplicito il riferimento alla situazione emergenziale nel c.d. “decreto salva Italia” (d.l. 201/2011, convertito in legge 214/2011). Si veda la giurisprudenza costituzionale citata alla nota 10. Per interessanti considerazioni relative al ruolo dell'emergenza rispetto alle fasi della nascita del governo Monti e alle ricadute costituzionali nei rapporti tra gli organi costituzionali si veda A. RUGGERI, *Art. 94 della Costituzione vivente: “Il governo deve avere la fiducia dei mercati” (nota minima a commento della nascita del governo Monti)*, in *federalismi.it*, 23 novembre 2011, ora anche in *Id.*, *“Itinerari” di una ricerca sul sistema delle fonti*, XV, Studi dell'anno 2011, Torino, 2011, XXI.

(13) Dal punto di vista strutturale andrebbe aggiunto il settimo regime differenziato, quello della Regione autonoma Trentino-Alto Adige, che per quanto ormai quasi irrilevan-

categoria costituzionale vale solo in chiave procedurale, dal punto di vista materiale (alla cui definizione l'aspetto finanziario concorre in modo preminente) è più opportuno parlare di specialità al plurale, visto che ne esistono tante quante sono le Regioni a statuto speciale¹⁴. L'assenza di un coordinamento sia istituzionale che politico delle diverse realtà speciali sposta così sul piano politico la questione del futuro delle Regioni a statuto speciale e del loro finanziamento. La domanda iniziale sulla modificabilità del regime particolare delle Regioni a statuto speciale, se declinata in chiave politica, risulta infatti essere: le singole Regioni a statuto speciale hanno la forza politica di opporsi alla riduzione o persino alla sostanziale soppressione della propria specialità? In questo senso, le deboli alleanze che vanno configurandosi tra le Regioni a statuto speciale del Sud e (in modo minore) tra quelle del Nord, rischiano di essere troppo tardive e a maglie troppo larghe per riuscire a salvare il principio nel lungo termine.

Quanto al futuro della specialità, non può mancarsi di notare come l'assenza di un fronte comune delle Regioni a statuto speciale abbia anche indebolito le ragioni della specialità nel suo complesso, badando al più a ribadire quelle di singole realtà e di singoli aspetti della stessa. Ha, in altre parole, reso "pigre" le Regioni speciali che finora contavano su fattori differenziali forti, ossia essenzialmente la presenza di ampie diversità etnico-linguistiche rispetto al resto del territorio nazionale (Provincia di Bolzano e Valle d'Aosta), e creato difficoltà crescenti alle altre, spingendole ad una iper-valorizzazione di fattori

te in termini quantitativi e strutturalmente collegato a quello delle due Province autonome che la compongono, presenta comunque caratteristiche proprie diverse da quelle di tutti gli altri regimi speciali.

(14) E questo nonostante vi siano alcuni elementi comuni anche sotto il profilo economico che differenziano ciascuna Regione speciale da quelle a statuto ordinario, come evidenziato nei contributi che seguono. Ad es. vi è nel complesso per le Regioni speciali un minor peso delle uscite correnti (66% del totale contro 73%), una minore incidenza della sanità (30% contro 60%), un maggiore ricorso alle compartecipazioni (40% contro 11%), ecc. Per dati approfonditi cfr. ISSIRFA-CNR, *Osservatorio finanziario regionale*, vol. 32, 2010 e, ancor più recentemente, E. BUGLIONE, *Una prima valutazione degli accordi ex legge 42/2009 conclusi dalle Regioni speciali e dalle Province autonome*, in F. PALERMO, E. ALBER, S. PAROLARI (a cura di), *Federalismo fiscale: una sfida comparata*, Padova, 2011, p. 315 ss.

identitari (Provincia di Trento e Friuli-Venezia Giulia) o sostanzialmente erodendone la specialità (Sicilia e Sardegna). Le due isole, poi, come bene evidenziato nei relativi contributi, mirano a salvaguardare la propria dotazione finanziaria non già in quanto Regioni speciali, ma in quanto Regioni meridionali economicamente svantaggiate, privilegiando necessariamente la dimensione solidale del “federalismo fiscale”, mentre le Regioni speciali del Nord tendono a limitare per quanto possibile la dimensione solidale privilegiando quella competitiva, per loro più conveniente. Ogni singola specialità è dunque in potenziale competizione con le altre. E tuttavia, la specialità frammentata è destinata ad essere una specialità perdente, e la natura procedurale del principio finisce per acuirne, paradossalmente, la debolezza, mettendo le diverse realtà una contro l'altra. E rischiando di farle assomigliare, in un periodo di difficoltà economiche, sempre più ai capponi di Renzo.

In un'ottica di lungo termine, tuttavia, la giustificazione della specialità sembra destinata a doversi rinvenire sempre meno in fattori storici o identitari, e sempre più nella dimostrazione dell'utilizzo che della specialità si è fatto. L'autonomia speciale sarà in tanto più giustificata in quanto abbia consentito di risolvere i problemi di convivenza tra gruppi diversi in determinati territori, di garantire lo sviluppo di tali territori, di ridurre le differenze in termini di sviluppo rispetto alla media nazionale. In definitiva, la capacità amministrativa, quella politica e quella finanziaria diventeranno i fattori determinanti per il mantenimento delle condizioni (se non delle forme) particolari di autonomia e del finanziamento delle stesse.

2. I dilemmi del federalismo fiscale

A fronte di crescenti contraddizioni relative ai rapporti con la specialità, altre e ancor più profonde aporie di ordine sistemico caratterizzano il processo del federalismo fiscale. Nell'ultimo decennio si è assistito ad un paradosso, che si sta ormai palesando in tutta la sua drammaticità. Da un lato, il pluralismo sociale, la tecnicità delle decisioni, la necessità di deconcentrare il potere e non ultima, in Italia, l'inadeguatezza della macchina burocratica che spinge a decentrare funzioni per incapacità di gestirle tutte al centro (c.d. “federalismo

per abbandono”)¹⁵, impongono un decentramento delle decisioni. Dall’altro, la necessaria contrazione della spesa pubblica complessiva, l’improcrastinabile esigenza che la gestione finanziaria delle Regioni diventi più oculata e responsabile, e in generale le sfide economiche globali, spingono verso forme di semplificazione (e talvolta di banalizzazione) istituzionale e di accentramento delle decisioni. Se le relazioni finanziarie sono sempre state cruciali nelle dinamiche federali (regionali, devolutive e tutte le diverse declinazioni del concetto di riparto territoriale del potere costituzionalmente garantito), pare indubbio che dalla nascita del federalismo moderno mai come in questa fase esse stiano monopolizzando e in qualche caso (come in Italia) persino esaurendo il dibattito sul riparto verticale del potere.

Nell’ultimo decennio non vi è stato ordinamento composto che, nelle forme imposte o consentite dal rispettivo impianto costituzionale, non abbia riformato, più o meno profondamente, le relazioni finanziarie tra i livelli di governo, sempre con la finalità di contenere la spesa pubblica complessiva e di razionalizzare le funzioni degli enti sub-statali, in qualche misura legandole alla disponibilità di risorse.

Per quanto riguarda direttamente il tema di questa analisi – il rapporto tra queste tendenze e la specialità regionale – emergono due profili particolarmente problematici che la disciplina del “federalismo fiscale” non ha ancora risolto. In primo luogo, la mancanza di chiarezza e condivisione con riguardo agli obiettivi complessivi del processo che va sotto il nome di “federalismo fiscale”. In secondo luogo, e di conseguenza, il problema della fonte normativa con cui disciplinare le relazioni finanziarie tra i livelli (differenziati) di governo.

2.1. *Il dilemma dell’obiettivo*

Il primo aspetto che emerge con particolare evidenza dal difficile rapporto tra federalismo fiscale e specialità regionale è la mancanza di un obiettivo chiaro e condiviso rispetto ai risultati da ottenere con la riforma del “federalismo fiscale”. A cosa deve servire questo processo? Quali obiettivi deve raggiungere? Gli strumenti posti in essere sono

(15) Per l’espressione cfr. F. PIZZETTI, *Federalismo, regionalismo e riforma dello Stato*, Torino, Giappichelli, 1996, p. 100 ss.

adatti a perseguire tali risultati? Nel quadro di questi obiettivi, qual è il ruolo che spetta alle autonomie speciali, e con quali strumenti lo possono svolgere?

A queste domande di fondo, che normalmente andrebbero affrontate prima di iniziare un percorso riformatore, non pare di potersi individuare una risposta univoca. Il quadro tracciato dal novellato art. 119 Cost. indica solo alcuni principi a maglie larghe¹⁶, alcuni dei quali difficilmente attuabili¹⁷ o già superati¹⁸, e miranti a perseguire “finalità prettamente extra-fiscali”¹⁹, mentre la legge di attuazione, approvata a distanza di otto anni e in un contesto politico, economico e anche giuridico assai diverso²⁰, persegue primariamente obiettivi essenzialmente fiscali e di riassetto della finanza pubblica²¹.

(16) E. DE MITA, *Le basi costituzionali del federalismo fiscale*, Milano, Giuffrè, 2009, p. 31.

(17) È il caso, ad es., della sostanziale equiparazione, nell'edificazione della finanza regionale e locale, di risorse autonomamente stabilite ed applicate (“tributi ed entrate propri”) e di “compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio”, quando i principi che la finanza regionale e locale deve rispettare (quelli costituzionali e quelli “di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario”) rendono di fatto impossibile l'applicazione di tributi propri in virtù del divieto di doppia imposizione.

(18) La prassi nazionale e internazionale, oltre alla giurisprudenza costituzionale, hanno infatti reso obsolete alcune disposizioni introdotte con la riforma costituzionale del 2001. È il caso dell'art. 119, comma 6, che prevede il possibile ricorso degli enti territoriali all'indebitamento “solo per finanziare spese di investimento” (una disposizione che potrebbe rivivere a seguito delle nuove obbligazioni assunte a livello europeo con il c.d. “fiscal compact” del 2012) e dell'art. 119, comma 4, che stabilisce che le risorse derivanti dai tributi propri, dalle compartecipazioni e, dove applicabile, dal fondo perequativo statale, “consentono [agli enti territoriali e locali] di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite”.

(19) Così F. COVINO, *Autonomia finanziaria e solidarietà*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, cit., p. 243 ss. Il riformato art. 119 Cost. aveva infatti finalità essenzialmente estranee al sistema fiscale quali la solidarietà territoriale. Prevedeva inoltre una tendenziale “federalizzazione” del sistema del gettito, mentre la legge attuativa si basa sulle compartecipazioni e dunque su un sistema più centralizzato almeno sotto il profilo della fonte delle imposte.

(20) Specie a causa della “supplenza” nel frattempo esercitata dalla giurisprudenza costituzionale nella definizione delle relazioni finanziarie tra Stato e Regioni. Cfr. tra le altre le sentt. 370/2003, 424/2004, 23172005, 118/2006, 105/2007.

(21) *Ex multis* E. JORIO, S. GAMBINO, G. D'IGNAZIO, *Il federalismo fiscale. Commento articolo per articolo alla legge 5 maggio 2009, n. 42*, Rimini, Maggioli, 2009 e A. FERRARA, G.M. SALERNO, *Il “federalismo fiscale”. Commento alla legge 42/2009*, Napoli, Jovene, 2010.

In questo quadro, la legge attuativa mira alla realizzazione di obiettivi diversi e contrapposti. Da un lato, intende realizzare una maggiore solidarietà, cercando di ridurre le disparità tra le diverse parti del territorio nazionale, specie in termini di servizi al cittadino. Dall'altro, importa minori trasferimenti fiscali e maggiore responsabilità dei territori. In terzo luogo, come forse non sufficientemente ricordato in dottrina, la legge 42/2009 incrocia pericolosamente diverse altre disposizioni, ponendosi in potenziale contraddizione con queste, e contribuendo ulteriormente alla disomogeneità del quadro normativo complessivo²². L'assenza di un obiettivo condiviso ed anzi la coesistenza di obiettivi antitetici, coesistenti per sole ragioni politiche di compromesso tra spinte diverse, rende assai improbabile il successo complessivo dell'operazione, perché la realizzazione di un obiettivo comporta necessariamente il mancato raggiungimento di un altro. E poiché lo spartiacque (non tracciato) riguarda il confine tra solidarietà e competizione, nonché tra responsabilità e irresponsabilità e tra buona e cattiva amministrazione, all'interno di questa tensione tra obiettivi antitetici sono finite anche le autonomie speciali. Anche nei loro confronti, dunque, non pare individuabile un obiettivo preciso, se non quello della partecipazione al conseguimento degli obiettivi di perequazione e solidarietà (art. 27 legge 42/2009). A fronte della menzionata diversa posizione e dei diversi interessi di ciascuna Regione speciale, quindi, non è possibile individuare alcuna strategia complessiva del processo definito "federalismo fiscale" nei confronti delle autonomie speciali.

2.2. Il dilemma della fonte

L'incertezza riguardo agli obiettivi si è ripercossa sul piano delle fonti. La tecnica della legge 42/2009 è, com'è noto, quella della delega legislativa al governo e della concretizzazione di regole dall'obiettivo

(22) Come opportunamente evidenziato da L. GORI, *L'attuazione del federalismo fiscale: una storia di "destini incrociati". Le prime scelte compiute, fra decreti legislativi, interferenze e aggiornamento progressivo della legge delega*, in *Federalismo fiscale*, n. 1, 2010, p. 75 ss., che ricorda, in particolare, il potenziale conflitto con la legge 196/2009 di riforma del sistema di contabilità pubblica.

contraddittorio attraverso decreti legislativi per singoli ambiti, che a loro volta risultano spesso generici e rinviando la disciplina specifica a momenti successivi²³ e col coinvolgimento di nuovi organismi consultivi. Nel quadro di un processo di attuazione del federalismo fiscale basato essenzialmente su decreti governativi, la situazione delle Regioni a statuto speciale appare in tutta la sua particolarità anche sotto il profilo della fonte. L'art. 27 della legge 42/2009 si limita bensì a rinviare alle norme di attuazione dei rispettivi statuti, ma si tratta di un rinvio di carattere ampio, che contiene obblighi di adeguamento al “conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà ed all'esercizio dei diritti e doveri da essi derivanti, nonché al patto di stabilità interno e all'assolvimento degli obblighi posti dall'ordinamento comunitario” (comma 1), tenendo conto “della dimensione della finanza delle predette Regioni e Province autonome rispetto alla finanza pubblica complessiva, delle funzioni da esse effettivamente esercitate e dei relativi oneri, anche in considerazione degli svantaggi strutturali permanenti, ove ricorrano, dei costi dell'insularità e dei livelli di reddito *pro capite* che caratterizzano i rispettivi territori” (comma 2) e mirando “al conseguimento di risparmi per il bilancio dello Stato” e al “coordinamento del sistema tributario” (comma 3)²⁴. Insomma, la legge ordinaria impone a norme di attuazione statutarie (fonti atipiche e dunque non modificabili dalla legge ordinaria) una serie di obblighi specifici e in ultimo una revisione degli stessi statuti speciali (le cui disposizioni in materia finanziaria – tranne che in Sicilia – sono modificabili con legge ordinaria del Parlamento approvata con il consenso delle Regioni interessate)²⁵.

(23) Come ad es. per il ruolo attribuito alla SOSE (Società per gli studi di settore) per la determinazione dei fabbisogni standard in materia comunale e sanitaria.

(24) Cfr. G.C. DE MARTIN, G. RIVOSECCHI, *Coordinamento della finanza territoriale e autonomie speciali alla luce della legge 42/2009 (Commento all'art. 27)*, in S. SCOZZESE, F. PIZZETTI, V. NICOTRA (a cura di), *Il federalismo fiscale*, Roma, Donzelli, 2009, p. 335 ss.

(25) Sul fenomeno cfr. S. PAROLARI, A. VALDESALICI, *Le fonti dell'ordinamento finanziario e le tendenze riformiste: spunti per una comparazione*, in F. PALERMO, E. ALBER, S. PAROLARI (a cura di), *Federalismo fiscale: una sfida comparata*, cit., p. 339 ss. Cfr. altresì D. IMMORDINO, *La specialità finanziaria alla prova del federalismo fiscale*, in *Federalismo fiscale*, n. 1, 2010, p. 162.

Si pone quindi la domanda del rapporto tra le fonti e dell'adeguatezza delle stesse a conseguire gli obiettivi (nella misura in cui questi siano individuabili). Può la legge statale di attuazione dell'art. 119 Cost., rinviando a decreti delegati, obbligare unilateralmente a emendare gli statuti speciali (leggi costituzionali in questo punto modificabili con legge ordinaria rinforzata a contenuto concertato), imponendo l'ulteriore attuazione degli stessi attraverso norme di attuazione che a loro volta sono fonti non modificabili dalla legge ordinaria? E in termini materiali, dove finisce il coordinamento della finanza pubblica – di competenza statale – e dove inizia l'autonomia finanziaria delle Regioni speciali?

Questi complessi quesiti riportano alla determinazione degli obiettivi delle relazioni finanziarie. In un contesto come quello italiano, caratterizzato da una specialità forte e da un quadro costituzionale assai debole in riferimento al “federalismo fiscale”, possono prodursi paradossi gravi e potenzialmente pericolosi, come la determinazione unilaterale da parte del potere centrale del “contributo di solidarietà” chiesto (*rectius*, imposto) alle Regioni ad autonomia differenziata, al pari delle altre Regioni²⁶. L'evidente conseguenza, in termini di fonti del diritto, parrebbe essere che ulteriori contributi o riduzioni di trasferimenti, certo possibili in nome del coordinamento della finanza pubblica, non potrebbero prodursi in base a leggi ordinarie dello Stato, ma solo in base a leggi rafforzate espressione del principio fondativo della specialità: quella bilateralità che è precisamente ciò che distingue, in chiave giuridica, la specialità dall'asimmetria.

(26) In particolare, la manovra economica del 2011 (legge 111/2011 e d.l. 138/2011) prevede, almeno inizialmente, minori entrate per le autonomie speciali pari al 50% della riduzione complessiva imposta alle Regioni ordinarie, a fronte di un Pil delle Regioni speciali che è inferiore al 25% di quello delle autonomie ordinarie (dovendo inoltre far fronte a molte più funzioni). I dati tuttavia divergono parzialmente. Cfr. ad es. D. IMMORDINO, *Regione e prospettive della specialità finanziaria nel nuovo assetto del sistema di finanza pubblica*, in *Le Regioni*, n. 1, 2009, p. 1309 ss. e, per contro, G. CEREÀ, *La finanza delle autonomie speciali: le previsioni originarie, la realtà e le prospettive del federalismo*, in J. WOELK (a cura di), *Federalismo fiscale tra differenziazione e solidarietà*, Bolzano, EURAC Research, 2010, p. 69 ss.

2.3. *Dalla specialità alla mera asimmetria?*

Un'asimmetria in termini di distribuzione delle risorse è insita in ciascun sistema di federalismo fiscale, perché questo prevede regole per la distribuzione delle risorse tra (e il potere di spesa di) enti territoriali estremamente diversificati in base alla popolazione, alle caratteristiche del territorio, al dato economico, politico, culturale, ecc. E infatti nessun ordinamento prevede una distribuzione puramente aritmetica delle risorse basata sul calcolo *pro capite*, ma ovunque concorrono altri criteri necessariamente asimmetrici per la determinazione del quadro complessivo²⁷. L'asimmetria è dunque un tratto essenziale e ineludibile del federalismo fiscale e, in ultimo, di ciascun sistema composto²⁸. Nell'ordinamento italiano, poi, l'elemento asimmetrico è stato fortemente accentuato anche sotto il profilo competenziale con l'introduzione, a seguito della riforma costituzionale del 2001, del nuovo art. 116, comma 3, Cost. Questo prevede la possibilità, per le Regioni (ordinarie) che ne facciano richiesta, di aumentare le proprie competenze in alcuni settori circoscritti, altrimenti riservati alla competenza esclusiva dello Stato (istruzione, ricerca scientifica, governo del territorio, salute, beni culturali e ambientali, ordinamento sportivo, ordinamento dei giudici di pace). Per quanto la procedura prevista non sia finora stata adottata per nessuna Regione, l'importanza sistemica della disposizione consiste nel consentire la differenziazione delle competenze anche tra le Regioni ordinarie. L'estensione del principio di asimmetria nelle competenze (e nel relativo finanziamento) a tutte le Regioni non significa però affatto che le Regioni ordinarie possano diventare speciali, ma tutt'al più che alcune di esse potranno diventare "meno ordinarie" delle altre, o meglio, che potranno esercitare qualche competenza esclusiva in più²⁹.

(27) Cfr. L. ANTONINI, *Il regionalismo differenziato*, cit. V. ora anche F. PALERMO, M. NICOLINI (a cura di), *Federalismo fiscale in Europa. Esperienze straniere e spunti per il caso italiano*, Napoli, ESI, 2012.

(28) Per ulteriori considerazioni cfr. F. PALERMO, "Divided we stand". *L'asimmetria negli ordinamenti composti*, in A. TORRE (a cura di), *Processi di devolution e transizioni costituzionali negli Stati unitari (dal Regno Unito all'Europa)*, Torino, Giappichelli, 2007, p. 149 ss.

(29) La distinzione tra Regioni speciali e Regioni ordinarie potenzialmente differenziate

Strutturalmente diverso dall'asimmetria è invece il fenomeno della specialità, basata necessariamente su regole differenziali di natura costituzionale, che prevede, sotto il profilo finanziario, un trattamento "diverso" e più favorevole rispetto al resto del territorio nazionale (pur con le ineliminabili asimmetrie che lo caratterizzano al suo interno). È il caso di realtà volutamente trattate in maniera differenziata per ragioni rientranti nella tutela superiore di determinati interessi costituzionalmente protetti, quali la promozione di minoranze etno-nazionali o la condizione di particolare svantaggio geografico o economico di specifici territori.

A differenza della mera asimmetria, la specialità finanziaria non può prodursi dunque che dalla specialità istituzionale ed è quindi il frutto di opzioni costituzionali a monte che hanno portato il potere costituente a valutare meritevoli di particolare tutela, anche economica, determinate zone del territorio. Pertanto, laddove vi siano specialità costituzionalmente garantite, a maggior ragione il loro *status* non può prescindere da scelte costituzionali fondamentali rispetto all'obiettivo ultimo della disciplina delle relazioni finanziarie, basato su una valutazione degli equilibri tra i diversi interessi costituzionalmente protetti. In concreto, la questione della solidarietà da parte dei territori istituzionalmente e finanziariamente "speciali" rispetto al perseguimento di altri interessi costituzionalmente garantiti (l'uguaglianza tra i cittadini, l'equiparabilità delle condizioni di vita, i livelli essenziali delle prestazioni, ecc.) non può che porsi sul piano costituzionale e non può essere demandata alla legge ordinaria.

In altre parole, tutti gli assetti finanziari ripartiti (come del resto tutte le forme di divisione verticale del potere) sono (più o meno) asim-

si manifesta non solo in riferimento al principio e alle competenze concretamente esercitabili, ma anche riguardo alle fonti. Resta infatti diversa l'origine normativa delle diverse tipologie regionali, in quanto gli statuti speciali mantengono il rango di legge costituzionale (art. 116, comma 1), mentre quelli delle altre Regioni si baseranno su una legge regionale di tipo sostanzialmente costituzionale e infine le "leggi di differenziazione" autorizzate dal nuovo art. 116, comma 3 saranno leggi ordinarie rinforzate e negoziate. Rimane inoltre una profonda differenza tra le tipologie di Regioni in riferimento alla presenza nelle Regioni a statuto speciale delle norme di attuazione, non previste invece per le Regioni ordinarie, e di cui la legge di differenziazione sembra costituire (sia pure *una tantum* e per contenuti determinati) l'equivalente funzionale.

metrici, mentre non tutti prevedono delle specialità. E se l'asimmetria è modulabile primariamente dal legislatore ordinario, la specialità è e non può che essere oggetto di precise garanzie costituzionali. Con la conseguenza che le relazioni finanziarie speciali, a differenza della semplice asimmetria, non potrebbero essere disciplinate unilateralmente dal legislatore ordinario, tanto meno in assenza di un quadro coerente rispetto agli obiettivi costituzionali di fondo delle relazioni finanziarie, cosa che invece, come si è visto, è quanto sta avvenendo nel processo di attuazione del federalismo fiscale italiano. In questo modo viene scardinato il sistema delle fonti su cui si basa la specialità, e questa viene così ridotta a semplice asimmetria a dispetto del diverso fondamento costituzionale delle due categorie.

3. *Considerazioni conclusive*

Così, passo dopo passo, si trova realizzata la profezia citata all'inizio, con una riduzione del principio di specialità a semplice criterio di asimmetria, e finendo per sottoporre Regioni speciali e Regioni ordinarie ai medesimi vincoli finanziari aggirando l'ostacolo previsto dal diverso regime di fonti che regge l'autonomia speciale rispetto a quella ordinaria. E ciò sembra accadere non in attuazione di un obiettivo chiaro e condiviso, ma per il semplice susseguirsi di interventi che prima ignorano le autonomie speciali e poi provano a ricondurle, con strumenti inappropriati, all'interno di una cornice non tracciata per loro.

Il fatto che si pongano questi complessi (e forse inestricabili) problemi giuridici sembra dipendere infatti solo in parte dall'impianto, pure incerto e lacunoso, delineato dalla legge 42/2009. Questa si limita a far venire al pettine i nodi legati alla specialità finanziaria – sotto il profilo dei contenuti e della fonte – che tuttavia sono venuti crescendo nel corso di un lungo periodo di scarsa o nulla attenzione al sistema delle autonomie speciali e al suo rapporto con l'evoluzione del regionalismo italiano nel suo complesso³⁰.

(30) Sia consentito sul punto il rinvio a F. PALERMO, *Il nuovo regionalismo e il ruolo delle autonomie speciali*, in *Rassegna Parlamentare*, n. 4, 2000, p. 935 ss.

Pare insomma giunto il momento di una riconsiderazione complessiva del ruolo delle autonomie speciali nel sistema regionale italiano, non solo relativamente al finanziamento di queste Regioni, ma anche e soprattutto sotto il profilo istituzionale. Tale riconsiderazione non può che svolgersi nel rispetto del principio pattizio, tratto saliente della specialità, e richiede l'identificazione di obiettivi chiari e possibilmente condivisi. In assenza di questo percorso sembra destinata ad allargarsi ulteriormente la forbice tra la fonte della disciplina delle relazioni finanziarie e gli interessi costituzionalmente garantiti (con conseguente sensazione di assedio da parte delle autonomie speciali e frustrazioni crescenti da parte di quelle ordinarie), le regole sulle relazioni finanziarie tra i livelli di governo non potranno operare con effettività, la materia pare destinata a de-costituzionalizzarsi, ponendo il giudice costituzionale nella impropria situazione di creare (*ad hoc* e spesso avendo a parametro la situazione contingente³¹) la regola per il caso specifico.

Un federalismo fiscale senza qualità, ricco di principi e povero di obiettivi finisce insomma per de-costituzionalizzare e dunque per privare di garanzie anche quel che resta del federalismo istituzionale.

(31) Cfr. sent. 10/2010 sulla c.d. "social card", in cui la Corte afferma tra l'altro che, in assenza di parametri forniti dalla normativa di attuazione dell'art. 119 Cost., "l'intervento dello Stato sia ammissibile nei casi in cui [...] riveste quei caratteri di straordinarietà, eccezionalità e urgenza conseguenti alla situazione di crisi internazionale economica e finanziaria che ha investito [...] anche il nostro paese". Al di là del merito, si tratta della dimostrazione di come la mancanza di un quadro normativo chiaro attuativo di obiettivi chiari faccia venire meno la funzione di garanzia e certezza propria del diritto.

La Valle d'Aosta. Le implicazioni politiche e finanziarie del federalismo fiscale

Patrik Vesan

Abstract

Il processo di riforma sul federalismo fiscale ha comportato alcune novità significative per l'ordinamento finanziario della Valle d'Aosta definito agli inizi degli anni ottanta. I cambiamenti intervenuti non segnano nel complesso una svolta radicale, dal momento che non modificano in profondità il modello originario di riparto fiscale. L'articolo ricostruisce l'evoluzione della disciplina dei rapporti finanziari tra lo Stato e la Regione dal secondo dopoguerra mondiale ad oggi e del loro impatto sui bilanci regionali, soffermandosi sull'analisi delle trattative che hanno condotto nel 2011 alla revisione dell'ordinamento finanziario regionale. Tale revisione è il frutto di un accordo politico siglato dai vertici del governo a livello nazionale e regionale che non ha mancato di destare polemiche per le modalità con cui l'intesa è stata raggiunta. Nonostante le critiche sul metodo e il saldo negativo derivante dalle disposizioni per l'attuazione del federalismo fiscale in Valle d'Aosta, l'esito dell'accordo è stato valutato positivamente dalla maggioranza delle forze politiche regionali dal momento che potrebbe portare ad un rafforzamento dell'autonomia finanziaria regionale. L'incognita maggiore sembra invece rappresentata dai vincoli e dai tagli delle manovre di bilancio imposte a livello nazionale che mettono in parte in discussione i risultati raggiunti dall'intesa.

1. Introduzione

Le legge delega 42/2009 sul federalismo fiscale ha comportato alcune novità significative per la Valle d'Aosta portando alla revisione dell'ordinamento finanziario regionale definito agli inizi degli anni ottanta. L'autonomia finanziaria di cui la piccola Regione alpina ha sempre goduto non sembra essere stata messa in discussione, anche se è possibile osservare una significativa, seppur graduale, riduzione delle ri-

sorse disponibili. Ad ogni modo, come argomentaremo nelle prossime sezioni, a preoccupare gli amministratori regionali sono soprattutto le imposizioni derivanti dai patti di stabilità interna e dalle manovre finanziarie nazionali che aggiungono nuovi oneri a quanto stabilito dall'accordo tra la Valle d'Aosta e il governo sul federalismo fiscale. I cambiamenti in corso potrebbero comunque rappresentare per la Valle d'Aosta un'occasione di ripensamento delle modalità di gestione, preservazione e crescita delle risorse pubbliche necessarie a garantire politiche e servizi di qualità su un fragile territorio di alta montagna. L'obiettivo di questo contributo è di ricostruire ed analizzare le trasformazioni del sistema finanziario valdostano negli ultimi trent'anni. Nella seconda sezione ripercorreremo le principali tappe che hanno portato al consolidamento degli assetti finanziari regionali prima delle novità introdotte a seguito della legge 42/2009. La terza sezione restituisce il quadro delle entrate e delle spese regionali sia a partire da una prospettiva longitudinale, sia fornendo una breve descrizione della situazione più recente. La quarta sezione è invece dedicata all'analisi dell'intesa che ha portato nel 2011 alla revisione dell'ordinamento finanziario valdostano, soffermandoci sui contenuti e sulla dimensione politica delle negoziazioni intercorse tra lo Stato e la Regione. Le conclusioni propongono infine uno sguardo in prospettiva sulle principali sfide che la Valle d'Aosta dovrà affrontare nei prossimi anni alla luce del processo di riforma sul federalismo fiscale.

2. L'evoluzione dell'ordinamento finanziario valdostano

Apparve chiaro fin da subito alla classe politica locale, così come agli stessi costituenti italiani, che senza il riconoscimento di un'ampia autonomia finanziaria, l'autonomia politico-istituzionale concessa alla Valle d'Aosta sarebbe risultata priva di reale efficacia e prospettive di sviluppo. All'indomani della seconda guerra mondiale, l'ordinamento finanziario valdostano venne normato nel 1945 dai decreti legislativi luogotenenziali 545 e 546. Il primo decreto rinviava l'adozione della disciplina sul riparto fiscale a successivi provvedimenti legislativi e stabiliva per la Valle d'Aosta la possibilità di istituire nuove imposte speciali e di godere di eventuali contributi straordinari concessi dallo Stato. Il secondo decreto dettava invece le norme relative alle agevo-

lazioni di ordine economico e tributario a favore della Regione. Era inoltre prevista la concessione gratuita, per novantanove anni, delle acque pubbliche e delle miniere, nonché la collocazione della Valle d'Aosta fuori dalla linea doganale, attraverso la costituzione di una zona franca.

Lo statuto speciale, adottato con legge costituzionale 4/1948, si limitò a riprendere quanto già sancito dai decreti luogotenenziali del 1945¹, rinviando all'intervento del Ministero delle finanze, in accordo con la Giunta regionale, l'elaborazione di un piano organico sulle finanze valdostane². Tale rinvio venne accolto con una certa apprensione da parte degli amministratori locali, preoccupati che l'effettiva garanzia dell'autonomia finanziaria regionale venisse subordinata all'adozione di norme statali da addivenire³. Un'apprensione che, col senno di poi, apparve giustificata se pensiamo che la Valle d'Aosta dovette attendere diversi anni prima di giungere ad una disciplina organica sull'ordinamento finanziario regionale, mentre l'istituto della zona franca, previsto dall'art. 14 dello statuto, rimane ancora oggi lettera morta⁴.

(1) Le principali disposizioni dello statuto valdostano relative all'ordinamento finanziario sono definite nel Titolo III all'art. 12 che recita: "Oltre il gettito delle entrate proprie della Valle, sarà dallo Stato, sentito il Consiglio della Valle, attribuita alla stessa una quota dei tributi erariali. La Valle può istituire proprie imposte e sovrimposte osservando i principi dell'ordinamento tributario vigente. Per provvedere a scopi determinati, che non rientrino nelle funzioni normali della Valle, lo Stato assegna alla stessa, per legge, contributi speciali. Lo Stato, inoltre, cede a favore della Valle i nove decimi del canone annuale percepito a norma di legge per le concessioni di derivazioni a scopo idroelettrico".

(2) Si veda il testo dell'art. 50, comma 5, dello statuto speciale: "Entro due anni dall'elezione del Consiglio della Valle, con legge dello Stato, in accordo con la Giunta regionale, sarà stabilito, a modifica degli artt. 12 e 13, un ordinamento finanziario della Regione". Si veda anche il resoconto stenografico dei lavori preparatori dello statuto speciale all'Assemblea costituente, seduta di venerdì 30 gennaio 1948.

(3) Cfr. R. BARBAGALLO, *La Regione Valle d'Aosta*, VII ed., Milano, Giuffrè, 2002, p. 87 ss.

(4) Secondo quanto stabilito dall'art. 14 dello statuto speciale: "Il territorio della Valle d'Aosta è posto fuori della linea doganale e costituisce zona franca. Le modalità d'attuazione della zona franca saranno concordate con la Regione e stabilite con legge dello Stato". A parziale compensazione dell'istituto della zona franca, la legge 3 agosto 1949, n. 623 concesse alla Valle d'Aosta esenzioni fiscali su alcuni contingenti di beni alimentari (birra, zucchero, caffè), libri scolastici, attrezzi agricoli, energia elettrica prodotta da piccoli generatori e carburanti.

La prima disciplina del riparto fiscale venne adottata con la legge 1179/1955. Tale legge fissava in nove decimi la quota del gettito di alcune imposte erariali da attribuire alla Regione, dando vita al modello originario di riparto fiscale che sarà al centro delle successive riforme⁵. Anche se la legge 1179/1955 aveva un carattere transitorio⁶, tale norma disciplinò l'ordinamento finanziario valdostano fino agli inizi degli anni settanta, quando venne varata la legge 1065/1971. La delega al governo per la riforma del sistema tributario nazionale (legge 825/1971) impose comunque, solo due anni dopo, l'adozione di una norma transitoria (decreto del Presidente della Repubblica 600/1973), in attesa di un nuovo intervento del legislatore nazionale che tenesse conto del mutato quadro delle imposte erariali⁷.

Ciò avvenne solo nei primi anni ottanta che rappresentarono un decennio di svolta per l'ordinamento finanziario regionale. Dopo lunghe trattative politiche si addivenne, infatti, all'adozione della legge 690/1981 che fissava a nove decimi la quota spettante alla Valle d'Aosta del gettito di tutte le principali tasse e imposte erariali riscosse sul territorio regionale.

Le negoziazioni che condussero all'adozione della legge 690 vennero avviate nel gennaio del 1980 e terminarono nell'autunno dell'anno successivo. In questo periodo non mancarono i colpi di scena. Il Consiglio regionale nel febbraio del 1981 espresse parere favorevole allo schema di disegno di legge concernente la revisione dell'ordinamento finanziario predisposto congiuntamente dal Ministero del tesoro e da quello delle finanze, nel quale si prevedeva il riparto fiscale secondo il regime dei 9/10. A fine maggio, il Consiglio dei Ministri approvò il disegno di legge adottato dal Consiglio regionale, riducendo però da nove a sette decimi la quota del gettito erariale da devolvere alla Valle d'Aosta. Questa decisione, che dava seguito all'avvio di una

(5) Per altre imposte, la quota del riparto tra Stato e Regione era invece stabilita di anno in anno con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri.

(6) Sulla base dell'art. 16 quanto disposto avrebbe dovuto restare in vigore solo fino "alla data di attuazione del regime di zona franca".

(7) Cfr. R. BARBAGALLO, *La Regione Valle d'Aosta*, cit., p. 80.

politica di contenimento della spesa pubblica nazionale, metteva dunque in discussione quanto stabilito dalla precedente normativa (la legge 1065/1971) e concordato ad inizio anno. La vicenda si concluse comunque con esito favorevole per la Valle d'Aosta. Nel novembre del 1981 la legge 690 venne infatti adottata mantenendo il riparto fiscale al regime dei 9/10, con l'eccezione, al fine di contribuire al risanamento della finanza pubblica, dei primi due esercizi di bilancio dall'entrata in vigore della norma per i quali la quota del gettito erariale spettante alla Regione venne fissata a sette decimi⁸.

La paternità della nuova legge sull'ordinamento finanziario valdostano venne rivendicata a livello regionale da una pluralità di forze politiche. Al di là dell'operato dell'allora Presidente della Regione Mario Androne, esponente di punta del partito di maggioranza relativa, l'Union valdôtaine (Uv), un ruolo cruciale fu giocato dall'assessore alle Finanze, il democristiano Sergio Ramera, che seppe sfruttare i suoi rapporti privilegiati con i vertici del governo, in particolare con il Ministro del tesoro Andreatta e il sottosegretario Mannino. Allo stesso tempo, anche i consiglieri dell'opposizione comunista rivendicarono il ruolo svolto dal loro partito sia a livello regionale, per aver promosso l'incontro di una delegazione unitaria del Consiglio regionale con le commissioni parlamentari competenti e i gruppi parlamentari, sia a livello nazionale, per il supporto fornito da alcuni parlamentari comunisti⁹.

La legge 690 ebbe tre conseguenze principali. In primo luogo, permise, come vedremo nella prossima sezione, una crescita significativa delle risorse regionali. In secondo luogo, la concessione del nuovo riparto fiscale fu accompagnata da una riduzione dei trasferimenti statali vincolati, il cui importo era soggetto di anno in anno a nego-

(8) Cfr. il resoconto stenografico della 301^a seduta del Senato del 30 luglio 1981. La legge 690 fu adottata con un'ampia maggioranza grazie ai voti favorevoli della Democrazia cristiana e del Partito comunista italiano.

(9) Possiamo menzionare soprattutto il senatore Enzo Modica che presentò, nel luglio 1981 in Commissione affari costituzionali del Senato, un emendamento volto a ristabilire il regime di riparto fiscale dei 9/10. Cfr. M. CUAZ, P. MOMIGLIANO LEVI, E. RICCARAND, *Cronologia della Valle d'Aosta 1848-2000*, Aosta, Stylos, 2003.

ziazioni con le diverse maggioranze di governo. Il flusso di risorse derivante dal nuovo regime di compartecipazione definito dalla legge 690/1981 consentiva invece una maggiore certezza nella programmazione del bilancio e poteva inoltre essere gestito con discrezionalità dal governo regionale. Un'ulteriore conseguenza riguarda l'interesse politico per la zona franca che finì con l'attenuarsi. Rispetto al nuovo assetto finanziario, l'attuazione della zona franca avrebbe infatti assicurato, perlomeno nell'immediato, minori vantaggi finanziari alla Valle d'Aosta e più ristretti margini di manovra per la realizzazione di politiche di carattere distributivo¹⁰.

Gli anni novanta si aprirono con un'importante novità per l'ordinamento finanziario valdostano. Nel gennaio del 1993 furono abolite le tariffe doganali sugli scambi intracomunitari in attuazione delle norme sul completamento del mercato unico europeo. Le nuove normative comunitarie avrebbero comportato un drastico abbattimento degli introiti derivanti dai 9/10 dell'Iva da importazione e dalle accise su alcuni prodotti¹¹. Al fine di fronteggiare tale situazione, la Giunta regionale condusse una trattativa con il governo Amato riuscendo ad ottenere il riconoscimento, sulla scorta di quanto era avvenuto per la Provincia di Bolzano, di un trasferimento sostitutivo del mancato gettito relativo all'Iva da importazione, pari inizialmente a 435 miliardi di lire e soggetto ad una rivalutazione annuale sulla base del tasso di inflazione programmato¹².

La concessione alla Valle d'Aosta di un trasferimento annuo a compensazione del mancato introito derivante dall'Iva da importazione, oltre ad essere importante sotto il profilo contabile, incideva anche sulle prospettive di sviluppo della Valle d'Aosta. Veniva infatti meno

(10) Cfr. M. LÉVÊQUE, *Un modello di sviluppo economico "regionecentrico"*, in S.J. WOLF, *Storia d'Italia. Le Regioni dall'Unità ad oggi. La Valle d'Aosta*, Torino, Einaudi, 1995, p. 179.

(11) Secondo le stime fornite da LÉVÊQUE, *Un modello di sviluppo economico "regionecentrico"*, cit., il danno in termini di mancato gettito sarebbe stato pari nel 1993 ad una riduzione del 50% circa delle entrate derivanti dalla compartecipazione ai tributi erariali, ovvero del 35% del totale delle entrate regionali.

(12) Cfr. legge 23 dicembre 1992, n. 498, art. 8, comma 4.

l'interesse a promuovere i traffici su gomma delle merci destinate ai paesi membri dell'Unione europea che aveva portato l'amministrazione regionale, proprio nei primi anni novanta, ad avviare trattative con alcuni gruppi industriali¹³.

L'intesa appena raggiunta con il governo centrale fu però rimessa in discussione già nel 1993, quando l'esecutivo guidato da Ciampi propose, data la situazione di permanente difficoltà della finanza pubblica, di ridurre del 50% per un periodo di tre anni (dal 1994 al 1997) la somma sostitutiva dell'Iva da importazione¹⁴. Si trattava di un taglio cospicuo che rischiava tra l'altro di diventare definitivo. Al fine di scongiurare tale pericolo la Giunta presieduta da Dino Viérin (Uv) aprì una nuova trattativa con il governo. L'accordo fu trovato confermando l'intero importo del trasferimento sostitutivo concordato nel 1992, ma come contropartita furono assegnati alla Valle d'Aosta funzioni e oneri in precedenza sostenuti dallo Stato quali la regionalizzazione di strade statali, i servizi antincendio e le pensioni di invalidità¹⁵.

Le rilevanti novità introdotte dall'accordo trovarono una definizione puntuale nel decreto legislativo 320/1994. Una delle caratteristiche principali di tale provvedimento fu la previsione della cosiddetta "blindatura" dell'accordo. L'art. 1 del decreto stabiliva infatti che le norme di attuazione dello statuto, nonché quelle relative all'ordinamento finanziario regionale, potessero essere modificate solo attraverso l'attivazione della procedura concertativa prevista dall'art. 42-bis

(13) Nel 1991 la Regione aveva ad esempio sottoscritto una convenzione finalizzata alla realizzazione presso l'aeroporto di Pollein (Aosta) di un centro di stoccaggio dei veicoli Mercedes per poter trarre profitto dai proventi derivanti dall'importazione di tali vetture. L'operazione non ebbe seguito per via del mutato quadro normativo europeo. Cfr. M. LÉVÊQUE, *Un modello di sviluppo economico "regionecentrico"*, cit., p. 700.

(14) E. RICCARAND, *Storia della Valle d'Aosta contemporanea. 1981-2009*, Aosta, Stylos, 2010, p. 115.

(15) Lévêque stima che nel 1994 l'insieme degli oneri altrove assunti dallo Stato arrivino ad impegnare all'incirca il 50% del bilancio valdostano. Cfr. M. LÉVÊQUE, *Un modello di sviluppo economico "regionecentrico"*, cit., 1995, p. 899. Sul quadro complessivo delle competenze regionali si rimanda al dossier "Riconoscimento delle competenze e delle funzioni delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome" a cura della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, marzo 2010, reperibile all'indirizzo www.parlamentiregionali.it.

dello statuto speciale¹⁶. In altre parole, veniva sancito il principio della bilateralità in relazione alle modifiche relative all'ordinamento finanziario regionale, principio che, come vedremo, giocherà un ruolo anche in connessione all'accordo tra la Valle d'Aosta e lo Stato a seguito dell'adozione della legge 42/2009. Se il sistema di riparto fiscale era stato disciplinato, fino al 1994, da una semplice legge statale ordinaria, d'ora in poi avrebbe potuto essere modificato solo con una norma di attuazione dello statuto, ovvero da una norma destinata "a prevalere sugli atti legislativi ordinari fino a costituire un parametro di costituzionalità delle leggi"¹⁷.

Un'ultima novità rilevante nell'evoluzione dell'ordinamento finanziario regionale è rappresentata dall'introduzione con il decreto legislativo 446/1997 di due nuove fonti di entrata per il bilancio regionale, ovvero l'Imposta regionale sul valore aggiunto (IRAP) e l'addizionale regionale dell'Imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF), che, come vedremo, rappresenteranno, anche per la Valle d'Aosta, importanti tributi propri a disposizione dell'amministrazione regionale, seppur nei limiti delle basi imponibili e dei margini di manovrabilità delle aliquote definiti con legge dello Stato.

Ricapitolando, la disciplina dell'ordinamento finanziario valdostano è stata caratterizzata da un processo di cambiamento di natura incrementale (per una sintesi, si veda la tabella 1). La Valle d'Aosta ottiene il riconoscimento di una forte autonomia finanziaria già nel 1955; autonomia che viene estesa negli anni settanta, confermata con la legge 690/1981 e consolidata nel 1994. Gli aggiustamenti realizzati nei primi anni novanta rispondono all'intento di mantenere lo *status quo*

(16) L'art. 42-bis, adottato con legge costituzionale 23 settembre 1993, n. 2 stabilisce uno specifico *iter* procedurale per l'approvazione dei decreti legislativi di attuazione dello statuto. Tali decreti devono essere elaborati da una commissione paritetica composta da tre rappresentanti dello Stato e tre rappresentanti nominati dal Consiglio regionale. Gli schemi di decreti approvati dalla commissione paritetica sono poi sottoposti al Consiglio regionale per un parere consultivo, prima di essere adottati dal Consiglio dei Ministri.

(17) Cfr. D. IMMORDINO, *La fiscalità di sviluppo nell'evoluzione dell'autonomia tributaria delle Regioni secondo la giurisprudenza comunitaria*, in *Federalismo fiscale*, n. 2, 2009, p. 18.

Tab. 1. *Le principali fasi dell'ordinamento finanziario regionale fino alla seconda metà degli anni novanta*

Anno	Provvedimento	Principali contenuti
1945	Decreti legislativi luogotenenziali 7 settembre 1945, nn. 545 e 546	- rinvio della disciplina del riparto fiscale tra Stato e Regione a successivi provvedimenti legislativi. - agevolazioni di ordine economico e tributario a favore della Valle d'Aosta.
1948	Statuto speciale (artt. 12, 13, 14 e 50)	- norme sul riparto fiscale e sugli accertamenti delle imposte dirette erariali. - adozione dell'ordinamento finanziario regionale con legge ordinaria dello Stato. - costituzione di una zona franca.
1955	Decreto legislativo 29 novembre 1955, n. 1179	- assegnazione dei 9/10 del gettito su alcune imposte (es.: sui terreni e fabbricati, sulle successioni e donazioni, sul registro e bollo, imposte ipotecarie, tasse sulle concessioni governative e di pubblico insegnamento), nonché sui canoni di concessione di derivazioni di acque a scopo idroelettrico. - assegnazione di una quota variabile del gettito di altre imposte, definita annualmente con decreto del Consiglio dei Ministri.
1971	Legge 6 dicembre 1971, n. 1065	- assegnazione dei 9/10 del gettito sulle principali tasse e imposte erariali. Nel 1973, a seguito della riforma tributaria venne istituito un regime transitorio che durerà fino agli inizi degli anni ottanta.
1981	Legge 26 novembre 1981, n. 690	- assegnazione dei 9/10 (7/10 per gli esercizi finanziari 1981-1982) del gettito di tutte le principali imposte erariali, compreso il gettito derivante dall'IVA da importazione.
1992	Legge finanziaria per il 1993, 23 dicembre 1992, n. 498 (art. 8, comma 4)	- assegnazione statale di una quota sostitutiva del mancato introito derivante dai 9/10 del gettito dell'IVA da importazione negli scambi intracomunitari.
1993	Proposta di legge finanziaria per il 1994	- proposta di riduzione del 50% del trasferimento statale come compensazione dei mancati introiti dell'IVA da importazione (non accolta).
1994	Decreto legislativo 22 aprile 1994, n. 320	- acquisizione da parte della Valle d'Aosta di nuovi oneri e competenze. - "blindatura" della revisione dell'ordinamento finanziario regionale (ex art. 42-bis dello statuto speciale).
1997	Decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446	- introduzione dell'IRAP (aliquota del 4,20% con possibilità da parte della Regione di una variazione massima pari a 1 punto percentuale). - introduzione dell'aliquota regionale dell'IRPEF (l'addizionale regionale che può variare dallo 0,90% all'1,4%).

dinnanzi ai profondi cambiamenti del contesto politico-economico sia a livello nazionale, sia europeo. In particolare, la questione del contributo della Valle d'Aosta al risanamento delle finanze pubbliche viene, come abbiamo detto, sollevata sia nel corso delle trattative sulla legge 690/1981, sia dal governo Ciampi, senza però incidere negativamente sui bilanci della Regione. I rapporti finanziari tra lo Stato e la Valle d'Aosta non vengono dunque toccati nella loro struttura fondamentale né dall'approfondirsi del processo di integrazione europea, né dalla crisi della Prima Repubblica e dalla pesante crisi finanziaria che investono l'Italia nei primi anni novanta. Come approfondiremo nelle prossime sezioni, il tema del risanamento dei conti pubblici tornerà alla ribalta, questa volta in maniera più incisiva, a partire dagli anni duemila, con l'adozione dei patti di stabilità interna e in riferimento alle negoziazioni sul federalismo fiscale.

3. Un trentennio di bilanci regionali

Le riforme del sistema finanziario valdostano appena illustrate hanno influenzato in maniera significativa la configurazione dei bilanci regionali. In questa sezione ci soffermeremo sui principali elementi che caratterizzano l'evoluzione e l'attuale assetto delle entrate regionali, nonché l'andamento delle spese per le principali politiche realizzate in Valle d'Aosta.

3.1. Le disponibilità finanziarie

Agli inizi degli anni settanta le entrate del bilancio valdostano erano costituite essenzialmente da tre voci. Poco più della metà del budget era rappresentato dalla compartecipazione alle imposte erariali riscosse nel territorio regionale. La parte restante era invece costituita dai trasferimenti dello Stato e dai proventi derivanti dalla tassa di concessione del Casinò della Valle d'Aosta, che rappresentava di gran lunga il più importante fra i tributi propri riscossi sul territorio valdostano. A partire dagli anni ottanta possiamo notare un cambio di rotta dovuto all'adozione della legge 690/1981. Le disponibilità finanziarie del bilancio segnano infatti, dal 1981 al 1991, un aumento annuo del 15% circa, contro un incremento del tasso medio reale del PIL regionale

dell'1,8% (a fronte di una media nazionale del 2,4%)¹⁸. Si registra soprattutto un balzo in avanti delle entrate di natura fiscale (tributi propri e compartecipazioni) che passano dal 28% delle entrate complessive nel 1981 al 61% nel 1982¹⁹.

La situazione finanziaria regionale alla fine di questo decennio è caratterizzata da due aspetti. In primo luogo, una parte cospicua di entrate regionali deriva da fonti esogene, non connesse alla reale crescita dell'economia a livello locale, come la tassa sui proventi del Casinò di Saint Vincent e il gettito sull'IVA da importazione²⁰. In secondo luogo, il boom delle entrate che segue l'adozione della legge 690/1981 mette inizialmente in crisi la stessa gestione delle risorse disponibili, producendo cospicui avanzi di amministrazione (fino al 18% delle entrate complessive nel 1985), che, come diremo, saranno riassorbiti negli esercizi successivi attraverso l'aumento della spesa per gli apparati amministrativi e la finanza locale.

A partire dagli anni novanta, possiamo osservare alcuni importanti cambiamenti. La tabella 2 presenta un raffronto fra le principali voci di entrata del bilancio in riferimento a cinque esercizi finanziari che aiutano a comprendere l'evoluzione del quadro regionale²¹. Il 1992 è l'anno in cui il regime di riparto fiscale definito dalla legge 690/1981 è oramai consolidato, mentre non sono ancora entrate in vigore le disposizioni sul mercato unico europeo. Nel 1995, a seguito delle modifiche introdotte dal decreto 320/1994, viene a definirsi un nuovo ordinamento finanziario, caratterizzato in particolare dal trasferimento sostitutivo dell'IVA da importazione. Nel 2005 il patto di stabilità interno, introdotto nel 1999, esplica i suoi effetti sulla programmazione dei

(18) M. LÉVÊQUE, *L'autonomia al bivio. La Valle d'Aosta fra ricchezza finanziaria e fragilità economica*, Torino, Fondazione Adriano Olivetti, 1992, p. 73.

(19) *Ibidem*.

(20) *Ibidem*.

(21) Questa impostazione segue in parte il lavoro svolto da R. TONELLI, *Il percorso di riforma verso un modello di federalismo fiscale. Le possibili implicazioni dell'attuazione della legge delega 42/2009 sull'ordinamento finanziario della Regione Valle d'Aosta*, Università della Valle d'Aosta, 2010, tesi di laurea redatta sotto la supervisione di Massimo Lévêque.

Tab. 2. *Le entrate regionali. Valori percentuali sul totale delle entrate al netto delle contabilità speciali e dell'avanzo di amministrazione. Dati di competenza, accertamenti finali*

	1992	1995	2005	2008	2010
Avanzo di amministrazione*	3,3	4,8	14,6	21,4	15,3
Titolo 1 Tributi propri e compartecipazioni	81,7	80,6	92,4	92,7	92,4
1.1. Tributi propri	10,6	10,6	14,0	11,3	7,6
- <i>Casa da gioco</i>	10,4	10,1	4,9	2,7	0,7
- <i>IRAP</i>	n.d.	n.d.	6,5	6,4	5,0
1.2. Compartecipazione a tributi erariali	71,1	70,0	78,3	81,4	84,8
- <i>IRPEF</i>	16,4	18,5	21,0	17,9	23,6
- <i>IVA</i>	41,5	10,8	14,4	14,3	15,8
Assegnazione statale per il mancato introito derivante dall'IVA da importazione intracomunitaria (dal 1993)	n.d.	29,0	21,6	20,0	20,5
Titolo 2. Contributi e trasferimenti statali	13,5	16,0	3,6	3,1	3,8**
Titolo 3. Rendite patrimoniali e utili da partecipazione	4,6	3,2	3,9	3,3	3,6
Titolo 4. Alienazioni, trasferimenti e rimborsi di capitale	0,2	0,2	0,1	0,8	0,2
Titolo 5. Mutui, prestiti e altre obbligazioni	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Totale (valori assoluti in milioni di euro)	768	821	1714	1324	1510

* Valori percentuali sul totale delle entrate al netto delle contabilità speciali.

** Comprende anche i trasferimenti europei.

Fonte: Nostre elaborazioni su dati tratti dai resoconti finanziari dell'Assessorato alle finanze della Regione autonoma Valle d'Aosta. Per il 1992 e il 1995, cfr. R. TONELLI, *Il percorso di riforma verso un modello di federalismo fiscale*, cit., in appendice.

bilanci regionali. Infine, gli ultimi due bilanci presi in considerazione sono quelli relativi al 2008, quando le ricadute della crisi economico-finanziaria non si sono ancora pienamente manifestate, e del 2010, ovvero l'ultimo esercizio finanziario prima dell'accordo che darà seguito in Valle d'Aosta alla legge 42/2009 sul federalismo fiscale, oggetto di approfondimento nella prossima sezione.

La tabella 2 mostra una crescita significativa delle entrate di natura tributaria, che rappresentano nel 2010 circa il 92% delle entrate regionali. Tale incremento è imputabile alle entrate relative ai tributi devoluti dallo Stato (le compartecipazioni). Queste ultime raggiun-
go-

no nel 2010 quasi l'85% del totale delle entrate, nonostante il venir meno degli introiti dell'Iva da importazione che, come abbiamo detto, sono stati largamente compensati dall'assegnazione sostitutiva versata a partire dal 1993 (20% circa del budget negli ultimi anni). Le entrate connesse ai tributi propri si mantengono invece su livelli decisamente inferiori (intorno al 10% negli anni novanta), subendo una diminuzione a partire dal 2005. Analizzeremo successivamente ed in maniera più approfondita le ragioni di tale riduzione.

Una terza voce di entrata è quella relativa ai contributi e ai trasferimenti statali a destinazione d'uso vincolata che registrano dalla metà degli anni novanta ad oggi una netta riduzione, assestandosi nel 2010 a valori inferiori al 4% del budget complessivo.

Possiamo infine notare una significativa crescita dell'avanzo di amministrazione che passa dal 14,6% del totale delle entrate nel 2005 (226,3 milioni di euro) al 21,4% nel 2008 (411 milioni di euro), per scendere nuovamente al 15,3% nel 2010 (272,5 milioni di euro). Negli anni ottanta, come abbiamo detto, l'aumento dell'avanzo fu dovuto all'ampia disponibilità di risorse a seguito dell'entrata in vigore della legge 690/1981. A partire dagli anni duemila, tale aumento è invece imputabile all'effetto della crescita delle entrate primarie a fronte di una minore crescita delle spese determinata dai vincoli imposti dai patti di stabilità interni all'impegno delle risorse disponibili.

La tabella 3 presenta l'andamento delle principali entrate tributarie nel periodo 2005-2010 e ci consente di spiegare la riduzione del gettito dei tributi propri precedentemente menzionata. Quest'ultima è imputabile a diversi fattori, fra i quali: *a*) la riduzione a partire dal 2009 dell'aliquota ordinaria dell'IRAP di 0,92 punti percentuali, ovvero del limite massimo consentito dalla legge statale²²; *b*) la drastica contrazione dei proventi derivanti dalle attività della casa da gioco di Saint Vincent che costituivano agli inizi degli anni novanta circa il 10% del bilancio regionale²³, ed infine *c*) la riduzione dei contributi al Servi-

(22) Tale agevolazione fiscale è stata introdotta nel 2009 (poi confermata negli anni successivi) come intervento in funzione anti-crisi, comportando nel 2009 una riduzione delle entrate pari a circa 17 milioni di euro.

(23) Tale riduzione è imputabile alla progressiva contrazione del volume di affari del

Tab. 3. *Andamenti delle principali entrate tributarie percepite in Valle d'Aosta. Valori assoluti in milioni di euro e valori in percentuale sul totale delle entrate al netto delle contabilità speciali e dell'avanzo di amministrazione. Dati di competenza, accantonamenti finali*

	2005		2006		2007		2008		2009		2010	
	Val. ass.	%	Val. ass.	%	Val. ass.	%	Val. ass.	%	Val. ass.	%	Val. ass.	%
IRAP	86,11	6,5	98,03	6,3	100,28	6,7	95,90	6,4	85,12	5,8	74,92	5,0
Addizionale												
IRPEF	14,21	1,1	14,67	0,9	15,62	1,0	16,15	1,1	16,52	1,1	16,86	1,1
Tassa concessione Casa da Gioco	63,24	4,9	60,83	3,9	61,58	4,1	40,90	2,7	9,68	0,7	9,84	0,7
CSSN su premi Rc Auto	4,84	0,4	5,51	0,4	3,80	0,3	1,36	0,1	0,16	0,0	0,08	0,0
IRPEF	278,32	21,0	298,88	19,1	311,27	20,6	269,79	17,9	327,93	22,5	335,86	23,6
IRPEG/IRFS	62,78	4,7	68,52	4,4	100,76	6,7	117,44	7,8	71,08	4,9	92,32	6,1
IVA	190,50	14,4	193,20	12,3	216,80	14,4	215,15	14,3	227,52	15,6	237,93	15,8
Imposte fabbricazione della birra	102,62	7,8	124,80	8,0	128,15	8,5	118,34	7,8	113,31	7,8	113,85	7,6
Imposta energia	2,66	0,2	2,27	0,1	38,05	2,5	34,76	2,3	33,31	2,3	21,80	1,4

Fonte: Nostra elaborazione su dati dei consuntivi regionali.

zio sanitario nazionale su premi di assicurazioni Rc Auto per via del mancato coordinamento delle nuove disposizioni derivanti dal Testo unico delle assicurazioni con l'assegnazione di tale gettito all'amministrazione regionale.

Sul fronte delle partecipazioni, le entrate più consistenti derivano dal generoso riparto fiscale che opera a partire dagli anni ottanta anche sull'IRPEF e sull'IVA e che consente di trattenere, nel loro insieme, una somma pari a circa il 40% del budget regionale. Tra le peculiarità delle entrate tributarie valdostane possiamo segnalare il peso rilevante assunto dall'imposta di fabbricazione della birra. Dal 2000 al 2001 le entrate relative a tale imposta registrano un forte incremento, passando dai circa 9 milioni di euro (0,87% delle entrate totali) ai 56 milioni (3,26% delle entrate totali)²⁴. Tale somma è cresciuta ulteriormente negli anni fino a raggiungere, nel 2010 (cfr. tab. 3), quasi 114 milioni di euro (7,6% delle entrate totali). Una cifra significativa che da sola supera gli introiti derivanti dall'IRPEF o dall'IRAP. La spiegazione di tale crescita è dovuta alla presenza a Pollein, nelle vicinanze di Aosta, di uno stabilimento di una famosa marca di birre, la Heineken. A partire dal 2001 infatti il versamento dell'imposta, in precedenza legato all'effettivo luogo di fabbricazione, viene ricondotto alla sede legale dell'azienda, che nel caso della Heineken Italia è stabilita in Valle d'Aosta. Le casse regionali beneficiano dunque dei 9/10 degli introiti fiscali connessi all'accisa versata dalla Heineken in Italia, una somma che nel corso degli ultimi anni è cresciuta rapidamente anche per via dell'aumento dell'aliquota stabilita a livello statale²⁵. Infine, la tabella 3 mostra anche la crescita significativa delle imposte sull'energia elettrica che passano dai 2,3 milioni di euro circa del 2006 ai 38 milioni di euro circa del 2007, per poi assestarsi nel 2010 a quasi 21,8 milioni di euro. In questo caso l'aumento è dovuto alla devoluzione dei 9/10 del gettito dell'addizionale provinciale alle casse regionali entrata a regime nel 2007.

Casinò di Saint Vincent e delle modifiche al disciplinare che regola i rapporti tra la Casa da gioco e l'amministrazione regionale.

(24) Cfr. E. RICCARAND, *Storia della Valle d'Aosta contemporanea*, cit., p. 120.

(25) *Ibidem*.

In sintesi, dagli anni ottanta ad oggi assistiamo ad una progressiva contrazione dei trasferimenti statali e alla contemporanea crescita delle entrate derivanti dalle compartecipazioni ai tributi erariali. Il finanziamento della Regione resta, nonostante questi significativi cambiamenti, basato su un sistema di finanza derivata, dal momento che il ruolo dei tributi propri rimane limitato. Gli spazi di manovra in questo ambito appaiono del resto limitati e di scarso interesse, per via dei generosi introiti connessi alle compartecipazioni, delle ridotte basi imponibili e del livello di tassazione statale già particolarmente elevato.

3.2. La spesa regionale

Gli anni ottanta rappresentano un decennio di svolta anche sul fronte delle uscite che passano, al netto delle contabilità speciali, da quasi il 24% del Prodotto interno lordo (PIL) regionale nel 1982, al 34% circa nel 1992. È plausibile che le ingenti risorse finanziarie rese disponibili, come abbiamo visto, a seguito della legge 690 siano state assorbite principalmente da due voci di spesa: la finanza locale e il funzionamento istituzionale (cfr. fig. 1).

Le spese per la finanza locale realizzano infatti tra il 1982 e il 1992 un salto dal 2,6% al 6,6% del PIL regionale. Tali spese comprendono la copertura di tutti i trasferimenti statali spettanti agli enti locali. Questi ultimi sono infatti stati posti, a partire dal 1994, direttamente a carico dell'amministrazione regionale (legge 537/1993), la quale assegna agli enti locali il 95% del gettito IRPEF ad essa spettante, "rilevato nel penultimo esercizio finanziario della Regione antecedente a quello della ripartizione dei fondi" (legge 48/1995, art. 6, comma 1).

Le spese di funzionamento istituzionale concernono invece gli oneri per il personale regionale, compreso il personale scolastico, e in minima parte per gli organi istituzionali e l'acquisto di beni e servizi. Negli anni ottanta l'aumento delle spese relative all'apparato pubblico può essere spiegato dalle ampie risorse finanziarie disponibili che consentono l'ammodernamento della macchina amministrativa, nonché l'assorbimento degli esuberanti provenienti dal settore industriale nelle file dei dipendenti regionali. Nel decennio che va dal 1995 al 2005 assistiamo ad un'ulteriore crescita delle spese di funzionamento che

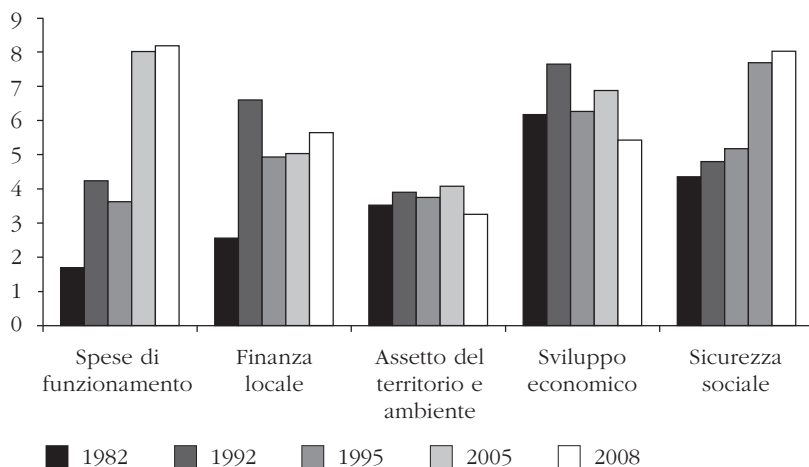


Fig. 1. *Andamento delle principali voci di spesa di competenza (impegni finali) del bilancio regionale in percentuale al Pil regionale*

Fonte: Nostre elaborazioni su dati consuntivi regionali. Per gli anni 1982, 1992 e 1995, cfr. R. TONELLI, *Il percorso di riforma verso un modello di federalismo fiscale*, cit.

è determinata, almeno in parte, dai nuovi oneri assunti dall'amministrazione regionale a seguito delle riforme Bassanini e del processo di revisione costituzionale del 2001. Ad ogni modo, a gravare su queste spese sono, come abbiamo detto, soprattutto i costi relativi al personale regionale che conta, nel 2010, 2490 dipendenti a tempo indeterminato, pari a circa il 4,4% del totale degli occupati, una percentuale particolarmente elevata anche rispetto alla Provincia di Trento (1,7%) e di Bolzano (1,3%)²⁶.

Un'altra voce che ha conosciuto un forte incremento è quella relativa alla sicurezza sociale, che comprende i costi della sanità e, in misura minore, dell'assistenza sociale. Tale spesa registra, a partire dalla

(26) Nostra elaborazione su dati della RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO, *Conto annuale 2010* e della rilevazione annuale delle forze lavoro dell'ISTAT. Si tenga presente che il dato sull'occupazione considera i lavoratori pubblici e privati, a tempo indeterminato e a termine.

metà degli anni novanta, un forte incremento, passando dal 5,2% del 1995 a circa l'8% del Pil regionale nel 2008. Questo aumento può essere spiegato dal fatto che, a partire dal 1995, la Valle d'Aosta, così come le Province autonome di Trento e Bolzano, si assumono tutti gli oneri relativi al finanziamento del Servizio sanitario nazionale, "senza alcun apporto a carico del bilancio dello Stato" (legge 724/1994, art. 34, comma 3), ovvero rinunciando *in toto* ai trasferimenti del Fondo sanitario nazionale.

Oltre alla prospettiva diacronica fin qui seguita, è interessante analizzare anche la ripartizione delle spese realizzate dall'amministrazione regionale in percentuale al totale delle uscite che nel 2010 ammontano a 1688 milioni di euro²⁷. La figura 2 mostra che gli oneri relativi al personale, alla finanza locale e alla sanità arrivano a coprire nel loro insieme il 50% circa del totale delle spese. La spesa per la sanità rappresenta la voce più consistente, assorbendo il 18% del totale delle uscite; un valore che appare comunque inferiore a quello registrato nelle altre Regioni italiane²⁸. Un'altra voce di spesa particolarmente elevata è, come abbiamo detto, quella per il personale (16% del totale delle uscite), che eguaglia l'ammontare degli oneri per gli enti locali e supera le spese rivolte allo sviluppo economico. In questo caso va tenuto conto che tali spese comprendono gli oneri relativi al personale scolastico (nelle altre Regioni di norma a carico dello Stato), che ammontano nel 2010 a circa il 41,5% del totale delle spese per i dipendenti regionali, nonché i costi connessi ai vigili del fuoco, al corpo

(27) A partire dall'esercizio finanziario 2010, nei rendiconti del bilancio regionale è presente un nuovo raggruppamento delle spese in sedici "funzioni obiettivo" (alcune delle quali sono riprodotte nel grafico 2) che sostituiscono i macro-settori riportati nella figura 1.

(28) Secondo i dati elaborati dall'ISSIRFA per il 2010, la spesa sanitaria delle Regioni italiane si attesta in media al 53,2% del totale delle uscite e di poco più del 60% se si considerano le Regioni a statuto speciale (Rss). Cfr. www.issirfa.cnr.it. Se guardiamo invece al dato della spesa sanitaria pubblica *pro capite* di parte corrente, la situazione s'inverte con la Valle d'Aosta che segna, secondo i dati elaborati dal CERM e riferiti alla media del periodo 1996-2006, il primato regionale con ben 1.451 euro per abitante contro una media italiana di 1.243 euro. Per ulteriori dettagli si rinvia a F. PAMOLLI, G. PAPA, N.C. SALERNO, *La spesa sanitaria pubblica in Italia. Dentro la "scatola nera" delle differenze regionali*, CERM, quaderno 2-2009.

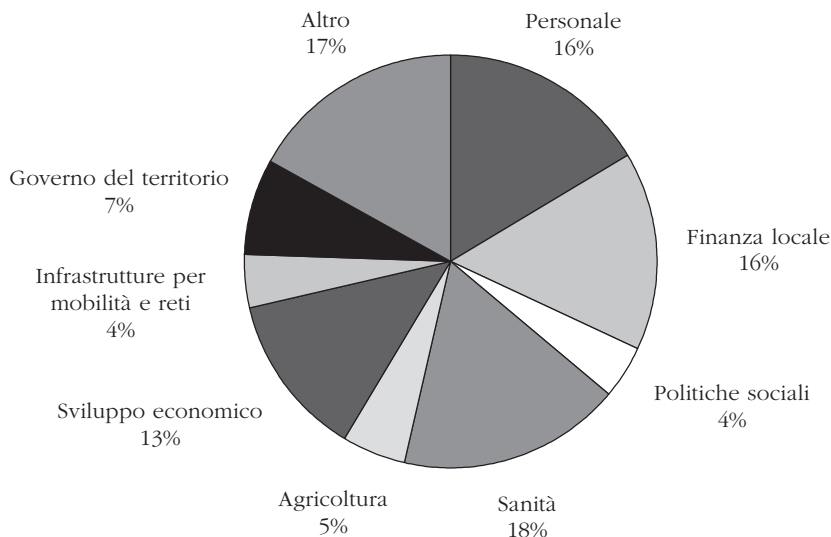


Fig. 2. Valori in percentuale sul totale delle spese di competenza (totale impegnato), al netto delle spese per contabilità speciali e partite di giro. Anno 2010

Fonte: Nostre elaborazioni su dati del bilancio consuntivo regionale.

forestale regionale e ai lavoratori stagionali che operano nell'ambito della gestione delle risorse naturali e del patrimonio culturale²⁹.

Del totale delle spese effettivamente impegnate dall'amministrazione regionale nel 2010 il 67% circa sono costituite da spese correnti (contro il 73% circa delle Rss, escluse le Isole), mentre il 33% circa da spese per investimento (contro il 27% circa delle Rss, escluse le Isole)³⁰. Per quanto riguarda le spese *pro capite*, la Valle d'Aosta registra invece valori particolarmente elevati. Le spese per abitante sostenute nel triennio 2007-2009 ammontano infatti a ben 11.163 euro, contro una media di 4.771 euro delle Rss e di 3.241 euro per abitante delle

(29) Sono escluse dal computo delle spese del personale gli oneri relativi ai dipendenti degli enti locali e del comparto sanitario conteggiati nelle voci relative alla finanza locale e alla sanità.

(30) Nostra elaborazione su dati COPAFF, *I bilanci delle Regioni in sintesi*, 2010.

Regioni a statuto ordinario (Rso)³¹. Tale dato andrebbe considerato alla luce dell'incidenza di almeno tre fattori che influenzano l'elevato livello di spesa *pro capite*: l'effetto fisico, l'effetto antropico e l'effetto di sostituzione³².

I primi due fattori, l'effetto fisico e l'effetto antropico, riguardano le dimensioni demografiche della Valle d'Aosta, nonché le caratteristiche del suo territorio e dell'insediamento umano. Il ridotto numero di residenti (circa 128.000 persone nel 2010), la densità media di 39 abitanti per km² su un territorio montano di limitate dimensioni e con un'altitudine media di 2.100 metri, rendono difficilmente realizzabili economie di scala nell'erogazione di servizi e politiche pubbliche³³. Sul livello di spesa *pro capite* pesa infatti l'incapacità di comprimere determinati costi minimi di attivazione dell'intervento regionale, aspetto che differenzia la situazione valdostana da quella di tutte le altre Regioni italiane e perfino delle due Province autonome³⁴. A questo si aggiungano i maggiori costi dovuti all'infrastrutturazione di un territorio di alta montagna, dove la garanzia dell'accessibilità ai servizi appare importante a fronte del rischio di spopolamento e abbandono di intere aree. Occorre inoltre ricordare che sul territorio valdostano gravano in alcuni mesi dell'anno significativi flussi turistici che comportano un aumento esponenziale della domanda di servizi a cui i piccoli Comuni e la Regione devono far fronte.

La più elevata spesa registrata in Valle d'Aosta risente infine anche

(31) Cfr. BANCA D'ITALIA, *Le economie regionali. L'economia della Valle d'Aosta*, 2011, p. 31.

(32) Per una rassegna dei fattori che incidono sui differenziali di costi delle attività pubbliche e private in aree di alta montagna, cfr. G. GORLA, *Le determinanti economiche degli svantaggi relativi della montagna*, in G. CANNATA, G. FOLLONI, G. GORLA, *Lavorare e vivere in montagna. Svantaggi strutturali e costi aggiuntivi*, Istituto nazionale della montagna. Sul fattore di sostituzione, cfr. G. CEREÀ, *Regionalismi del passato e federalismo futuro: cosa insegna l'esperienza delle autonomie speciali*, in *Le Regioni*, n. 3-4, 2009, pp. 453-487.

(33) Con una stima approssimativa Cereà indica come plausibile una maggiore spesa per la Valle d'Aosta che può raggiungere anche il 30% circa in più rispetto alla media nazionale, dovuta al solo effetto dimensione, ovvero al ridotto numero di abitanti. G. CEREÀ, *Regionalismi del passato e federalismo futuro*, cit., p. 479.

(34) Cfr. BANCA D'ITALIA, *Le economie regionali*, cit., p. 27.

di un effetto di sostituzione, dal momento che l'amministrazione regionale deve assumersi oneri che, come abbiamo visto, altrove sono a carico dallo Stato e della previdenza pubblica³⁵. Considerando ad esempio i dati elaborati da Cerea³⁶, riferiti al 2007, la spesa corrente dell'amministrazione statale in Valle d'Aosta si attese intorno al 7,1%, contro una media nazionale del 18,4%, e una spesa degli enti previdenziali del 37% contro una media nazionale del 51,4%.

In conclusione, le principali voci di spesa riguardano la sanità, la finanza locale e il personale. A differenza della maggior parte delle Regioni italiane queste voci di spesa sono poste in Valle d'Aosta quasi completamente a carico dell'amministrazione regionale. Il generoso sistema di compartecipazione fiscale concesso negli anni ottanta ha permesso di far fronte a questi oneri, determinando anche una crescita del ruolo della Regione e della sua stessa influenza sul sistema economico valdostano³⁷.

Un'ulteriore peculiarità della Valle d'Aosta è rappresentata dall'elevato livello delle spese *pro capite*. Questo dato riflette ovviamente l'ampia disponibilità di risorse finanziarie a fronte di una popolazione di limitate dimensioni. Ciononostante una lettura più attenta suggerisce anche di considerare, come abbiamo visto, l'influenza di una serie di fattori che accrescono, al di là delle scelte dell'amministrazione regionale, i costi di gestione degli apparati pubblici e dell'erogazione dei servizi.

Nella prossima sezione vedremo se e fino a che punto le recenti riforme connesse al federalismo fiscale hanno inciso sul quadro finanziario della Valle d'Aosta e sulle sue capacità di spesa.

(35) Questo vale sia in riferimento alle Rso, sia alle altre Rss, in particolare quelle del Sud. La Valle d'Aosta, oltre alla già citata copertura dell'intera spesa sanitaria, del personale scolastico, e dei servizi forestali e antincendio e il finanziamento degli enti locali, si assume anche gli oneri relativi ai trasporti pubblici locali, alle funzioni prefettizie e camerale, ai servizi di protezione civile, ai beni culturali, alle pensioni di invalidità e alla manutenzione delle strade, comprese le strade ex statali. Cfr. BANCA D'ITALIA, *Le economie regionali*, cit., p. 32.

(36) G. CERIA, *Regionalismi del passato e federalismo futuro*, cit., p. 477.

(37) Per un'analisi critica dello sviluppo economico "regionecentrico" si vedano i saggi di Lévêque citati nelle precedenti note.

4. *Dinamica politica e impatto del federalismo fiscale*

A partire dal 2011 si chiude un ciclo durato trent'anni e si inaugura una nuova fase negli assetti di bilancio della Valle d'Aosta. Il processo di adeguamento dell'ordinamento finanziario regionale imposto dalla legge 42/2009 ha infatti comportato significativi cambiamenti. Tale legge, pur applicandosi solo parzialmente alle Regioni a statuto speciale³⁸, stabilisce che la partecipazione di tali Regioni agli obiettivi di perequazione e solidarietà, nonché di riduzione del debito pubblico nazionale, debba realizzarsi secondo i criteri e le modalità previsti dai rispettivi statuti. Nel caso della Valle d'Aosta queste modalità sono regolamentate dall'art. 42-*bis* dello statuto, che, come abbiamo visto, disciplina, attraverso l'intervento della commissione paritetica, una fase di negoziazione tra il governo statale e il Consiglio regionale, individuando nell'applicazione del metodo concertativo una garanzia per l'autonomia speciale.

Di fatto, la menzionata commissione paritetica si è limitata a recepire l'accordo siglato dal Presidente della Regione Augusto Rollandin con il Ministro per la semplificazione normativa Roberto Calderoli, in occasione di un incontro tenutosi l'11 novembre 2011 a Palazzo Grazioli. Sono dunque nuovamente i vertici degli organi esecutivi regionali e nazionali ad assumere, come era avvenuto in passato, un ruolo centrale, mentre il Consiglio regionale e il Parlamento non hanno fatto altro che adottare un testo già concordato³⁹. Il contenuto dell'intesa tra la Valle d'Aosta e il governo è stato infatti trasposto, senza rilevanti variazioni, nella legge 220/2010 (legge di stabilità 2011)⁴⁰, mentre la norma di attuazione dello statuto speciale, recante la revisione dell'ordinamento finanziario regionale definito nel 1981, è stata adottata con il decreto legislativo 12/2011.

(38) Oltre all'art. 27, si vedano le disposizioni introdotte dagli artt. 15 e 22.

(39) Sul punto cfr. anche G. PERNICIARO, *Le fonti dell'autonomia finanziaria delle Regioni speciali "prima" dei decreti di attuazione: gli accordi bilaterali*, intervento al convegno annuale del Gruppo di Pisa "Gli atti normativi del governo tra Corte costituzionale e giudici", Milano, Università Bicocca, 2011.

(40) Cfr. l'art. 1, commi 160-164.

Esaminando nel merito l'accordo "Rollandin-Calderoli" emergono tre novità significative.

La prima novità concerne l'eliminazione della somma sostitutiva dell'Iva da importazione che lo Stato, come abbiamo visto, versava nelle casse della Regione fin dal 1993. Il provvedimento appare analogo a quello definito dall'Accordo di Milano per le Province autonome di Trento e Bolzano, ma con una differenza. L'eliminazione avverrà per la Valle d'Aosta in maniera progressiva, partendo nel 2011 con un risparmio per lo Stato di 239 milioni di euro, fino alla soppressione del trasferimento nel 2017 (cfr. tab. 5). Una soppressione immediata avrebbe comportato un duro colpo per le finanze valdostane (la somma sostitutiva dell'Iva da importazione ammonta nel 2010 a circa il 20% del budget annuale, cfr. tab. 4), mentre la dilazione nell'arco di sette anni ha permesso di evitare un impatto traumatico. Tale soluzione è stata resa possibile anche grazie ad un credito che la Regione Valle d'Aosta aveva accumulato nei confronti dello Stato a seguito della verifica dei rapporti pregressi relativi all'attuazione della legge 690/1981. La richiesta di questa verifica era stata avanzata dalla Ragioneria generale dello Stato al fine di recuperare, ai sensi dell'art. 8 della legge 690/1981, alcuni gettiti dell'erario non ancora percepiti. Questa operazione aveva però condotto ad un risultato paradossale. Lo Stato era riuscito a quantificare solo una parte delle somme dovute per via dell'assenza di meccanismi tecnici che consentivano la corretta imputazione di queste ultime. Al contrario, la Regione, era riuscita a riscattare alcune importanti poste, in base all'applicazione di un altro articolo della legge 690/1981⁴¹. All'atto della verifica dei rapporti pregressi derivanti dalla norma menzionata, alla Valle d'Aosta sarebbe dunque spettato un "tesoretto" stimabile in circa 300-400 milioni di euro. La richiesta di versamento di tale somma non poteva comunque essere accolta dallo Stato che, come abbiamo detto, aveva agito al

(41) Si tratta dell'art. 6 che prevede ad esempio la concessione dei nove decimi dell'IRPEF sui trattamenti pensionistici, corrisposti in Valle ancorché affluiti fuori Regione. Tale concessione è però avvenuta solo a partire dal 1999 (e non quindi, come dovuto, dal 1981), grazie all'adozione di codici tributi che permettevano la quantificazione dell'importo dovuto (nel 2010, circa 92,3 milioni di euro).

fine di recuperare le riserve erariali non ancora percepite. Il tesoretto fu comunque utilizzato dal Presidente della Regione come moneta di scambio per ottenere la riduzione progressiva del contributo sostitutivo dei proventi legati all'IVA da importazione. Il rinvio di qualche anno della parte più consistente del taglio al budget regionale ha così rappresentato un risultato importante sia dal punto di vista dell'effetto finanziario, sia, come vedremo, dal punto di vista politico.

La seconda novità riguarda la revisione della disciplina sul riparto fiscale. L'accordo Rollandin-Calderoli ha infatti previsto l'attribuzione alla Valle d'Aosta di nuove o maggiori quote del gettito erariale. La tabella 4 riassume le principali novità del nuovo regime.

Nell'insieme si assiste ad un passaggio da un riparto fiscale dei nove decimi ad un regime che porta ad una cessione totale del gettito delle principali tasse e imposte erariali percepite sul territorio valdostano. Il decreto legislativo 12/2011 stabilisce altre tre novità in materia tributaria.

In primo luogo, viene riconosciuta la compartecipazione ai nove decimi a tutte le entrate tributarie comunque nominate percepite nel territorio regionale, evitando, come accaduto in passato, il mancato introito del gettito di alcune importanti poste non espressamente assegnate.

In secondo luogo, l'art. 1, comma 164, della legge finanziaria per il 2011 ha sancito il principio della neutralità finanziaria. Qualora vengano istituite nuove forme d'imposizione tributaria a livello nazionale, l'ordinamento finanziario della Valle d'Aosta sarà rivisto, secondo le procedure definite dall'art. 27 della legge 42/2009, al fine di garantire l'invarianza del gettito di tutti i livelli di governo (Stato, Regione e Comuni)⁴².

È stata infine stabilita la possibilità per la Regione di istituire tributi locali nelle materie rientranti nella sua potestà legislativa (art. 9 del decreto legislativo 12/2011)⁴³. In realtà, l'amministrazione regionale avrebbe voluto anche acquisire più ampi margini di manovra sui tri-

(42) Cfr. legge 220/2010, comma 164.

(43) Ad esempio la legge finanziaria regionale per il 2012 ha introdotto la possibilità per i Comuni di istituire una tassa di soggiorno che non ha mancato di causare numerose polemiche a livello politico.

Tab. 4. *Il riparto fiscale in Valle d'Aosta prima e dopo le negoziazioni sul federalismo fiscale*

Precedente riparto fiscale (<i>ex</i> legge 690/1981 e successive modifiche)	Nuovo riparto fiscale (<i>ex</i> decreto legislativo 12/2011)	
Regime dei nove decimi	Totalità del gettito erariale	Regime dei nove decimi
Imposta sul reddito delle persone fisiche.	Imposta sul reddito delle persone fisiche.	Tasse sulle concessioni governative.
Imposta sul reddito delle persone giuridiche.	Imposta sui redditi delle società.	Imposta di bollo e registro.
IVA sui consumi e sulle importazioni.	IVA sui consumi e sulle importazioni.	Imposte ipotecarie.
Ritenute alla fonte di cui al d.P.R. 600/1973, titolo III.	Ritenute su interessi e redditi da capitale.	Canoni di utilizzo delle acque pubbliche.
Imposta di registro.	Tasse automobilistiche.	Proventi del lotto al netto delle vincite.
Imposta di bollo.	Imposte energia elettrica.	Accise sugli spiriti e sulla birra.
Imposta erariale di trascrizione (abrogata nel 1998).	Imposta gas metano per autotrazione.	Altri tributi comunque denominati, ad eccezione dei proventi sui giochi.
Imposte ipotecarie.	Ritenute d'acconto sui dividendi.	
Tasse sulle concessioni governative.	Ritenute sui premi e sulle vincite.	
Tasse di pubblico insegnamento.	Imposta sulle successioni e donazioni.	
Tasse di circolazione sui veicoli a motore e rimorchi immatricolati nella Regione.	Imposta su consumo tabacchi.	
Canoni riscossi dallo Stato per le concessioni di derivazioni di acque pubbliche a scopo idroelettrico.	Imposte sulle assicurazioni diverse da quelle Rc Auto.	
Imposte di fabbricazione sugli spiriti e la birra.	Imposte sugli intrattenimenti.	
Imposte di consumo sul caffè e sul cacao.		
Imposta sull'energia elettrica.		
Sovrimposta di confine.		
Proventi del monopolio dei tabacchi.		
Proventi del lotto al netto delle vincite.		
Imposte di fabbricazione della benzina e sugli oli da gas e gas petroliferi liquefatti per autotrazione.		

Fonte: Nostra elaborazione.

buti propri derivati. Per comprendere tale interesse, è opportuno ricordare la distinzione tra tributi propri autonomi, istituiti con legge regionale, e i tributi propri derivati, stabiliti con legge statale⁴⁴. Come abbiamo visto, la possibilità di istituire tributi propri autonomi era stata già sancita dallo statuto speciale, anche se venne poco sfruttata dall'amministrazione locale soprattutto per via del significativo flusso di risorse finanziarie derivanti dal gettito in compartecipazione.

Altro discorso può essere fatto in riferimento ai tributi propri derivati. Il decreto legislativo 68/2011 (decreto sul federalismo fiscale regionale) ha previsto per le Regioni a statuto ordinario, ma non espressamente per le Rss, la possibilità di ridurre le aliquote dell'IRAP fino ad azzerarle e disporre deduzioni della base imponibile a partire dal 2013. A seguito degli accordi sul federalismo fiscale, sia le Province autonome di Trento e di Bolzano, sia la Regione Friuli-Venezia Giulia hanno modificato con legge ordinaria i loro rispettivi statuti al fine di consentire una più ampia manovrabilità delle aliquote dei tributi propri derivati, possibilità che è stata poi confermata anche dalla sentenza della Corte costituzionale 357/2010⁴⁵. Al contrario per la Valle d'Aosta una modifica dello statuto in tal senso non poteva essere realizzata in tempi brevi perché avrebbe richiesto l'adozione di una specifica legge costituzionale. Questo impedimento ha finito con ostacolare anche la possibilità per la Regione di trovare, in accordo con il governo, soluzioni alternative. Il testo del decreto legislativo recante la revisione dell'ordinamento finanziario regionale si è infatti limitato a prevedere solo la possibilità di nuove tasse locali. Di fronte alla resistenza del governo a concedere maggiori spazi di manovrabilità sui tributi propri derivati, l'amministrazione regionale, che aveva inizialmente avanzato specifiche richieste a tal proposito, ha ritenuto opportuno, almeno in questa prima fase, portare a casa i risultati relativamente favorevoli dell'accordo sul federalismo fiscale conseguiti,

(44) Quali ad esempio l'IRAP, l'addizionale IRPEF, l'imposta provinciale di trascrizione, l'addizionale accisa sul consumo dell'energia elettrica, la tassa per il diritto allo studio.

(45) M. BARBERO, *Federalismo a statuto speciale*, gennaio 2011, reperibile sul sito www.lavoce.info.

lo ricordiamo, in un periodo di estrema incertezza sulle sorti politiche del governo.

La terza novità rilevante dell'accordo concerne l'assunzione da parte della Regione Valle d'Aosta dei costi connessi al trasporto ferroviario regionale, per una cifra stimata in 23 milioni di euro all'anno⁴⁶. L'individuazione di nuovi oneri per la Regione aveva rappresentato, come abbiamo visto, un punto qualificante dell'accordo del 1994. Nel 2010, i margini di manovra per l'attribuzione di nuovi oneri attraverso cui la Valle d'Aosta concorre al risanamento della finanza pubblica appaiono invece relativamente limitati, dal momento che buona parte delle funzioni altrove assunte dallo Stato sono già state devolute alla Regione⁴⁷.

La tabella 5 presenta alcuni dati relativi all'impatto dell'accordo Rolandin-Calderoli sulle finanze regionali. La riduzione progressiva della somma sostitutiva dell'Iva da importazione (in media 279 milioni di euro all'anno) e i 23 milioni annui relativi ai nuovi oneri per il trasporto ferroviario sono in parte compensati dagli importi indicati nella quarta colonna (impatto positivo). Questi ultimi derivano dalla stima delle entrate connesse al nuovo riparto fiscale (circa 136,5 milioni di euro annui, non inflazionati) e dalla rinuncia da parte dello Stato a quelle quote di tributi provinciali che avrebbero dovuto essere restituite per effetto dei tagli imposti alle Province, ma che rimarranno a disposizione del bilancio regionale.

Il saldo finale delle negoziazioni con lo Stato sul federalismo fiscale è dunque pari ad un contributo stimabile in poco più di un miliardo di euro in sette anni. La partecipazione della Regione al processo di definizione dei fabbisogni standard per il finanziamento dei livelli essenziali e delle funzioni fondamentali, previsto dalla medesima legge, sarà invece oggetto di successivi provvedimenti.

(46) Tale onere aggiuntivo non comporta comunque un taglio al bilancio regionale, dal momento che il nuovo esborso viene conteggiato ai fini dell'innalzamento dei vincoli di spesa definiti nei patti di stabilità interna.

(47) Un qualche spazio di manovra si sarebbe potuto forse trovare in relazione agli ammortizzatori sociali, sulla scorta di quanto avvenuto con la Provincia di Trento.

Tab. 5. *L'impatto sul bilancio regionale previsto dagli accordi per l'attuazione del federalismo fiscale in Valle d'Aosta, milioni di euro*

Anno	Mancato introito dell'assegnazione statale in sostituzione del mancato importo dell'IVA da importazione	Nuovi oneri relativi ai servizi ferroviari d'interesse locale	Impatto positivo sul bilancio regionale	Saldo finale per la Regione Valle d'Aosta derivante dalle disposizioni per l'attuazione del federalismo fiscale
2011	239	23	157,5	-104
2012	244	23	148,7	-118
2013	256	23	148,7	-130
2014	259	23	143,5	-138
2015	307	23	143,5	-186
2016	316	23	143,5	-195
2017	332	23	143,5	-211
2011-17	1.953	161	1.031,5	-1.082

Fonte: Nostra elaborazione su dati tratti dalla normativa statale.

Il risultato di tali negoziazioni ha destato nel mondo politico locale e presso l'opinione pubblica reazioni meno accese di quanto si sarebbe potuto immaginare, data l'entità della somma a carico dell'amministrazione regionale. Le ragioni di tale risposta relativamente pacata appaiono numerose. Innanzitutto la maggioranza delle forze politiche, comprese le forze di opposizione, è concorde nel ritenere che difficilmente si sarebbero potuti conseguire risultati migliori (ad esempio salvando l'assegnazione statale sostitutiva dell'IVA da importazione), soprattutto a fronte del nuovo regime di riparto fiscale. Le principali critiche sono infatti state rivolte, come vedremo nella prossima sezione, più su questioni di metodo che di merito. In secondo luogo, l'impatto dell'accordo sulle finanze regionali è differito nel tempo: il saldo negativo è redistribuito in maniera da crescere gradualmente nell'arco di sette anni. Come dire, gli interventi di natura sottrattiva stabiliti direttamente dall'accordo, così come quelli derivanti dall'effetto congiunto delle manovre finanziarie nazionali (cfr. *infra*), incominceranno a pesare in maniera più significativa solo nei prossimi anni⁴⁸.

(48) Le prime avvisaglie di uno scontro politico-sociale di un qualche rilievo, connesse

A fianco di queste ragioni che aiutano a comprendere la limitata reazione da parte dell'opinione pubblica all'accordo, ve ne sono altre di carattere prevalentemente tecnico. Al netto di futuri interventi da parte del governo, i saldi negativi derivanti dall'accordo appaiono sovrastimati. La trattativa è stata infatti condotta sulla base dei dati riferiti al 2008, ovvero all'ultimo conto consuntivo dello Stato disponibile nel momento della trattativa. Tale scelta ha alcune conseguenze. Parte delle perdite annue dovrebbero infatti essere assorbite dalla dinamica di crescita delle entrate tributarie che probabilmente sarà, come mostrano anche le proiezioni del triennio 2011-13, superiore a quella stimata sulla base dei dati riferiti al 2008. Inoltre, occorre tener presente che il taglio, pur crescente, dell'importo del contributo sostitutivo dell'Iva da importazione interviene su una somma che aumenta, essa stessa, per via della rivalutazione annuale al tasso di inflazione programmata, calmierando così l'effetto della perdita.

Se l'esito dell'accordo sul federalismo fiscale realizzato con il governo non ha dunque destato, almeno nell'immediato, forti preoccupazioni, ciò che più inquieta gli amministratori locali è l'impatto delle manovre finanziarie e l'inasprimento dei vincoli del patto di stabilità interno imposti dal governo dopo la definizione dell'accordo Rollandin-Calderoli.

Il decreto legge 78/2010 aveva infatti già imposto alla Valle d'Aosta una riduzione dei livelli complessivi delle spese di 24,3 milioni di euro circa nel 2011 e per gli anni successivi. Nell'estate del 2011, con i decreti legge 98 e 138 (la cosiddetta manovra *bis*), il governo ha richiesto un ulteriore sforzo, sempre in termini di inasprimento dei vincoli del patto di stabilità, di 95 milioni di euro circa nel 2012 e di 116,6 milioni di euro circa per l'anno 2013 e successivi. Di fronte a questa richiesta, che segue l'accordo con il governo sul federalismo fiscale, l'amministrazione regionale ha presentato ricorso alla Corte costituzionale contro alcune delle disposizioni previste dalla manovra estiva.

ai nuovi assetti di bilancio anche se non direttamente alle negoziazioni sul federalismo fiscale, sono emerse in relazione al processo di privatizzazione in corso dei cantieri forestali e della relativa manodopera in precedenza alle dipendenze dell'amministrazione regionale.

Ancora più severo è il concorso agli obiettivi di finanza pubblica stabilito dal decreto legge 201/2011 (noto anche come “decreto salva Italia” del governo Monti) che ha quantificato, a decorrere dal 2012, un contributo per le Rss e le Province autonome di Trento e Bolzano di euro 860 milioni annui, a cui si aggiungono 60 milioni di euro annui da parte dei Comuni della Valle d'Aosta, del Friuli-Venezia Giulia e delle Province autonome di Trento e Bolzano. La norma prevede che tale importo complessivo venga assicurato attraverso l'adozione di norme di attuazione degli statuti di cui all'art. 27 della legge 42/2009, ma stabilisce che, in attesa della loro emanazione, esso sia “accantonato, proporzionalmente alla media degli impegni finali registrata per ciascuna autonomia nel triennio 2007-2009, a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali” (art. 28, comma 3). In questo caso, dunque, l'intervento opererà attraverso un taglio alle entrate, prima ancora che vengano attivate le procedure di negoziazione bilaterale e paritetica tra Stato e Rss.

Se dunque l'esito delle negoziazioni sul federalismo fiscale, nonostante il saldo negativo per la Regione, non ha destato particolari allarmi, lo scenario che si configura a fine 2011, soprattutto per via dell'impatto delle manovre finanziarie nazionali, suggerisce un più severo ridimensionamento della spesa regionale, rispetto a quanto preventivato ai tempi dell'accordo Rollandin-Calderoli, e, come conseguenza, anche l'acuirsi dello scontro politico a livello locale.

4.1. Le implicazioni politiche dell'accordo Rollandin-Calderoli

Una questione che merita un approfondimento specifico riguarda la dimensione della *politics* dell'accordo siglato tra governo regionale e governo centrale. Il processo di negoziazione politica che ha condotto all'intesa Rollandin-Calderoli presenta alcuni aspetti comuni alle trattative sull'ordinamento finanziario regionale realizzate nel 1981 e nella prima metà degli anni novanta.

Un primo elemento comune a tutte e tre le negoziazioni concerne, come abbiamo visto, il tema del risanamento delle finanze pubbliche, anche se solo nell'ultima negoziazione tale tema ha svolto un ruolo incisivo e determinante.

Un secondo aspetto comune riguarda le modalità di conduzione delle

trattative politiche. Nei primi anni ottanta, i contatti diretti tra i membri della Giunta regionale e alcuni leader politici nazionali svolsero una funzione importante, spianando la strada a favore della Regione. Un simile *modus operandi* è stato al centro anche delle negoziazioni sul federalismo fiscale, apparentemente favorite dai buoni rapporti tra il Presidente della Regione e i vertici del governo nazionale. Tali buoni rapporti trovano conferma, a detta di molti commentatori, nell'ingresso nella maggioranza regionale delle forze di centro-destra (PDL) a pochi mesi di distanza dall'accordo del 2010 siglato a Palazzo Grazioli⁴⁹. La tesi della ricerca di una corsia privilegiata con il governo nazionale si è fatta così largo nel dibattito politico locale⁵⁰. In realtà, è plausibile che diversi fattori abbiano concorso a far maturare il nuovo rapporto politico tra l'Uv e le forze di centro-destra, tra i quali la ricerca del sostegno del governo statale su alcuni dossier relativi all'avvio di opere pubbliche sul territorio valdostano, la cessione da parte di Enel del 51% del capitale di alcune società di distribuzione e vendita di energia idroelettrica alla Cva (società della Regione Valle d'Aosta, già titolare del 49% del capitale delle società cedute) o ancora l'orientamento politico di alcuni esponenti dell'Uv vicino ai valori ed interessi promossi dal centro-destra⁵¹.

(49) Il terreno dell'accordo con il centro-destra era già stato preparato in occasione delle elezioni europee del 2009 e delle comunali di Aosta del maggio 2010, dove la vittoria delle forze regionaliste (Uv, Fédération Autonomiste e Stella Alpina), alleate con il PDL, l'Udc e la Lega, ha posto fine alle coalizioni tra autonomisti e il centro-sinistra che in passato avevano governato il capoluogo regionale.

(50) La nuova alleanza politica non deriva infatti da un'esigenza immediata di rafforzamento della Giunta regionale. La Giunta regionale si è insediata nel 2008 ed è composta da esponenti dell'Uv e di due partiti regionalisti minori, Stella Alpina e Fédération Autonomiste. Prima dell'ingresso in maggioranza dei quattro consiglieri del PDL, la Giunta regionale già godeva di una solida maggioranza in Consiglio, potendo contare su 23 consiglieri su 35. L'alleanza con il centro-destra non ha inoltre comportato modifiche nella compagine di governo.

(51) Il nuovo quadro delle alleanze sembra confermare, rafforzandola, la dinamica bipolare impressa negli ultimi anni al sistema politico valdostano, con la contrapposizione tra alcune forze autonomiste (Uv, Fédération Autonomiste e Stella Alpina) alleate al centro-destra e un nuovo fronte di opposizione costituito dal PD e dal movimento Alpe (Autonomie, Liberté, Participation, Écologie), a cui appartengono rappresentanti della sinistra arcobaleno, dei verdi ed alcuni esponenti fuoriusciti dal partito di maggioranza relativa, l'Uv.

Un'ultima analogia concerne le critiche rivolte all'operato del Presidente della Giunta regionale da parte dell'opposizione. Nel 1981 il Presidente della Giunta Mario Androne venne infatti accusato di aver condotto "trattative personalistiche"⁵², a scapito della ricerca dell'unità d'azione di tutte le forze politiche regionali che avrebbe potuto rafforzare, a detta dei consiglieri del Pci, la posizione della Valle d'Aosta *vis-à-vis* con il governo nazionale. Tali accuse trovano una chiara eco trent'anni dopo nelle parole di alcuni consiglieri d'opposizione che hanno criticato il Presidente della Regione Augusto Rollandin per aver operato in una "sorta di splendida solitudine"⁵³, non affrontando una questione così delicata, come la revisione dell'ordinamento finanziario regionale, con il supporto di tutte le forze politiche presenti in Consiglio.

Passando ad esaminare gli aspetti che distinguono le negoziazioni del 2010 da quelle realizzate negli anni passati, forse la differenza principale consiste nel movente politico che ha informato l'azione del governo nazionale. Nel 1981 la revisione dell'ordinamento finanziario regionale aveva rappresentato soprattutto una risposta alla necessità di sanare la situazione venutasi a creare con il regime finanziario transitorio adottato a seguito della riforma tributaria avviata nel 1971⁵⁴. Nei primi anni novanta le negoziazioni sull'ordinamento finanziario regionale erano state guidate principalmente da scelte esogene al sistema politico italiano, come l'abolizione delle frontiere doganali interne all'Unione europea. Al contrario, le trattative condotte nel 2010, oltre ad essere imposte dalla legge 42/2009, sono state espressamente finalizzate al perseguimento di un "obiettivo-bandiera" del programma di governo: l'attuazione del federalismo fiscale. Tali negoziazioni hanno

(52) Si vedano, a titolo illustrativo, i resoconti stenografici della seduta del Consiglio regionale della Valle d'Aosta, 29 maggio 1981 (intervento del consigliere Mafrica, Pci) e del 28 ottobre 1981 (intervento del consigliere Alder Tonino, Pci).

(53) Cfr. il resoconto stenografico della seduta del Consiglio regionale della Valle d'Aosta, 1° dicembre 2010, in particolare l'intervento dei consiglieri Roberto Louvin (Alpe) e Raimondo Donzel (Pd).

(54) Cfr. il resoconto della seduta della 301^a seduta del Senato, 30 luglio 1981, intervenuti dei senatori Mancino e Modica.

assunto un chiaro significato politico, soprattutto per i Ministri leghisti felici di salutare l'intesa con la Valle d'Aosta come l'ennesima vittoria, dopo quelle ottenute con il Trentino-Alto Adige e il Friuli-Venezia Giulia, contro i privilegi delle ricche Regioni a statuto speciale del Nord Italia⁵⁵. L'intervento del governo nazionale poteva infatti essere considerato come una risposta alle aspre critiche sollevate negli ultimi anni da numerosi esponenti politici soprattutto in Veneto, Lombardia e Piemonte nei confronti dei vantaggi goduti dalle Autonomie speciali. In sintesi, l'intesa sul federalismo fiscale realizzata con la Valle d'Aosta appare, dal punto di vista della dinamica politica, come un caso di *win-win negotiation*. Il governo, in particolare i suoi esponenti leghisti, ha infatti potuto rivendicare il merito di aver messo mano per la prima volta ai privilegi delle specialità grazie all'avvio del processo di riforma del federalismo fiscale, sebbene tali privilegi, cioè la diversità di trattamento rispetto alle Rso, siano stati solo in parte scalfiti. Il Presidente della Regione è invece "tornato a casa" esibendo dinnanzi al proprio elettorato un risultato più che soddisfacente, date le condizioni di partenza in cui si sono svolte le trattative (come dire, sarebbe potuto andar peggio). Nonostante il saldo negativo per la Valle d'Aosta, l'accordo ha infatti permesso di evitare un taglio immediato della somma sostitutiva dell'Iva da importazione (come è avvenuto per le Province di Trento e Bolzano) che avrebbe inciso fin da subito e molto pesantemente sulle finanze regionali e di preservare l'autonomia finanziaria regionale attraverso la definizione di un regime di riparto fiscale più favorevole rispetto al passato. Le difficoltà principali sono però sorte, come abbiamo visto, in una fase posteriore all'intesa con il governo, quando è apparso più chiaramente che l'accordo sulla revisione dell'ordinamento finanziario valdostano era stato realizzato al netto dei successivi interventi imposti dallo Stato senza alcuna concertazione preventiva.

(55) Si vedano ad esempio le dichiarazioni del Ministro Calderoli riportate in un'intervista realizzata dal giornale *Libero*, 9 maggio 2010.

5. Conclusioni

L'accordo con il governo nazionale del novembre 2010 che ha portato alla revisione dell'ordinamento finanziario regionale rappresenta una pagina importante nella recente storia dell'autonomia regionale. I cambiamenti intervenuti non segnano una svolta radicale, ma procedono lungo una traiettoria di riforma di tipo incrementale. L'accordo interviene infatti sul sistema di rapporti finanziari tra lo Stato e la Regione mantenendo l'impostazione di fondo definita negli anni ottanta e modificando solo il *setting* del regime di riparto fiscale (dai nove ai dieci decimi). Tale cambiamento di natura incrementale potrebbe comunque avere un elevato potenziale trasformativo per via della progressiva riduzione delle risorse finanziarie e soprattutto delle modalità e condizioni alle quali queste ultime sono rese disponibili⁵⁶. La piena devoluzione del gettito delle principali imposte erariali e la corrispondente riduzione dei trasferimenti statali (compresa la somma sostitutiva dell'IVA da importazione) impongono infatti, più di prima, una politica attenta alla crescita della ricchezza effettivamente prodotta sul territorio. In questo nuovo scenario si pongono per la Valle d'Aosta alcune priorità.

Sul fronte delle entrate, occorre innanzitutto promuovere la crescita delle basi imponibili, attraverso investimenti allo sviluppo economico locale volti a diversificare le possibili fonti di ricchezza⁵⁷.

Una seconda priorità concerne l'acquisizione di maggiori spazi di manovrabilità sui tributi propri derivati al fine di attivare, negli angusti spazi consentiti dall'ordinamento comunitario, possibili forme di fiscalità di vantaggio rivolte sia alle imprese, sia alle persone fisiche. Di recente, come abbiamo visto, alcune riduzioni o esenzioni fiscali sono

(56) Sui cambiamenti di *policy* di natura incrementale, ma con elevato potenziale trasformativo, cfr. W. STREECK, K. THELEN, *Introduction: institutional change in advanced political economies*, in W. STREECK, K. THELEN, *Beyond continuity. Institutional change in advanced political economies*, Oxford, Oxford University Press, 2005, pp. 1-39.

(57) Si pensi ad esempio al caso delle cospicue entrate relative all'imposta di fabbricazione della birra. Di per sé queste risorse rappresentano un fatto positivo, ma costituiscono anche un elemento di fragilità del sistema locale, se pensiamo che più del 7% del bilancio deriva da imposte disciplinate con legge statale, versate da una sola azienda e relative ad una produzione che non si realizza interamente sul territorio valdostano.

state poste in essere come misure di contrasto alla crisi economica. Occorrerà comprendere se nei prossimi anni saranno prevedibili altre forme di intervento di carattere non emergenziale, volte alla promozione dello sviluppo economico o alla definizione di misure fiscali a finalità sociale.

Sul fronte delle uscite, occorre procedere ad una razionalizzazione degli oneri sostenuti dall'amministrazione pubblica, continuando a promuovere la gestione consorziata di alcuni servizi e riformando la *governance* di numerose società per azioni con capitale a maggioranza pubblica regionale.

Occorrerà inoltre comprendere quale contributo l'esperienza della Valle d'Aosta potrà apportare in merito alla definizione del futuro sistema di perequazione basato sulla definizione di costi e fabbisogni standard. Se la Valle d'Aosta vuole evitare che il nuovo sistema possa ripercuotersi in maniera eccessivamente penalizzante sull'accessibilità e fruibilità dei servizi pubblici finora garantiti, è importante far sì che vengano presi nella giusta considerazione anche i sovra-costi connessi, come abbiamo visto, all'amministrazione di un territorio di alta montagna, scarsamente popolato. A tal proposito qualche interessante indicazione potrebbe derivare dalla recente riforma del sistema di perequazione svizzero che ha introdotto una nuova modalità di compensazione degli aggravii geotopografici, ovvero dei maggiori oneri sostenuti dai Cantoni di montagna⁵⁸.

Infine, come abbiamo visto, l'accordo sull'attuazione del federalismo fiscale non ha esonerato la Valle d'Aosta dal concorso agli obiettivi di risanamento delle finanze pubbliche e dal rispetto degli obblighi comunitari. L'inasprimento dei vincoli dei patti di stabilità interni e la definizione di nuovi tagli rappresentano oggi un problema cruciale per l'amministrazione regionale. Se da un lato lo Stato concede alla Valle d'Aosta maggiori quote di gettito tributario, dall'altro interviene, *a posteriori*, limitando le capacità della Regione di far pieno ricorso alle risorse potenzialmente disponibili, attraverso l'innalzamento dei

(58) Tale sistema di compensazione si basa su un indice di aggravio riferito a quattro indicatori: altitudine degli insediamenti, declività del terreno, struttura dell'insediamento, densità demografica.

tetti alle spese o non trasferendo la quota spettante di gettito erariale. Il rischio è dunque che le imposizioni delle varie manovre finanziarie finiscano con il vanificare, almeno in parte, l'accordo del 2010 sul federalismo fiscale, gettando un'ombra di incertezza sui futuri assetti finanziari regionali e favorendo l'apertura di nuovi fronti di conflitto politico e giuridico tra Stato e Regione.

La Provincia autonoma di Bolzano. Tendenze e criticità nel consolidamento dell'autonomia fiscale

Ekaterina Domorenok

Abstract

Nel quadro delle riforme sul federalismo fiscale, avviate con la legge delega 42/2009, il percorso della Provincia autonoma di Bolzano (PAB) verso il consolidamento dell'autonomia finanziaria ha raggiunto un punto cruciale: i nove decimi di quasi tutti i tributi erariali statali riferibili al territorio sono devoluti alla Provincia, consentendo così una migliore programmazione della spesa e delle politiche locali. In questo modo, può ritenersi raggiunto l'obiettivo, configuratosi già negli anni settanta, di stabilizzare le entrate del bilancio provinciale – passo improcrastinabile a fronte del progressivo trasferimento di competenze, sia da parte della Regione che dello Stato, a favore della Provincia. Se è vero, tuttavia, che il nuovo regime finanziario della PAB comporta una maggiore dipendenza delle entrate dalla produttività del territorio e, quindi, anche una maggiore responsabilità degli amministratori locali riguardo alle proprie scelte politiche, è altrettanto vero che le prospettive future non sono affatto chiare. Mancano tuttora gli strumenti attuativi che avrebbero reso pienamente operative le nuove norme, mentre le manovre finanziarie del governo centrale continuano a incidere sull'assetto finanziario provinciale, la cui modifica, secondo gli accordi, avrebbe dovuto essere oggetto di negoziati bilaterali. Questi e altri aspetti dell'autonomia finanziaria altoatesina sono ricostruiti nel presente articolo, con particolare attenzione ai punti di forza e alle criticità che ne hanno caratterizzato l'evoluzione.

1. Introduzione

Nel contesto delle riforme sul federalismo fiscale, il dibattito sulla “tenuta della specialità all'interno del mutato assetto costituzionale” pone al centro dell'attenzione il rapporto tra Regioni a statuto speciale (Rss) e legislatore statale per la determinazione delle forme e dei limiti dell'autonomia finanziaria regionale. Il caso della Provincia au-

tonoma di Bolzano (PAB) offre in tale prospettiva una serie di spunti molto interessanti.

Sulla base di ragioni storiche¹ contemplate nel primo statuto speciale di autonomia della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol (TAA)², il cui valore è stato rafforzato dalle successive modifiche statutarie, la PAB, come per molti versi anche la Provincia autonoma di Trento (PAT), ha progressivamente accresciuto la propria autonomia non solo dal punto di vista delle competenze, ma anche sotto il profilo finanziario³. La peculiarità di questo processo risiede nel fatto che lo sviluppo di una crescente indipendenza è avvenuto sia nei rapporti con lo Stato che in quelli con la Regione, le cui competenze sono state gradualmente ridimensionate a favore delle due Province.

Attualmente, la PAB si trova nella fase della cosiddetta “autonomia dinamica”, intesa come la progressiva implementazione delle competenze provinciali attraverso il particolare meccanismo previsto per l’emanazione delle norme di attuazione dello statuto⁴, dopo aver sviluppato, a parere di alcuni autorevoli osservatori⁵, un sostanziale e

(1) Per una dettagliata analisi delle origini storiche del federalismo in Europa e, in particolare, dell’esperienza di autonomia altoatesina accumulata nel periodo di appartenenza all’Impero d’Austria, si rimanda a G. CEREÀ, *Regionalismi del passato e federalismo futuro: cosa insegna l’esperienza delle autonomie speciali*, in *Le Regioni*, n. 3-4, 2009, pp. 453-486.

(2) All’approvazione del primo statuto di autonomia nel 1948 seguì l’elaborazione del “Pacchetto”, contenente 137 misure a tutela della popolazione sudtirolese, di comune accordo tra la Repubblica Italiana e la Repubblica d’Austria, che portò all’approvazione del secondo statuto nel 1972. Si tratta di un insieme di misure alla cui attuazione lo Stato italiano si è impegnato sulla base dei suggerimenti della Commissione dei 19 (1961-1964), di trattative dirette tra Italia ed Austria e di colloqui tra rappresentanti del governo italiano e della popolazione sudtirolese. Dopo essere stato accolto dall’assemblea della Südtiroler Volkspartei (SVP) il 23 novembre 1969, il Pacchetto fu approvato tra il 4 ed il 5 dicembre 1969 dal Parlamento italiano, ed il 16 dicembre 1969 fu accolto positivamente da quello austriaco.

(3) Con il termine autonomia finanziaria si intende sia la potestà di determinare la tipologia e l’entità delle proprie risorse, sia la libertà di destinare la spesa ai vari settori per effetto di autonome decisioni del governo locale.

(4) Cfr. F. PALERMO, *L’Alto Adige tra tutela dell’etnia e governo del territorio*, in *Il Mulino*, 4, 1999, pp. 671-684.

(5) Si vedano sul punto R. BIN, *L’autonomia e i rapporti tra esecutivo, legislativo e le*

largo decentramento dei poteri. Un ruolo rilevante in questo processo va attribuito senz'altro alla stabilità politico-istituzionale, legata all'ininterrotta leadership della Südtiroler Volkspartei (SVP) – Partito Popolare Sudtirolese –, al governo della Provincia a partire dalle elezioni del 1945.

Oltre a rafforzare l'assetto giuridico-istituzionale dell'autonomia, l'Alto Adige ha saputo valorizzare anche il potenziale economico del territorio. La PAB si è confermata, infatti, al vertice della classifica delle Province più ricche d'Italia con un PIL *pro capite* che nel decennio 1996-2007 oscillava attorno a 28.000 euro – un valore sensibilmente più alto di quello registrato nelle Regioni del Centro-Nord⁶ – e con dinamiche del mercato del lavoro tendenzialmente positive, che hanno subito una leggera flessione negli ultimi due anni⁷, dopo aver raggiunto nel periodo precedente alla crisi un tasso di occupazione intorno al 70%⁸.

L'andamento positivo dell'economia altoatesina, caratterizzata dalla presenza di una struttura produttiva basata principalmente sul terziario (73,4%), è favorito da una serie di fattori tra cui si annoverano: i forti legami con le economie austriaca e tedesca (che dimostrano costante stabilità economica con tassi di crescita tra i più alti nell'UE a 27); la struttura diversificata dell'economia; l'elevata interrelazione tra i settori di economia interna; un settore creditizio locale relativamente solido. L'effetto prodotto dalla presenza dei suddetti fattori viene rafforzato da un intervento pubblico pragmatico e costante negli anni, atto a incentivare non solo gli ambiti produttivi di maggior rendimento a breve termine come il turismo, l'agroalimentare, la viticoltura,

commissioni paritetiche, in *1992 – fine di un confronto*, Bologna, Il Mulino, 2003, pp. 205-218; G. CERIA, *Regionalismi del passato e federalismo futuro*, cit.

(6) Per approfondimenti si veda la Banca dati sugli indicatori regionali per le politiche di sviluppo, ISTAT-DPS, gennaio 2009.

(7) I dettagli dell'andamento economico nella Provincia di Bolzano sono disponibili nelle relazioni periodiche della Camera di Commercio pubblicati sul sito www.cam-com.bz.it/ire.

(8) Si ricorda che la Strategia di Lisbona dell'UE aveva fissato l'obiettivo del 70% da raggiungere entro il 2010. Secondo i dati ISTAT, nel 2008, la media italiana era pari al 58,7%.

la lavorazione del legno, ma anche quelli orientati all'innovazione e alla sostenibilità, come le energie rinnovabili e le nuove tecnologie nell'edilizia⁹.

Queste sono le premesse da cui occorre partire nella riflessione sulle prospettive per la PAB alla luce delle riforme del federalismo fiscale: avviate con l'adozione della legge delega 42/2009, esse mirano a garantire un nuovo equilibrio di competenze, funzioni e servizi tra lo Stato e i livelli decentrati di governo. Se lo scopo delle riforme in questione è quello di promuovere l'autosostenibilità delle finanze locali, attraverso la creazione di un rapporto diretto tra le imposte riscosse e le spese effettuate in un dato territorio, quali scenari si delineano per la PAB e quali tendenze emergono dall'evoluzione del rapporto tra le entrate e le politiche nel territorio provinciale nei decenni precedenti?

2. L'evoluzione del regime tributario e finanziario

2.1. Il consolidamento dell'assetto finanziario provinciale

La trasformazione del regime finanziario della PAB negli anni è stata determinata da una serie di modifiche statutarie e da altri interventi normativi, che hanno progressivamente condotto ad una maggiore indipendenza della Provincia sia dalle risorse provenienti dal bilancio dello Stato, sia dai trasferimenti regionali. I cambiamenti avvenuti lungo tale percorso evolutivo hanno rafforzato la caratteristica distintiva che si era delineata sin da subito nella composizione delle entrate del bilancio provinciale, ovvero la forte dipendenza dal meccanismo di compartecipazione ai tributi erariali dello Stato.

Infatti, il primo statuto di autonomia del 1948 indicava la suddetta fonte come essenziale (artt. 67-68), accanto ad altre, tra cui le entrate già proprie del preesistente ente Provincia di Bolzano purché compatibili con lo statuto (art. 13), i proventi dal patrimonio e dai servizi e l'integrazione finanziaria da parte della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol (art. 70). All'epoca, la componente più consistente del bilan-

(9) Per approfondimenti si rimanda alle relazioni periodiche della Camera di Commercio pubblicate sul sito www.camcom.bz.it/ire.

cio provinciale, pari al 51%, era costituita dalle cosiddette quote fisse di 9/10 di alcuni tributi statali¹⁰ percepiti nel territorio provinciale. Tra le entrate comuni alle altre Province, che ammontavano al 21% del totale, si annoveravano sovrimposte, addizionali e compartecipazioni a determinati tributi erariali o tasse previsti dal Testo Unico sulla finanza locale del 1931 e da altre leggi dello Stato¹¹. I proventi dal patrimonio e dai servizi costituivano circa il 18% delle entrate, mentre il restante 10% proveniva dai trasferimenti regionali in quota variabile, la cui misura veniva definita annualmente dal Consiglio regionale¹². Per un significativo rafforzamento dell'autonomia finanziaria della PAB bisognava attendere, tuttavia, la stesura del secondo statuto di autonomia¹³, adottato nel 1972, che ha previsto il trasferimento alla Provincia di numerose competenze legislative e amministrative precedentemente attribuite alla Regione e allo Stato¹⁴, con la conseguente

(10) Le quote fisse riguardavano le allora vigenti imposte erariali sui terreni e fabbricati, sui redditi agrari e sui redditi di ricchezza mobile.

(11) Per ulteriori dettagli si veda G. PELLEGRINI, *Le finanze della Provincia autonoma di Bolzano*, in J. MARKO, S. ORTINO, F. PALERMO, *L'ordinamento speciale della Provincia autonoma di Bolzano*, Padova, CEDAM, 2001, pp. 499-522.

(12) *Ibidem*.

(13) Conformemente alla legge costituzionale 1/1971, sono più che raddoppiate le materie di competenza legislativa primaria (da 14 a 29), mentre sono passate da 3 a 11 quelle di tipo secondario o concorrente.

(14) Nell'ambito delle cosiddette "competenze primarie" ricadono le materie in cui la Provincia non deve dividere la potestà legislativa con lo Stato, ma è soggetta unicamente al rispetto della Costituzione, dei vincoli comunitari e internazionali. Tra esse vi sono: ordinamento degli uffici provinciali e del personale, toponomastica, tutela e conservazione del patrimonio storico, artistico e popolare, uso e costumi locali, urbanistica e piani regolatori, tutela del paesaggio, usi civici, ordinamento delle minime proprietà culturali, artigianato, edilizia abitativa agevolata, fiere e mercati, caccia e pesca, misure atte alla protezione della fauna e della flora, comunicazioni e trasporti di interesse provinciale, lavori pubblici, turismo e industria alberghiera, agricoltura e foreste, espropri, assunzione diretta dei servizi pubblici e loro gestione a mezzo di aziende speciali, assistenza e beneficenza pubblica, scuole materne, edilizia scolastica e assistenza per i settori in cui la Provincia ha competenza legislativa, opere idrauliche, costituzione e funzionamento di commissioni comunali e provinciali per l'assistenza dei lavoratori nel collocamento. Tra gli ambiti di competenza secondaria, in cui la Provincia può legiferare nei limiti dei principi stabiliti dallo Stato, rientrano polizia locale, istruzione elementare e secondaria, commercio, apprendistato, spettacoli pubblici, esercizi pubblici,

esigenza di aumentare la spesa locale. Allo scopo di adeguare le risorse finanziarie provinciali alle nuove funzioni è stato dunque istituito un nuovo regime di partecipazione della Provincia ad una serie di tributi dello Stato in quota fissa o variabile, alcuni dei quali prima erano di spettanza regionale¹⁵. Il meccanismo dei trasferimenti regionali in quota variabile è contestualmente cessato.

Nello specifico, come si evince dalla tabella 1, tra i nuovi tributi erariali devoluti alla Provincia in quota fissa (artt. 70-78) di nove decimi si annoveravano i seguenti: l'importo del canone per le concessioni di grandi derivazioni di acque pubbliche, l'imposta complementare progressiva sul reddito complessivo, l'imposta sulle società e sulle obbligazioni, le imposte di registro e di bollo, nonché le tasse di concessione governativa, l'imposta sui combustibili, quella sui tabacchi e la tassa di circolazione. A queste si aggiungeva l'intero provento delle imposte per l'energia consumata sul territorio provinciale. Tra i tributi da devolvere in quota variabile (art. 78)¹⁶, vi erano l'imposta generale sull'entrata e le tasse e imposte sugli affari non già devolute in quota fissa, alle quali si sommarono assegnazioni statali a fronte di leggi di programma, anch'esse oggetto di trattativa con il governo nazionale. La realizzazione dell'assetto finanziario basato sull'impostazione appena descritta è stata rallentata dalle riforme tributarie nazionali del 1971-1973¹⁷, in seguito alle quali sono stati soppressi alcuni contributi il cui gettito (in quota fissa o variabile) avrebbe dovuto essere devoluto alla Provincia. Il termine del periodo transitorio entro cui si dovevano elaborare le norme di coordinamento per modificare le

incremento della produzione industriale, utilizzazione delle acque pubbliche, igiene e sanità, attività sportive e ricreative. Si veda il d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670.

(15) Tra essi si citano i seguenti: i 9/10 del canone per le concessioni di grandi derivazioni di acque pubbliche, il provento delle imposte governative per l'energia e il gas.

(16) Per una dettagliata ricostruzione della vicenda della quota variabile si rimanda al contributo di S. Parolari e A. Valdesalici sulla Provincia autonoma di Trento in questo numero.

(17) Si tratta in particolare della legge 825/1971, dei d.lgs. 633 e 641/1972 e dei d.lgs. 597 e 603/1973. Conformemente alle norme contenute nei suddetti atti legislativi, sono state soppresse, per esempio, l'imposta generale sull'entrata, l'imposta sui redditi di ricchezza mobile, l'imposta complementare progressiva sul reddito complessivo.

disposizioni statutarie del 1972 d'intesa con la Provincia, inizialmente previsto fino al 31 dicembre 1977, è stato ripetutamente prorogato fino al 1988¹⁸.

Durante questo periodo, nel bilancio provinciale si è osservata una crescita esponenziale delle entrate derivanti dai tributi erariali devoluti in quota variabile, passate dai 36,6 miliardi di lire nel 1973 ai 1.106 miliardi di lire nel 1988, mentre i proventi delle quote fisse dei tributi devoluti e delle somme sostitutive dei tributi soppressi ammontavano negli stessi anni a 32,6 e 172 miliardi di lire rispettivamente. Occorre sottolineare che nella definizione della percentuale delle quote variabili da devolvere alla PAB, lo Stato non ha proceduto con il calcolo del fabbisogno finanziario del bilancio provinciale allo scopo di un'eventuale integrazione o con una puntuale valutazione delle maggiorazioni delle somme sostitutive in seguito all'abolizione dell'imposta generale sull'entrata nel 1973. È stata invece effettuata la quantificazione delle spettanze provinciali in base al volume degli stanziamenti per le relative spese nel bilancio statale, applicando un parametro unitario dell'1,61%, corrispondente alla media aritmetica della popolazione (0,76% della popolazione nazionale) e del territorio (2,46% della superficie dell'Italia).

La ritardata emanazione delle norme finanziarie, secondo il parere di alcuni esperti¹⁹, è stata voluta dalla stessa PAB per una serie di considerazioni legate alla difficoltà di stimare i costi effettivi comportati dal trasferimento di nuove competenze previsto dallo statuto del 1972. In queste condizioni e alla luce delle ambiguità sorte in seguito alle riforme tributarie nazionali, l'utilizzo del criterio di costi storici sostenuti dallo Stato o dalla Regione, adottato per definire i cespiti tributari da devolvere alla Provincia, risultava la via più conveniente.

Solo con l'approvazione della legge 386/1989 è stato finalmente introdotto il meccanismo di coordinamento della finanza provinciale con

(18) Durante il periodo transitorio alla Provincia venivano assicurate le somme sostitutive del gettito tributario soppresso di importo pari a quanto devoluto nell'ultimo anno di vigenza del medesimo, maggiorate annualmente prima del 10% e poi del 20%, in considerazione del crescente tasso di inflazione.

(19) Si veda G. PELLEGRINI, *Le finanze della Provincia autonoma di Bolzano*, cit.

Tab. 1. *Quadro sinottico e cronologico dei tributi compartecipati della Provincia autonoma di Bolzano, previsti dallo Statuto e in base all'evoluzione legislativa*

	Statuto del 1948 Legge cost. 5/1948, artt. 67-68	Statuto del 1972 D.P.R. 670/1972, artt. 70-78	Legge 386/1989, artt. 3-4	Legge 191/2009
Imposte e tasse				
Imposte sui terreni e fabbricati, redditi agrari	9/10	invariato	soppresses con le riforme 1971-1973	
Imposta generale sull'entrata di competenza dello Stato (IGE)	-	variabile		
Imposta complementare progressiva sul reddito complessivo ¹ , poi IRPEF	-	9/10	invariata	invariata
Imposta di ricchezza mobile sulle società e sulle obbligazioni ² , poi IRPEG e IRES	-	9/10	invariata	variabile a formula modificata
Imposta sul valore aggiunto (IVA)	-	-	7/10	invariata
Imposta sul valore aggiunto (IVA) relativa all'importazione	-	-	variabile ³	9/10 a formula modificata ⁴
Imposta di bollo e di registro	-	9/10	invariata	invariata
Imposta di fabbricazione sulla benzina, oli da gas per autotrazione e sui gas petroliferi liquefatti per autotrazione erogati dagli impianti di distribuzione situati nel territorio provinciale	-	9/10	invariata	9/10 a formula modificata ⁵
Imposta erariale sul consumo dell'energia elettrica	-	10/10	invariata	invariata
Canoni per le concessioni di grandi derivazioni di acque pubbliche	-	9/10	invariata	invariata
Imposta sul consumo dei tabacchi per le vendite afferenti al territorio provinciale	-	9/10	invariata	invariata

(segue)

(segue)

Tassa di circolazione relativa ai veicoli immatricolati nel territorio provinciale	-	9/10	invariata	10/10 ⁶
Tasse di concessione governativa	-	9/10	invariata	invariata
Tutte le altre entrate tributarie erariali dirette o indirette ad eccezione di quelle spettanti alla Regione o altri enti	-	-	9/10	invariata
Imposta sulle assicurazioni	-	-	-	9/10 a procedimento di calcolo modificato
Le entrate afferenti all'ambito provinciale riscosse da uffici situati fuori	-	-	fissa predefinita ⁷	variabile ⁸

(1) L'Imposta complementare progressiva è stata soppressa con le riforme 1971-1972, ma di fatto è stata sostituita dall'Imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF) con d.P.R. 597/1973.

(2) L'Imposta di ricchezza mobile sulle società ed obbligazioni, soppressa con le riforme 1971-1972, risulta di fatto sostituita dall'Imposta sulle persone giuridiche (IRPEG) con d.P.R. 598/1973 e poi, dal 2003, dall'Imposta sui redditi delle società (IRES).

(3) Per i dettagli si rimanda alla nota 20.

(4) La lettera e) del comma 1 dell'art. 75 è sostituita dalla seguente: "i nove decimi dell'imposta sul valore aggiunto relativa all'importazione determinata assumendo a riferimento i consumi finali".

(5) La nuova formula prevede la devoluzione alla PAB dei 9/10 del gettito dell'accisa sulla benzina, oli da gas per autotrazione e sui gas petroliferi liquefatti per autotrazione erogati dagli impianti di distribuzione situati nel territorio provinciale, nonché i nove decimi delle accise su altri prodotti energetici ivi consumati.

(6) Le tasse automobilistiche se istituite con legge provinciale costituiscono tributi propri.

(7) Si riferiva ai tributi elencati nell'art. 75 dello Statuto.

(8) Si prevede che la quota di spettanza provinciale del relativo gettito venga definita sulla base di indicatori o altra documentazione idonea alla valutazione di fenomeni economici. La stessa modalità di calcolo deve essere applicata per definire il gettito di spettanza provinciale dell'imposta sul reddito delle società e delle imposte sostitutive sui redditi da capitale. Altri-menti, esso può essere definito sulla base dell'incidenza media dei medesimi tributi sul prodotto interno lordo (PIL) nazionale da applicare al P.U. regionale e provinciale.

Fonte: Elaborazione propria.

le norme della riforma tributaria nazionale, reso poi operativo dalle relative norme di attuazione del Titolo VI dello statuto, contenute in particolare nei d.lgs. 267 e 268/1992 e nel d.lgs. 432/1996. All'art. 75 la suddetta legge ha riconfermato la compartecipazione della PAB, in quota fissa nella misura di nove decimi, ai tributi già disciplinati da questo regime secondo le disposizioni del secondo statuto, ad eccezione di quelli aboliti con le riforme nazionali (tab. 1). È stato stabilito poi che, oltre a quelli elencati nel suddetto articolo (lett. *a-f*), venissero devoluti alla Provincia i nove decimi di tutte le entrate tributarie erariali (dirette o indirette) comunque denominate (quindi IRPEF, IRPEG e così via), ad eccezione di quelle di spettanza regionale e di altri enti pubblici. Nell'ammontare delle predette quote erano comprese anche le entrate provenienti dai tributi riscossi al di fuori del territorio provinciale, se relativi a consumi, affari e redditi ad esso afferenti. Si istituiva, infine, la compartecipazione al gettito dell'IVA nella misura di sette decimi, nonché la devoluzione di una quota dei proventi dall'IVA sull'importazione²⁰.

I provvedimenti contenuti nei suddetti atti normativi hanno determinato una serie di importanti cambiamenti qualitativi nella struttura del bilancio provinciale. Nello specifico, è stato ripristinato il preesistente rapporto tra le entrate derivanti dai tributi devoluti in quota fissa e quelli in quota variabile. In seguito all'entrata in vigore delle nuove norme, infatti, la percentuale di queste ultime, dopo aver raggiunto circa l'80% nel 1988, è scesa al 5% nel 2000. Ha cominciato a consolidarsi dunque il disegno auspicato nello statuto del 1972, la cui attuazione avrebbe poi consentito la creazione di un regime finanziario favorevole e al contempo idoneo, dal punto di vista della disponibilità di risorse, alla realizzazione di numerose funzioni trasferite alla Provincia sia da parte dello Stato, sia da parte della Regione.

Tale percorso, segnato da un'accentuata territorializzazione del prelievo, ha senz'altro contribuito ad una maggiore dipendenza delle entrate dalla produttività dell'economia locale, e quindi anche alla re-

(20) L'art. 4 della legge 386/1989 stabiliva che alle Province autonome è devoluta una quota non superiore a 4/10 dell'IVA relativa all'importazione riscossa nel territorio regionale, da ripartire nella proporzione del 47% alla PAT e 53% alla PAB.

sponsabilizzazione dell'ente provinciale, che ha potuto accrescere la capacità di programmazione della spesa, basandosi sulla prevedibilità delle entrate. L'insieme di queste condizioni ha consentito alla Provincia di incrementare il proprio potenziale, divenendo un soggetto politico ed economico rilevante nel panorama regionale e nazionale. Questa condizione non è stata intaccata dall'introduzione del nuovo assetto costituzionale, entrato in vigore in seguito alla riforma del 2001, che si prefiggeva l'obiettivo dell'omologazione degli ordinamenti finanziari di tutte le Regioni, *in primis* le Rso, nell'ottica della stabilizzazione di un sistema unitario, ma che in realtà ha lasciato irrisolta la questione relativa all'estensione dei principi di coordinamento della finanza pubblica anche agli enti territoriali dotati di autonomia speciale²¹. In tale prospettiva, l'esperienza della Provincia sembra confermare l'ipotesi che la riforma in questione abbia offerto alle autonomie speciali sufficienti elementi per mantenere e sviluppare la specialità, in modo da renderla funzionale a definire un assetto giuridico differenziato, capace di rispondere alle esigenze del contesto di riferimento²².

Entro gli spazi aperti dall'interpretazione delle nuove norme ad opera della Corte costituzionale – che dopo l'entrata in vigore del nuovo testo costituzionale ha cercato di porre rimedio all'incertezza sul nuovo regime delle competenze – la Provincia autonoma di Bolzano si è attivata per perfezionare la propria posizione, soprattutto dopo l'emanazione della l.d. 42/2009 sul federalismo fiscale.

Le disposizioni della suddetta legge, in particolare le norme contenute nell'art. 27, hanno riconfermato il dualismo nella definizione del nuovo regime tributario e finanziario per le Regioni a statuto ordinario (Rso) e quelle a statuto speciale, prevedendo che queste ultime “concorrano al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di

(21) Per un'efficace analisi delle potenzialità e delle problematiche emerse in seguito alla riforma si veda D. IMMORDINO, *Ragioni e prospettive della specialità finanziaria nel nuovo assetto del sistema di finanza pubblica*, in *Le Regioni*, n. 6, 2009, pp. 1310-1347.

(22) Per approfondimenti si rimanda a G. DEMURO, *Regioni ordinarie e speciali*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino, Giapichelli, 2003, p. 50.

solidarietà ed all'esercizio dei diritti e doveri da essi derivanti, nonché al patto di stabilità interno e all'assolvimento degli obblighi posti dall'ordinamento comunitario, secondo criteri e modalità stabiliti da norme di attuazione dei rispettivi statuti, da definire, con le procedure previste dagli statuti medesimi”.

In seguito alla firma dell'Accordo di Milano, il 30 novembre 2009, tra il governo, la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol e le due Province autonome, sono state apportate alcune importanti modifiche all'assetto finanziario provinciale, che ne è uscito ulteriormente rafforzato. Le nuove norme, che sono confluite nell'art. 2 della legge 191/2009 (legge finanziaria 2010), comportando una revisione del Titolo VI dello statuto²³, hanno previsto, oltre ad una variazione della quota di compartecipazione per alcuni tributi, delle diverse modifiche nel metodo di calcolo. Tra le voci interessate da tali variazioni, come illustrato nella tabella 1, vi sono l'imposta sui prodotti petroliferi e sugli altri prodotti energetici, l'imposta sulle assicurazioni²⁴, l'IRES e l'IVA sui prodotti importati²⁵.

All'art. 75-*bis*, la legge 191/2009 precisa che nell'ammontare delle quote di tributi erariali devoluti alla Provincia sono compresi tutti i tributi²⁶ afferenti all'ambito provinciale ma provenienti da uffici situati fuori dal rispettivo territorio. Si prevede che la quota di spettanza provinciale del relativo gettito venga definita sulla base di indicatori o

(23) Per un'analisi dettagliata delle condizioni dell'intesa si veda A. VALDESALICI, *L'intesa finanziaria per Trentino-Alto Adige/Südtirol tra specialità e solidarietà*, in J. WOELK (a cura di), *Federalismo fiscale tra differenziazione e solidarietà. Profili giuridici italiani e comparati*, EURAC, 2010, pp. 95-117.

(24) L'art. 110 della legge 191/2009 prevede che a decorrere dal 1° gennaio 2010, gli assicuratori debbano scorporare dal totale e versare alle Province i contributi che prima spettavano al Servizio sanitario nazionale (art. 334 del d.lgs. 209/2005).

(25) Conformemente alla modifica della lettera *e*) del comma 1 dell'art. 75, alla Provincia spettano nove decimi dell'IVA relativa all'importazione, determinata assumendo a riferimento i consumi finali, diversamente dal regime precedente, secondo cui i quattro decimi dell'IVA sull'importazione, riscossa nel territorio regionale, veniva ripartita tra le Province nella proporzione del 53% alla Provincia di Bolzano e del 47% alla Provincia di Trento.

(26) Nella formulazione precedente si faceva riferimento soltanto ai tributi elencati nell'art. 75 da devolvere in quota predefinita.

altra documentazione idonea alla valutazione di fenomeni economici. La stessa modalità di calcolo deve essere applicata per definire il gettito di spettanza provinciale dell'imposta sul reddito delle società e delle imposte sostitutive sui redditi da capitale. Altrimenti, esso può essere definito sulla base dell'incidenza media dei medesimi tributi sul prodotto interno lordo (PIL) nazionale da applicare al PIL regionale e provinciale.

Infine, con l'introduzione della facoltà di modificare aliquote ed esenzioni, detrazioni e deduzioni – purché nei limiti delle aliquote superiori definite dalla norma statale per i tributi erariali per i quali lo Stato ne prevede la possibilità (l'art. 73-*bis* della legge 191/2009) – si è aperto un'importante margine di manovra che la PAB potrebbe utilizzare per equilibrare autonomamente le esigenze di cassa e le proprie priorità politiche.

L'elaborazione delle norme necessarie a rendere operative le nuove disposizioni statutarie è stata affidata, come noto, ad una commissione paritetica (l'art. 107)²⁷ composta dai rappresentanti dello Stato, del Consiglio regionale e dei due Consigli provinciali²⁸, e avrebbe dovuto essere completata entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge in questione.

2.2. *La finanza partecipata*

L'evoluzione del quadro normativo appena descritta ha consentito il definitivo consolidamento della tendenza delineatasi nella configura-

(27) L'istituzione della cosiddetta "Commissione dei Dodici" è prevista dall'art. 107 dello statuto di autonomia del Trentino-Alto Adige/Südtirol. È un organo paritetico composto da 6 membri in rappresentanza dello Stato, due del Consiglio regionale, due del Consiglio provinciale di Trento e altrettanti di quello di Bolzano, che ha il compito di elaborare e proporre le norme di attuazione dello stesso statuto, esprimendo pareri vincolanti.

(28) Tale prassi è stata stabilita in conformità all'art. 104 dello statuto per la revisione dell'assetto finanziario regionale e provinciale. Si sostiene in dottrina che attraverso l'imposizione del metodo concertativo al legislatore statale, prevista dalle procedure di revisione degli statuti delle Rss, si possa preservare la specialità e la tutela delle stesse da un'eccessivo e irragionevole limitazione dei rispettivi poteri e prerogative. Si veda in particolare D. IMMORDINO, *Ragioni e prospettive della specialità finanziaria nel nuovo assetto del sistema di finanza pubblica*, cit.

zione dell'assetto finanziario provinciale dopo la riforma del 1989, ovvero una progressiva stabilizzazione delle entrate garantita dal regime di quote fisse e una crescente compartecipazione della PAB ai tributi erariali dello Stato. Come illustra la tabella 2, nel 2009 le somme garantite dalle relative voci di bilancio sono ammontate a più del 70% del totale delle entrate.

In seguito alla riforma del 2009, l'incidenza della quota formata da numerosi tributi devoluti dallo Stato si è ulteriormente accresciuta. Si osservino, nello specifico, gli aumenti tra il 2009 e il 2010 degli importi corrispondenti all'IRPEF (+5%), all'IRRES (+2%), e ai proventi dalle accise sulla benzina, oli e gas, sul consumo dei tabacchi, ecc. L'unica eccezione è rappresentata dalla voce IVA e dalla relativa quota sostitutiva²⁹, da attribuirsi, presumibilmente, all'abolizione di quest'ultima. Tenendo conto che la variazione è stata registrata soprattutto nelle voci di bilancio interessate dall'estensione del regime di quota fissa (9/10), dall'ampliamento del diritto di prelievo della PAB a tutti i tributi devoluti e affluiti in uffici situati anche fuori dal rispettivo territorio, nonché dal nuovo sistema di calcolo delle quote di spettanza provinciale per alcuni tributi, è plausibile ipotizzare che la tendenza registrata nel 2010 si manterrà nei prossimi anni.

2.3. *La finanza propria*

I primi elementi di rafforzamento del sistema di finanza propria della PAB sono stati introdotti dal secondo statuto di autonomia nel 1972. Contestualmente all'ampliamento delle funzioni, previsto dall'art. 8 dello statuto (testo storico), è stata conferita alla Provincia, nell'art. 73, la facoltà di sovrapporre ai tributi stabiliti dalla Regione nei limiti della legge regionale. In seguito alla riforma del 1989, invece, è stata riconosciuta alla PAB la potestà di istituire tributi propri in armonia con i principi del sistema tributario dello Stato e negli ambiti di rispettiva competenza, modificando le disposizioni dell'art. 65 dello statuto del 1948, che aveva conferito tale diritto esclusivamente alla Regione.

(29) Per ulteriori dettagli sul punto si rimanda al saggio di S. Parolari e A. Valdesalici in questo numero.

Tab. 2. Entrate del bilancio provinciale (valori assoluti e %) (milioni di euro), 2009-2010

Entrate	2009		2010	
	val. ass.	%	val. ass.	%
1. Tributi provinciali e compartecipazioni ai tributi erariali dello Stato	4.030,9	80,7	3.859,4	80,3
1.1. Tributi provinciali (propri)	470,1	9,4	455,0	9,5
Irap	317,0	6,4	304,0	6,3
Addizionale provinciale IRPEF	65,0	1,3	65,0	1,4
Tassa automobilistica	47,0	0,9	47,0	1,0
Addizionale consumo energia elettrica	17,0	0,3	16,0	0,3
Tassa assicurazione veicoli	15,0	0,3	14,0	0,3
Altri	9,1	0,2	9,0	0,2
1.2. Tributi compartecipati	3.560,8	71,3	3.404,0	70,9
Irpéf	1.660,8	33,3	1.738,0	36,2
IVA e quote sostitutive	1.202,2	24,1	708,8	14,8
IRES	240,0	4,8	292,0	6,1
Fabbricazione benzina, oli e gas	140,0	2,8	163,0	3,4
Imposte su redditi da capitale	69,0	1,4	103,8	2,2
Consumo tabacchi	64,0	1,3	70,0	1,5
Imposte di registro e bollo	58,0	1,2	63,0	1,3
Altri	114,0	2,3	228,8	4,8
Tributi di esercizi pregressi	12,8	0,3	27,0	0,6
2. Trasferimenti dello Stato, dell'Unione europea e di altri soggetti	462,0	9,3	467,4	9,7
Trasferimenti dallo Stato	398,2	8,0	450,0	9,4
Trasferimenti dalla Regione ¹	44,0	0,9	0	0,0
Trasferimenti dall'UE	19,8	0,4	17,4	0,4
3. Entrate extratributarie e patrimoniali	94,2	1,9	176,5	3,7
4. Entrate derivanti da mutui, prestiti o altre operazioni creditizie	0,4	0,0	0,0	0,0
5. Avanzo per gli anni precedenti	407,4	8,2	301,5	6,3
Totale ²	4.994,9	100,0	4.804,8	100,0

(1) Per le funzioni delegate dal 2010 fra le partite di giro.

(2) Non sono state considerate le partite di giro che ammontavano a 430 e 480 milioni di euro rispettivamente nel 2009 e 2010.

Fonte: Elaborazione propria sui dati della Provincia autonoma di Bolzano.

Inoltre, il nuovo art. 72 ha previsto per la Provincia la possibilità di stabilire imposte e tasse sul turismo, in contrasto con quanto previsto dall'art. 64 del vecchio statuto, secondo cui solo la Regione deteneva tale potere. Infine, confermando il diritto della Provincia e della Regione di istituire con leggi tributi propri nelle materie di rispettiva competenza, purché in armonia con i principi del sistema tributario dello Stato, l'art. 73 dello statuto, modificato con l'Accordo di Milano, ha precisato che le tasse automobilistiche istituite con legge provinciale costituiscono tributo proprio³⁰.

Occorre notare, tuttavia, che la maggior parte dei tributi classificati come "tributi provinciali" nel bilancio della PAB in realtà rappresentano i cosiddetti *tributi propri derivati*, ovvero quelli che vengono istituiti e normati con leggi statali, sui quali la Provincia può soltanto variare le aliquote (nei limiti del tetto massimo stabilito dallo Stato), oppure intervenire attraverso esenzioni, detrazioni o agevolazioni. Nella categoria in questione rientrano tributi quali l'IRAP, l'addizionale provinciale IRPEF, l'addizionale provinciale sul consumo dell'energia elettrica, la tassa per il diritto allo studio universitario e il tributo speciale per il deposito in discarica di rifiuti solidi. Gli introiti provenienti da questi tributi ammontano a poco meno del 10% del bilancio provinciale, con una quota prevalente costituita dall'IRAP.

Come illustrato nella tabella 3, in attuazione delle disposizioni della legge 386/1989 e delle norme contenute nei d.lgs. 268/1992 e 432/1996³¹, la Provincia è intervenuta per introdurre una serie di tributi disciplinati dalla normativa statale. Nello specifico, in conformità con le leggi nazionali adottate tra il 1995 e il 1997³², sono stati istitu-

(30) Si veda l'art. 2, comma 107, legge 191/2009.

(31) Nel primo atto è stato precisato che la Regione e le Province possono istituire tributi propri "in armonia con i principi del sistema tributario dello Stato, quali risultano da leggi che espressamente li stabiliscono per singoli tributi, ovvero quali si desumono dalla legislazione vigente nel caso di istituzione di tributi non specificatamente disciplinati da leggi dello Stato". Il secondo decreto ha previsto che la Regione e le Province possono istituire nelle materie di rispettiva competenza tributi e contributi corrispondenti a quelli di competenza delle Rso.

(32) Si riferisce in particolare al d.l. 446/1997 che ha introdotto l'IRAP e l'addizionale regionale sul reddito delle persone fisiche.

Tab. 3. *Quadro riassuntivo dell'evoluzione legislativa della finanza "propria"*

Tributo	Riferimento legislativo
Tributo speciale per il deposito in discarica di rifiuti solidi	Legge 549/1995; legge provinciale 3/1997
Imposta provinciale sulle formalità di trascrizione, iscrizione e annotazione dei veicoli al PRA	Legge provinciale 9/1998
Tassa automobilistica provinciale	Legge provinciale 9/1998
Tassa per il diritto allo studio universitario	Legge 549/1995, legge provinciale 9/1998
Imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore	Decreto legislativo 446/1997, legge provinciale 7/1999
Addizionale provinciale sul consumo dell'energia elettrica	Legge 20/1989
Imposta provinciale sulle attività produttive (IRAP)	Legge 662/1996, decreto legislativo 446/1997
Addizionale provinciale IRPEF	Legge 662/1996, decreto legislativo 446/1997
Tasse automobilistiche istituite con leggi provinciali	Legge 191/2009

Fonte: Elaborazione propria sui dati presentati in G. PELLEGRINI, *Le finanze della Provincia autonoma di Bolzano*, cit.

iti il tributo speciale per il conferimento in discarica di rifiuti solidi, l'imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore, l'IRAP e l'addizionale regionale IRPEF. In attuazione delle competenze provinciali disciplinate dall'art. 73, con la legge provinciale 9/1998 sono state introdotte l'imposta provinciale sulle formalità di trascrizione, iscrizione e annotazione dei veicoli al PRA, la tassa automobilistica provinciale e la tassa per il diritto allo studio universitario.

Tra gli esempi di manovrabilità dei suddetti tributi, si possono citare i seguenti. La PAB con legge provinciale 12/2003, entrata in vigore il 6 agosto 2003, ha stabilito l'esenzione dalle tasse automobilistiche (per 36 mesi) per gli autoveicoli dotati di impianto a gas per l'alimentazione alternativa a GPL o a metano (sia alimentazione esclusiva, sia mi-

sta). Nel periodo dal 2000 al 2009, la PAB ha adottato la misura minima dell'addizionale IRPEF, pari al 0,9%, mentre nel 2010-2011 sono state previste esenzioni e riduzioni per i redditi bassi e famiglie con figli a carico. Nella finanziaria 2012 è stato approvato l'innalzamento del limite di reddito per il quale è previsto l'azzeramento dell'addizionale IRPEF, che passerebbe da 12.500 a 15.000 euro. I redditi al di sopra di questa cifra verranno tassati con un'aliquota pari all'1,23%, quindi inferiore al tetto massimo, stabilito dallo Stato all'1,73%. Sono state previste poi le ulteriori agevolazioni, sotto forma di detrazioni, per chi ha un reddito superiore ai 15 mila euro annui, ma anche figli a carico. Nel caso dell'IRAP, la PAB non è intervenuta fino al 2007, lasciando quindi l'aliquota dell'imposta pari al 4,25% come previsto dalla normativa statale. Dal 2008, invece, la Provincia ha introdotto una serie di riduzioni distinguendo tra i diversi settori. Nella finanziaria 2012 è stata confermata l'aliquota dell'IRAP al 2,98% per tutte le imprese, fatta eccezione per banche (4,65%), assicurazioni (5,9%) e imprese concessionarie (4,2%), per le quali sono state recepite le nuove aliquote statali, come pure per le imprese virtuose (2,5%)³³. Per le imprese che producono energie da fonti rinnovabili e che effettuano, sul territorio provinciale, attività di ricerca e sviluppo in questo settore l'aliquota sarà ridotta al 2%.

2.4. I trasferimenti vincolati

L'assegnazione dei fondi statali alla Provincia autonoma di Bolzano, vincolati a specifici settori, è stata prevista nel secondo statuto di autonomia, secondo cui sono state istituite quote annuali di trasferimenti per l'attuazione di leggi statali, in particolare nell'ambito dello sviluppo industriale e dell'edilizia scolastica, oppure per il finanziamento di eventuali funzioni delegate. La legge 386/1989 ha ulteriormente precisato che le Province autonome partecipano, alla pari delle Regioni, alla ripartizione di fondi speciali istituiti per garantire "i livelli minimi di prestazione in modo uniforme su tutto il territorio nazionale, secondo i criteri e le modalità per gli stessi previsti". Il ruolo dello Stato nella ripartizione di questi finanziamenti, come nel caso di altre

(33) Come virtuose vengono definite le aziende che incrementano i posti di lavoro, il valore della produzione o gli investimenti in ricerca e innovazione.

Rss, si limitava comunque alla loro destinazione settoriale, mentre, in virtù del presupposto che lo Stato non potesse intervenire sul territorio della Provincia nell'ambito di competenza legislativa della medesima, la successiva gestione di questi fondi nel territorio provinciale veniva snellita. La PAB non è stata tenuta, infatti, a presentare specifici progetti, né vincolata a puntuali utilizzi dei fondi eventualmente assegnati, oltre a quello dell'indicazione del settore³⁴.

In seguito all'approvazione del d.l. 415/1989, tuttavia, la Provincia autonoma di Bolzano è stata esclusa dal riparto di taluni fondi settoriali e sono state ridotte del 20%, a partire dal 1990, le assegnazioni in parte corrente dal Fondo sanitario nazionale, tenuto conto del livello di compartecipazione ai tributi statali. Alcuni anni dopo, l'art. 143 della legge 662/1996 ha stabilito che la Provincia di Bolzano provveda autonomamente al finanziamento del Servizio sanitario nel rispettivo territorio (ai sensi dell'art. 34, comma 3, della legge 724/1994), senza alcun apporto a carico del bilancio dello Stato.

Nonostante le riduzioni avutesi negli ultimi anni, il volume dei trasferimenti per settore di intervento destinati alla Provincia autonoma di Bolzano è rimasto relativamente alto, soprattutto se paragonato ad altre Rss³⁵. La quota complessiva³⁶ delle entrate da trasferimenti nel bilancio della PAB è cresciuta dal 4,3% nel 2003 al 9,7% nel 2009. In tale anno, i trasferimenti sono ammontati a più di 450 milioni, con una quota preponderante destinata al settore dei trasporti (45 milioni). Importi minori sono stati trasferiti per la sanità e la formazione professionale (17 milioni ciascuno), l'edilizia abitativa (13 milioni) e l'assistenza sociale (11 milioni). In questo quadro hanno prevalso, tuttavia, gli oneri classificati come non attribuibili (317 milioni), e quindi non vincolati ad alcun settore specifico³⁷.

(34) Per approfondimenti si veda G. PELLEGRINI, *Le finanze della Provincia autonoma di Bolzano*, cit.

(35) Si vedano i dati per il 2009 dell'ISSIRFA, vol. 32.

(36) Si riferisce ai trasferimenti dallo Stato, Regione e Unione europea, di cui circa l'80% è costituito da trasferimenti statali. Si vedano i dati dell'Istituto di ricerca economica della Camera di Commercio di Bolzano, disponibile sul sito www.camcom.bz.it/ire.

(37) Si rimanda ai dati dell'ISSIRFA, vol. 32. A decorrere dal 2010, in seguito all'abrogazione dell'art. 5 della legge 386/10989, i trasferimenti a valere sulle c.d. leggi di

Nella sostanza, quindi, dopo la revisione dello statuto nel 1972, l'assetto finanziario della PAB è divenuto sempre più stabile e autonomo in seguito ad alcuni importanti cambiamenti avvenuti nel meccanismo delle entrate del bilancio provinciale. Tale sviluppo, reso peraltro necessario dall'accrescere nel tempo delle competenze e funzioni delegate alla Provincia, è stato possibile in seguito alla progressiva sostituzione del regime di quote variabili con quello basato sulle quote fisse di compartecipazione ai tributi erariali dello Stato, e all'estensione della potestà di istituire e di regolare tributi propri. Queste due tendenze sono state inoltre accompagnate da una efficiente gestione delle risorse disponibili, che ha consentito alla Provincia di affrontare le maggiori spese legate alle funzioni delegate, spesso in condizioni di carenza dei trasferimenti dedicati da parte dello Stato. Tanto che negli artt. 112 e 113 della legge 191/2009 sono stati previsti i rimborsi degli arretrati a favore della Provincia per l'esercizio delle funzioni delegate in materia di viabilità statale, motorizzazione civile, collocamento al lavoro, catasto e opere idrauliche³⁸ nonché in materia di ordinamento scolastico³⁹. Sono state confermati, infine, nell'art. 114, i trasferimenti di rimborso delle quote variabili maturate ai sensi dell'art. 78 dello statuto, abrogato dalla legge in questione.

Si aggiunge che per quanto concerne la situazione di bilancio generale, negli ultimi anni le istituzioni pubbliche in Alto Adige hanno registrato entrate complessive maggiori della media nazionale⁴⁰. Se è vero, come affermano alcuni esperti⁴¹, che questa tendenza è

settore sono cessati. La PAB incassa solo le quote riferite ad accordi definiti entro il 31 dicembre 2009.

(38) Secondo l'art. 112 della legge 191/2009, il rimborso previsto ammonta a 50 milioni di euro annui per ciascun anno a partire dal 2003.

(39) La legge ha stabilito che per i periodi 2000-2005 saranno mantenuti gli importi di rimborso precedentemente concordati, per il periodo 2006-2009, essi saranno definiti entro il 2010, mentre a decorrere dal 2010 l'importo annuo corrisponde a 250 milioni di euro.

(40) Si fa riferimento ai rapporti pubblicati nell'ambito dei Conti pubblici territoriali. Nel 2007, per esempio, questo dato corrispondeva a 15.947 euro *pro capite*, mentre la media nazionale era pari a 13.682 euro.

(41) Per ulteriori dettagli si rimanda alle pubblicazioni dell'Istituto di ricerca economica, Camera di Commercio di Bolzano, diverse annate.

ascrivibile ad un buon andamento dell'economia, ad una favorevole situazione occupazionale negli anni precedenti e ad una rigorosa gestione finanziaria, il rafforzamento del legame tra le entrate del bilancio provinciale e la produttività del territorio seguito alla riforma del 2009 dovrebbe ulteriormente potenziarla, consentendo una maggiore stabilità nell'attuazione delle politiche della PAB.

3. Le spese e le politiche provinciali

3.1. La spesa per le politiche e i servizi

Le dinamiche della programmazione finanziaria e le priorità delle politiche della PAB si rispecchiano chiaramente nell'articolazione dei capitoli di spesa nel bilancio provinciale. In generale, l'indicatore di spesa della PAB è relativamente elevato: con una spesa *pro capite* pari a 15.114 euro, l'Alto Adige si posiziona al terzo posto tra le Regioni italiane, preceduto solo dalla Valle d'Aosta e dalla PAT⁴². Tale condizione si spiega facilmente con le numerose e onerose competenze che, come illustrato nei paragrafi precedenti, sono state trasferite alla Provincia nel corso dei decenni.

Se nell'analisi della spesa provinciale si va ad approfondire il rapporto tra la spesa corrente e la spesa in conto capitale, risulta che, a differenza del quadro complessivo emergente nelle macroaree del paese (Nord, Centro e Sud), la spesa per gli investimenti nella PAB è superiore di circa undici punti percentuali della media registrata nelle tre macroaree: 25,4% contro 14,4%⁴³. Nel decennio 1997-2006, la maggior parte di queste risorse è stata assegnata a settori quali viabilità, opere pubbliche, edilizia agevolata (trasferimenti a famiglie e istituzioni sociali) e attività produttive. Nell'andamento evolutivo di questa tipologia di spesa vale la pena sottolineare un significativo aumento degli esborsi per i primi due settori durante la seconda metà

(42) Si veda il rapporto *I flussi finanziari pubblici nella Provincia autonoma di Bolzano*, AA.VV. L'Italia secondo i Conti pubblici territoriali (CPT), 2009, consultabile sul sito www.dps.tesoro.it/cpt/cpt.asp.

(43) *Ibidem*.

degli anni novanta, avvenuto a causa dell'avvio di una serie di lavori di riqualificazione in seguito alla delega delle relative competenze a favore della Provincia, mentre negli ultimi anni l'importanza degli investimenti in questi ambiti è sensibilmente diminuita, attestandosi intorno al 5% del totale.

Per quanto concerne la spesa corrente nello stesso periodo, tra i settori che hanno assorbito maggiori risorse si annoverano sanità, famiglie e istituzioni sociali, cultura e servizi ricreativi, istruzione, agricoltura ed edilizia. Un'importante componente della spesa corrente è stata destinata al personale, concentrandosi soprattutto nei settori di conoscenza, cultura e ricerca (28,2%), sanità (21,9%) e amministrazione generale (14,4%). Anche in questo caso, si è avuto un notevole accrescimento della spesa a metà degli anni novanta, a seguito dell'ampliamento delle funzioni della PAB nelle materie sopraelencate. La tendenza all'aumento è proseguita dopo alcuni anni di stabilità tra la fine degli anni novanta e i primi anni duemila, in seguito all'assunzione dalla Provincia del carico di gestione del catasto e del libro fondiario, trasferito dalla Regione nel 2004, al passaggio dai Comuni alla Provincia del personale addetto alla custodia e pulizia delle scuole elementari nel 2005, nonché alle variazioni dei contratti collettivi del personale delle scuole primarie e secondarie⁴⁴.

Dalla ricostruzione del quadro di spesa della PAB nel biennio 2009-2010, riassunto nella tabella 4, emerge una situazione che risulta in linea con le tendenze delineatesi negli anni precedenti. Le principali voci di spesa complessiva sono infatti quelle relative all'ambito sociale, all'istruzione e alla cultura.

La voce "ambito sociale", che assorbe quasi un terzo delle risorse disponibili, racchiude le misure attinenti alle politiche per la tutela della salute (più dell'80% del totale), la famiglia e le politiche sociali, il lavoro e l'occupazione. Per quest'ultima voce di bilancio, le spese correnti, destinate in gran parte al personale e soprattutto a quel-

(44) Al 31 dicembre 2007, i dipendenti pubblici dell'ente Provincia autonoma ammontavano a 11.828 unità, 235 dei quali presso enti dipendenti e altre amministrazioni speciali. A essi vanno aggiunti 8.554 insegnanti delle scuole elementari, medie e superiori e 8.546 unità del personale dell'Azienda sanitaria locale.

Tab. 4. *Ripartizione della spesa provinciale per settore (in milioni di euro)*

Settore	2009		2010	
	val. ass.	%	val. ass.	%
Interventi in campo sociale	1.512,7	30,3	1.553,8	32,3
Istruzione e cultura	803,8	16,1	793,0	16,5
Amministrazione generale, servizi del catasto e del libro fondiario	638,1	12,8	623,6	13,0
Finanza locale	562,8	11,2	516,5	10,7
Interventi in campo economico	403,1	8,1	327,6	6,8
Lavori pubblici, territorio e ambiente	399,8	8,0	387,0	8,1
Servizi finanziari, riserve e spese non attribuibili	284,0	5,7	263,7	5,5
Trasporti e comunicazioni	188,4	3,8	180,1	3,7
Edilizia abitativa e agevolata	166,2	3,3	151,0	3,2
Protezione civile e antincendio	36,0	0,7	8,5	0,2
Totale	4.994,9	100,0	4.804,8	100,0

Fonte: Elaborazione propria sul Bilancio provinciale 2009-2011, consultabile sul sito della Provincia di Bolzano <http://www.provincia.bz.it/finanze-bilancio/>

lo dell'Azienda sanitaria provinciale⁴⁵, hanno da sempre prevalso su quelle in conto capitale.

Alle prestazioni nell'ambito della salute pubblica si aggiungono quelle relative all'assistenza sociale, che vengono erogate dalle comunità comprensoriali e dall'Azienda servizi sociali di Bolzano. A decorrere da gennaio 2011 ha iniziato le attività anche l'Agenzia per lo sviluppo sociale ed economico (ASSE), che riunisce l'Ufficio previdenza ed assicurazioni sociali ed il settore degli invalidi civili dell'Ufficio portatori di handicap⁴⁶. L'ambito di intervento di questi enti si delinea

(45) L'Azienda sanitaria della PAB ha sostituito a partire dal 1° gennaio 2007 le quattro aziende sanitarie dell'Alto Adige precedentemente esistenti. L'Azienda ha il compito di razionalizzazione ed ottimizzazione del servizio sanitario, e assume le attribuzioni previste per le aziende sanitarie dalla normativa vigente, nonché quelle contenute nel Piano sanitario provinciale. In particolare, ad essa compete l'attuazione del Piano sanitario provinciale e l'erogazione delle prestazioni di assistenza sanitaria, in conformità agli standard prefissati (l.p. 7/2001).

(46) L'Agenzia gestirà le erogazioni delle indennità di accompagnamento, le pensioni degli invalidi civili, le prestazioni regionali previdenziali, l'assegno di cura, l'assegno provinciale al nucleo familiare e i due assegni statali (assegno al nucleo e maternità).

in conformità con una lista di prestazioni economico-sociali (la più recente è entrata in vigore il 1° settembre 2011), tra cui consulenza e sostegno economico alle persone con reddito minimo, contributi per le spese d'affitto, assegni per le piccole spese personali, rimborso per le spese di trasporto per le persone con difficoltà permanenti, ecc. Per questi interventi nel 2010 la Provincia ha erogato 23,8 milioni di euro, ripartendoli tra i seguenti beneficiari: il 50,0% a disoccupati, il 29,2% a occupati con un reddito insufficiente, l'8,3% a casalinghe ed il 5,0% a pensionati. Si segnala, inoltre, che il 58,6% dei beneficiari erano di cittadinanza italiana o cittadini dell'Unione europea, mentre il 41,4% provenivano da paesi extracomunitari⁴⁷.

La spesa per l'istruzione e la cultura, che ammontava nel biennio preso in considerazione a circa il 16% del bilancio annuo, presenta delle caratteristiche simili a quelle del settore precedentemente analizzato, ovvero la prevalenza della spesa corrente e la sua principale destinazione alla retribuzione del personale (docente, dirigente e ispettivo)⁴⁸. Tale tendenza riguarda soprattutto la sottovoce "istruzione", a cui vengono assegnate più dell'80% del totale delle risorse dedicate al settore, mentre quote minori sono attribuite alle politiche per la gestione di beni e attività culturali, formazione professionale e tempo libero⁴⁹. Le spese per il funzionamento dell'amministrazione generale, dei servizi del catasto e del libro fondiario sono accresciute, come già accennato, nel corso dell'ultimo decennio, ammontando a circa il 13% del totale. Occorre sottolineare che, in seguito ai tagli previsti dalla finanziaria del 2010 (l.p. 15/2010), sono stati introdotti una serie di provvedimenti atti a ridurre la spesa per il personale dell'ente Provincia di Bolzano nell'arco di cinque anni, prevedendo, oltre a tagli

(47) Per ulteriori informazioni si rimanda al sito web dell'ASSE www.provincia.bz.it.

(48) Maggiori oneri per il bilancio provinciale in materia dell'istruzione sono stati introdotti in seguito all'emanazione del d.lgs. 434/1996, n. 434 "Norme di attuazione dello statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige recanti modifiche ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 10 febbraio 1983, n. 89, concernente l'ordinamento scolastico in Provincia di Bolzano".

(49) Si veda il bilancio provinciale per il periodo preso in considerazione sul sito della PAB www.provinz.bz.it/finanze-bilancio/.

di circa il 20% per incarichi esterni e consulenze, una riduzione del 3% del personale strutturato, che sarà raggiunta attraverso la mancata sostituzione in caso di cessato servizio o pensionamento⁵⁰.

Vi è poi una distribuzione quasi equa delle risorse tra gli interventi destinati allo sviluppo economico da un lato e il territorio e l'ambiente dall'altro, ciascuno dei quali ha ricevuto circa l'8% del totale e per cui prevalgono le spese in conto capitale. Nel primo ambito dominano gli investimenti per l'agricoltura, il turismo e l'industria alberghiera, seguiti da commercio e servizi, mentre nel secondo le voci di spesa più importanti riguardano tuttora la viabilità e le opere pubbliche e infrastrutturali, con finanziamenti molto minori a favore del settore energetico e della tutela ambientale.

Si noti, infine, che per alcuni settori, tra cui in particolare l'istruzione, la sanità e la viabilità, la spesa annua della PAB è più alta rispetto alla media nazionale⁵¹. Le ragioni di tale rapporto risiedono non solo nelle ampie competenze trasferite alla Provincia nei suddetti ambiti, ma anche nelle specificità del territorio altoatesino, di cui le politiche provinciali tengono attentamente conto. Tra esse si possono citare, a titolo esemplificativo: l'elevata dispersione della popolazione sul territorio provinciale; la significativa percentuale sulla popolazione complessiva di giovani in età scolare, tra i 5 e i 14 anni, che interessano il settore dell'istruzione; le difficoltà di costruzione e di manutenzione delle infrastrutture nelle aree montane per quanto concerne la viabilità. La spesa superiore alla media nazionale per gli interventi sociali è dovuta, invece, non tanto a fattori oggettivi quanto a scelte di natura politica. La PAB ha messo in atto infatti molteplici azioni in questo ambito, compresi assegni ai nuclei familiari, contributi per l'assistenza agli anziani e invalidi, ecc. Allo stesso modo, il maggior esborso per la cultura è giustificato dalle azioni destinate ai tre gruppi linguistici presenti sul territorio.

(50) Per ulteriori dettagli si veda *Provincia di Bolzano, tagli del 20% ai budget negli uffici*, in *Alto Adige*, 20 aprile 2011.

(51) Si veda sul punto il rapporto *I flussi finanziari pubblici nella Provincia autonoma di Bolzano*, AA.VV. L'Italia secondo i Conti pubblici territoriali (CPT), 2009, consultabile sul sito www.dps.tesoro.it/cpt/cpt.asp.

In generale, nelle dinamiche di spesa della PAB si delinea la tendenza verso un ulteriore potenziamento delle voci dedicate alla cosiddette politiche redistributive, tra cui spiccano le misure per la sanità e la protezione sociale, con il contestuale indebolimento degli ambiti caratterizzati da un forte carattere distributivo, come interventi in campo economico e in particolare quelli per le attività produttive. Si osserva, che tra le caratteristiche distintive della spesa provinciale si conferma un'elevata quota di trasferimenti rispetto alle spese dirette, ovvero una consistente erogazione di risorse a favore di altri soggetti, tra cui aziende sanitarie, Comuni, enti non-profit, associazioni, imprese, ecc.

3.2. Trasferimenti agli enti locali

L'onere di finanziamento degli enti locali costituisce una notevole voce di spesa del bilancio provinciale, che nel corso dell'ultimo ventennio ha dimostrato una costante tendenza alla crescita – dallo 0,5 a circa il 10% del totale.

Importanti modifiche concernenti la materia in questione, sulle quali è basato il regime vigente, sono state introdotte nello statuto della Provincia con la legge 386/1986, che ha previsto l'estensione della competenza legislativa secondaria provinciale all'intero settore, ad eccezione del diritto di imporre tributi locali o modificare le aliquote previste, come successivamente precisato dall'art. 17, comma 1, del d.lgs. 268/1992.

Il nuovo art. 81, comma 2, dello statuto ha stabilito che ai Comuni debbano essere garantiti idonei mezzi finanziari per il raggiungimento delle finalità stabilite dalle leggi, da concordare tra il Presidente della Giunta provinciale e una rappresentanza delle realtà comunali. In conformità con la legge provinciale 6/1992 in materia di finanza locale, che provvede a fissare criteri al fine della determinazione dei mezzi da assegnare ai singoli Comuni, la Provincia di Bolzano è tenuta ad assegnare ai Comuni idonei finanziamenti allo scopo di garantire le loro finanze all'esercizio delle funzioni proprie, trasferite e delegate, stabilite dalle leggi, e di consentire loro un'adeguata programmazione pluriennale degli interventi.

In seguito ai suddetti provvedimenti, la Provincia ha assunto dunque il carico quasi totale del finanziamento dei Comuni, mentre nel 1994

è stata pattuita la devoluzione ai Comuni del 13,5% delle entrate tributarie provinciali⁵².

L'accordo tra la Provincia e i Comuni, di cui sopra, riguardo la dotazione e la ripartizione dei finanziamenti da destinare a questi ultimi⁵³, viene rinnovato su base triennale. I finanziamenti da erogare nell'ambito di tale accordo, che poi viene ripartito in separati accordi annuali, provengono da quattro fondi istituiti con la suddetta legge: il fondo ordinario, il fondo per gli investimenti, il fondo ammortamento mutui, il fondo perequativo⁵⁴. I finanziamenti del fondo di investimenti sono utilizzati per le spese in conto capitale e sono distribuiti secondo le disposizioni delle leggi provinciali 27/1975 e 21/1977. Sono state previste poi una serie di norme minori che regolano ulteriori trasferimenti ai Comuni (per esempio per l'acquisto di beni immobili, progetti specifici culturali o infrastrutturali, ecc.). Tra i principali ambiti interessati dai trasferimenti vi sono l'edilizia scolastica, le scuole materna e primaria, gli acquedotti, le case di riposo e i centri di degenza per anziani, ecc.

(52) Nello specifico, si tratta della compartecipazione al gettito delle tasse sulle concessioni non governative (l.p. 5/1995), che vengono applicate a provvedimenti ed atti amministrativi, e la concessione delle somme sostitutive dei tributi soppressi per l'introduzione dell'IRAP (legge 662/1996). La Provincia devolve ai Comuni una quota dell'imposta regionale sulle attività produttive, ai sensi dell'art. 27 del d.lgs. 446/1997 e successive modifiche. Questo importo viene ripartito tra i singoli Comuni in proporzione al gettito registrato dagli stessi nel 1997 per le tasse di concessione comunale e per l'imposta comunale per l'esercizio d'impresa, arti e professioni.

(53) Solo un'esigua parte di finanziamenti collocati sotto la voce "finanza locale" viene destinata ad altri enti locali, tra cui soprattutto le comunità comprensoriali, istituite allo scopo di promuovere la valorizzazione e la tutela ambientale delle zone montane o parzialmente montane interessate, favorendo la partecipazione della popolazione allo sviluppo economico, sociale, culturale ed ecologico delle stesse (legge provinciale 7/1991).

(54) Nella definizione delle condizioni dell'accordo si tiene conto delle risorse globali disponibili nonché della politica tributaria e tariffaria dei Comuni (comutate con l'aliquota minima fissata dalla legge). L'assegnazione dei finanziamenti del fondo ordinario, utilizzato per far fronte alle spese correnti, avviene sulla base del criterio di popolazione, che individua tre fasce: fino a 10.000 abitanti, tra 10.000 e 30.000, più di 30.000. Ai Comuni appartenenti a ciascuna categoria viene assegnato un finanziamento corrispondente ad una quota *pro capite* moltiplicata per il numero di abitanti residenti nel Comune.

Per il 2011, la Provincia autonoma di Bolzano ha messo a disposizione dei Comuni più di 437 milioni di euro⁵⁵, di cui oltre la metà – 264 milioni – è destinata al fondo ordinario (copertura dei servizi e spese correnti), più di 75 milioni all'accensione di mutui, circa 64 milioni al finanziamento degli investimenti, quasi 3 milioni alle assegnazioni perequative e finanziamenti speciali, e altrettanto ad altre erogazioni. Allo scopo di garantire il miglioramento del saldo di bilancio e riduzioni di finanziamenti in disavanzo delle spese, è stata prevista, all'art. 12 della legge provinciale 6/1992, la sottoscrizione del patto di stabilità provinciale. Obiettivi, criteri e modalità di attuazione del Patto vengono definiti di concerto dal Presidente della Provincia e dal Comitato per gli accordi finanziari dei Comuni, in conformità con i principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica. Il Patto provinciale attualmente in vigore (2006-2011) prevede un risparmio annuale di almeno 5,8 milioni per il periodo 2006-2010 e di 12 milioni per l'anno 2011, da garantire secondo le modalità contenute nell'Accordo sulla finanza locale 2011. A fini di monitoraggio i Comuni trasmettono entro il 31 gennaio 2012 i dati necessari per la valutazione, mentre nel corso del 2011 dovrebbe essere raggiunto anche un accordo sulle limitazioni di assunzione del personale.

Una novità importante in materia di finanza locale è stata introdotta con l'Accordo di Milano. Nello specifico, sono state previste estensioni di competenza della Provincia in materia di tributi locali. Secondo la legge 191/2009, nel caso dei tributi istituiti con legge dello Stato, la legge provinciale può consentire agli enti locali di modificare le aliquote e di introdurre esenzioni, detrazioni o deduzioni nei limiti delle aliquote superiori definite dalla normativa statale e può prevedere, anche in deroga alla disciplina statale, relative modalità di riscossione. Si è stabilito poi che le compartecipazioni al gettito e le addizionali a tributi erariali che le leggi dello Stato attribuiscono agli enti locali spettano, con riguardo agli enti del ispettivo territorio, alla Provincia. Ove la legge statale disciplini l'istituzione di addizionali tributarie

(55) Si veda l'Accordo sulla finanza locale per l'anno 2011 consultabile sul sito www.provincia.bz.it/enti-locali/temi/finanziamento-patto-stabilita.asp.

comunque denominate da parte degli enti locali, alle relative finalità provvede la Provincia, individuando criteri, modalità e limiti di applicazione di tali discipline nel rispettivo territorio.

4. *Criticità e prospettive del federalismo fiscale*

Dalla ricostruzione dell'assetto finanziario e delle politiche della PAB, nella prospettiva dell'evoluzione delle relative competenze, emerge dunque un quadro tendenzialmente equilibrato: nei decenni, la PAB è riuscita ad abbinare al crescente numero di competenze una efficiente e ponderata gestione delle risorse. Allo stesso tempo, come sottolineano autorevoli osservatori, sono stati rispettati i limiti imposti dal coordinamento con la finanza pubblica e dal patto di stabilità nazionale, alla cui stretta osservanza la Provincia si è sempre attenuta in maniera rigorosa⁵⁶.

Alla luce di queste considerazioni, appare del tutto coerente il bilancio provvisorio delle azioni intraprese dalla PAB nell'ambito di attuazione della riforma del federalismo fiscale. Queste azioni mettono in luce come la leadership politica altoatesina abbia fortemente cercato di rafforzare la dimensione finanziaria della propria specialità, attenendosi alle priorità politiche consolidate nei decenni precedenti, improntate da un lato all'obiettivo di una maggiore autonomia e, dall'altro, all'impegno di garantire un livello elevato nella qualità della vita ai cittadini. La sottoscrizione dell'Accordo di Milano nel novembre del 2009 e gli impegni assunti dalla Provincia nelle leggi finanziarie degli anni successivi ne sono una conferma.

Come già in parte anticipato, con il suddetto accordo sono state gettate le basi di un nuovo modello finanziario, fondato sull'accrescimento delle quote di ritorno di quasi tutti i tributi riferibili al territorio della Provincia, accompagnato dall'assunzione di ulteriori oneri finanziari derivanti dall'esecuzione di alcune funzioni statali e dagli impegni a favore dei territori confinanti. Nello specifico, secondo le stime⁵⁷,

(56) Si rinvia al rapporto *I flussi finanziari pubblici nella Provincia autonoma di Bolzano*, cit.

(57) Si veda *Finanziamento dell'autonomia, c'è l'accordo Stato-Provincia*, comunica-

la revisione della quota delle imposte da devolvere a favore della Provincia aumenterebbe le entrate annue di circa 300 milioni, e alla stessa cifra ammonterebbero i trasferimenti statali alla Provincia, a decorrere dal 2010, per le competenze trasferite su scuola (250 milioni annui), viabilità e motorizzazione (50 milioni annui), a cui si sommerebbero 100 milioni che Roma dovrebbe accantonare annualmente per ammortizzare i debiti accumulati con la Provincia⁵⁸ nei decenni precedenti.

La PAB ha rinunciato invece alla somma sostitutiva dell'IVA all'importazione (circa 337 milioni di euro annui), oltre che ai trasferimenti senza vincolo di destinazione e ai contributi connessi alle leggi di settore, che riguardano programmi e fondi particolari riservati a singoli ambiti, per un totale di 702 milioni di euro di minori entrate. Tra gli altri provvedimenti attraverso cui la PAB concorre al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà, vi sono svariate misure legate all'assunzione di oneri relativi all'esercizio di funzioni statali, anche delegate, nonché il finanziamento di iniziative e progetti relativi anche ai territori confinanti, per l'importo complessivo di 100 milioni di euro. Secondo la proposta di impegno presentata dalla PAB nel 2010, le spese relative a tale importo sono state ripartite nel modo seguente: 40 milioni a favore dei progetti dei Comuni confinanti con la Provincia; 5 milioni per gli stipendi del personale docente e i costi di funzionamento del Conservatorio "Monteverdi" di Bolzano; 15 milioni per gli oneri di servizio delle trasmissioni in lingua tedesca e ladina della sede RAI di Bolzano; 2,5 milioni per la gestione del parco nazionale dello Stelvio; 2 milioni per l'assunzione del contributo statale ai costi di funzionamento della Libera università di Bolzano; 35,5 milioni per altri servizi di competenza statale in Alto Adige, incluso il nuovo carcere e i servizi di spedizione e recapito della posta.

Conformemente alle condizioni dell'Accordo, a partire dal 2011, le quote dei proventi erariali spettanti alla Provincia sono trasferite sul relativo conto infruttifero, istituito presso la tesoreria provinciale del-

to stampa della Provincia di Bolzano, 30 novembre 2009, sul sito www.provinz.bz.it/usp/285.asp.

(58) Si vedano gli artt. 112-114 della legge 191/2009.

lo Stato, con tempi e modi da definirsi previa un'apposita intesa; ciò potrebbe rendere più agevole l'accesso alle risorse disponibili. È stato previsto, inoltre, il coinvolgimento della Provincia nelle attività di accertamento tributario, i cui indirizzi e obiettivi specifici dovranno essere definiti tramite appositi accordi con le agenzie fiscali. Questa clausola, considerato l'interesse diretto della Provincia di garantire la correttezza e la regolarità dei versamenti, potrebbe rafforzare la capacità di controllo della Provincia sulle risorse disponibili nel proprio territorio.

Nel percorso verso l'avvio del nuovo regime non sono, tuttavia, mancati i conflitti con il governo nazionale sui margini dell'autonomia finanziaria. Occorre citare, in particolare, l'impugnazione davanti alla Corte costituzionale della finanziaria provinciale 2011 da parte del Consiglio dei Ministri, che ha ritenuto un'invasione di campo delle competenze statali due passaggi della norma provinciale: l'abbattimento dell'addizionale regionale IRPEF per le fasce più deboli e il contenimento delle spese che non rispetta il limite del 20% delle spese sostenute nel 2009. Tale ricorso, interpretato come una forma di attacco all'autonomia speciale, ha ricevuto forti contestazioni da parte dell'élite politica della Provincia⁵⁹. Nonostante le incertezze e i nodi irrisolti intorno alle norme di attuazione dell'Accordo di Milano, la Giunta provinciale si è attenuta alle disposizioni contenute nella formulazione della legge finanziaria 2012, introducendo, nello specifico, variazioni alle aliquote dell'addizionale provinciale IRPEF e dell'IRAP allo scopo di aumentare la protezione dei redditi bassi e incentivare i settori ad alto potenziale di crescita e di innovazione nell'economia locale.

I toni del dialogo tra l'autonomia speciale e il governo centrale riguardo le condizioni del federalismo fiscale si sono particolarmente inaspriti⁶⁰ nel corso del 2011, soprattutto dopo l'approvazione della

(59) Si veda l'intervento dell'assessore Roberto Bizzo e del direttore della Ripartizione finanze della Provincia, Eros Magnago, Comunicato stampa della Provincia di Bolzano, 4 marzo 2011.

(60) Anche negli anni precedenti alla riforma, si sono verificati alcuni conflitti tra la Provincia e lo Stato, per risolvere i quali si è ricorsi alla Corte costituzionale. Si è trat-

manovra finanziaria statale di luglio. I vertici della Provincia hanno contestato al governo l'aumento a 356 milioni di euro del risparmio obbligato annuo nel periodo 2012-2014, che, secondo gli accordi precedenti, doveva ammontare a 118 milioni. Si sono tenuti, allora, diversi colloqui di coordinamento tra i Presidenti delle Province autonome di Bolzano e di Trento, allo scopo di definire e promuovere una strategia congiunta atta all'attuazione delle norme previste dall'Accordo di Milano, di fatto bloccata nella Commissione dei Dodici. Allo stesso modo, anche dopo l'approvazione della manovra di aggiustamento dei conti pubblici (d.l. 98/2011), formulata e decisa sotto l'insegna di un forte centralismo che mal si sposa con lo spirito del federalismo fiscale⁶¹, i vertici della Provincia hanno continuato a ribadire la propria contrarietà a tale metodo, chiedendo al governo di riaprire un tavolo negoziale sui margini dell'autonomia finanziaria e tributaria delle autonomie speciali⁶².

Un tema particolarmente delicato nel difficile confronto tra la Provincia e il governo si è rivelato anche il patto di stabilità interno. L'Accordo di Milano ha stabilito, infatti, che al fine di assicurare il concorso agli obiettivi di finanza pubblica, la Regione e le Province concordano con il Ministero dell'economia e delle finanze i relativi obblighi, con riferimento ai saldi di bilancio da conseguire in ciascun periodo, mentre spetta alle Province stabilire gli obblighi relativi al patto di stabilità interno e provvedere alle funzioni di coordinamento con enti

tato, in particolare, di due casi: la sentenza 353/2004 emessa su ricorso della Regione Trentino-Alto Adige e delle Province autonome per asserita violazione dello statuto, con riferimento ad una norma contenuta nella legge finanziaria 289/2002, e la sentenza 169/2007 emessa dalla Corte in seguito al ricorso degli stessi enti contro le disposizioni della legge finanziaria 266/2005, che ha riguardato l'imposizione da parte dello Stato di un limite di spesa per il personale, che veniva considerato lesivo degli artt. 117 e 119. Per ulteriori dettagli si veda S. PAROLARI, *Il regime finanziario delle autonomie speciali nella giurisprudenza costituzionale: uno sguardo al Trentino-Alto Adige/Südtirol*, in J. WOELK (a cura di), *Federalismo fiscale tra differenziazione e solidarietà*, cit., pp. 53-69.

(61) Si riferisce in particolare ai d.lgs. 78/2010 e 98/2011, formulati e approvati senza il dovuto coinvolgimento delle Regioni e degli enti locali, che hanno imposto pesanti tagli sulla spesa delle amministrazioni sub-statali. Si veda sul punto il commento di A. ZANARDI, *Una bomba sul federalismo fiscale*, in *federalismi.it*, 28 novembre 2011.

(62) Si vedano sul punto i comunicati stampa della Provincia per i mesi agosto-ottobre 2011 consultabili sul sito www.provinz.bz.it/usp/285.asp.

locali, propri enti e organismi strumentali, aziende sanitarie, università non statali, camere di commercio, industria, artigianato, agricoltura e tutti gli altri enti o organismi a ordinamento regionale o provinciale finanziati dalle stesse in via ordinaria. Secondo l'Accordo, inoltre, le disposizioni statali relative agli obiettivi di perequazione e solidarietà nazionale, nonché gli obblighi derivanti dal patto di stabilità saranno applicati alla Provincia esclusivamente attraverso un meccanismo di coordinamento relativo alle specifiche norme dello Stato.

La più recente manovra, varata dal governo Monti, ha apportato, invece, unilateralmente sostanziali correttivi alla situazione finanziaria delle Rss e in particolare della PAB, tagliando alla Provincia altri 120 milioni di euro, che non arriverebbero nel bilancio a causa del meccanismo previsto per i versamenti dell'Imposta municipale unica (IMU), la destinazione a favore dello Stato delle nuove tasse e dell'aumento delle vecchie, l'intervento unilaterale del governo centrale sull'IRAP e l'addizionale regionale IRPEF – sulle cui aliquote la Provincia è peraltro intervenuta nell'ultima finanziaria.

Il procedimento di adozione dei summenzionati interventi finanziari statali lede quindi alcuni importanti componenti dell'autonomia. È evidente che la mancanza delle norme di attuazione dell'Accordo di Milano rende vulnerabile la situazione della PAB, mentre il governo nazionale continua a procedere per imposizione di norme, senza volersi vincolare nei complessi negoziati bilaterali cui si era precedentemente impegnato.

5. Conclusioni

L'analisi condotta in questo saggio conferma che dopo due anni dall'approvazione della legge 42/2009, continua a persistere l'ambiguità delle condizioni in cui si trovano le Rss nell'ambito del processo di definizione del nuovo assetto di finanza pubblica nazionale e regionale. Questo nonostante gli avanzamenti compiuti dopo la riforma del Titolo V della Costituzione nel 2001, che sembrava dovesse portare al ridimensionamento della "specialità" di queste Regioni⁶³,

(63) Secondo alcuni autori, la nuova disciplina costituzionale condiziona una situazione di svantaggio delle Rss, dal momento che il loro assetto statutario ed organizzativo

sia sotto il profilo delle competenze legislative e amministrative che dal punto di vista finanziario⁶⁴, al fine di consentire il raggiungimento dell'equilibrio unitario della finanza pubblica nonché l'adeguamento ai vincoli europei, posti dal patto di stabilità, concernenti il governo dei conti pubblici.

Con la suddetta legge delega in materia di federalismo fiscale, invece, si è tornati nuovamente a discutere sui vincoli che possono e devono essere posti dai principi di coordinamento della finanza pubblica nazionale per le Rss. La legge stabilisce, infatti, che esse concorrono al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà, come pure al patto di stabilità interno e all'assolvimento degli obblighi comunitari, secondo criteri e modalità fissati da norme di attuazione dei rispettivi statuti. In questo modo, si è aperta una potenziale opportunità per le Regioni interessate di riaffermare la propria specialità, pur rimanendo nei limiti previsti dai principi costituzionali fondamentali di cui all'art. 119 Cost.

Il caso della PAB, qui preso in considerazione, mette in luce una serie di criticità, sostanziali e procedurali, che hanno caratterizzato non solo le riforme avviate con l'ultima legge, ma anche il precedente meccanismo di interazione tra le autonomie speciali e lo Stato, sia sul piano delle competenze che delle risorse. Ancora nel corso delle riforme tributarie degli anni settanta è emersa una scarsa capacità di quest'ultimo di collegare la titolarità dei finanziamenti a parametri oggettivi, che mettessero in relazione l'ampiezza e la quantità delle funzioni esercitate dall'ente provinciale da un lato e la capacità di

risulta sostanzialmente assoggettato alla volontà statale, in virtù della necessità della legge costituzionale per la modifica degli statuti e l'ampliamento delle competenze. Si veda sul punto G. D'IGNAZIO, G. MOSCHELLA, *Specialità e asimmetrie nell'ordinamento regionale*, in S. GAMBINO (a cura di), *Diritto regionale e degli enti locali*, Milano, Giuffrè, 2003, p. 226.

(64) Si vedano sul punto G.C. DE MARTIN, G. RIVOSECCHI, *Coordinamento della finanza territoriale e autonomie speciali alla luce della legge 42/2009*, in *Amministrazioni in cammino*, rivista elettronica consultabile sul sito www.amministrazioneincammino.luiss.it; D. IMMORDINO, *Ragioni e prospettive della specialità finanziaria nel nuovo assetto del sistema di finanza pubblica*, cit.; G. MACCIOTTA, *Regioni speciali e federalismo fiscale*, in Astrid-online, ID., *Normalizzazione delle Regioni a statuto speciale dal punto di vista delle entrate*, *ibidem*.

gestione delle politiche tributarie e di spesa dall'altro. Le questioni irrisolte relative ai predetti aspetti si sono protratte oltre alla riforma costituzionale del 2001, che non è riuscita a intervenire in modo incisivo sulle condizioni di equilibrio tra l'autonomia finanziaria e l'obiettivo di garantire il coordinamento della finanza pubblica a livello nazionale⁶⁵.

Come è stato illustrato, nei decenni trascorsi dal primo statuto di autonomia, la PAB si è impegnata ad approfondire e consolidare le varie componenti del proprio ordinamento autonomistico, investendo particolarmente nell'affidabilità politica e amministrativa, al punto da aver "maturato una specificità in quanto comunità sociale che oggi è palpabile"⁶⁶. La componente finanziaria ha giocato un ruolo senz'altro rilevante nell'evoluzione di questo sistema.

Nonostante oggi il meccanismo delle entrate della PAB continui ad essere basato principalmente sulla compartecipazione ai tributi erariali statali e, in misura assai minore, su tributi propri (derivati e non), l'autonomia finanziaria della Provincia si è sostanzialmente rafforzata nel tempo.

La stabilizzazione dell'assetto finanziario provinciale è stata legata soprattutto alla progressiva affermazione del regime delle quote fisse, in sostituzione di quello delle quote variabili, che tra l'inizio degli anni settanta e la fine degli ottanta hanno costituito la parte dominante nella composizione delle entrate del bilancio. Il trasferimento delle risorse a favore della Provincia in seguito all'ampliamento delle relative competenze legislative e amministrative, avvenuto in quel periodo, non è stato infatti né puntuale né basato su criteri oggettivi, essendo

(65) Alcuni esperti sottolineano la difficoltà di rivedere e razionalizzare l'ordinamento finanziario delle Rss, oltre alla generale incapacità di intervenire in modo efficace in termini di necessità di rivedere e razionalizzare l'ordinamento finanziario delle Rss. La potenziale spaccatura, rispetto alle RSO, è emersa in particolare in materia di servizi pubblici locali, dato che le Rss si sono autoescluse dalle procedure avviate in seguito all'approvazione del d.lgs. 216/2010 sui fabbisogni standard, atte a disegnare una guida alla determinazione delle risorse da decentrare. Si veda in particolare M. BARBERO, A. ZANARDI, *Quelle Regioni ancora più speciali*, in *federalismi.it*, consultabile sul sito www.federalismi.it, 7 giugno 2008.

(66) R. BIN *L'autonomia e i rapporti tra esecutivo, legislativo e le commissioni paritetiche*, in 1992 – fine di un confronto, cit.

vincolato invece all'esito del negoziato annuale con il governo nazionale. Se è vero, inoltre, che il criterio di spesa storica e il calcolo statistico applicato per determinare alcuni importi spettanti alla Provincia potevano essere vantaggiosi per un periodo, le implicazioni di questo sistema a lungo termine non potevano essere che negative.

Tra la fine degli anni ottanta e i primi anni novanta sono state approvate norme atte a riequilibrare il sistema finanziario provinciale, ritornando al sistema delle entrate basato sulle quote fisse e rafforzando il principio di territorialità dei tributi attraverso l'estensione del meccanismo di compartecipazione a tutte le entrate tributarie riferibili al territorio provinciale (ad eccezione di quelle spettanti ad altri enti), comprese quelle riscosse da uffici al di fuori del territorio della PAB.

L'Accordo di Milano ha esteso la quota fissa nella misura di nove decimi per quasi tutte le tipologie di imposta e ha ulteriormente potenziato le basi federali dell'assetto finanziario provinciale, garantendone una maggiore autosufficienza e consentendo di migliorare la programmazione delle politiche e degli interventi. Tenendo conto che la più consistente quota delle entrate oggi è costituita dagli introiti dall'IRPEF e dall'IVA, e quindi direttamente legata alla produttività del territorio di riferimento, i provvedimenti dell'Accordo sembrano creare buoni presupposti per un ulteriore sviluppo dell'autonomia finanziaria altoatesina, capace di incentivare le positive dinamiche produttive e occupazionali registrate negli ultimi anni⁶⁷.

Occorre sottolineare che, nel negoziare i termini e le condizioni del nuovo regime finanziario, il governo provinciale ha mantenuto con determinazione una linea fortemente autonomista, profondamente radicata nella linea politica del Svp⁶⁸, senza pregiudicare però l'imperativo di solidarietà e coesione sociale interna ed esterna⁶⁹. Una cospicua

(67) Per approfondimenti si veda "Barometro dell'economia", edito dall'Istituto di ricerca economica della Provincia di Bolzano sul sito www.hk-cciaa.bz.it/it-IT/IRE/Barometro_delleconomia/barometro_delleconomia.html.

(68) Per le priorità dell'attuale programma della Giunta provinciale si veda la dichiarazione del Presidente L. Durnwalder sul sito della Provincia www.provincia.bz.it/aprov/giunta-provinciale/download/RegierungserklaerungIT.pdf.

(69) Si vedano le dichiarazioni nel merito dei leader provinciali nei comunicati stampa sul sito www.provincia.bz.it/usp/.

parte delle risorse provinciali è stata sempre destinata, infatti, alle politiche sociali e sono state rispettate, nel caso specifico dell'Accordo, le responsabilità derivanti dall'obbligo di partecipare al riequilibrio del sistema finanziario nazionale.

Negli anni successivi alla firma dell'Accordo sono sorte, tuttavia, alcune criticità. Quella più evidente è che mancano tuttora i provvedimenti attuativi, che renderebbero pienamente operativo il nuovo regime e la cui definizione richiede una decisione consensuale delle parti interessate. Nel frattempo, come già accennato, una serie di manovre finanziarie varate dal governo, di fatto intervenendo unilateralmente in materie che dovrebbero essere oggetto di negoziato con la Provincia, ha creato una serie di squilibri nel sistema finanziario di quest'ultima. Vi sono poi alcuni punti dell'Accordo che, per essere efficaci, necessiterebbero di un'ulteriore elaborazione come, per esempio, i trasferimenti della PAB a favore dei Comuni delle RSO confinanti per promuovere la valorizzazione, lo sviluppo economico e sociale e l'integrazione dei territori.

Sembra, insomma, che la coerenza della riforma del federalismo fiscale possa essere compromessa dalla fragilità della sua componente istituzionale. La mancata lealtà istituzionale delle parti, auspicata dalla riforma stessa, potrebbe infatti mettere a rischio lo spirito e la sostanza degli accordi che avevano ad oggetto la costruzione di un nuovo sistema di finanza pubblica, fondato su una maggiore responsabilità e trasparenza di tutti i livelli di governo.

La Provincia autonoma di Trento. Verso il consolidamento dell'autonomia finanziaria (*)

Sara Parolari e Alice Valdesalici

Abstract

Il presente contributo si concentra sull'assetto finanziario della Provincia autonoma di Trento alla luce della recente riforma statutaria che ha preso avvio con la sottoscrizione del cosiddetto Accordo di Milano, ovvero l'intesa siglata nel novembre 2009 dal governo con le due Province autonome di Trento e Bolzano e la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol. In particolare, viene fornita un'analisi del quadro diacronico e sincronico delle entrate, nonché della struttura della spesa pubblica, per passare quindi a considerare i più recenti sviluppi legati all'attuazione del cosiddetto "federalismo fiscale" italiano. Ciò nella consapevolezza che i dati riportati risentono del graduale cospicuo passaggio alla Provincia di competenze da parte dello Stato avvenuto dall'emanazione dello statuto di autonomia del 1972 sino ad oggi.

1. Introduzione

L'assetto finanziario della Provincia autonoma di Trento (PAT) – così come della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol e della vicina Provincia autonoma di Bolzano – è regolato dal Titolo VI dello statuto di autonomia del 1972 come più volte modificato, da ultimo dalla recente riforma che ha preso avvio con la sottoscrizione del cosiddetto

(*) Per quanto le riflessioni qui riportate costituiscano il frutto di impressioni e valutazioni integralmente condivise, il paragrafo 3 è da attribuire a Sara Parolari, i paragrafi 2 e 4 ad Alice Valdesalici, mentre i paragrafi 1 e 5 sono opera di entrambe. Si ringraziano la dott.ssa Paola Piasente, responsabile del servizio entrate, finanza e credito, e la dott.ssa Luisa Tretter, responsabile del servizio sistema finanziario pubblico provinciale, per averci messo a disposizione la loro esperienza professionale, fornendo informazioni e utili spunti. Un ringraziamento al prof. Francesco Palermo per i commenti ad una prima versione di questo contributo.

Accordo di Milano¹. Si tratta dell'intesa siglata il 30 novembre 2009 dal governo con le due Province autonome e la Regione, per quanto di rispettiva competenza, il cui contenuto è stato successivamente recepito nella legge 191/2009 (Finanziaria 2010) andando per questa via a modificare proprio le disposizioni statutarie in materia².

L'esigenza di una riforma dell'autonomia finanziaria del Trentino-Alto Adige/Südtirol è sorta in seguito all'adozione della legge delega 42/2009 per l'attuazione del federalismo fiscale. Tale disposizione normativa ha confermato la specialità finanziaria delle Rss, affermata più volte dalla giurisprudenza costituzionale già prima dell'emana-zione della legge 42/2009³. È noto, infatti, che la legge delega in questione formalmente non trova applicazione nelle Regioni speciali e nelle Province autonome, se non per alcune disposizioni specifiche tra le quali l'art. 27 che impone il coordinamento della finanza di tali enti con quella statale e la loro partecipazione al riequilibrio della finanza pubblica, affidandone la relativa disciplina allo strumentario predisposto da ciascuno statuto di autonomia (revisione statutaria "concertata" e norme di attuazione). In altre parole, se da un lato l'assetto finanziario delle autonomie speciali non è direttamente regolato dalle norme di cui alla legge delega e relativi decreti attuativi, ciò non di meno a garanzia dell'unitarietà del sistema italiano tali enti sono chiamati a partecipare alla solidarietà nazionale e alla perequazione delle risorse finanziarie, nel rispetto di tutti i vincoli ad essa imposti sia interni che internazionali. L'Accordo di Milano è espressione di

(1) Si tratta del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, così come successivamente modificato, da ultimo con legge 191/2009. Si rinvia per il rapporto Regione-Province autonome al paragrafo 2.1 del presente contributo.

(2) La base giuridica è l'art. 104 dello statuto di autonomia del 1972 e successive modifiche (cfr. nota precedente).

(3) Si veda, *ex plurimis*, Corte cost., sentenza 79/2004, punto 2 del considerato in diritto; Corte cost., sentenza 190/2008, punto 4 del considerato in diritto; e anche Corte cost., sentenza 102/2008, punto 5 del considerato in diritto. Pur contemporaneamente affermando in alcune circostanze la legittimità di temporanee compressioni dell'autonomia finanziaria, laddove sia necessario operare un bilanciamento tra la specialità e il riequilibrio della finanza pubblica complessiva, purché giustificate da esigenze straordinarie e urgenti (sul punto, Corte cost., sentenza 120/2008, punto 9.1 del considerato in diritto).

questo contemperamento: tra le esigenze dell'autonomia finanziaria della specialità, da un lato, e la concretizzazione della consapevolezza di essere parte di un unico ordinamento, attraverso la previsione di forme di partecipazione alla perequazione delle risorse finanziarie, dall'altro. Si pensi, ad esempio, alla soppressione di entrate anacronistiche e non più giustificate⁴, al trasferimento di funzioni statali ed all'assunzione dei relativi oneri a carico della finanza provinciale.

Se tale è il contesto di riferimento, occorre svolgere una serie di ulteriori considerazioni preliminari per meglio inquadrare l'analisi dell'ordinamento finanziario della PAT nel contesto complessivo della specialità. In primo luogo, si deve tener presente come la bilateralità che caratterizza le relazioni, anche finanziarie, delle autonomie speciali (e quindi anche della PAT⁵) con lo Stato, produca inevitabilmente una profonda differenziazione dell'assetto competenziale nell'ambito della stessa specialità⁶. In altre parole, non tutte le autonomie speciali hanno competenza (legislativa, amministrativa e, di conseguenza, anche finanziaria) negli stessi settori. Si pensi ad esempio alle funzioni legate all'Università su cui la PAT ha competenza di spesa, per effetto del già citato Accordo di Milano, contrariamente a quanto avviene nelle altre Regioni speciali⁷. Tale dato occorrerà tener presente nella

(4) Per un approfondimento sulle autonomie speciali prima e dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, con particolare riferimento alla differenziazione per quanto riguarda compiti e funzioni attribuite, R. CHIEPPA, *Le esperienze delle commissioni paritetiche e il valore delle norme di attuazione degli statuti speciali regionali*, in *Le Regioni*, n. 6, 2008, pp. 1051-1076.

(5) Si osservi come le negoziazioni con lo Stato vengano portate avanti, per buona parte, congiuntamente dalle due Province, insieme alla Regione, per quanto di rispettiva competenza.

(6) Tanto che si parla di specialità nella specialità. Cfr. sul punto F. PALERMO, *Il nuovo regionalismo e il ruolo delle autonomie speciali*, in *Rassegna parlamentare*, n. 4, 2000, pp. 935-971.

(7) In base alla previsione contenuta nell'Accordo di Milano del trasferimento in capo alla Provincia autonoma di Trento delle funzioni statali relative all'Università degli studi di Trento, insieme al relativo finanziamento, è stato adottato il decreto legislativo 18 luglio 2011, n. 142, ovvero la norma di attuazione dello statuto di autonomia rubricata "Delega di funzioni legislative ed amministrative statali alla Provincia di Trento in materia di Università degli studi".

lettura del bilancio provinciale sia con riferimento alle entrate che sotto il profilo delle spese complessive.

Inoltre, va fatta un'ulteriore precisazione con riferimento alle funzioni in cui è ripartita la spesa provinciale nel bilancio che, anche nel caso in cui si faccia riferimento a competenze attribuite a tutti gli enti autonomi, non sono necessariamente omogenee sotto il profilo delle specifiche attività e prestazioni ivi ricomprese; ciò anche nell'ipotesi in cui vengano classificate sotto identico, o quantomeno analogo, *nomen juris*. Si pensi, ad esempio, che per la PAT nella funzione "politiche sociali" sono ricomprese anche le pensioni agli invalidi civili e gli interventi in materia di previdenza integrativa, cosa che non sempre vale per tutte le Rss.

Infine, nell'analizzare l'evoluzione delle voci a bilancio, soprattutto per quanto concerne la spesa pubblica provinciale, è opportuno considerare che, a causa del mutare dei criteri di classificazione di quest'ultima all'interno del bilancio provinciale, si possono verificare difformità nel tempo con riferimento alle funzioni ed al loro contenuto qualitativo e quantitativo.

Analogo ragionamento si può svolgere con riferimento alla composizione delle entrate che è stata oggetto negli anni di diverse riforme strutturali (come si vedrà nel paragrafo 2.1) e che ha rispecchiato il mutare del ruolo attribuito alla Provincia connesso al passaggio di competenze in suo favore da parte della Regione, ma anche dello Stato, venendo ad assumere una fisionomia molto diversa rispetto a quella che emergeva nel bilancio fino al 1972⁸.

Il presente contributo cercherà di fornire una lettura dell'assetto finanziario della PAT partendo dalle origini per arrivare ai più recenti sviluppi. In particolare, si analizzerà il quadro diacronico e sincronico delle entrate, nonché la struttura della spesa sempre sotto queste due prospettive, tenendo conto delle considerazioni preliminari sopra svolte.

(8) Anno in cui è entrato in vigore il d.P.R. 670/1972 (cfr. nota 1) che ha modificato l'assetto dell'autonomia provinciale sia sul versante competenziale che coerentemente sul fronte finanziario. Si rinvia al paragrafo 2.1 del presente contributo.

2. *L'autonomia finanziaria*

2.1. *L'evoluzione dell'assetto finanziario: un ritorno alle origini*

L'autonomia finanziaria speciale di cui gode la PAT risale allo statuto di autonomia adottato con legge costituzionale 5/1948, sebbene nel lasso temporale intercorso di oltre 50 anni sia stata interessata da profondi interventi di revisione, di cui è utile ripercorrere i tratti salienti al fine di comprendere il significato del sistema attuale.

Originariamente – nello statuto di autonomia del 1948 – la posizione preminente attribuita alla Regione sul piano competenziale si riscontrava anche sul lato delle risorse; conseguentemente, la finanza regionale era di dimensioni ben maggiori di quella provinciale e la Provincia era finanziariamente dipendente, indirettamente, dallo Stato e, direttamente, dalla Regione, anche in considerazione del fatto che a livello provinciale non era riconosciuta alcuna potestà di istituire tributi propri, ma solo una limitata facoltà di sovrapposta su tributi regionali previa autorizzazione della Regione (art. 69). Le fonti di finanziamento del sistema regionale erano individuate dallo statuto ed erano costituite essenzialmente da compartecipazioni in quote fisse a gettiti erariali di pertinenza locale e, in parte, da tributi propri, oltre che da una quota variabile riferibile al prelievo di determinati tributi statali riscossi sul territorio della Regione, da definirsi annualmente sulla base di un'intesa tra il governo e il Presidente della Giunta regionale (art. 60). Si creava così un sistema in cui l'andamento della finanza pubblica era collegato alla capacità fiscale del territorio e quindi dipendente dall'andamento dell'economia locale, mentre all'opposto il peso dei trasferimenti statali era residuale⁹. Nel vigore dello statuto del 1948 dunque alla Provincia veniva riservata la compartecipazione ad alcuni limitati tributi statali, ma per la parte più rilevante la finanza provinciale era costituita da una quota di entrate tributarie regionali, che veniva determinata annualmente dal Consiglio regionale in proporzione al gettito ricavato sul territorio di riferimento (art. 70).

(9) Si veda G. CERIA, *Regionalismi del passato e federalismo futuro: cosa insegna l'esperienza delle autonomie speciali*, in *Le Regioni*, n. 3-4, 2009, pp. 466-469.

Con lo statuto di autonomia, adottato con d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, si verificava un cambio degli attori protagonisti essendo previsto un ampio trasferimento di competenze dalla Regione – ma anche dallo Stato – alla Provincia, da cui derivava parallelamente una riduzione della finanza regionale e un conseguente rafforzamento della dotazione finanziaria provinciale.

Nonostante le modifiche introdotte, il sistema di finanziamento rimaneva nel complesso di tipo derivato: anche dopo il 1972 le entrate provinciali erano – e lo sono oggi ancora di più – costituite principalmente da compartecipazioni al gettito di imposte riferibili al territorio e in parte da tributi propri provinciali. A tal riguardo può essere interessante osservare come, già nel 1973, le entrate tributarie proprie e le compartecipazioni a tributi erariali riferibili al territorio (comprehensive delle somme riconducibili alla quota fissa e alla quota variabile) rappresentassero complessivamente il 64% del bilancio, mentre i trasferimenti provenienti dallo Stato raggiungevano appena il 16,2%¹⁰.

Tuttavia, in parziale analogia con l'assetto finanziario delineato dallo statuto del 1948 per la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol, si osserva come anche nello statuto di autonomia del 1972 le fonti di finanziamento fossero costituite da compartecipazioni a tributi erariali, in parte fissate direttamente nello statuto (c.d. quota fissa), in parte, invece, definite annualmente di concerto tra la Provincia e il governo (c.d. quota variabile).

Nelle intenzioni del legislatore la c.d. quota variabile era uno strumento pensato esclusivamente “allo scopo di adeguare le finanze provinciali al raggiungimento delle finalità e all'esercizio delle funzioni stabilite dalla legge”¹¹, tanto che nel 1973 costituiva il 25,9% delle entrate¹². La *ratio* di questa previsione legislativa si può ricondurre alla

(10) I dati percentuali relativi all'evoluzione nel tempo della struttura provinciale delle entrate (1972-2009) sono tratti dal contributo di C. DE GASPERI, L. TRETTER, M. ZAMBARDA, L. RICCADONNA, *La finanza provinciale*, in M. MARCANTONI, G. POSTAL, R. TONIATTI, *Quarant'anni di autonomia. Le istituzioni e la funzione legislativa*, vol. I, Milano, Franco Angeli, 2011, pp. 421-422, rispettivamente tabella 2 (per i dati in valore assoluto) e tabella 3 (per i dati in percentuale).

(11) Così l'art. 78 d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, nel testo storico.

(12) Si confrontino i dati come indicati nella nota 10.

separazione tra potestà impositiva – riservata per la parte più rilevante allo Stato centrale – e autonomia legislativa-amministrativa – attribuita alla Provincia – da cui sarebbe potuto derivare uno scollamento tra le risorse economiche a disposizione e il fabbisogno finanziario¹³. Tuttavia, se è vero che la quota variabile trovava sempre nello statuto la propria base giuridica ed era legata ad entrate tributarie riferibili al territorio, è pur vero che si trattava di una fonte di finanziamento che doveva essere negoziata annualmente con lo Stato dalla PAT, insieme a quella di Bolzano, così facendo venir meno quell'effetto virtuoso sulla programmazione finanziaria di lungo periodo che solo la certezza delle entrate è in grado di sostenere e rimettendo invece la sua concreta quantificazione alla forza contrattuale delle parti.

L'effetto distorsivo è ancora più evidente se si considera l'evoluzione che la fonte "variabile" ha registrato nel bilancio provinciale. Infatti, nonostante l'art. 78 affidasse alla quota variabile una funzione meramente integrativa, di fatto, il rapporto tra quota fissa e quota variabile si è nel tempo invertito, trasformando la funzione di quest'ultima da fonte supplementare a fonte di finanziamento principale della finanza provinciale. Si osservi infatti come questa voce sia aumentata in soli quindici anni – dal 1973 al 1988 – di ben 32 punti percentuali¹⁴.

Le ragioni di questa espansione sono riconducibili alla lettera della norma statutaria dedicata alla sua disciplina, la quale a causa della sua formulazione generica ha dato adito ad incertezze interpretative che nei fatti hanno finito per legittimare una dilatazione notevole del peso di questa voce di entrata nel bilancio provinciale, ben oltre le intenzioni del legislatore. In particolare, il comma 2 dell'art. 78 dello statuto del 1972, nel testo storico, prevedeva solamente che per la sua determinazione si dovessero adottare come parametri la consistenza demografica e l'estensione del territorio provinciale, "tenuto anche conto" delle spese affrontate dallo Stato per interventi generali "nella restante parte del territorio nazionale e negli stessi settori di competenza provinciale".

(13) Cfr. DE GASPERI, L. TRETTER, M. ZAMBARDA, L. RICCADONNA, *La finanza provinciale*, cit., p. 370.

(14) Come risulta dai dati dei conti consuntivi del bilancio della PAT.

A questa situazione di incertezza interpretativa si affiancava peraltro la mancanza di una disciplina di attuazione del disposto statutario, la quale avrebbe dovuto trovare la propria fonte nelle norme di attuazione, da adottarsi entro due anni dall'entrata in vigore dello statuto medesimo. Tuttavia, a causa della mancanza di un accordo tra lo Stato e le Province sulle modalità applicative della quota variabile e della necessità di valutare l'impatto della riforma tributaria statale nel frattempo intervenuta¹⁵, la norma di attuazione in materia di finanza è stata adottata solo vent'anni dopo, nel 1992¹⁶. In questo lasso temporale l'applicazione dell'ordinamento finanziario statutario è stata affidata alla prassi, la quale ha peraltro dovuto confrontarsi con l'aumento del fabbisogno finanziario provinciale connesso al progressivo trasferimento di nuove competenze.

Di fatto, tanto la vaghezza della base giuridica della quota variabile, quanto la mancanza di una normativa di attuazione che ne definisse la disciplina di dettaglio, hanno legittimato la "trasformazione" di quello che nella formulazione della disposizione statutaria poteva essere interpretato come mero criterio guida nel criterio oggettivo per la determinazione della quota variabile. Conseguentemente, nei negoziati annuali con lo Stato si è proceduto con un calcolo puramente aritmetico, rapportando le spese statali generali nelle materie di competenza provinciale al parametro dell'incidenza media della popolazione e del territorio provinciale rispetto a quello nazionale¹⁷. Il risultato è stata una inversione del peso relativo della quota fissa rispetto a quella variabile favorito sia dalla dinamica esponenziale della spesa pubblica statale sia dall'aumento delle competenze provinciali. Infatti, mentre la prima è stata degradata a fonte secondaria, passando in termini percentuali dal 37% nel bilancio del 1973 al 7,5% del 1988, la seconda ha all'opposto registrato una crescita considerevole passando dal 25,9% del 1972 al 58,1% del 1988, così determinando un

(15) Legge 9 ottobre 1971, n. 825.

(16) D.lgs. 16 marzo 1992, n. 268.

(17) Così DE GASPERI, L. TRETTER, M. ZAMBARDA, L. RICCADONNA, *La finanza provinciale*, cit., pp. 372-373.

impatto negativo sulla certezza delle entrate e conseguentemente sulla possibilità di programmare la spesa pubblica oltre il breve termine annuale per cui veniva negoziata¹⁸.

Rispetto a questa tendenza, un ruolo cruciale è stato rivestito dalla riforma del sistema tributario nazionale realizzata con la legge delega 825/1971. La nuova norma disponeva, infatti, la soppressione di molti dei tributi ricompresi dallo statuto di autonomia del 1972 tra le compartecipazioni a tributi erariali¹⁹ e imponeva conseguentemente un necessario coordinamento delle disposizioni statutarie con il nuovo sistema statale²⁰. Peraltro, laddove i tributi soppressi fossero stati ricompresi nella quota fissa, si contribuiva ulteriormente ad indebolire, oltre al peso in termini assoluti di questa voce di entrata, anche il suo peso relativo, se rapportato a quello nel frattempo rafforzato della quota variabile²¹.

La normativa di coordinamento del sistema finanziario provinciale con quello statale è stata adottata solo sedici anni più tardi²². Il ritardo con cui sono stati avviati i negoziati con lo Stato è in parte collegato all'opportunità di attendere il completamento del processo di trasferimento di nuove competenze in capo alla Provincia, avviato a partire dallo statuto di autonomia del 1972, al fine di garantire un ammontare di risorse adeguato rispetto al fabbisogno finanziario²³.

(18) Si confrontino ancora una volta i dati come richiamati nella nota 10.

(19) Tra questi si menzionano – a titolo esemplificativo – l'imposta sui redditi di ricchezza mobile o l'imposta complementare progressiva sul reddito complessivo.

(20) L'art. 12 della legge 825/1971 prevedeva che tale coordinamento dovesse essere contenuto in una legge statale da adottarsi di concerto con la Provincia, nel rispetto quindi della procedura prevista dallo statuto di autonomia medesimo (art. 104) per la revisione della parte dedicata all'assetto finanziario.

(21) Per un approfondimento sull'evoluzione delle risorse con riferimento al periodo 1973-1988 si veda DE GASPERI, L. TRETTER, M. ZAMBARDA, L. RICCADONNA, *La finanza provinciale*, cit., pp. 425-427.

(22) Si tratta della legge 30 novembre 1989, n. 386 di cui si parlerà oltre nel paragrafo.

(23) Ad esempio tra il 1987 e il 1988 sono state adottate le norme di attuazione per il passaggio di rilevanti funzioni tra cui si menzionano l'assistenza scolastica e l'Opera universitaria, la scuola e il personale amministrativo, i trasporti, incluse le linee ferroviarie in concessione, il sostegno finanziario alla cooperazione, oltre al trasferimento e alla delega di funzioni amministrative dello Stato di cui al d.P.R. 616/1977.

Nel lasso temporale intercorso tra la riforma tributaria statale e la riforma statutaria ha trovato applicazione una disciplina transitoria, la quale prevedeva il pagamento da parte dello Stato delle c.d. somme sostitutive dei tributi soppressi, da determinarsi sulla base del gettito devoluto nell'ultimo anno di vigenza del tributo soppresso e soggetto ad adeguamento annuale, predeterminato per le c.d. quote fisse, da determinare mediante accordo, per la c.d. quota variabile. Questa situazione di provvisorietà dei criteri di attribuzione dei tributi – inizialmente prevista come soluzione transitoria – è stata ripetutamente prorogata, contribuendo a legittimare per questa via quella crescita del valore della quota variabile illustrata poco sopra.

Finalmente nel 1988 è stato raggiunto un accordo tra lo Stato e la PAT (insieme a quella di Bolzano e alla Regione, per quanto di rispettiva competenza)²⁴, successivamente recepito dal Parlamento nella legge 30 novembre 1989, n. 386 rubricata “Norme per il coordinamento della finanza della Regione e delle Province autonome con la riforma tributaria”, attraverso la quale le compartecipazioni provinciali venivano adeguate ai nuovi tributi erariali introdotti dalla riforma tributaria. A questa sono seguite alcune norme di attuazione: una prima norma è il d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268; una seconda, adottata solo pochi anni dopo, è il d.lgs. 24 luglio 1996, n. 432 con il quale si precisava, integrava ed in parte modificava la precedente disposizione del 1992. Da un lato, perché la norma del 1992 aveva ingenerato nella sua applicazione alcuni dubbi interpretativi, dall'altro, per ragioni di carattere sostanziale: si pensi ad esempio ai ritardi nella definizione delle intese relative alla quota variabile o ai tributi afferenti all'ambito provinciale, ma riscossi fuori, oppure alle conseguenze derivanti dalle manovre statali o ancora alla riduzione notevole del gettito dell'Iva relativa all'importazione, a seguito del nuovo regime comunitario degli scambi²⁵.

(24) Non solo per coordinare la finanza provinciale e regionale con quella nazionale, adeguandola al nuovo sistema statale tributario vigente, ma anche perché le trattative annuali con il governo centrale erano diventate sempre più estenuanti.

(25) Per un approfondimento sulle cause della revisione della norma di attuazione del 1992 e per un'analisi dettagliata del rispettivo contenuto delle due disposizioni, si veda

Nella sostanza la riforma statutaria del 1989 è riuscita a ripristinare l'originario rapporto tra quota fissa e quota variabile, da un lato attraverso l'estensione delle voci tributarie compartecipate e delle relative quote fisse di spettanza provinciale, dall'altro attraverso la previsione di limiti di crescita alla quota variabile. Infatti, se nel 1988 (ultimo anno di vigenza del regime transitorio) la quota variabile ha raggiunto il 58,1% delle entrate, solamente quattro anni più tardi (nel 1993) la stessa è diminuita vertiginosamente, contando appena per il 7,2% rispetto alle entrate complessive²⁶. In questo modo, oltre a recuperare sul fronte della certezza delle entrate e della programmabilità della spesa sul lungo periodo, si è legata la disponibilità finanziaria non tanto al fabbisogno provinciale quanto alla capacità fiscale del territorio, in controtendenza rispetto a quanto avviene nelle Regioni a statuto ordinario in cui invece le risorse a bilancio per l'esercizio delle competenze attribuite sono legate alla spesa storica (almeno fino a quando non si realizzerà il passaggio al nuovo sistema basato su fabbisogni e costi standard).

Ciò è stato possibile in primo luogo per la previsione di un'estensione delle compartecipazioni in quota fissa – in una percentuale determinata dallo statuto medesimo – a gran parte dei tributi riscossi localmente: infatti, oltre ad un elenco di tributi e relative quote da devolversi all'ente provinciale, è stata introdotta una clausola residuale in base alla quale confluivano nella dotazione finanziaria provinciale il 90% delle entrate tributarie, dirette o indirette, ad eccezione di quelle di spettanza regionale o di altri enti pubblici. Un rafforzamento di questa voce di entrata è inoltre derivato dall'inclusione nella base per il calcolo dell'ammontare di spettanza della PAT anche delle entrate che, pur riferibili a presupposti d'imposta maturati sul territorio provinciale, sono di fatto affluite, in attuazione di disposizioni legislative od amministrative, ad uffici situati fuori dal territorio di riferimento. In secondo luogo, la riforma ha ridimensionato la quota variabile pre-

DE GASPERI, L. TRETTER, M. ZAMBARDÀ, L. RICCADONNA, *La finanza provinciale*, cit., pp. 382-403.

(26) Fonte: cfr. nota 10.

vedendo che la contrattazione annuale tra il governo e il Presidente della Provincia fosse ancorata al gettito dell'IVA relativa all'importazione e fissandone al contempo il tetto massimo pari ai 4/10 del gettito, pur lasciando inalterata la modalità con cui procedere alla relativa determinazione, che rimaneva ancora legata ai parametri popolazione e territorio e alla spesa statale in settori di competenza provinciale sul resto del territorio nazionale²⁷.

Pertanto, l'ordinamento finanziario quale risulta dopo la riforma del 1989, costituito per il 90,9% da compartecipazioni a tributi erariali in quota fissa o variabile e da tributi propri²⁸, legando le entrate provinciali all'andamento dell'economia locale ha realizzato quella responsabilizzazione finanziaria tipica dei sistemi di c.d. federalismo fiscale, anticipando e sperimentando percorsi che verranno solo successivamente intrapresi dal legislatore statale per gli enti territoriali "ordinari" con plurimi interventi riformatori, da ultimo con la riforma costituzionale del 2001 e con la legge delega 42/2009.

Dopo l'adozione della norma di attuazione del 1996, l'assetto finanziario della PAT è poi rimasto immutato fino alla riforma intervenuta nel 2009 con la legge 191/2009 (Finanziaria 2010). Nella disposizione normativa, entrata in vigore il 1° gennaio 2010, è stato trasfuso all'art. 2, commi 106-126, il testo dell'Accordo di Milano, siglato il 30 novembre 2009 tra il governo centrale e la Provincia autonoma di Trento, insieme a quella di Bolzano e alla Regione.

Questa modifica recupera sul fronte della certezza delle entrate favorendo così una programmazione delle risorse di lungo periodo e il recupero dello spirito originario dell'autonomia finanziaria, in base al quale le devoluzioni di tributi erariali in quota fissa rappresentavano l'elemento costitutivo di un ordinamento finanziario solido, mentre le entrate su base negoziale e i trasferimenti statali dovevano essere di

(27) La legge 386/1989 (art. 4) ha riscritto la norma dello statuto del 1972 relativa alla quota variabile (art. 78) e le successive norme di attuazione nel precisarne la disciplina di dettaglio hanno codificato quanto già si era affermato nella prassi. Dopo la riforma, infatti, la quota variabile veniva di fatto determinata sulla base di un preciso calcolo aritmetico.

(28) Fonte: dati esercizio finanziario 1993 (cfr. nota 10).

Tab. 1. *Quadro sinottico e cronologico dei tributi erariali devoluti alla Provincia Autonoma di Trento, come previsti dallo Statuto in base all'evoluzione legislativa*

	Artt. 67-68 legge cost. 5/1948 (Statuto di Autonomia del 1948)	Artt. 70-71, 75-77 d.P.R. 670/1972 (Statuto di Autonomia del 1972)	Artt. 2-4 legge 386/1989 (revisione Tit. VI, Statuto del 1972; rif.: artt. 70-71, 75)	Art. 2, commi 106-126 legge 191/2009 (revisione Tit. VI, Statuto del 1972; rif.: artt. 70-71, 75)
Imposte sui terreni e fabbricati, sui redditi agrari	9/10	soppresse ¹	soppresse ¹	soppresse ¹
Imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF)	9/10	9/10	9/10	9/10
Imposta sui redditi di ricchezza mobile e imposta sulla società ed obbligazioni, <i>poi</i> IRPEG, <i>da</i> <i>ultimo</i> IRES ²	9/10 (dell'imposta sui redditi di ric- chezza mobile)	9/10	9/10	9/10
Imposta generale sull'entrata rela- tiva al territorio regionale (IGE), <i>successivamente</i> Imposta sul valore aggiunto (IVA), esclusa quella relativa all'importazione	variabile	variabile	7/10	7/10
Imposta sul valore aggiunto (IVA) relativa all'importazione			4/10	9/10
Imposta di registro e di bollo, tasse di concessione governativa	9/10	9/10	9/10	9/10

(segue)

(segue)

Imposta di fabbricazione sulla benzina, oli da gas e gas petroliferi liquefatti, <i>successivamente</i> Accisa sulla benzina, sugli oli da gas e sui gas petroliferi liquefatti		9/10	9/10
Imposta erariale sul consumo dell'energia elettrica e (<i>fino al 1972</i>) sui gas	10/10	10/10	10/10
Canone annuale per le concessioni di grande derivazione di acque pubbliche	9/10	9/10	9/10
Imposta sul consumo dei tabacchi	9/10	9/10	9/10
Tassa di circolazione relativa ai veicoli immatricolati nel territorio provinciale	9/10	9/10	9/10
Tutte le altre entrate tributarie erariali, dirette o indirette, ad eccezione di quelle di spettanza regionale o di altri enti pubblici	non prevista	9/10	9/10

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

(2) L'imposta di ricchezza mobile sulle società ed obbligazioni (in vigore dal 1864 al 1973) è stata successivamente sostituita dall'Imposta sulle persone giuridiche (IRPEG), introdotta con la legge delega 9 ottobre 1971, n. 825 per la riforma tributaria, ed infine, con il d.lgs. 12 dicembre 2003, n. 344, dall'Imposta sui redditi delle società (IRES).

Fonte: Elaborazione propria sulla base delle disposizioni normative riferite ai tributi indicati.

importanza secondaria, così limitando il potere statale di variazione del volume delle risorse da destinare alla Provincia e, contemporaneamente, responsabilizzando l'ente medesimo. A tal riguardo, si menziona la cancellazione dalle voci del bilancio delle entrate riconducibili alla quota variabile, alle assegnazioni statali provenienti da leggi di settore (ad eccezione dei fondi comunitari) e alla somma sostitutiva dell'IVA relativa all'importazione²⁹, contestualmente al rafforzamento delle compartecipazioni in quota fissa e del principio di territorialità delle medesime, le quali vengono a costituire l'elemento cardine dell'assetto finanziario provinciale attualmente vigente.

2.2. La struttura delle entrate provinciali: il modello finanziario in vigore dal 2010

Il consolidamento dell'autonomia e della responsabilizzazione finanziaria della Provincia, seguito alla revisione del Titolo VI dello statuto a cui si è fatto riferimento in chiusura del paragrafo precedente, risulta con evidenza dalla lettura della composizione percentuale delle entrate del bilancio per l'esercizio finanziario 2010. Infatti, pur essendo confermata la natura derivata dell'ordinamento finanziario della PAT (solo il 10,8% del bilancio è riconducibile alla voce tributi propri), il 93,2% del bilancio complessivo è costituito da fonti di finanziamento collegate al gettito di tributi riferibili al territorio, e quindi alla capacità fiscale, e solo per il 2,9% da trasferimenti statali (cfr. bilancio PAT, 2010). Si tratta di un rafforzamento che riflette una tendenza riscontrabile già negli esercizi finanziari 2008 e 2009 nei quali infatti le

(29) La vicenda della somma sostitutiva dell'IVA relativa all'importazione è legata in qualche modo alla quota variabile, in quanto anche quest'ultima riferita ad una quota parte dei proventi derivanti dall'IVA alle importazioni. La vicenda è riconducibile alla previsione di una clausola di garanzia, introdotta dall'art. 6 della legge 386/1989 con l'obiettivo di salvaguardare le finanze provinciali in caso di modifica del regime di imposta dell'IVA all'importazione derivante dalla disciplina comunitaria in materia di mercato interno e di unione doganale. La clausola prevede che nel caso dovesse verificarsi l'ipotesi sopra prospettata, il gettito del tributo sarebbe dovuto essere sostituito con un'attribuzione a favore della Provincia di somme sostitutive a carico dello Stato, comunque legate alla dinamica del gettito provinciale di un altro tributo da individuare d'intesa tra il governo e il Presidente della Provincia (la situazione si è verificata proprio nel 1993).

Tab. 2. *Struttura delle entrate del bilancio provinciale 2008-2009 (valori assoluti e percentuali)*

Entrate	2008		2009	
	val. ass.	%	val. ass.	%
Avanzo di amministrazione	494.855.000		603.352.000	
Tributi propri	442.160.000	11,2	442.400.000	11,4
Quote fisse di tributi erariali	3.116.300.000	79,2	3.126.270.000	80,7
Quota variabile di tributi erariali	30.000.000	0,8	27.500.000	0,7
Trasferimenti dello Stato	181.030.000	4,6	146.513.000	3,8
Trasferimenti della Regione	46.227.000	1,2	41.889.000	1,1
Trasferimenti dell'UE	14.132.000	0,4	12.030.000	0,3
Trasferimenti da altri soggetti	12.000.000	0,3	8.000.000	0,2
Entrate extratributarie e patrimoniali	90.988.000	2,3	71.238.000	1,8
Mutui e prestiti	–		–	
Totale entrate*	4.427.691.000	100,0	4.479.190.000	100,0

(*) Al netto delle anticipazioni di cassa e, solo per i dati in percentuale, anche al netto dell'avanzo di amministrazione.

Fonte: Conti consuntivi per gli esercizi finanziari 2008 e 2009 del bilancio della Provincia Autonoma di Trento.

entrate tributarie legate al principio di territorialità costituivano rispettivamente il 91,2% e 92,9%.

Anche l'autonomia impositiva ne esce rafforzata, tra il resto, attraverso il riconoscimento in capo alla Provincia della facoltà di variare le aliquote e di prevedere deduzioni, esenzioni o agevolazioni con riferimento a quei tributi erariali (o anche propri derivati, come ad esempio l'IRAP) per i quali lo Stato ammette questa possibilità e nei limiti delle aliquote superiori definite dal centro. Inoltre, la PAT si vede riconosciuto il potere di istituire, con riferimento alle materie di competenza provinciale, nuovi tributi locali, andando ad integrare la competenza provinciale in materia di finanza locale.

2.2.1. *La finanza compartecipata*

Una delle novità più rilevanti dell'assetto finanziario post-riforma è rappresentata – come anticipato – dall'ulteriore consolidamento delle

entrate provenienti da compartecipazioni in quota fissa a tributi erariali: dal 2010 la quota provinciale di compartecipazione si assesta per tutti i tributi al 90% del gettito e include tutte le voci tributarie riferibili al territorio, rafforzando il principio di territorialità dei tributi e, per questa via, legando le risorse disponibili alla ricchezza prodotta dal territorio, così guadagnando in termini di responsabilizzazione finanziaria dell'ente medesimo.

Nel bilancio per l'esercizio finanziario 2010 la quota fissa rappresenta, infatti, l'82,4% del totale delle entrate riferibili all'esercizio finanziario del 2010. In questo senso peraltro la revisione statutaria del 2009 rappresenta una conferma di un trend già avviato con la riforma del 1989: anche negli anni 2008 e 2009 la voce compartecipazioni in quota fissa costituiva una percentuale sull'ammontare complessivo di bilancio, rispettivamente pari al 79,2 e all'80,7%. Infatti, poiché la quota variabile era ormai legata ad un calcolo automatico effettuato prendendo come parametro le spese per interventi generali dello Stato sul territorio nazionale era comunque destinata ad un progressivo azzeramento per il venir meno della base presa a riferimento nel calcolo del suo ammontare (cfr. tab. 2)³⁰.

L'incidenza delle compartecipazioni in quota fissa risulta potenziata dal rafforzamento del principio di territorialità dei tributi compartecipati favorito dalla previsione statutaria del recupero non solo delle entrate percette sul territorio, ma più in generale di quelle afferenti all'ambito regionale e provinciale, benché affluite ad uffici situati fuori dal territorio di riferimento (art. 75-*bis*), disposizione, questa, espressione della necessità di introdurre criteri "correttivi" atti a legare l'ammontare della quota fissa alla "reale" capacità fiscale riferibile al territorio.

Una siffatta disciplina, pur riproponendo il testo di una disposizione

(30) Si osservi inoltre che per molti esercizi finanziari le somme riconducibili alla quota variabile non sono state di fatto erogate dallo Stato alla Provincia. Sul punto nell'Accordo di Milano si è raggiunta un'intesa proprio per l'erogazione degli arretrati dovuti, tra il resto, per le somme riconducibili alla quota variabile nell'arco temporale che va dal 2000 al 2009. È seguita l'adozione del d.P.R. 3 febbraio 2011, recante "Determinazione della quota variabile per gli anni 2000-2005 spettante alle Province autonome di Trento e di Bolzano"; manca ancora la determinazione degli arretrati per il periodo 2006-2009.

normativa già presente nello statuto di autonomia nel suo testo storico del 1972, essendo divenuta oggetto di una norma *ad hoc*, sembra legittimarne un'applicazione estesa a tutti i tributi³¹.

La norma richiamata codifica a livello statutario un criterio generale per la determinazione dell'ammontare di spettanza della Provincia, in base al quale si devono prendere come riferimento indicatori o altra documentazione idonea per valutare i fenomeni economici che hanno luogo sul territorio interessato. Inoltre, per alcune singole voci tributarie viene specificata la modalità del calcolo del gettito di spettanza provinciale attraverso criteri che variano in base all'architettura del tributo e della sua base imponibile. Si pensi, ad esempio, all'imposta sulle assicurazioni, il cui gettito viene calcolato attraverso uno speciale meccanismo che tiene conto della distribuzione provinciale dei premi, così come contabilizzati dalle imprese di assicurazione e accertati dall'ISVAP – Istituto per la vigilanza delle assicurazioni private e di interesse collettivo. Oppure ancora alle accise sui prodotti petroliferi e sugli altri prodotti energetici, in cui il parametro di riferimento è costituito, rispettivamente, dall'ubicazione degli impianti di distribuzione nel territorio delle Province e dal luogo di consumazione. Per quanto riguarda, infine, il gettito dell'Iva relativa all'importazione si devono prendere come riferimento i consumi finali, mentre per l'IRPEF, nel caso in cui non si possa procedere in base al criterio generale sopra illustrato, la quantificazione avviene considerando l'incidenza media del tributo sul PIL nazionale in rapporto al PIL provinciale, al fine di far confluire nella base del calcolo anche il gettito legato ad attività produttive che ineriscono al territorio provinciale, pur aventi sede legale fuori dal medesimo.

2.2.2. *La finanza “propria”*

Mentre una competenza di sovrainposta su tributi regionali era già riconosciuta alla PAT, benché previa autorizzazione regionale³², è solo

(31) La disposizione prima era contenuta nell'art. 75, comma 2, dello statuto nel testo storico del 1972, con riferimento ai soli tributi indicati nei commi precedenti del medesimo articolo.

(32) Così l'art. 73, comma 2, d.P.R. 670/1972 (Statuto di autonomia) nel suo testo storico.

con la riforma statutaria del 1989 che la potestà impositiva è stata estesa anche alla Provincia, laddove – nel sistema antecedente – era appannaggio della sola Regione: nel modificare gli artt. 72 e 73 dello statuto si è riconosciuto infatti in capo all'ente provinciale la specifica potestà di istituire imposte e tasse sul turismo e, più in generale, la facoltà di istituire tributi propri, purché si rientri in settori di propria competenza e l'esercizio avvenga in armonia con i principi del sistema tributario statale. Inoltre, con il d.lgs. 432/1996 la potestà impositiva ha subito un ulteriore rafforzamento venendo estesi anche alla PAT i poteri nel frattempo riconosciuti alle Regioni ordinarie. A questa disposizione ha fatto seguito l'istituzione della tassa automobilistica provinciale e dell'imposta provinciale di trascrizione, a conferma di una evoluzione progressiva del sistema in senso federale³³. In controtendenza si richiama tuttavia la vicenda dell'imposta provinciale sul turismo riconosciuta dallo statuto e non ancora istituita, pur essendo stata oggetto di disciplina di dettaglio tanto nel d.lgs. 268/1992 quanto nel d.lgs. 432/1996³⁴.

In seguito alla revisione statutaria intervenuta con l'Accordo di Milano anche la potestà impositiva – come anticipato poc'anzi – ne è uscita rafforzata. In particolare, le novità di maggior rilievo riguardano il riconoscimento in capo alla PAT, in primo luogo, della potestà di manovrare le aliquote di tributi erariali e, in secondo luogo, della competenza ad istituire tributi propri locali.

Di particolare interesse è il primo punto ovvero l'attribuzione alla Provincia della potestà di variare le aliquote e di prevedere deduzioni, esenzioni o agevolazioni, con riferimento a quei tributi erariali per i quali lo Stato ammette questa possibilità e nei limiti del tetto massimo fissato con legge statale (*ex art. 73, comma 1-bis*). In questo modo si crea uno spazio per lo sviluppo di una propria politica fiscale.

(33) Il riferimento normativo è costituito dalla l.p. 10/1998, rispettivamente agli artt. 4 e 5. Si veda C. DE GASPERI, L. TRETTER, M. ZAMBARDA, L. RICCADONNA, *La finanza provinciale*, cit., pp. 402-403.

(34) Le disposizioni richiamate hanno dato di tale potere una interpretazione estensiva, così ricomprendendo nel relativo ambito di applicazione non solo le attività turistiche *stricto sensu*, ma anche quelle "inerenti al turismo". Cfr. art. 3, comma 2, d.lgs. 268/1992, così come modificato *ex art. 1, comma 2, d.lgs. 432/1996*.

Infatti, laddove la legge statale consente una manovra sulle aliquote, la Provincia risulta legittimata ad incidere sulla determinazione della pressione fiscale, con l'unico limite del rispetto delle aliquote superiori (tetto massimo) determinate dallo Stato, come chiarito dalla stessa Corte costituzionale con riferimento ai tributi propri derivati³⁵. Tra i tributi interessati si richiamano l'IRAP, l'ICI (con l'eccezione dell'ICI sulla prima casa che è stata abolita), l'addizionale comunale e regionale IRPEF, l'addizionale sui consumi di energia elettrica.

Tuttavia, su questo aspetto sono ancora in corso le trattative per l'adozione della norma di attuazione, in cui dovranno trovare puntuale definizione la portata ed i limiti dei poteri fiscali attribuiti all'ente provinciale con l'Accordo di Milano, anche al fine di evitare l'insorgere di controversie tra lo Stato e la Provincia. Infatti, nonostante la disciplina statutaria sia abbastanza chiara e precisa, tanto da poter essere direttamente applicata, la stessa ha già dato adito a controversie giudiziarie tra lo Stato e la PAT. A tal riguardo può essere emblematico richiamare l'impugnazione avanti alla Corte costituzionale da parte del governo di una legge provinciale che si riteneva avesse ecceduto la competenza riconosciuta dallo statuto, così invadendo la competenza esclusiva statale in materia di tutela del sistema tributario. Si tratta nella specie della legge finanziaria provinciale per il 2011, in cui è stata disposta, tra il resto, una detrazione all'imposta sul reddito delle attività produttive per determinati soggetti passivi indicati nella legge medesima³⁶. Il governo ha giustificato il ricorso ritenendo che la modalità di intervento sull'IRAP, ovvero la detrazione di imposta, non fosse contemplata dalla normativa statale (si legga: legge or-

(35) Corte cost., sentenze 357/2010 e 323/2011.

(36) La disposizione normativa impugnata è l'art. 27 della legge provinciale 27 dicembre 2010, n. 27, rubricata: "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 della Provincia autonoma di Trento (legge finanziaria provinciale 2011)" e pubblicata nel B.U. del 28 dicembre 2010, n. 52, supplemento n. 1. La detrazione è disposta per il periodo di imposta in corso al 1° gennaio 2011 e per i due successivi, nei confronti dei soggetti passivi che versano contributi agli enti bilaterali che erogano prestazioni di sostegno al reddito sulla base di criteri definiti dalla Giunta provinciale ed è pari al 90% dell'importo del contributo versato, nel corrispondente periodo di imposta.

dinaria), che prevede la sola possibilità di variazione dell'aliquota. E questo nonostante l'art. 73 dello statuto del 1972 (si legga: legge costituzionale), nel testo vigente dal 2010, preveda testualmente che "Le Province, relativamente ai tributi erariali per i quali lo Stato ne prevede la possibilità, possono in ogni caso modificare le aliquote e prevedere esenzioni, detrazioni e deduzioni", con il solo limite delle aliquote superiori definite dallo Stato. Da questa vicenda emerge con tutta evidenza l'urgenza di definire attraverso l'adozione di una norma di attuazione la disciplina di dettaglio dei "nuovi" poteri fiscali riconosciuti in capo alla Provincia da ormai due anni (ovvero a partire dal 1° gennaio 2010).

Nel frattempo la Corte costituzionale si è pronunciata sul ricorso governativo con effetto dirimente sul punto (sent. 323/2011). La Consulta infatti nel rigettare il ricorso statale perché infondato fornisce anche l'interpretazione del disposto statutario (art. 73, comma 1-*bis*) ed afferma richiamando un proprio precedente (sent. 357/2010) che la disposizione statutaria di cui si discute va interpretata "nel senso che, nell'ipotesi in cui il gettito di un tributo erariale sia interamente devoluto alle Province, queste, ove la legge statale consenta loro una qualche manovra sulle aliquote, sulle esenzioni, sulle detrazioni o sulle deduzioni ('ne prevede la possibilità'), possono liberamente ('in ogni caso') compiere una qualsiasi di tali manovre, purché essa non abbia l'effetto economico di superare il limite delle 'aliquote superiori' fissate dalla legge statale". Ne consegue che entro tali limiti la PAT potrà prevedere esenzioni, deduzioni o detrazioni anche nell'ipotesi in cui la legge statale – come nel caso di specie avviene per la norma che disciplina l'IRAP (d.lgs. 446/1997) – consenta solo la variazione dell'aliquota.

Prima di fornire alcuni dati è opportuna una precisazione per comprendere la reale portata della voce "tributi propri", ricompresa nella tabella 2 cui si rinvia. Infatti, nella struttura delle entrate del bilancio provinciale, sotto questa voce sono ricompresi non solo i tributi propri autonomi, ovvero quelli istituiti con legge della Provincia e le addizionali provinciali a tributi erariali, ma anche i c.d. tributi propri derivati, i quali, pur essendo di spettanza provinciale quanto al gettito, sono istituiti con legge statale, essendo riservato invece alla Provincia un

potere di variazione dell'aliquota e di intervento attraverso esenzioni, detrazioni o agevolazioni, nel rispetto del tetto massimo posto dalla legge dello Stato. Rientrano ad esempio sotto il capitolo di bilancio imposte di notevole rilievo quanto al gettito quali l'IRAP, l'addizionale provinciale IRPEF o ancora l'addizionale provinciale all'imposta sul consumo di energia elettrica, il tributo speciale per lo smaltimento dei rifiuti solidi e la tassa per il diritto allo studio universitario³⁷. Ciò detto si osservi come, in seguito al riconoscimento – intervenuto con la riforma del 1989 – di una potestà impositiva provinciale, sia derivato un incremento del peso relativo dei tributi propri nel bilancio provinciale. Si osservi, infatti, come le entrate riconducibili a questa fonte di finanziamento siano passate dallo 0,6% del 1988 all'11,5% del 1993, toccando la punta massima del 12,6% del 1998³⁸.

Dal 1998 al 2009 invece non è intervenuta alcuna variazione significativa del peso di questa voce nel bilancio, anzi la stessa ha subito una pur lieve flessione, attestandosi nel 2009 intorno all'11,4%. Anche i dati del 2010 non presentano significative variazioni, se non per un debole calo, collocandosi, infatti, intorno al 10,9% e quindi mezzo punto percentuale in meno rispetto al 2009. Ciò nonostante l'Accordo di Milano sia intervenuto sull'autonomia impositiva consolidandola (cfr. tab. 2)³⁹.

(37) Un elenco completo è disponibile online sul sito della Trentino Riscossioni s.p.a., al seguente link: www.trentinoriscossionispa.it/portal/server.pt?open=512&objID=225&&PageID=6095&mode=2&in_hi_userid=6015&cached=true. Per una descrizione dei tributi provinciali si veda: C. DE GASPERI, L. TRETTER, M. ZAMBARDA, L. RICCADONNA, *La finanza provinciale*, cit., pp. 415-418.

(38) Cfr. i dati richiamati nella nota 10.

(39) Se si va a guardare le modifiche introdotte sul punto con la riforma del 2009 si potrebbero svolgere alcune considerazioni potenzialmente capaci di spiegare le ragioni di questa invarianza. Infatti, ad eccezione della competenza provinciale ad istituire tributi propri locali, la novità più significativa riguarda la potestà di variare le aliquote di determinati tributi erariali già esistenti, non solo in aumento, ma anche introducendo deduzioni, detrazioni ed esenzioni, ovvero elementi che potenzialmente potrebbero incidere sulla voce tributi propri riducendone il peso. Questo riconoscimento assume infatti notevole importanza, oltre che sul versante quantitativo, ovvero dell'aumento delle aliquote di determinati tributi, in particolare, per le aperture verso lo sviluppo di una politica fiscale su base provinciale, la semplificazione amministrativa e la riduzione dei costi burocratici. L'Accordo di Milano invece ha lasciato inalterata la situazione

2.2.3. *I trasferimenti statali*

La tendenza in atto a livello statale verso una maggiore responsabilizzazione finanziaria degli enti territoriali, anche sul versante del reperimento delle risorse, si riflette inevitabilmente sull'andamento della voce "trasferimenti statali" del bilancio provinciale che nel 2009 costituiscono appena il 3,8% del bilancio e registrano un trend decrescente raggiungendo nel 2010 un ammontare pari al 2,9% delle entrate complessive. (cfr. tab. 2 e bilancio PAT 2010).

Peraltro, i trasferimenti provenienti dallo Stato hanno fin dalle origini rivestito un ruolo marginale, essendo l'autonomia finanziaria provinciale – come sopra illustrato – basata per la parte più rilevante su compartecipazioni in quota fissa o variabile, ma comunque riferibili alla capacità fiscale del territorio. Già nel 1973, anno successivo all'entrata in vigore dello statuto di autonomia del 1972, rappresentavano infatti solo il 15,8% del bilancio provinciale.

Tuttavia, un ampliamento consistente di questa voce si è registrata in epoca successiva quando, a partire dagli anni settanta, a livello statale è stato introdotto il meccanismo delle leggi di settore a valere quale strumento per il finanziamento delle funzioni regionali, incluse quelle degli enti speciali. La punta più elevata è stata raggiunta nel 1983, anno in cui i trasferimenti statali hanno raggiunto la percentuale del 44,8%⁴⁰.

Una prima contrazione si è riscontrata già pochi anni dopo a seguito dei "tagli" alle assegnazioni statali a valere sul Fondo sanitario che si sono succeduti a partire dal 1991 e sono culminati nel 1994 con la previsione del passaggio in capo alla Provincia della competenza a provvedere al finanziamento del servizio sanitario sul proprio territorio, senza oneri a carico dello Stato⁴¹. Se a questa tendenza si aggiun-

preesistente per quanto concerne i tributi propri provinciali. Infatti, pur essendo formalmente previsto nelle materie di competenza della PAT il potere di istituire con legge tributi propri, i margini per poter incidere in questa direzione sono ridotti, poiché la parte quantitativamente più rilevante delle basi imponibili è di fatto occupata da tributi istituiti dallo Stato.

(40) Fonte: cfr. nota 11.

(41) La base giuridica di riferimento è l'art. 34 della legge 724/1994.

ge che a partire dal 1990 si è perseguita a livello statale una politica generale volta alla riduzione dei trasferimenti statali, è facile anche spiegare la flessione della voce “trasferimenti statali” nel bilancio provinciale, la quale è passata dal 31% del 1988 al 3% del 1993⁴².

Si osservi inoltre che sotto questa voce di entrata dovrebbero essere ricompresi i finanziamenti statali per l'esercizio delle funzioni delegate all'ente provinciale. In proposito proprio lo statuto (art. 16, comma 2) prevede infatti che “l'onere delle spese per l'esercizio delle funzioni stesse sia a carico dello Stato”. Quello che è avvenuto nella prassi si discosta parzialmente dalla lettera della norma. Negli ultimi anni lo Stato ha fatto spesso ricorso al potere di delega alla PAT (come anche alla Provincia di Bolzano) ad esempio in materia di viabilità statale, motorizzazione civile, collocamento al lavoro, catasto e opere idrauliche per citarne alcune, ma – contrariamente alle previsioni statutarie – le deleghe di funzioni hanno comportato anche oneri finanziari per il bilancio provinciale. Infatti, il passaggio delle funzioni statali alla Provincia è stato accompagnato da un trasferimento di risorse finanziarie molto limitato o, in alcuni casi, senza alcun trasferimento statale⁴³. Per questa via la PAT ha contribuito già prima dell'Accordo di Milano al risanamento della finanza pubblica statale attraverso l'esercizio di nuove competenze con contestuale assunzione dei relativi oneri finanziari, ovvero a costo zero per lo Stato (ad es. scuola e strade). Infine, in seguito alla riforma statutaria da ultimo intervenuta e la conseguente cancellazione delle assegnazioni statali provenienti dalle leggi di settore, che ancora residuavano a favore del bilancio provinciale, si prevede che, una volta esauriti i trasferimenti statali addebitabili agli arretrati maturati con riferimento tanto alla voce “quota variabile” quanto alle “funzioni delegate”, il peso relativo di questa entrata nel bilancio provinciale subirà un'ulteriore flessione verso lo zero.

(42) Fonte: cfr. nota 11. Sulla vicenda si veda C. DE GASPERI, L. TRETTER, M. ZAMBARDA, L. RICCADONNA, *La finanza provinciale*, cit., pp. 428-429.

(43) Tanto che nell'Accordo di Milano è stato anche definito un ammontare forfettario per gli arretrati accumulati proprio con riferimento alle funzioni delegate.

3. *La spesa e le politiche provinciali*

La programmazione finanziaria provinciale trova il proprio fondamento giuridico in strumenti, quali la legge finanziaria e quella di bilancio, che rappresentano la sintesi delle scelte di politica economica e finanziaria in termini di entrate e di spese⁴⁴. Si tenga presente che la manovra economico-finanziaria della Provincia è tenuta a concorrere al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica nazionale, con particolare riferimento agli obblighi di carattere finanziario posti dall'ordinamento comunitario.

Anche in ragione della necessità di partecipare al necessario risanamento finanziario del paese, nonché al rispetto degli obblighi assunti in sede europea e in considerazione della stazionarietà del quadro finanziario provinciale, negli ultimi anni la PAT ha ritenuto opportuno implementare misure di controllo e di governo della spesa⁴⁵. Si tratta di una tendenza che proseguirà inevitabilmente anche in futuro in seguito agli impegni presi con l'Accordo di Milano che, come detto, ha ribadito l'obbligo per le Province autonome di Trento e Bolzano (nonché per la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol) di concorrere – tramite le misure ivi previste⁴⁶ – agli obiettivi di solidarietà e perequazione nazionali, nonché al patto di stabilità interno ed ai vincoli comunitari. Con riferimento, in particolare, al patto di stabilità ciò significa che la Provincia negozia annualmente su base bilaterale con lo Stato le modalità attraverso cui rispettare gli obblighi ad esso conseguenti. A tal riguardo una novità di un certo interesse è quella che si riferisce ai meccanismi con cui pervenire al rispetto degli obiettivi complessivi, ovvero non più attraverso il principio dei tetti di spesa, bensì con quello dei saldi di bilancio. Così procedendo, si dovrebbero limitare le interferenze dello Stato nelle decisioni decentrate, poiché

(44) La disciplina di riferimento è quella contenuta nella legge provinciale 7/1979 "Norme in materia di bilancio e contabilità generale della Provincia autonoma di Trento", sottoposta a plurime modifiche, tra cui si ricorda la legge provinciale 10/1997 "Misure per la razionalizzazione della finanza provinciale" e la legge provinciale 1/2002 "Misure collegate con la manovra di finanza pubblica per l'anno 2002".

(45) Cfr. il contributo di C. DE GASPERI, L. TRETTER, M. ZAMBARDA, L. RICCADONNA, *La finanza provinciale*, cit., p. 461 ss.

(46) Cfr. l'art. 79 dello statuto di autonomia così come modificato *ex lege* 191/2009.

la Provincia dovrebbe essere libera di scegliere le modalità con cui raggiungere gli obiettivi prefissati, rimanendo indifferente per lo Stato se vi si pervenga attraverso l'aumento delle entrate o la riduzione della spesa e potendo peraltro la Provincia decidere le aree di intervento, modulando eventuali tagli sulla spesa ai bisogni che emergono dal territorio. In proposito, è interessante notare come sia la manovra finanziaria statale del 2010 che quella del 2011 presentino degli elementi di criticità tanto da aver spinto la PAT ad impugnare entrambe le leggi con separati ricorsi davanti alla Corte costituzionale per violazione, sotto diversi profili, di quanto stabilito con l'Accordo di Milano con riferimento alla definizione delle modalità per giungere al rispetto del patto di stabilità e, in particolare, del principio di bilateralità quale cardine della specialità⁴⁷.

Nell'ambito dell'opera di controllo e limitazione della spesa pubblica sinora posta in essere, la PAT ha intrapreso una serie di azioni di razionalizzazione e qualificazione della stessa attraverso, tra le altre cose, la responsabilizzazione della dirigenza ed il controllo della spesa del personale, l'attivazione di strumenti di accertamento economico interno ed il contenimento delle spese di natura discrezionale (quali quelle relative a studi ed incarichi di consulenza). Ciò è avvenuto in particolare con riferimento alla spesa corrente, con l'obiettivo ultimo di mantenere un rapporto tra spesa corrente e spesa in conto capitale il più possibile equilibrato (nel 2008 e 2009 la spesa corrente si attestava intorno al 60% della spesa complessiva, contro il 40% della spesa in conto capitale; cfr. le tabelle 3 e 4 che riportano dati tratti dai conti consuntivi della Provincia per gli anni 2008 e 2009)⁴⁸ e così ga-

(47) Si tratta del ricorso avverso il d.l. 78/2010 convertito nella legge 122/2010 su cui la Corte costituzionale si è pronunciata con l'ordinanza 342/2011, nonché del successivo ricorso avverso il d.l. "estivo" 138/2011 convertito nella legge 148/2011, tuttora pendente.

(48) Da notare che dal 1972 al 2008 la spesa corrente si era sempre mantenuta al di sotto del 60% del totale di bilancio, garantendo così agli investimenti più del 40% delle risorse di bilancio. L'aumento della spesa corrente a partire dal 2009 è conseguenza, tra l'altro, delle risorse stanziare a sostegno delle fasce deboli maggiormente toccate dalla crisi economica. Cfr. C. DE GASPERI, L. TRETTER, M. ZAMBARDA, L. RICCADONNA, *La finanza provinciale*, cit., in particolare la tabella 6 a p. 465 che riporta la composizione della spesa sul bilancio provinciale dal 1972 al 2009.

Tab. 3. *Spesa corrente e in conto capitale in valori assoluti e in percentuale rapportata al totale di spesa per ciascuna funzione. Dati tratti dal conto consuntivo della PAJ, anno di riferimento 2008 – dati di competenza*

Funzioni	Stanziamanti correnti	%	Stanziamanti di parte capitale	%	Totale	%
Funzionamento degli organi istituzionali	19.524.555				19.524.555	100
Servizi generali	103.128.145	54	88.000.134	46	191.128.279	100
Finanza locale	280.620.701	49	287.271.248	51	567.891.949	100
Scuola e formazione	662.075.123	91	69.199.259	9	731.274.382	100
Istruzione universitaria e ricerca	22.527.009	13	145.112.500	87	167.639.509	100
Cultura e sport	41.504.242	48	45.862.757	52	87.366.999	100
Politiche sociali	237.730.329	74	84.315.000	26	322.045.329	100
Sanità	976.272.122	92	80.161.000	8	1.056.433.122	100
Agricoltura	14.472.574	15	83.241.723	85	97.714.297	100
Politiche produttive e per lo sviluppo locale	19.714.696	6	337.992.662	94	357.707.358	100
Edilizia abitativa	4.541.368	6	76.986.963	94	81.528.331	100
Infrastrutture per mobilità e reti	125.785.937	40	184.959.869	60	310.745.806	100
Governo del territorio	101.923.396	42	138.804.147	58	240.727.543	100
Oneri non ripartibili	14.664.555	23	47.752.713	77	62.417.268	100
Fondi di riserva e per nuove leggi	3.410.825	3	130.135.388	97	133.546.213	100
Totale	2.627.895.577	59	1.799.795.363	41	4.427.690.939	100

Fonte: Provincia Autonoma di Trento, Dipartimento Affari finanziari e programmazione, Servizio Sistema finanziario pubblico provinciale, 2011.

Tab. 4. *Spesa corrente e in conto capitale in valori assoluti e in percentuale rapportata al totale di spesa per ciascuna funzione. Dati tratti dal conto consuntivo della Pat, anno di riferimento 2009 – dati di competenza*

Funzioni obiettivo	Stanziamenti correnti	Stanziamenti di parte capitale	Stanziamenti totali	% sul totale per settori funzionali
Funzionamento degli organi istituzionali	16.057.618		16.057.618	0,4
Servizi generali	101.725.908	69.335.265	171.061.173	3,8
Finanza locale	285.273.877	303.619.959	588.893.836	13,1
Scuola e formazione	704.951.385	64.884.659	769.836.044	17,2
Istruzione universitaria e ricerca	26.471.534	83.252.000	109.723.534	2,4
Cultura e sport	42.420.181	46.937.764	89.357.946	2,0
Politiche sociali	252.784.771	84.957.591	337.742.362	7,5
Sanità	1.037.585.374	116.079.500	1.153.664.874	25,8
Agricoltura	16.251.906	83.700.097	99.952.003	2,2
Politiche produttive e per lo sviluppo locale	20.804.922	374.266.600	395.071.522	8,8
Edilizia abitativa	4.690.644	91.360.907	96.051.551	2,1
Infrastrutture per mobilità e reti	149.091.588	201.485.710	350.577.298	7,8
Governo del territorio	105.049.158	113.684.566	218.733.724	4,9
Oneri non ripartibili	14.436.406	44.052.843	58.489.249	1,3
Fondi di riserva e per nuove leggi	10.599.150	13.388.538	23.987.688	0,5
Totale	2.788.194.422	1.691.006.000	4.479.200.422	100,0

Fonte: Provincia Autonoma di Trento, Dipartimento Affari finanziari e programmazione, Servizio Sistema finanziario pubblico provinciale, 2011.

rantire un ammontare di risorse da destinare agli investimenti idoneo a sostenere il processo di sviluppo economico provinciale (la spesa in conto capitale, ovvero quella diretta alla realizzazione di investimenti diretti o indiretti, si attestava nel 2008 intorno a 1,8 miliardi di euro e nel 2009 intorno ad 1,7 miliardi di euro; cfr. ancora le tabelle qui sopra riportate).

Va peraltro considerato che buona parte della spesa corrente della Provincia è rappresentata da trasferimenti ad enti esterni (cfr. fig. 1). Proprio in considerazione dell'entità di tali trasferimenti, la Provincia si è dotata di un insieme di strumenti (patto di stabilità provinciale con i Comuni, direttive nei confronti delle agenzie, degli enti strumentali e delle società controllate, accordi di programma con le fondazioni, ecc.) volti a responsabilizzare gli enti e soggetti a finanza derivata nel perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica. Tali strumenti hanno assunto un ruolo ancor più rilevante con l'Accordo di Milano, che ha attribuito alla Provincia la competenza esclusiva in ordine alla disciplina degli obblighi relativi al patto di stabilità ed alle funzioni di coordinamento di tutti gli enti finanziati dalla Provincia stessa in via ordinaria (tra cui, enti locali, enti e organismi strumentali, aziende sanitarie, università non statali, camere di commercio), fermo restando gli obiettivi complessivi di finanza pubblica.

Inoltre, la PAT (insieme a quella di Bolzano), pur dovendo agire nei limiti degli obiettivi complessivi fissati su base bilaterale con lo Stato, diventa conseguentemente responsabile a cascata della vigilanza sul rispetto di tali obblighi e del controllo successivo sulla gestione, finora esercitato dalla sezione di controllo della Corte dei conti⁴⁹.

Nel considerare il rapporto tra spesa corrente e spesa in conto capitale è necessario tener presente che, a partire dallo statuto di autonomia del 1972, la PAT (così come la Provincia di Bolzano) è stata interessata

(49) Così comma 3, art. 79, del secondo statuto nel testo vigente dal 2010. Alla Corte rimane tuttavia la funzione giurisdizionale. Si richiama a tal proposito l'adozione della relativa norma di attuazione; si tratta del decreto legislativo 14 settembre 2011, n. 166, rubricato "Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige recanti modifiche ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 15 luglio 1988, n. 305, in materia di controllo della Corte dei conti", pubblicato in G.U. 8 ottobre 2011, n. 235.

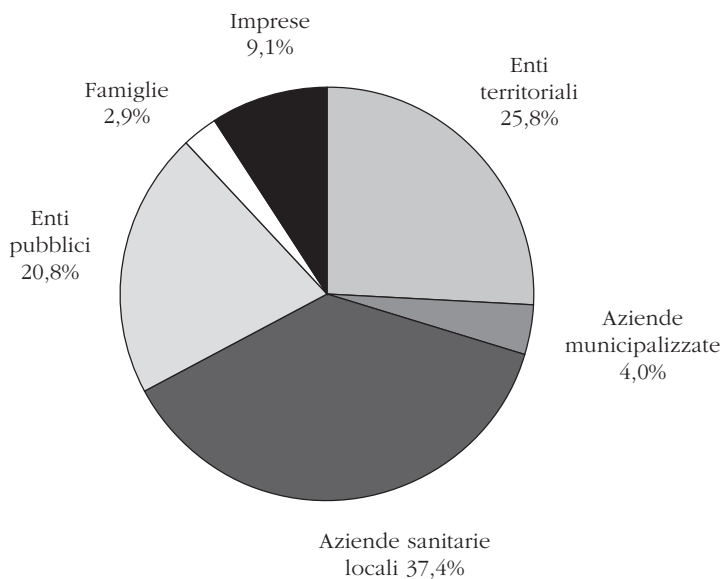


Fig. 1. *Disaggregazione per principali destinatari dei trasferimenti in c/corrente e c/capitale effettuati dalla PAT – dati di competenza, anno 2009 (composizione percentuale)*

Fonte: ISSIRFA, *Osservatorio finanziario regionale*, 2009, vol. 32, reperibile al sito www.issirfa.cnr.it/download/File/OFR%2032_TABELLE/Tab%202_10.pdf.

– oltre che da un generale accrescimento dei propri ambiti di intervento a fronte della riduzione di quelli assegnati alla Regione dallo statuto di autonomia del 1948 – da un progressivo trasferimento e/o delega di competenze da parte dello Stato. Si tratta di nuove competenze che hanno fatto lievitare la spesa pubblica in termini generali e, più in particolare, in quei settori che incidono maggiormente sulla spesa corrente⁵⁰. Si pensi, ad esempio, alla competenza in materia di istruzione primaria e secondaria⁵¹ cui ha fatto seguito un aumento

(50) Si confronti ancora una volta C. DE GASPERI, L. TRETTER, M. ZAMBARDA, L. RICCADONNA, *La finanza provinciale*, cit., p. 466 ss.

(51) Il riferimento è alle norme di attuazione dello statuto in materia di ordinamen-

della spesa complessiva relativa al settore, in termini percentuali sul totale di bilancio, dal 12% del 1972 al 18,2% del 2009 ed un conseguente aumento della spesa corrente relativa al settore, sempre sul totale di bilancio, dal 15% del 1972 al 25% del 2009⁵². Si pensi, inoltre, alle competenze in materia di finanza locale, quelle in materia di avviamento e collocamento al lavoro, di motorizzazione civile e di trasporti pubblici regionali⁵³. Analogamente, nello stesso periodo si è registrata una delega di funzioni da parte della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol alla PAT (nelle materie catasto e libro fondiario, camere di commercio e di promozione, nonché sviluppo e vigilanza sugli enti cooperativi) anch'essa produttiva di effetti sulla spesa provinciale complessiva e, in particolare, sulla spesa corrente⁵⁴.

Peraltro, si può notare come l'attribuzione alla PAT della competenza di spesa in un numero crescente di settori abbia prodotto l'effetto non solo di aumentare la spesa pubblica provinciale complessiva e, in particolare, quella corrente, ma anche di determinare una corrispondente

to scolastico della Provincia di Trento e, in particolare, al d.P.R. 405/1988, al d.lgs. 433/1996 e al d.lgs. 346/2003.

(52) Si noti come il dato percentuale qui riportato relativo alla funzione "istruzione primaria e secondaria" (18,2%) non corrisponda al dato percentuale indicato nella tabella 4 con riferimento alla funzione "scuola e formazione" (17,2%). I dati percentuali relativi all'evoluzione nel tempo della spesa provinciale sono tratti dal contributo di C. DE GASPERI, L. TRETTER, M. ZAMBARDA, L. RICCADONNA, *La finanza provinciale*, cit., nelle tabelle 7, 8 e 9 alle pp. 510, 511, 512. Si precisa che tra i dati nei valori assoluti, così come tra la classificazione per settori riportata in tali tabelle, da un lato, ed i dati e le funzioni obiettivo riportate nei bilanci relativi agli anni presi in esame, dall'altro, possono verificarsi discrepanze dovute alla necessità di riclassificare la spesa al fine di ricostruirne l'evoluzione storica dal 1972 ad oggi, tenendo conto delle numerose modifiche della normativa sulla contabilità pubblica medio termine intervenute.

Si fa inoltre presente che i valori assoluti corrispondenti ai dati percentuali tratti dal contributo citato comprendono i trasferimenti regionali per le funzioni delegate che tuttavia non transitano sul bilancio provinciale perché, ad esempio, confluiscono direttamente nel bilancio di agenzie provinciali costituenti, dal punto di vista giuridico, enti esterni alla Provincia, seppur ad essa collegati.

(53) Cfr. d.lgs. 429/1995 e d.lgs. 430/1995.

(54) La delega è stata disposta dalla legge regionale 3/2003 con efficacia per la Provincia di Trento a partire dal 1° agosto 2004 (per quella di Bolzano dal 1° febbraio del medesimo anno). Le deleghe delle funzioni statali in materia di catasto fondiario e urbano di cui al d.lgs. 280/2001 sono invece state trasferite a partire dal 1° settembre 2004.

riduzione della spesa nei settori di intervento per così dire “storici” (ovvero di competenza provinciale già prima dello statuto di autonomia del 1972) evidentemente a favore degli ambiti di intervento di nuova attribuzione (ovvero appunto post statuto di autonomia del 1972). Si pensi, ad esempio, tra i settori c.d. “storici”, a quello dell’edilizia abitativa che dal 16% del totale di bilancio del 1972 è passato al 10,3% del 1978, al 3,5% del 2002, sino al 2,1% del 2009⁵⁵.

Se consideriamo infine il quadro della spesa complessiva provinciale per l’anno 2009 si può notare come le principali voci di spesa fossero quelle relative a competenze assunte dalla Provincia o implementate nel periodo di vigenza dello statuto di autonomia del 1972, quali sanità (25,8% del totale di bilancio), scuola e formazione (17,2%) e finanza locale (13,1%) (cfr. tab. 4). In particolare, la spesa relativa alla sanità risultava già in fase di crescita nel 2008, attestandosi su una percentuale del 25,7% del totale di bilancio.

Al conferimento di nuove competenze di spesa a carico del bilancio provinciale ha inevitabilmente fatto seguito la necessità di un complessivo riordino delle politiche di intervento della Provincia, nonché delle leggi di spesa relative. Soprattutto in anni più recenti, la produzione legislativa nei settori di nuova attribuzione è stata cospicua e con chiare finalità di sistematizzazione. Si può ricordare, a titolo di esempio, il riordino del sistema della ricerca ed innovazione (area in cui peraltro la Provincia investe l’1,20% del Pil) tramite la legge provinciale 14/2005, il riordino del sistema di welfare con la legge provinciale 13/2007 o il riordino del sistema educativo avvenuto con la legge provinciale 5/2006.

Ai nuovi settori di intervento della Provincia a partire dallo statuto di autonomia del 1972 ad oggi, vanno infine aggiunte le nuove competenze di spesa frutto dell’Accordo di Milano in base al quale il concorso della PAT agli obiettivi di solidarietà e perequazione nazionali ed ai vincoli comunitari e del patto di stabilità deve avvenire anche tramite l’assunzione di oneri relativi all’esercizio di funzioni statali, anche delegate, nonché con il finanziamento di iniziative e progetti per la valo-

(55) Per questi dati si rinvia ancora una volta a C. DE GASPERI, L. TRETTER, M. ZAMBARDA, L. RICCADONNA, *La finanza provinciale*, cit., alle tabelle 7, 8 e 9.

rizzazione, lo sviluppo economico e sociale, l'integrazione e la coesione dei territori dei Comuni appartenenti a Regioni a statuto ordinario confinanti. L'impatto finanziario sul bilancio provinciale delle nuove competenze assunte dalla Provincia (funzioni relative all'Università degli studi di Trento e in materia di gestione della cassa integrazione, disoccupazione e mobilità, compreso il relativo finanziamento) è stato quantificato in complessivi 100 milioni di euro annui, di cui 40 milioni di euro da destinarsi alle iniziative per i territori confinanti menzionate al paragrafo che precede. In base a tale accordo, dell'assunzione di tali maggiori oneri si dovrebbe tener conto nella determinazione degli obiettivi del patto di stabilità che la Provincia concorderà annualmente con lo Stato in base alle nuove norme in materia di federalismo fiscale. Sarà interessante verificare se e in che misura la spesa pubblica provinciale complessiva risentirà di eventuali ulteriori funzioni statali che la Provincia si dovesse accollare, sempre previa intesa tra le parti, come previsto dall'Accordo quale ulteriore mezzo attraverso cui concorrere al riequilibrio della finanza pubblica nazionale.

4. Il federalismo fiscale: le negoziazioni in corso

In seguito all'entrata in vigore della legge 42/2009 si è resa necessaria – come anticipato nel paragrafo introduttivo – una modifica dell'assetto finanziario della PAT per adeguare le norme fondamentali della finanza provinciale al nuovo assetto della finanza statale che si sta progressivamente delineando in applicazione dei principi costituzionali del c.d. federalismo fiscale, introdotti all'art. 119 con la riforma del Titolo V, seconda parte, della Costituzione e determinare per questa via il contributo della Provincia al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà ed all'esercizio dei diritti e doveri da essi derivanti, nonché al patto di stabilità interno ed all'assolvimento degli obblighi posti dall'ordinamento comunitario (così art. 27 legge 42/2009).

Dal punto di vista procedurale per l'adeguamento è stato necessario procedere attraverso una revisione statutaria, in particolare, del Titolo VI dello statuto di autonomia dedicato – come detto – all'assetto finanziario tanto della Provincia autonoma di Trento, quanto di quella di Bolzano e della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol.

Le norme che vengono in rilievo a tal proposito sono rispettivamente l'art. 104, per la revisione statutaria, e l'art. 107, per l'adozione delle norme di attuazione. In entrambi i casi si tratta di disposizioni normative espressione del principio pattizio, ovvero benché statali quanto alla fonte – rispettivamente legge ordinaria del Parlamento per la revisione statutaria e decreto legislativo per le norme di attuazione – sono norme il cui contenuto è sostanzialmente negoziato su base paritaria e bilaterale con lo Stato.

In particolare, l'art 104 nel disciplinare la procedura di revisione dell'assetto statutario delle finanze, da un lato, deroga rispetto alla procedura "ordinaria" prevista per la revisione delle altre norme statutarie, dall'altro, disciplina un procedimento capace di garantire la parità nelle relazioni tra lo Stato e la PAT (o meglio le due Province autonome e la Regione). Infatti, per la modifica dell'assetto statutario delle finanze non è necessaria una legge costituzionale – come è invece normalmente richiesto per le revisioni dello statuto – bensì una legge statale. Si tratta tuttavia di una legge rinforzata⁵⁶, il cui contenuto deve essere fatto oggetto di accordo tra il governo, la Provincia autonoma di Trento, quella di Bolzano e la Regione, per quanto di rispettiva competenza. È quanto è avvenuto attraverso i negoziati che hanno portato alla stipula dell'Accordo di Milano, cui si è più volte fatto riferimento nei paragrafi precedenti. La previsione di questo peculiare procedimento trasforma le leggi in questione in fonti atipiche⁵⁷, permettendo di garantire contemporaneamente la piena sovranità del Parlamento nella politica di bilancio e l'autonomia finanziaria provinciale, non essendo possibili variazioni dell'assetto finanziario imposte unilateralmente dallo Stato centrale⁵⁸.

(56) Per una definizione di legge rinforzata, cfr. T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1994, p. 112 ss.

(57) Così, F. PALERMO, *La revisione dello statuto e i suoi limiti*, in J. MARKO, S. ORTINO, F. PALERMO (a cura di), *L'ordinamento speciale della Provincia autonoma di Bolzano*, Padova, CEDAM, 2001, p. 845 ss.

(58) Così, F. PALERMO, *Implementation and Amendement of the Autonomy Statute*, in J. WOELK, F. PALERMO, J. MARKO, *Tolerance through Law*, Leiden-Boston, Martinus Nijhoff, 2008, p. 155.

Le stesse considerazioni si possono riproporre in generale anche per le norme di attuazione, laddove si mantiene la veste formale di decreto legislativo del governo centrale, ma si tratta di norme riconducibili ad una fonte atipica, che si pone al di fuori della delega legislativa: sia per la mancanza della delega preventiva parlamentare (tanto che si parla di delega permanente⁵⁹), sia perché sulle disposizioni normative è previsto il parere di una commissione paritetica. Nel caso delle norme di attuazione che riguardano la PAT la disciplina di riferimento è contenuta nell'art. 107 dello statuto di autonomia, il quale dispone che le norme in questione siano adottate sentita una commissione paritetica c.d. Commissione dei Dodici (perché composta da dodici membri) garantendo così una rappresentanza paritaria Stato-Provincia (o più correttamente costituita da rappresentanti della Regione e delle due Province autonome)⁶⁰.

In questo modo il principio pattizio – che come visto sopra caratterizza le fonti della specialità anche finanziaria – va ad incidere sulla sostanza dell'autonomia finanziaria provinciale, dando vita ad un assetto finanziario fortemente diversificato non solo rispetto a quello delle Regioni ordinarie, ma anche nell'ambito della specialità stessa⁶¹, in ragione di svariati fattori che caratterizzano ciascun ente speciale, quali le competenze assunte ed esercitate, i limiti fissati nello statuto, il livello di sviluppo socio-economico e infrastrutturale e – non da ultimo – il peso politico⁶².

(59) La Corte costituzionale parla appunto di delega permanente: al governo è consentito l'esercizio delle funzione legislativa rispetto a tali competenze in via permanente (cfr. Corte cost. 212/1984).

(60) Benché formalmente la previsione statutaria attribuisca alla Commissione dei Dodici un ruolo meramente consultivo, di fatto la stessa ha assunto nella prassi un ruolo “quasi legislativo”. Sulla natura delle commissioni paritetiche e delle norme di attuazione, e in particolare sul principio e sugli effetti della supremazia procedurale affermato dalla Corte costituzionale, si veda F. PALERMO, *Implementation and Amendment of the Autonomy Statute*, cit., pp. 143-159.

(61) Tanto che si parla di specialità nella specialità. Cfr. sul punto F. PALERMO, *Il nuovo regionalismo e il ruolo delle autonomie speciali*, in *Rassegna Parlamentare*, 4, 2000, pp. 935-971.

(62) Sul punto si veda D. IMMORDINO, *La specialità finanziaria alla prova del federalismo*, in *Federalismo fiscale*, n. 1, 2010, p. 162.

Passando all'essenza del nuovo ordinamento finanziario provinciale, si ritrova nell'Accordo di Milano il nuovo punto di equilibrio tra le specificità e le prerogative dell'autonomia finanziaria, da un lato, e il concorso agli obiettivi di perequazione e di solidarietà, nonché al rispetto degli obblighi di carattere finanziario posti dall'ordinamento comunitario, dal patto di stabilità interno e dalle altre misure di coordinamento della finanza pubblica stabilite dalla normativa statale, dall'altro. Inoltre, nel fissare le modalità con cui l'ente provinciale concorre al riequilibrio della finanza pubblica è stata inserita nell'Accordo una clausola di salvaguardia, che dovrebbe porre l'autonomia al riparo da interventi imposti unilateralmente dallo Stato, così estrinsecandosi quel principio pattizio che rappresenta la quintessenza della specialità: infatti, per rivedere le condizioni del concorso provinciale al riequilibrio della finanza pubblica si può procedere solo previa intesa tra le parti⁶³.

In particolare, l'Accordo, nel definire le modalità con cui la Provincia concorre agli obiettivi perequativi e di solidarietà e più in generale contribuisce agli obiettivi della finanza pubblica, incide sul volume delle entrate a bilancio riducendone l'ammontare complessivo (cfr. tabella 5). Il contributo della PAT si traduce non solo nella rinuncia a specifiche voci di entrata e nell'assunzione di nuove funzioni e/o competenze statali, ma anche negli obblighi concordati annualmente con lo Stato in termini di patto di stabilità. Si prevede, in primo luogo, la cancellazione delle entrate riconducibili alla quota variabile, delle assegnazioni provenienti dalle leggi di settore e della somma sostitutiva dell'Iva all'importazione, così determinando una riduzione delle risorse pari a circa 700 milioni di euro; in secondo luogo, l'assunzione degli oneri finanziari, oltre che delle relative funzioni o servizi, riferibili a competenze statali esercitate sul territorio provinciale, nonché a progetti ed iniziative di competenza statale a favore dei Comuni confinanti, per sopperire ai disagi legati alla loro peculiarità di "territori

(63) Nei fatti non è sempre stato così: come spiegato nel paragrafo precedente il principio pattizio è stato spesso violato e la Provincia ha dovuto ricorrere alla Corte costituzionale, la quale ha deciso le diverse questioni sempre e comunque affermando il valore costituzionale del principio stesso.

di confine". Gli oneri derivanti dall'assunzione di ulteriori funzioni e/o competenze statali sono fissati nel loro tetto massimo per un ammontare complessivo pari a 100 milioni di euro annui; di questi, 40 milioni sono versati in un fondo speciale destinato ad attività rivolte ai Comuni di Regioni ordinarie situate sul confine, mentre i restanti 60 milioni sono destinati, a partire dal 2010, al finanziamento di ulteriori funzioni e competenze statali, determinando in questo modo un risparmio per lo Stato. Infine, sempre per assicurare il concorso dell'ente provinciale agli obiettivi della finanza pubblica, si prevede che la Provincia concordi annualmente con lo Stato gli obblighi relativi al patto di stabilità interno con riferimento ai saldi di bilancio da conseguire in ciascun periodo mentre si esclude espressamente l'applicabilità sul territorio provinciale delle misure previste dallo Stato per le altre Regioni, estendendo l'esclusione tanto all'attuazione degli obiettivi di perequazione e solidarietà, quanto al rispetto degli obblighi derivanti dal patto di stabilità interno. In questo modo se da un lato la Provincia è tenuta a contribuire al riequilibrio della finanza pubblica, dall'altro viene inserita una clausola di salvaguardia espressione di quel principio di bilateralità che come abbiamo visto nel corso di questo contributo costituisce il principio cardine della specialità, anche finanziaria.

In cifre, si può evincere dai dati riportati nella tabella 5 come l'Accordo di Milano abbia determinato per la PAT una riduzione delle entrate pari a circa 650 milioni di euro, una maggiorazione delle spese derivanti dall'assunzione a carico della Provincia dei costi e della gestione di funzioni e competenze statali pari a 100 milioni di euro annui e maggiori entrate derivanti dalla piena applicazione del principio di territorialità alle compartecipazioni a tributi erariali in quota fissa pari a circa 316 milioni di euro, con un impatto finanziario di segno negativo a carico del bilancio complessivo pari a 434 milioni di euro. Quanto previsto nell'Accordo, in particolare con riferimento alle nuove funzioni e/o competenze assunte, necessita tuttavia di una disciplina di attuazione e integrazione. Mentre per quanto riguarda il sostegno allo sviluppo socio-economico, all'integrazione e alla coesione dei Comuni confinanti (per un ammontare annuo pari a 40 milioni di euro) il sistema è già operativo, essendo già intervenuta la relativa

Tab. 5. *Impatto finanziario dell'Accordo di Milano (dal 1° gennaio 2010)*

	Minori entrate	Maggiori spese	Maggiori entrate
Quota variabile	270 milioni ca.		
Somma sostitutiva IVA importazione	300 milioni ca.		
Contributi provenienti da leggi di settore	80 milioni ca.		
Nuove competenze/ funzioni statali a carico della PAT		100 milioni	
Compartecipazioni in quota fissa			316 milioni ca.
Totale	650 milioni	100 milioni	316 milioni

Fonte: Elaborazione propria di dati tratti dal sito della PAT.

disciplina di dettaglio⁶⁴, i negoziati per l'adozione delle norme di attuazione relative al trasferimento e/o delega di funzioni statali sono chiusi solo in parte. In particolare, nell'accordo si prevede la delega alla PAT della competenza in materia di ammortizzatori sociali, nonché il trasferimento del finanziamento e delle funzioni statali relative all'Università degli Studi di Trento, fermo il limite di 60 milioni annui (ovvero 100 milioni meno i 40 destinati ai Comuni confinanti). Si osservi a tal riguardo come, nonostante gli oneri per l'esercizio delle ulteriori funzioni a carico del bilancio provinciale siano stati puntualmente definiti dall'Accordo di Milano nel loro tetto massimo e siano già passati a carico del bilancio provinciale a partire dall'esercizio finanziario 2010, la definizione dettagliata dei confini e delle modalità di esercizio delle specifiche funzioni statali da trasferirsi appartenga alla competenza delle norme di attuazione. Mentre per il finanziamento e le funzioni relative all'Università la relativa norma è già stata

(64) D.P.C.M. 14 gennaio 2011 (Modalità di riparto dei fondi per lo sviluppo dei Comuni siti nelle Regioni Veneto e Lombardia confinanti con le Province autonome di Trento e Bolzano).

adottata⁶⁵, i negoziati sono invece ancora in corso per la definizione del contenuto della competenza in materia di ammortizzatori sociali (ovvero mobilità, cassa integrazione e previdenza integrativa)⁶⁶.

Così come sono ancora in corso le trattative per l'adozione delle altre norme di attuazione tra cui quella contenente la disciplina di dettaglio dei poteri fiscali riconosciuti alla Provincia con l'Accordo (come anticipato nel paragrafo 2.2.2), ma l'auspicio è che vengano adottate nel breve periodo onde permettere al sistema di funzionare a pieno regime esprimendo tutte le sue potenzialità.

Nonostante l'impatto finanziario dell'Accordo di Milano sia di segno negativo stante la riduzione delle entrate e la previsione di maggiori spese a carico del bilancio provinciale, ne deriva un vantaggio per la PAT in termini di maggiore autonomia potendo in questo modo adeguare le scelte politiche relative alle nuove funzioni e/o competenze assunte ai bisogni emergenti dal territorio⁶⁷. Pertanto, se da un lato l'Accordo di Milano consegue l'obiettivo posto dall'art. 27 della legge 42/2009 del coordinamento della finanza delle Rss e delle Province autonome, determinando la partecipazione della PAT agli obiettivi della solidarietà e della perequazione, nonché le modalità del concorso provinciale al rispetto degli obblighi comunitari e dei vincoli posti dal patto di stabilità interno, dall'altro, ne rafforza l'autonomia *lato sensu* competenziale, anche rispetto alle altre Rss.

5. Conclusioni

La riforma del 2009, pur riducendo le risorse economiche disponibili, ha consolidato l'autonomia non solo competenziale ma anche fiscale

(65) Si tratta del decreto legislativo 18 luglio 2011, n. 142, rubricato "Norme di attuazione dello statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige recanti delega di funzioni legislative ed amministrative statali alla Provincia di Trento in materia di Università degli studi", pubblicato in G.U. 23 agosto 2011, n. 195.

(66) Ancora più indefinito è il quadro delle funzioni statali che passeranno alla Provincia di Bolzano, per la cui definizione i negoziati sono ancora in corso.

(67) Un rafforzamento dell'autonomia deriva altresì dall'introduzione di un meccanismo di accredito diretto dei gettiti erariali di spettanza provinciale, oltretutto dalla previsione del coinvolgimento della Provincia nell'attività di accertamento dei tributi (di fatto nella possibilità di indirizzare controlli). Cfr. art. 82, secondo statuto di autonomia, nel testo vigente dal 2010.

dell'ente provinciale, contribuendo a responsabilizzarlo sul versante finanziario in continuità con quella tendenza le cui origini risalgono allo statuto di autonomia del 1948. Infatti, pur conservando la sua natura derivata, l'ordinamento finanziario provinciale – costituito per la parte più rilevante da compartecipazioni a tributi statali in quota fissa – si connota ora più che mai, con la cancellazione della quota variabile, per il legame sempre più solido con la capacità fiscale del territorio e quindi con l'andamento dell'economia locale, perseguendo per questa via quell'effetto di responsabilizzazione finanziaria che caratterizza le politiche fiscali statali in senso federale, le quali intendono “fiscalizzare” le entrate degli enti territoriali, attraverso la soppressione dei trasferimenti statali e la loro sostituzione con entrate legate al gettito tributario riferibile al territorio.

Se si tralascia quindi l'impatto finanziario di segno negativo a carico del bilancio complessivo, si riscontra un duplice vantaggio sia in termini di maggiore certezza delle entrate sia in termini di maggiore autonomia per l'amministrazione provinciale. Per quanto concerne il primo aspetto si osserva come essendo ora le entrate provinciali basate essenzialmente su compartecipazioni a tributi erariali determinati in quota fissa dallo statuto medesimo in conseguenza dell'abolizione delle fonti di finanziamento negoziate annualmente con il governo (quota variabile), sarà possibile in futuro una programmazione delle risorse di medio-lungo periodo. Con riferimento al secondo aspetto, si può osservare come tanto il rafforzamento della potestà impositiva attraverso il riconoscimento in capo alla Provincia della potestà di istituire tributi propri locali, della facoltà di manovrare le aliquote di determinati tributi e di prevedere deduzioni, detrazioni ed esenzioni, quanto il trasferimento in capo alla PAT di ulteriori funzioni statali e della responsabilità per il rispetto dei vincoli del patto di stabilità per l'intero comparto territoriale, rappresentino un elemento aggiuntivo atto a consolidare ulteriormente l'autonomia provinciale.

Se oggetto dell'Accordo di Milano è essenzialmente una riduzione e contemporaneamente una revisione della struttura delle entrate quale contributo al riequilibrio della finanza pubblica, è pur vero che da tale intesa importanti effetti si producono anche sul versante della spesa pubblica provinciale. È pacifico che l'attribuzione di funzioni

statali a carico del bilancio provinciale rideterminerà una complessiva rimodulazione della struttura della spesa che dovrà tenere conto degli oneri ad essa conseguenti. Ciò non di meno l'obbligo per la Provincia di concorrere agli obiettivi della finanza pubblica e, tra questi, agli obblighi relativi al patto di stabilità interno porrà non solo un limite alla crescita della spesa ma, per certi settori pur definiti dalla Provincia stessa, una riduzione, potendo anche finire per incidere sul rapporto sinora "virtuoso" tra spesa corrente e spesa in conto capitale.

A fronte di questi aspetti di natura sostanziale, occorre svolgere alcune precisazioni su profili di carattere formale inevitabilmente connessi ai primi.

Da un lato, lo strumento dell'accordo, quale espressione del principio pattizio, permette di blindare l'assetto finanziario provinciale rispetto a variazioni imposte unilateralmente dal governo centrale, in quanto ogni successiva modifica dovrà necessariamente essere negoziata tra le parti su base bilaterale e paritaria.

Dall'altro, si osserva come la competenza a dare attuazione alle disposizioni statutarie, chiarendo in questo modo la portata della riforma medesima, appartenga alle norme di attuazione dello statuto, il cui contenuto, fatta eccezione per quella sull'Università e sulle funzioni di controllo della Corte dei conti, è attualmente ancora in fase di negoziazione.

Rispetto a questi due profili di rilevanza procedurale ma di valenza costituzionale, essendo le relative norme di riferimento contenute nello statuto di autonomia, si sono registrati alcuni sviluppi nella prassi di segno contrastante. Si pensi alle vicende menzionate nei paragrafi precedenti relative rispettivamente alle modalità con cui le recenti manovre finanziarie hanno imposto alla PAT il contributo annuale al patto di stabilità interno e all'impugnativa da parte del governo della legge provinciale con cui si prevede una detrazione dell'IRAP a vantaggio di determinati soggetti.

Nel primo caso, la PAT si è vista costretta a ricorrere alla Corte costituzionale per veder affermato il principio di bilateralità violato dalle ultime manovre finanziarie (cfr. ricorsi e ordinanza menzionati alla nota 48 del presente contributo). Nel secondo caso, si può osservare come la Corte si sia pronunciata fornendo l'interpretazione che deve

essere data alla norma statutaria ancor prima dell'adozione della norma di attuazione contenente la disciplina di dettaglio dei poteri fiscali della PAT i cui negoziati sono ancora in corso.

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.

miche 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 158/1976 ⁴ e art. 1 Statuto FVG	Art. 3, 15-18, legge 549/1995	Art. 1, comma 146, legge 662/1996	D.l. 452/2001	Art. 30, comma 10, legge 289/2002 (legge fin. 2007)	Art. 1 legge 296/2006 (legge fin. 2007)	Art. 1, comma 187, legge 244/2007 (legge fin. 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	Invariata
Canoni per le concessioni idroelettriche	9/10	9/10	Invariata	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	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	Non prevista	29,75% acc. benz. 30,34% acc. gas.

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

(2) Soppresse 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_on_line/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 escluse 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/rafvb/bilancio/dettaglio.act?dir=/rafvb/cms/RAFVG/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/rafvf/bilancio/dettaglio.act?dir=/rafvf/cms/RAFVG/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/rafvf/bilancio/dettaglio.act?dir=/rafvf/cms/RAFVG/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/rafvf/bilancio/dettaglio.act?dir=/rafvf/cms/RAFVG/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 partecipazioni 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.

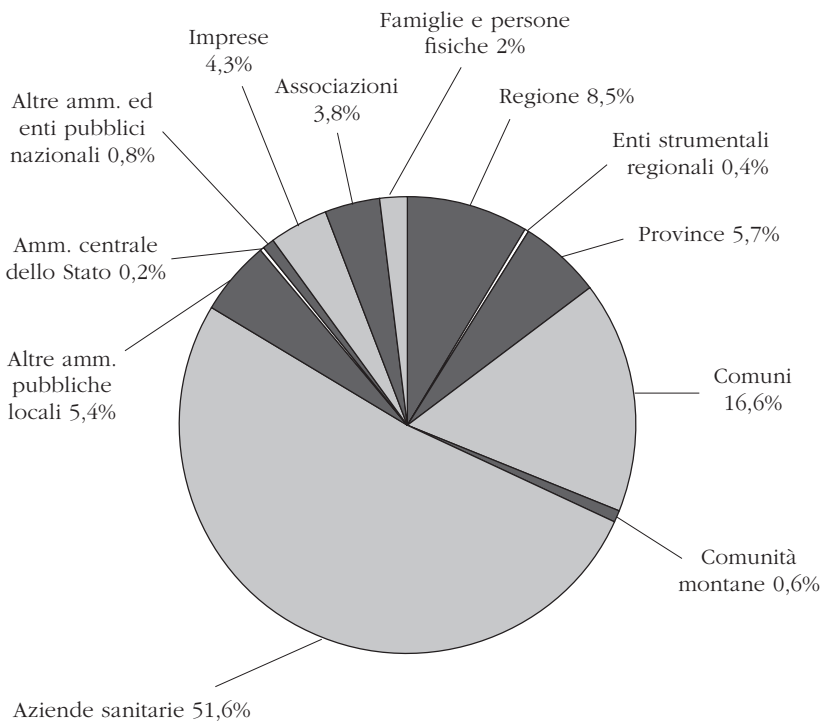


Fig. 1. *Distribuzione percentuale dei pagamenti dell'amministrazione della Regione Fvg (2008-2009)*

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 “asseggni 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/rafvfg/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 impegnava 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. Antonimi, 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-Illly 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.

La Sicilia. Alla prova del federalismo fiscale

Stefania Profeti

Abstract

Tra le Regioni a statuto speciale dell'ordinamento italiano, la Sicilia occupa una posizione del tutto peculiare, godendo più delle altre di margini estremamente ampi di autonomia in tutte le sfere di azione dell'ente regionale: dall'organizzazione del sistema politico fino ad arrivare alle speciali prerogative in materia di tributi che prevedono il ritorno nelle casse regionali dell'intero gettito fiscale riscosso dallo Stato sul territorio dell'isola. Questo saggio si propone di ricostruire gli attributi più salienti della specialità regionale delineata dallo statuto, ovvero l'autonomia finanziaria della Regione sul versante delle entrate, l'articolazione della spesa pubblica per macrocategoria e per funzione e le particolari caratteristiche della legislazione di spesa, per poi ricondurre i tratti dell'autonomia siciliana ai temi oggetto dell'odierno negoziato sul federalismo fiscale e alle posizioni ivi espresse dall'attuale amministrazione regionale.

1. Introduzione

Tra le Regioni a statuto speciale dell'ordinamento italiano, la Sicilia occupa senz'altro una posizione peculiare: non solo, infatti, lo statuto della Regione siciliana fu il primo ad essere approvato (prima ancora della Costituzione repubblicana¹) e ad essere recepito senza alcuna sostanziale modifica con legge di rango costituzionale dello Stato², ma con esso furono anche e soprattutto stabiliti margini estremamen-

(1) Con il regio decreto 15 maggio 1946, n. 455.

(2) Lo statuto siciliano fu recepito con la legge cost. 2/1948. Per una ricostruzione accurata del processo di elaborazione statutaria e delle successive norme di attuazione si veda S. PAJNO, *La Sicilia, ovvero dell'autonomia sfiorita*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 1-2, 2011, pp. 519-551.

te ampi e inediti di autonomia in tutte le sfere di azione dell'ente regionale, dall'organizzazione del sistema politico alla legislazione propria, fino ad arrivare alle speciali prerogative in materia di tributi che prevedono il ritorno nelle casse regionali dell'intero gettito fiscale riscosso dallo Stato sul territorio dell'isola.

A dispetto di queste premesse, tuttavia, sia nella letteratura giuridica e politologica che nel dibattito sulle autonomie speciali in Italia è opinione piuttosto diffusa che per molti versi l'autonomismo siciliano si sia tradotto, e per molti versi ancora si traduca, in una sostanziale "autoreferenzialità"; ovvero, più precisamente, che i consistenti margini di autonomia garantiti dallo statuto non siano utilizzati dalla classe politica regionale per promuovere forme originali e genuinamente "autonome" di autogoverno, quanto piuttosto per creare e riprodurre "un mondo istituzionale parallelo rispetto a quello dell'ordinamento generale, nel quale possano essere gestite [in maniera discrezionale, *N.d.R.*] le risorse che dal medesimo si pretendono"³, al riparo da stringenti meccanismi di controllo e da precise attribuzioni di responsabilità.

Si tratta di una considerazione che, come è evidente, non manca di generare più di una perplessità circa la coerenza di un'autonomia così concepita rispetto alle prospettive di federalismo fiscale avviate dalla legge delega 42/2009, focalizzate attorno agli obiettivi di una maggiore responsabilizzazione delle Regioni rispetto all'utilizzo delle risorse finanziarie e al graduale superamento del criterio della spesa storica per il trasferimento delle risorse dal centro alla periferia⁴. Se è vero infatti che la legge delega tocca solo limitatamente ad alcuni aspetti le Regioni a statuto speciale (Rss)⁵, e prevede inoltre che esse partecipino al disegno della riforma "su base pattizia, cioè secondo criteri e modalità che saranno stabiliti da accordi bilaterali con lo

(3) *Ibidem*, p. 522.

(4) Cfr. B. BALDI, *I "numeri" del federalismo fiscale: un confronto fra le Regioni*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 5-6, 2010, pp. 495-515.

(5) Per una sintetica rassegna, cfr. M. BARBERO, A. ZANARDI, *Quelle Regioni ancora più speciali*, in www.lavoce.info, 7 giugno 2011.

Stato”⁶ per assicurarne la coerenza con quanto disposto dai rispettivi statuti, è anche vero però che alcuni principi chiave, quali ad esempio quelli di perequazione e solidarietà, sembrano chiamare anche le Rss a prendere parte attiva al processo di razionalizzazione delle risorse finanziarie. Così come è vero che, come diremo per il caso siciliano, il dibattito sul federalismo fiscale e le esigenze di armonizzazione delle Rss con il nuovo quadro istituzionale che va configurandosi possono aprire per la Sicilia un’inedita finestra di opportunità per riaccendere l’attenzione sulla non piena attuazione delle disposizioni statutarie originarie, spesso lamentata da coloro che guardano con nostalgia al progetto autonomista dei primi anni di vita dell’ente Regione e ne evidenziano la mancata realizzazione. Appare quindi lecito chiedersi se, fino a che punto, e in che termini, l’autonomia siciliana potrebbe essere riconfigurata dal processo federalista in corso d’opera.

Non potendo ancora offrire risposte del tutto esaurienti al quesito appena formulato, considerata la natura tuttora *in fieri* del percorso di confronto tra l’amministrazione regionale e il governo nazionale rispetto ai decreti attuativi della legge delega, questo saggio si propone di offrire quantomeno una prima base di evidenze utili a formulare alcune ipotesi in merito. A tale scopo saranno affrontati, nell’ordine, gli attributi più salienti della “specialità” regionale delineata dallo statuto, l’autonomia finanziaria della Regione sul versante delle entrate, l’articolazione della spesa pubblica per macrocategoria e per funzione e le particolari caratteristiche della legislazione di spesa, per ricondurre infine i tratti dell’autonomia siciliana ai temi oggetto del negoziato odierno e alle posizioni ivi espresse dall’attuale amministrazione regionale.

2. Le peculiarità dell’autonomia siciliana

Come riconosciuto ampiamente in letteratura, le peculiarità della “specialità” siciliana affondano le proprie radici nelle specifiche caratteristiche del contesto politico che, nell’immediato secondo dopoguerra, fece da sfondo alla concessione dell’autonomia e al parallelo pro-

(6) *Ibidem*, p. 1.

cesso di elaborazione dello statuto regionale. Le tensioni agitate dal Movimento indipendentista siciliano, l'insofferenza – che accomunava buona parte del mondo politico – verso uno Stato centrale percepito come distante sul versante di servizi e sicurezza ma pressante su quello tributario e burocratico⁷, e le pulsioni indipendentiste (alimentate anche dalla memoria storica della condizione di regno indipendente per molti secoli⁸) che solcavano trasversalmente la società dell'isola⁹, spinsero infatti lo Stato ad accordare alla Regione concessioni autonomistiche particolarmente ampie, tali da soddisfare le richieste della classe dirigente siciliana e scongiurare così il rischio di separatismo. Tanto che non solo lo statuto siciliano, come già ricordato, vide la luce prima ancora che cominciassero i lavori dell'Assemblea costituente, ma la stessa previsione di una sua successiva revisione per adeguarne i contenuti alla Carta costituzionale della Repubblica italiana rimase in realtà lettera morta, determinando la trasposizione fedele del testo originario nella legge cost. 2/1948 che ne operò il recepimento¹⁰. Il fatto che tutta l'elaborazione dei contenuti dello statuto fosse stata gestita internamente ai confini regionali (nello specifico dalla Consulta regionale siciliana, ovvero una sorta di mini assemblea costituente formata da esponenti della classe dirigente dell'isola¹¹), e che in buona sostanza il percorso verso l'autonomia fosse stato giocato in maniera per lo più bilaterale, in un rapporto di uno-a-uno tra Regione e Stato, ha probabilmente concorso allo sviluppo (almeno sul piano dell'auto-rappresentazione) di una concezione “pattizia” e

(7) S. PAJNO, *La Sicilia, ovvero dell'autonomia sfiorita*, cit., p. 521.

(8) CONFERENZA DEI PRESIDENTI DELLE ASSEMBLEE LEGISLATIVE DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME, *Dossier Ricognizione delle competenze e delle funzioni delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome*, Roma, 2010.

(9) Cfr. F. PIETRANCOSTA, *L'ente regionale siciliano: origini, caratteri e profilo istituzionale*, in *Diacronie. Studi di Storia Contemporanea. Dossier: Luoghi e non luoghi della Sicilia contemporanea: istituzioni, culture politiche e potere mafioso*, n. 3, 2 | 2010.

(10) Per una ricostruzione più completa dell'intero processo di definizione dello statuto siciliano si veda il già citato Dossier della Conferenza dei Presidenti delle Assemblée legislative delle Regioni e delle Province autonome, *Ricognizione delle competenze e delle funzioni delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome*, pp. 11-12.

(11) *Ibidem*, p. 8 ss.

quasi contrattuale dello statuto di autonomia, inteso più come obbligo dello Stato italiano a compensare l'isola per l'arretratezza derivante dalle falle del processo di creazione dello Stato unitario, che come concreta opportunità di autogoverno.

Un'interpretazione di questo tipo è suggerita, ad esempio, dall'uso essenzialmente "difensivo" che nel corso degli anni la Regione ha fatto degli ampi poteri di autogoverno legislativo sanciti dagli artt. 14, 15 e 17 dello statuto, che definiscono rispettivamente la gamma di settori dove la Regione può esercitare potestà legislativa primaria, la potestà di legislazione esclusiva in materia di circoscrizione, ordinamento e controllo degli enti locali, e numerosi settori di legislazione concorrente da esercitare "al fine di soddisfare alle condizioni particolari ed agli interessi propri della Regione", seppure entro i principi e i limiti stabiliti dalla legislazione statale. Come si evince dalle materie elencate nella tabella 1, la Regione Sicilia si vede concedere fin dalla nascita consistenti margini di potenziale manovra per la regolazione di settori cruciali quali la definizione dell'assetto istituzionale del governo locale, l'organizzazione del governo del territorio, la disciplina delle attività produttive e i servizi per i cittadini, tra i quali troviamo, a differenza delle altre Rss, anche il sistema dell'istruzione elementare e la diffusione culturale¹².

Se è vero, come lamentano autorevoli esponenti del governo regionale¹³, che il processo devolutivo delle funzioni previste dallo statuto è stato graduale e – a loro giudizio – non pienamente rispondente allo spirito autonomistico insito allo statuto, è stato però da più parti nota-

(12) Per un confronto puntuale tra le competenze legislative esclusive assegnate alle Rss dai rispettivi statuti si rinvia a A. FABBRINI, F. PIERSANTE, G. SAPORITO, S. SCARPELLI, M.L. STEFANI, E. VADALÀ, *La finanza delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome*, in *Economia Pubblica*, n. 5-6, 2008, pp. 43-75. Si consideri tuttavia che alcune competenze, come ad esempio proprio quella relativa all'istruzione, non sono mai state trasferite alla Regione Sicilia e restano ancora oggi a carico del bilancio statale. In proposito cfr. R. COGNO, G. BOGNETTI, *Finanza Stato-Regioni: definizione della base di spesa da trasferire alle Regioni*, in *Amministrare*, n. 2, 1995, pp. 175-203.

(13) Cfr. *Intervento dell'Assessore regionale dell'Economia alla seduta della Commissione paritetica Stato-Regione di cui all'art. 43 dello statuto in tema di modifica delle norme di attuazione dello statuto in materia finanziaria alla luce della legge 5 maggio 2009, n. 42*, Palazzo d'Orleans, Palermo, 10 dicembre 2010.

Tab. 1. *Ambiti di legislazione esclusiva e concorrente della Regione Sicilia secondo le disposizioni statutarie*

Ambiti di legislazione esclusiva (art. 14 Statuto)	Ambiti di legislazione concorrente (art. 17 Statuto)
a) agricoltura e foreste; b) bonifica; c) usi civici; d) industria e commercio, salva la disciplina dei rapporti privati; e) incremento della produzione agricola ed industriale; valorizzazione, distribuzione, difesa dei prodotti agricoli ed industriali e delle attività commerciali; f) urbanistica; g) lavori pubblici, eccettuate le grandi opere pubbliche di interesse prevalentemente nazionale; h) miniere, cave, torbiere, saline; i) acque pubbliche, in quanto non siano oggetto di opere pubbliche d'interesse nazionale; l) pesca e caccia; m) pubblica beneficenza ed opere pie; n) turismo, vigilanza alberghiera e tutela del paesaggio; conservazione delle antichità e delle opere artistiche; o) regime degli enti locali e delle circoscrizioni relative; p) ordinamento degli uffici e degli enti regionali; q) stato giuridico ed economico degli impiegati e funzionari della Regione, in ogni caso non inferiore a quello del personale dello Stato; r) istruzione elementare, musei, biblioteche, accademie; s) espropriazione per pubblica utilità.	a) comunicazioni e trasporti regionali di qualsiasi genere; b) igiene e sanità pubblica; c) assistenza sanitaria; d) istruzione media e universitaria; e) disciplina del credito, delle assicurazioni e del risparmio; f) legislazione sociale: rapporti di lavoro, previdenza ed assistenza sociale, osservando i minimi stabiliti dalle leggi dello Stato; g) annona; h) assunzione di pubblici servizi; i) tutte le altre materie che implicano servizi di prevalente interesse regionale.

to che la Regione, anziché fare ricorso a queste ampie prerogative che di volta in volta le venivano attribuite per dar vita ad un autonomo disegno nelle diverse aree di intervento, col passare degli anni ha preferito utilizzarle come “argine” all’ingerenza statale, ad esempio facendo scudo alle c.d. “norme di grande riforma economica e sociale” dello Stato nelle materie di competenza esclusiva regionale, o ritardando il recepimento dei principi sanciti dalle riforme amministrative degli anni novanta, senza mai produrre effetti innovativi e anzi frenando le spinte di modernizzazione provenienti dal livello nazionale¹⁴.

Al contrario, l’assemblea regionale ha invece sfruttato al massimo i propri margini di autonomia legislativa per quanto riguarda l’ordinamento degli uffici e degli enti regionali, e in particolare la disciplina dello stato giuridico del personale, tramite una pleora di disposizioni disciplinanti assunzioni, promozioni e trattamenti *ad hoc* all’interno dell’amministrazione regionale e dei suoi numerosi enti, plausibilmente finalizzate a coltivare ed espandere le *constituencies* elettorali delle forze politiche isolate. Sul punto molto è stato scritto in letteratura e, in generale, nella pubblicistica¹⁵, e torneremo in dettaglio sulla questione del personale più avanti. Ciò che per adesso preme sottolineare è semplicemente come anche in quei settori dove il legislatore regionale è risultato più attivo si sia verificato un utilizzo per molti versi “distorto” dell’autonomia speciale, funzionale prima di tutto all’autoconservazione dell’amministrazione regionale stessa e del ceto politico alla sua guida¹⁶. La normativa sul personale si inserisce d’altronde in un più generale contesto in cui “la legge regionale presenta [...] come caratteristica ricorrente quella di sacrificare i caratteri della

(14) Sul punto si vedano G. VERDE, *Un tentativo di riforma dello Statuto siciliano*, paper presentato all’incontro “Verso un nuovo Statuto speciale per la Sardegna”, <http://consiglio.regione.sardegna.it/acrs/NuovoStatuto/Materialeedocumentazione/Sicilia/G.%20Verde%20Un%20tentativo%20di%20riforma%20dello%20Statuto%20siciliano.pdf>; e, più recentemente, O. SPATARO, A. PIRAINO, *Specialità e asimmetrie: la Regione Sicilia*, in *Astrid Rassegna*, 9 gennaio 2012, p. 6.

(15) Tra i contributi più recenti si vedano E. DEL MERCATO, E. LAURIA, *La Zavorra. Sprechi e privilegi nello stato libero di Sicilia*, Roma-Bari, Laterza, 2010.

(16) Cfr. S. PAJNO, *La Sicilia, ovvero dell’autonomia sfiorita*, cit., p. 538 ss.

generalità e astrattezza”¹⁷, frantumandosi in leggi-provvedimento “in favore di determinate categorie di soggetti o, addirittura, di soggetti determinati”¹⁸ e in “leggine che soddisfano domande particolaristiche, mentre diminuisce lo spazio per quelle forme di innovazione che avrebbero dovuto rappresentare il tratto peculiare della specialità”¹⁹. Non è questa la sede per soffermarsi sull’influenza esercitata dal peculiare assetto politico-istituzionale siciliano su una simile traduzione del principio di autonomia, che meriterebbe una trattazione ben più ampia di quanto sia possibile affrontare qui e che è stata peraltro già abbondantemente sviscerata in numerosi contributi di taglio sia giuridico che politologico²⁰. Piuttosto, ciò che vale la pena evidenziare è il nesso che lega la particolare fisionomia della legislazione regionale con l’attenzione assolutamente prioritaria che l’amministrazione regionale ha sempre dedicato ad un altro versante dell’autonomia, ovvero quello finanziario. Una legislazione di spesa di natura prevalentemente distributiva, infatti, necessita di essere alimentata da un costante e abbondante flusso di risorse, garantito alle Rss sia tramite la facoltà di stabilire tributi propri, sia – soprattutto – tramite la compartecipazione al gettito dei tributi statali secondo il principio di territorialità della fonte del provento²¹. In questo la Sicilia si distingue dalle altre Rss per il particolare vantaggio assegnatole dallo statuto e dalle norme di attuazione emanate dallo Stato, che prevedono il ritorno nelle casse regionali del 100% dei principali tributi erariali afferenti al territorio regionale. La prossima sezione, dedicata all’analisi

(17) G. VERDE, *La legislazione regionale siciliana nel 1996*, in *Osservatorio sulle fonti 1997*, Torino, Giappichelli, p. 181.

(18) S. PAJNO, *La Sicilia, ovvero dell’autonomia sfiorita*, cit., p. 540.

(19) G. PITRUZZELLA, *C’è un futuro per la specialità della Regione siciliana?*, in *Le Regioni*, n. 3, 2001, p. 501.

(20) Su centralità dell’assemblea, frammentazione della classe politica e clientelismo si vedano tra tutti F. CAZZOLA, *Società e politica in Sicilia. Note sugli ultimi vent’anni*, in M. MORISI (a cura di), *Far politica in Sicilia. Deferenza, consenso e protesta*, Milano, Feltrinelli, 1993, pp. 317-335; F. RANIOLO, *Sicilia. Dal sistema di partito dominante al bipolarismo instabile*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 3-4, 2010, pp. 821-838.

(21) A. FABBRINI, F. PIERSANTE, G. SAPORITO, S. SCARPELLI, M.L. STEFANI, E. VADALÀ, *La finanza delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome*, cit., p. 56.

delle entrate, cercherà appunto di far luce sulla specialità finanziaria della Regione e di evidenziare l'assoluta primazia di questo versante dell'autonomia nel definire i picchi del confronto, talvolta aspro, tra quest'ultima e lo Stato centrale.

3. L'autonomia finanziaria

Come è noto, le Rss godono di un notevole vantaggio sul piano finanziario rispetto alle Regioni ordinarie, in quanto possono contare su un gettito proveniente in maniera significativa dalla compartecipazione ai tributi erariali dello Stato, ovvero da entrate che si contraddistinguono per un grado di programmabilità ben più elevato rispetto ai trasferimenti erariali delle Rso²². In più, seppur con margini operativi differenti, alle Rss è concessa fin dalla loro istituzione la facoltà di ricorrere a tributi propri per coprire il loro fabbisogno; una facoltà tuttavia che – come diremo per la Sicilia – è stata nei fatti assai poco utilizzata e la cui rilevanza specifica circa la specialità delle Rss, specie a seguito del processo di decentramento fiscale avviato alla fine degli anni novanta a vantaggio di tutte le Regioni, risulta decisamente residuale.

Guardando nello specifico alla struttura delle entrate nel caso qui esaminato, va sottolineato che il Titolo V dello statuto della Regione Sicilia, già nella sua formulazione originaria, aveva delineato un modello di federalismo fiscale in cui le entrate della Regione erano tenute per buona parte distinte da quelle dello Stato. Da statuto esse sono infatti costituite dai redditi patrimoniali e dai tributi propri che la stessa Regione può deliberare in autonomia (art. 36), nonché dalle imposte sui redditi prodotti dalle imprese individuali e commerciali con sede centrale fuori dal territorio della Regione ma che in essa hanno stabilimenti e impianti (art. 37), in base al già menzionato principio di territorialità della fonte del provento. Tale previsione è confermata dal d.P.R. 1074/1965 recante le norme d'attuazione dello statuto in materia finanziaria, secondo cui alla Sicilia dovrebbe rimanere per intero il gettito di tutti i tributi erariali, ad eccezione delle imposte di fabbri-

(22) Cfr. B. BALDI, *I "numeri" del federalismo fiscale: un confronto fra le Regioni*, cit.

cazione (ora accise) e dei proventi del monopolio dei tabacchi e del lotto (art. 36 statuto) (tab. 2). Rispetto alle altre Rss, dunque, la Sicilia si trova a godere fin dall'inizio di un regime di compartecipazioni più generoso, a cui vanno inoltre sommati gli introiti derivanti da un contributo a titolo di solidarietà nazionale da impiegarsi nell'esecuzione di lavori pubblici, versato annualmente dallo Stato alla Regione (e rivisto ogni 5 anni) per compensare il minore ammontare dei redditi regionali da lavoro in confronto alla media nazionale (art. 38 statuto), e le entrate derivanti da prestiti interni che la Regione può emettere senza vincoli di destinazione (art. 41 statuto).

Un ammontare così consistente di entrate proprie, ben superiore a quello delle altre Rss, trovava giustificazione in un duplice ordine di motivazioni: da un lato, tramite la previsione della possibilità di istituire tributi propri, "permettere una piena autonomia finanziaria della Regione in ordine all'esercizio delle funzioni legislative e amministrative assegnate"; e, dall'altro, assegnarle "un contributo straordinario statale per colmare il *gap* infrastrutturale dell'isola, così da creare le precondizioni per il raggiungimento di un più alto livello di sviluppo"²³.

Il sistema prefigurato dal d.P.R. 1074/1965 è rimasto invariato sino ad oggi, senza registrare modifiche formali nella gamma dei tributi di spettanza regionale. Nel corso degli anni, tuttavia, alcuni elementi nella concreta attuazione delle disposizioni statutarie, e in particolare degli artt. 37 e 38, non hanno mancato di produrre frizioni tra la Regione e lo Stato centrale.

Riguardo all'art. 37 dello statuto e al correlato principio di territorialità della fonte del provento, l'entrata in vigore della riforma tributaria prevista dalla legge delega 825/1972 e dai successivi decreti, prevedendo l'abrogazione di una serie di tributi compresi nel sistema delle entrate regionali, e spostando la riscossione dal luogo di produzione del reddito (ovvero il luogo sede delle imprese, nel nostro caso il territorio siciliano) al domicilio fiscale del contribuente, limitò di mol-

(23) AA.Vv., *L'Italia secondo i Conti Pubblici Territoriali. I flussi finanziari pubblici nella Regione Sicilia*, Nucleo regionale CPT Regione Sicilia, 2009, p. 51.

Tab. 2. *Compartecipazione della Regione Sicilia ai principali tributi erariali (d.P.R. 1074/1965)*

Tributi	Compartecipazione Regione Sicilia
Imposta sul reddito delle persone fisiche	10/10
Imposta sul reddito delle società	10/10
Ritenute sugli interessi di reddito e capitale	10/10
Imposta sul valore aggiunto	10/10
Imposta di bollo e di registro	10/10
Imposte ipotecarie	10/10
Tasse sulle concessioni governative	10/10
Tasse automobilistiche	10/10
Imposta su successioni e donazioni	10/10
Imposte di fabbricazione	0
Imposta sull'energia elettrica	10/10
Imposta gas metano per autotrazione	0
Canoni utilizzazione acque pubbliche	10/10
Imposta consumo tabacchi	0
Proventi del lotto al netto delle vincite	0
Altri tributi comunque denominati	10/10*

(*) Ai sensi dello Statuto siciliano (art. 37) sono in ogni caso riservate allo Stato le imposte di fabbricazione e le entrate di tabacchi e del lotto.

Fonte: Adattamento da A. FABBRINI, F. PIERSANTE, G. SAPORITO, S. SCARPELLI, M.L. STEFANI, E. VADALÀ, *La finanza delle Regioni a statuto speciale e delle province autonome*, cit., p. 72.

to nella sostanza – anche se non nella forma – il regime finanziario prefigurato dall'art. 2 del d.P.R. 1074/1965 (che recava attuazione, appunto, dell'art. 37 dello statuto), ovvero la spettanza alla Regione di tutte le entrate tributarie statali riscosse sul territorio regionale. È vero che l'art. 12 della suddetta legge delega prevedeva un'ulteriore normativa volta a coordinare la finanza regionale siciliana con le novità introdotte dalla riforma; tuttavia, dopo circa trent'anni costellati da contenziosi portati di fronte alla Corte costituzionale dalla Regione siciliana, tale normativa ha visto la luce solo di recente, con il d.lgs. 241/2005 di attuazione dello statuto, disciplinante appunto l'attuazione dell'art. 37 e il simmetrico trasferimento di competenze alla Regione. Il suddetto decreto prevede che le spettanze fiscali relative al reddito prodotto dagli stabilimenti e impianti siti in Sicilia, fino a quel

momento percepite dallo Stato, siano ritrasferite alla Regione, a fronte di un parallelo trasferimento alla stessa Regione di nuove competenze fino a quel momento appannaggio del governo centrale. Anche tale norma avrebbe tuttavia richiesto un ulteriore atto del governo che definisse nel dettaglio quali fossero le competenze da trasferire; per la Regione, queste devono essere necessariamente concentrate sul versante della riscossione dei tributi, tassello mancante nell'attuazione delle disposizioni statutarie e necessario complemento per la realizzazione di un'effettiva autonomia fiscale della Sicilia; viceversa per lo Stato queste devono corrispondere a nuove funzioni non previste dallo statuto, da coprire con l'ulteriore gettito acquisito grazie alla piena applicazione dell'art. 37. Ad oggi il nodo non è ancora stato sciolto, e il trasferimento previsto non è dunque ancora stato effettuato.

Riguardo invece all'art. 38, il contenzioso tra Stato e Regione ha avuto per oggetto il progressivo decremento dello speciale fondo di solidarietà che lo Stato deve destinare alla Sicilia per l'esecuzione di lavori pubblici, come disposto dal medesimo articolo. Tale decremento ha avuto luogo a partire dai primi anni ottanta, a seguito delle leggi 11/1982 ("Conversione in legge del d.l. 677/1981 concernente il contenimento della spesa del bilancio statale e di quelli regionali") e 415/1991 ("Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato") che, in un'ottica di contenimento del bilancio e "nell'urgenza di arginare l'espansione del deficit pubblico"²⁴, hanno previsto tagli piuttosto sostanziosi per questo tipo di trasferimento, fino a bloccare di fatto l'erogazione nel corso degli anni novanta. La Corte costituzionale, interpellata in entrambi i casi dalla Regione Sicilia che reclamava la non congruità delle disposizioni statali rispetto alle previsioni statutarie e ai bisogni dell'isola, ha decretato che il contributo di solidarietà alla Sicilia, "se costituisce l'adempimento di un obbligo costituzionale, non è [però] vincolato, quanto al suo ammontare ed alle modalità di erogazione, ad alcuna garanzia costituzionale"²⁵. Nei fatti, dunque, pur vedendosi riconosciuto il

(24) Cfr. Corte cost., sentenza 369/1992.

(25) Cfr. Corte cost., sentenza 87/1987.

carattere di obbligatorietà, il contributo statale è stato notevolmente ridimensionato nel corso degli anni, passando dall'equivalente di circa 1800 milioni di euro del quinquennio 1985-1989²⁶ ai 10 milioni di euro annui (a decorrere dal 2007 fino al 2021) previsti dalla Finanziaria per il 2006²⁷.

I due contenziosi appena citati, particolarmente rilevanti per la loro portata finanziaria, si inscrivono del resto in una più generale tendenza dell'amministrazione regionale a concentrare i propri ricorsi alla Corte costituzionale su questioni e atti del governo centrale ritenuti invasivi delle proprie prerogative finanziarie e tributarie, tendenza ancor oggi ben presente. A titolo di esempio, si pensi che su 58 ricorsi avviati tra il 2001 e il 2010 "ben 37 riguardano, a vario titolo ed in diverso modo, la asserita violazione delle competenze ed attribuzioni della Regione siciliana per effetto della mancata attribuzione di tributi o quote di tributi, beni immobili e, più in generale, di risorse economiche"²⁸. Ciò denota indubbiamente una particolare attenzione a garantire la permanenza di un abbondante flusso di risorse tale da alimentare le varie voci di spesa pubblica, sia di parte corrente che

(26) Cfr. M.R. MINÀ, *Come lo Stato ha fregato la Sicilia*, in *Quotidiano di Sicilia*, 11 novembre 2010.

(27) Legge 266/2005, art. 1, comma 114. Più in dettaglio, come è stato ricostruito in un'analisi del servizio studi della Camera dei Deputati (XIV legislatura) sullo stato del federalismo fiscale, "il Fondo, non più finanziato dal 1990 è stato ripristinato e rideterminato con la legge finanziaria del 2000 e successivamente integrato con legge finanziaria 2001 (legge 488/1999, art. 55 e legge 388/2000, art. 144). [...] Per il quinquennio 2001-2005 il Fondo viene finanziato dall'art. 30, comma 6 della legge 289/2002 (finanziaria 2003) e quantificato in 80 milioni di euro per ciascun anno. I 400 milioni di euro sono corrisposti attraverso limiti di impegno quindicennali a decorrere dal 2004 per 23 milioni di euro, per ulteriori 8 milioni di euro a decorrere dal 2005 e per ulteriori 8 milioni di euro a decorrere dal 2006, per complessivi 585 milioni di euro al termine dei 17 anni in cui si esauriscono le rate. Da ultimo la legge finanziaria 2006 (legge 266/2005, art. 1, comma 114) e il decreto-legge 203/2005 (come modificato dalla legge di conversione 248/2005, art. 5, comma 3-ter) recano un finanziamento del Fondo di solidarietà nazionale per la Regione siciliana quantificato, rispettivamente, per gli anni 2006 e 2007, in un finanziamento iniziale di 94 milioni di euro e 10 milioni di euro annui dal 2007 fino al 2021 e per l'anno 2008 in 10 milioni di euro annui dal 2008 fino al 2022". Cfr. http://legxv.camera.it/cartellecomuni/leg14/RapportoAttivitaCommissioni/testi/05/05_cap14_sch04.htm.

(28) S. PAJNO, *La Sicilia, ovvero dell'autonomia sfiorita*, cit., p. 542.

per investimenti, ma riflette anche l'oggettiva difficoltà, da parte della Regione, a compensare il decremento delle risorse compartecipate o trasferite dallo Stato tramite le risorse reperite con i tributi propri, a causa della limitata base imponibile che caratterizza il territorio regionale. Se guardiamo ad esempio a uno degli indicatori di autonoma capacità fiscale delle Regioni, ovvero il gettito dell'IRAP calcolato secondo l'aliquota base, vediamo che nel 2004, a fronte di una media nazionale di 500 euro, l'IRAP *pro capite* versato in Sicilia raggiungeva appena i 290 euro, contro i 600 euro del Friuli-Venezia Giulia e i 745 euro della Valle d'Aosta²⁹. Un ragionamento analogo vale per l'addizionale regionale IRPEF, che nel 2010 in Sicilia si attesta attorno ai 103 euro *pro capite*, contro i circa 142 di media nazionale³⁰.

Merita inoltre sottolineare che la Regione – al pari di quanto si riscontra nelle altre Rss³¹ – non ha mai utilizzato la facoltà di istituire nuove tasse o imposte, pure ad essa esplicitamente attribuita dall'art. 36 dello statuto. Nessun nuovo tributo proprio è stato infatti mai istituito nel corso degli anni, se si fa eccezione al tentativo di fissare un tributo ambientale a carico delle società che possiedono gasdotti sul territorio regionale (meglio noto come “tassa sul tubo”), introdotto nel 2002 ma poi giudicato illegittimo dalla Corte di giustizia europea³² nel 2007 in quanto incompatibile con le norme comunitarie sulla libera circolazione delle merci³³. Ad oggi, dunque, sul piano operativo i tributi propri della Regione Sicilia coincidono di fatto né più né meno con quelli applicati nelle RSO (e quindi IRAP, addizionale IRPEF, tributo speciale sulle discariche RSU, tasse automobilistiche, ecc.), ridimensionando non poco l'enfasi attribuita dallo statuto all'autonomia imposi-

(29) A. FABBRINI, F. PIERSANTE, G. SAPORITO, S. SCARPELLI, M.L. STEFANI, E. VADALÀ, *La finanza delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome*, cit., p. 59.

(30) Elaborazione dati COPAFF, *I bilanci delle Regioni in sintesi*, 2010.

(31) Cfr. A. FABBRINI, F. PIERSANTE, G. SAPORITO, S. SCARPELLI, M.L. STEFANI, E. VADALÀ, *La finanza delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome*, cit., pp. 58-59.

(32) Sentenza del 21 giugno 2007 nella causa C-173/05.

(33) Per un approfondimento si veda S. PERAZZELLI, *Il caso della “tassa sul tubo” tra fiscalità ambientale e tributi regionali di scopo*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 6, 2007, pp. 823-841.

Tab. 3. Entrate della Regione Sicilia – dati di competenza (in milioni di euro)

	2008		2009	
	val. ass.	%	val. ass.	%
Tributi propri	2.310	14,4	2.031	9,9
Devoluzione gettito tributi erariali (compartecipazioni)	9.001	56,0	9.043	44,0
Trasferimenti correnti (vincolati)	2.203	13,7	2.980	14,5
Trasferimenti per investimenti	158	1,0	3.859	18,8
Accensione di mutui	775	4,8	0	0,0
Entrate patrimoniali	1.637	10,2	2.647	12,9
Totale	16.084	100,0	20.560	100,0

Fonte: Adattamento da Osservatorio regionale ISSIRFA, annate 2008 e 2009 (<http://www.issirfa.cnr.it/1219,1018.html>).

tiva della Regione, e contribuendo ad affievolire quei meccanismi di controllo democratico sulle responsabilità di spesa che sono invece al centro di qualsiasi progetto di ispirazione federalista.

La tabella 3, relativa alle principali voci di entrata della Regione per gli anni 2008 e 2009, ben illustra la situazione fin qui delineata: per la Sicilia gli introiti da tributi propri coprono circa il 14% delle entrate nel 2008 (in linea con la media Rss, pari a circa il 13%, ma ben inferiore al 33% in media delle Rso) e appena il 10% nel 2009 (anche in questo caso, la media Rss era pari a 11% mentre per le Rso rimaneva attorno al 33%³⁴), mentre ben oltre la metà delle risorse proviene dallo Stato sottoforma di trasferimenti o di compartecipazioni al gettito erariale, con una netta prevalenza di queste ultime su tutte le altre voci (ben il 56% sul totale delle entrate nel 2008, e comunque pari al 44% nel 2009).

Se è vero che le compartecipazioni al gettito dei tributi erariali risultano essere di fatto dei trasferimenti, in quanto non trattenute direttamente dalla Regione ma ad essa “restituite” dopo il prelievo operato dallo Stato, è anche vero però che esse, come si è sottolineato in precedenza, forniscono alla Regione un bagaglio di risorse utilizzabili con un livello di discrezionalità decisamente maggiore rispetto ai tra-

(34) Elaborazione dati Osservatorio regionale ISSIRFA, annate 2008 e 2009.

sferimenti ordinari; il fatto che in Sicilia esse rappresentino la parte assolutamente dominante delle entrate regionali (con un'oscillazione percentuale del 10% rispetto al totale delle entrate da un anno all'altro, ma sostanzialmente stabile in valore assoluto) offre dunque un dato inequivocabile circa l'autonomia della Regione siciliana nell'uso delle risorse finanziarie a sua disposizione, confermandone lo stato di specialità.

Ben più contenuto (anche guardando agli anni precedenti) appare invece l'ammontare dei trasferimenti in conto capitale, ovvero le risorse trasferite alla Regione dallo Stato e dall'Unione europea (quest'ultima tramite i fondi strutturali previsti per le Regioni che partecipano alla politica di coesione a titolo dei vari obiettivi prioritari³⁵) per la realizzazione di investimenti destinati in particolare al settore delle infrastrutture. Questo tipo di entrata risulta comunque – nel 2009 – percentualmente molto più elevato in Sicilia che nelle altre Rss dove, rispetto al totale delle entrate, i trasferimenti in conto capitale coprono in media meno del 6%³⁶. C'è da dire tuttavia che il notevole scarto registrato tra 2008 e 2009, e la consistente crescita delle entrate per investimenti in quest'ultimo anno, è imputabile a circostanze particolari, prima tra tutte lo sblocco dei fondi FAS³⁷ destinati alla Regione ma fino ad allora non erogati, avvenuto con decisione del CIPE del luglio 2009. I trasferimenti in conto capitale accertati per il 2010 tornano infatti ad assestarsi attorno al 10% delle entrate complessive della Regione³⁸.

È da notare come la contrazione dei trasferimenti in conto capitale verificatasi nel 2008 sia stata compensata tramite un maggior ricorso a risorse provenienti da indebitamento, che negli anni precedenti oscillavano tra il 2% e il 3% delle entrate complessive mentre raggiungono circa il 5% nell'anno in questione. Si tratta comunque di una

(35) La Sicilia ha sempre fatto parte, fin dal primo periodo di programmazione dei fondi strutturali 1989-93, del gruppo delle Regioni afferenti all'obiettivo 1, trasformato in obiettivo Convergenza nell'attuale ciclo 2007-2013.

(36) Elaborazione dati Osservatorio regionale ISSIRFA, annata 2009.

(37) Cfr. *Via libera del CIPE: alla Sicilia fondi FAS per 4 miliardi di euro*, in *Il Sole 24 Ore*, 31 luglio 2009.

(38) Elaborazione dati COPAFF, *I bilanci delle Regioni in sintesi*, 2010.

percentuale in linea con quella registrata nelle altre Rss (attorno al 6% in media) e ben inferiore a quella delle Rso nel medesimo anno (circa il 16%)³⁹, che arriva addirittura ad azzerarsi nel 2009. Beninteso, quest'ultimo dato non è da considerare un indicatore dello stato del debito della Regione (che anzi proprio nel 2009 continua ad attestarsi attorno ai 5 miliardi di euro⁴⁰), ma indica semplicemente che nel 2009 la Regione non ha acceso nuovi mutui, come confermato dalla Relazione della Corte dei conti relativa al rendiconto di quell'anno⁴¹. Infine, una voce significativa del budget siciliano è rappresentata dalle entrate patrimoniali, ovvero i proventi derivanti dalla gestione dell'ingente patrimonio pubblico a disposizione della Regione: mentre negli anni precedenti questa voce di entrata si attestava tra il 3% e il 7%, risultando di poco superiore alla media delle altre Rss⁴², nel 2008 e nel 2009 essa sale infatti oltre il 10% delle entrate complessive della Regione. Si tratta dunque di una voce di entrata potenzialmente in grado di "tamponare" le minori entrate da trasferimenti, a cui la Regione probabilmente guarderà con crescente attenzione nell'immediato futuro, considerato che nel febbraio 2011 l'assessore regionale all'economia ha firmato il decreto di costituzione di una cabina di monitoraggio regionale per la valorizzazione e la dismissione del patrimonio immobiliare delle Province regionali e dei Comuni della Sicilia⁴³.

Tirando le somme di quanto argomentato finora, l'autonomia finanziaria siciliana che ad oggi osserviamo non sembra assolutamente

(39) Elaborazione dati Osservatorio regionale ISSIRFA, annata 2008.

(40) Cfr. *Nel bilancio della Sicilia debiti unica certezza*, in *Il Sole 24 Ore*, 30 luglio 2009.

(41) Come evidenziato nelle considerazioni generali della Corte nella *Relazione sul rendiconto generale dalla Regione siciliana per l'esercizio 2009*, infatti, "nel 2009 la Regione non ha assunto ulteriori debiti. Infatti non è stato attivato il mutuo di 480 milioni di euro, contratto nel 2008 con la Cassa depositi e prestiti, autorizzato dalla legge regionale 6 febbraio 2008, n. 1, né si è fatto ricorso alle altre operazioni finanziarie previste dalla legge regionale 14 maggio 2009, n. 6".

(42) Elaborazione dati Osservatorio regionale ISSIRFA, annate 2002-2007.

(43) Comunicato stampa dell'assessore all'economia del 21 febbraio 2001 (www.regione.sicilia.it).

tradurre in maniera compiuta quel modello di federalismo fiscale “responsabile” delineato dallo statuto e recentemente auspicato dalla stessa legge delega 42/2009. Il bilancio regionale risulta infatti ancora fortemente dipendente dal trasferimento di risorse dallo Stato centrale sia per la parte corrente che per gli investimenti; trasferimento indispensabile, peraltro, anche per garantire il cofinanziamento tempestivo degli investimenti sostenuti dai fondi strutturali dell’Unione europea, ed evitare così il disimpegno automatico delle risorse in seguito a ritardi negli impegni e nei pagamenti. E, soprattutto, il fatto che la stragrande maggioranza delle entrate della Regione sia costituita dalla compartecipazione a tributi erariali che vengono “restituiti” dallo Stato alla Sicilia nella loro interezza e non prelevate dalla Regione stessa, fa sì che si verifichi – nel caso siciliano più ancora che nelle altre Rss – una netta cesura tra fonte del prelievo (lo Stato) e organo di spesa (la Regione), che rende “difficile connettere una responsabilità politica alle scelte di quest’ultimo, perché sarà il primo ad addossarsi il compito (politicamente) sgradevole di reperire risorse mediante la leva fiscale”⁴⁴, limitando in tal senso le possibilità di controllo democratico sulle attività di spesa della Regione. Proprio all’esame della spesa regionale e delle sue caratteristiche sarà dedicata la prossima sezione.

4. La spesa e le politiche della Regione Sicilia

Si è già fatto riferimento, nei paragrafi precedenti, alla natura fortemente parcellizzata e “distributiva” della spesa regionale. L’esempio più “caratterizzante” in tal senso è senz’altro quello della spesa per il personale: nel 2009 gli impegni di spesa per il personale della Regione Sicilia arrivavano a coprire più dell’85% della spesa per il personale di tutte e 15 le Rso⁴⁵, assorbendo il 12,5% delle spese correnti della Regione contro il 2% in media registrato nelle Rso e, tra le Rss, contro il 4% di Sardegna e Friuli-Venezia Giulia. Il dato registrato in Sicilia risulta inferiore solo alla spesa per il personale della Valle d’Aosta e delle due Province autonome di Trento e Bolzano, pari rispettivamente

(44) S. PAJNO, *La Sicilia, ovvero dell’autonomia sfiorita*, cit., p. 548.

(45) Elaborazione dati COPAFF, *I bilanci delle Regioni in sintesi*, 2009.

te al 25% e 30% delle loro spese correnti⁴⁶, le cui dimensioni territoriali e demografiche sono tuttavia decisamente più contenute. Le proporzioni pachidermiche della burocrazia siciliana sono del resto ben note, e spesso citate come esempio negativo da coloro che denunciano il malfunzionamento e gli sprechi della pubblica amministrazione italiana: basti pensare che il numero dei dipendenti della Regione è oggi quasi quadruplicato rispetto alle 5.000 unità dei primi anni ottanta⁴⁷, con un incremento che, a dispetto della normativa nazionale finalizzata al contenimento delle assunzioni e degli oneri regionali per il personale⁴⁸, non si è fermato neppure negli ultimi anni (tab. 4). In particolare si nota, a partire dal 2006, un massiccio incremento del numero di dipendenti a tempo determinato “a seguito della decisione assunta dalla Giunta regionale di governo, con deliberazione 369/2005, di procedere alla contrattualizzazione di ben 3.496 unità di personale precario e degli ulteriori provvedimenti di stabilizzazione che hanno interessato, sempre nel 2006, 130 dipendenti, nel 2007 197 unità, e nel 2008 ulteriori 53”⁴⁹. Si tratta certo di un dato anomalo in quanto, come recentemente rilevato dal Formez⁵⁰, l'utilizzo di contratti flessibili nella pubblica amministrazione siciliana ha una consistenza non paragonabile con il resto del paese; tuttavia non si tratta di un dato del tutto nuovo: l'amministrazione regionale, infatti, ha coltivato nel tempo la prassi di dotarsi di personale assunto a termine, spesso e volentieri poi stabilizzato ed entrato a far parte dell'organico in pianta stabile, ed esempi emblematici in tal senso sono rinvenibili lungo tutta la storia dell'amministrazione regionale⁵¹.

(46) Elaborazione dati COPAFF, *I bilanci delle Regioni in sintesi*, 2009.

(47) Cfr. dotazioni previste dagli artt. 8, 9 e 10 della l.r. 145/1980.

(48) Cfr., rispettivamente, la legge 311/2004 (legge finanziaria per il 2005), art. 1, comma 98, e la legge 266/2005 (legge finanziaria per il 2006), art. 1, comma 206.

(49) Corte dei conti, sezioni riunite per la Regione siciliana, *Decisione nel giudizio sul Rendiconto generale della Regione siciliana, Vol. I – esercizio finanziario 2009*, Delibera 2/2010 SSRR/CONTR, cap. IV, p. 108.

(50) FORMEZ, *Monitoraggio dei contratti di lavoro flessibile nella pubblica amministrazione*, aprile 2009.

(51) Tra gli esempi più noti, anche grazie all'ampia attenzione ad essi dedicata dalla pubblicistica, si ricordano la stabilizzazione di circa 2.000 cottimisti a seguito dell'in-

Tab. 4. *Il personale della Regione Sicilia*

	2002		2003		2004		2005		2006		2007		2008		2009	
	V. ass.	%	V. ass.	%	V. ass.	%	V. ass.	%	V. ass.	%	V. ass.	%	V. ass.	%	V. ass.	%
Dirig. t. ind.	2.378	15,6	2.244	15,1	2.220	15,1	2.180	15,0	2.151	15,1	2.180	15,2	2.110	14,9	2.010	14,9
Comp. t. ind.	12.851	84,4	12.576	84,9	12.440	84,9	12.318	85,0	12.094	84,9	12.160	84,8	12.048	85,1	11.516	85,1
Totale t. ind.	15.229	100	14.820	100	14.660	100	14.498	100	14.245	100%	14.340	100	14.158	100%	13.526	100
Dirig. t. det.	30	3,0	47	4,2	53	4,4	60	5,1	46	1,0	65	1,3	61	1,2	48	1,0
Comp. t. det.	976	97,0	1.082	95,8	1.158	95,6	1.119	94,9	4.715	99,0	4.857	98,7	4.910	98,8	4.891	99,0
Totale t. det.	1.006	100	1.129	100	1.211	100	1.179	100	4.761	100	4.922	100	4.971	100	4.939	100
Totale	16.235	100	15.949	100	15.871	100	15.677	100	19.006	100	19.262	100	19.129	100	18.465	100

Fonte: Corte dei Conti, Sezioni riunite per la Regione Sicilia, 2010, p. 111.

Sebbene l'attuale assessore regionale all'economia abbia recentemente sostenuto che "equiparare superficialmente il costo del personale della Regione Sicilia e delle altre Rss con quello della virtuosa Lombardia, senza precisare che le prime svolgono centinaia di funzioni che nella Regione più popolosa d'Italia sono svolte dallo Stato [...] è divenuta un'intollerabile mistificazione"⁵², non si può però ignorare che nel 2008, ad esempio, il personale della Regione Sicilia ammontava a oltre 19.000 unità, circa la metà del personale in carico a tutte e 15 le Rso (38.280 unità⁵³) e pari alla somma del personale assorbito dalle altre quattro Rss (19.785 unità⁵⁴). In più, elemento non secondario ai fini della spesa, ciò che ulteriormente distingue il caso siciliano è il netto sovradimensionamento della dirigenza rispetto al personale non dirigente (di comparto), con un'incidenza percentuale su quest'ultimo che nel 2008 arriva a circa il 13%, e addirittura al 17,5% se teniamo conto del solo personale a tempo indeterminato, contro una media del 6% nelle Rso e i valori tra il 3% e il 5% riscontrati nelle altre Rss⁵⁵. Se a ciò aggiungiamo che in molti casi le retribuzioni del personale regionale siciliano, grazie anche alla concessione di *bonus*

roduzione del Ruolo unico dei Servizi periferici con l.r. 23/1962 e, anche più recentemente, il caso dell'"esercito" dei forestali, dove nel 2009 risultano aver preso servizio ben 6.700 operai con contratto a tempo determinato (cfr. Corte dei conti, sezioni riunite per la Regione siciliana, *Decisione nel giudizio sul Rendiconto generale della Regione siciliana*, cit., p. 110; si veda anche *Sicilia, il paradosso dei forestali* in *La Repubblica-Palermo*, 4 maggio 2011). Il fenomeno interessa del resto anche l'ampia galassia degli enti strumentali della Regione o comunque le società a cui essa partecipa; per un esempio in tal senso si veda il caso della società RESAIS, documentato da R. SAPIENZA, *Programmazione economica regionale e politica comunitaria di coesione economica e sociale in Sicilia: il caso RESAIS*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 1, 2005, pp. 83-88.

(52) Dichiarazione del 30 maggio 2011 riportata sul blog del Presidente Lombardo www.raffaelelombardo.it/tag/federalismo-fiscale/, consultato il 7 ottobre 2011.

(53) Cfr. B. BALDI, *I "numeri" del federalismo fiscale: un confronto fra le Regioni*, cit., p. 507.

(54) *Ibidem*.

(55) *Ibidem*. La stampa recente ha poi spesso riportato episodi che suffragano come la tendenza qui illustrata sia ancora oggi ben presente nelle pratiche portate avanti dall'amministrazione regionale; si veda, ad esempio, *E la Sicilia si concede 500 dirigenti in più*, in *Corriere della Sera*, 26 aprile 2009.

ad hoc e di episodi di promozione in massa⁵⁶, risultano ben superiori a quelle fissate a livello nazionale⁵⁷, è lecito ipotizzare che, al di là delle necessità dettate dagli imperativi funzionali di un'amministrazione dotata di numerose competenze, la classe politica regionale, nei vari governi che si sono succeduti, non abbia esitato ad utilizzare i propri margini di autonomia in materia di personale a fini di creazione e riproduzione del consenso, con ciò che ne consegue in termini di lievitazione della spesa corrente.

Proprio la spesa corrente, infatti, in Sicilia assorbe mediamente oltre l'80% della spesa totale della Regione, superando i valori medi – comunque elevati – registrati nelle altre Rss (fig. 1), mentre la spesa per investimenti si colloca al di sotto del 20%. Tale dato è suffragato dal fatto che solo la Sicilia, rispetto alle altre Rss, presenta un'incidenza delle spese *pro capite* in conto capitale sul totale della spesa inferiore a quella registrata nelle Rso⁵⁸, e costituisce un primo indicatore dei limiti dell'azione regionale sull'economia regionale nel suo complesso. Oltre al costo per le retribuzioni del personale, a far impennare la spesa corrente concorre senza dubbio la spesa sanitaria, che nel periodo 2001-2008 ha assorbito in Sicilia circa il 10% del Pil, contro il 6,7% di media nazionale⁵⁹. Proprio la Sicilia poi, assieme ad altre Regioni (Piemonte, Lazio, Abruzzo, Molise, Campania, Puglia e Calabria), è tuttora interessata da un Piano di rientro dal disavanzo della spesa sanitaria 2007-2009, oltre ad aver concorso per il 13% all'accumulo dei 13 miliardi di deficit del SSN tra il 2003 e il 2005⁶⁰.

(56) Per il 2008 in particolare si veda *Sicilia, a tutti i dipendenti un bonus e la promozione*, in *Il Sole 24 Ore*, 23 marzo 2008. In generale, tuttavia, le anomalie circa il trattamento economico dei dipendenti regionali sono segnalate in numerosi rapporti della Corte dei conti, sezioni riunite per la Regione siciliana, nelle specifiche sezioni dedicate al personale regionale.

(57) Corte dei conti, sezioni riunite per la Regione siciliana, *Decisione nel giudizio sul Rendiconto generale della Regione siciliana*, cit., p. 105 ss.

(58) A. FABBRINI, F. PIERSANTE, G. SAPORITO, S. SCARPELLI, M.L. STEFANI, E. VADALÀ, *La finanza delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome*, cit., p. 48.

(59) Cfr. *Rapporto Osservasalute 2009*, Università Cattolica di Milano.

(60) Cfr. V. MAPELLI, *Bilancio della sanità Regione per Regione: ecco le migliori e le peggiori e le relative strategie*, in *www.lavoce.info*, 21 marzo 2007.

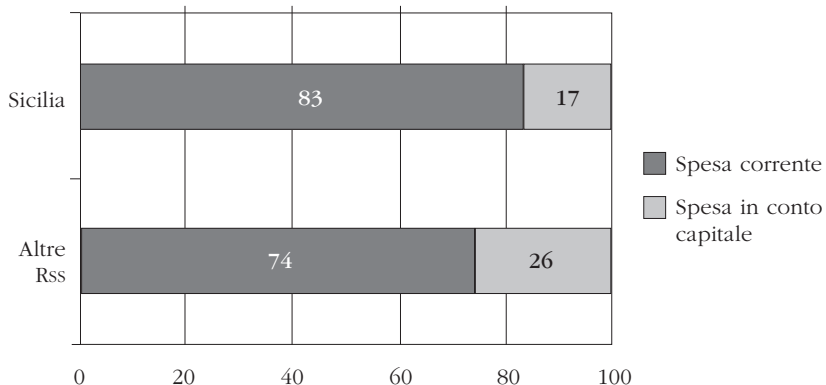


Fig. 1. Ripartizione percentuale della spesa – dati di competenza, anno 2009

Fonte: Elaborazione dati COPAFF, *I bilanci delle Regioni in sintesi*, 2009.

Nonostante l'operazione di razionalizzazione avviata dalla Giunta Lombardo insediatasi nel 2008⁶¹, infatti, il sistema sanitario regionale siciliano è da ritenersi per molti versi inefficiente: nel 2008 la quota di occupati in sanità rispetto all'occupazione totale era pari al 6,9%, non solo superiore al dato nazionale del 5,7% ma soprattutto caratterizzata da un rapporto infermieri/medici significativamente più basso (1,7 contro 2,5 a livello nazionale), chiaro indice di sovradimensionamento del sistema. La quota di spesa farmaceutica convenzionata *pro capite* inoltre, nonostante la diminuzione registrata negli ultimi due anni a seguito delle richieste sempre più pressanti del governo centrale, rimane ancora oggi la più elevata d'Italia (135 euro contro i 107 di media nazionale)⁶². A riprova della dispendiosità del SSR, come si evince dalla figura 2, ben il 76% dei trasferimenti in conto corrente e in conto capitale effettuati dalla Regione sono a vantaggio delle ASL, mentre solo il rimanente 24% si ripartisce tra le imprese, gli enti

(61) In proposito si veda E. PAVOLINI, *La sanità siciliana: i numeri di un fallimento*, in *La Sicilia nei numeri*, Fondazione RES, n. 1, giugno 2009.

(62) Comunicato stampa AGENAS, *Dati spesa farmaceutica primo semestre 2011*, 14 settembre 2011.

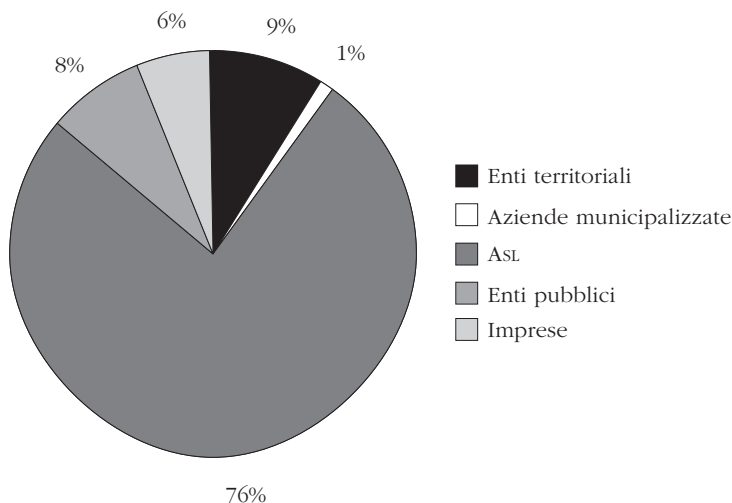


Fig. 2. Ripartizione dei trasferimenti della Regione Sicilia (in c/corrente e in c/capitale) per tipologia di destinatario – dati di competenza, anno 2008

Fonte: Elaborazione dati Osservatorio regionale ISSIRFA, annata 2008.

territoriali (ivi compresi i trasferimenti agli enti locali) e l'imponente sistema di enti strumentali, stratificatosi negli anni, di cui la Regione si avvale per l'esercizio di un'ampia gamma di attività.

Il peso assolutamente dominante della sanità – che, seppur con variazioni di una certa entità, caratterizza tutte le Regioni italiane – è del resto confermato se guardiamo alla ripartizione percentuale della spesa regionale complessiva tra le varie funzioni, illustrata nella tabella 5. Al netto degli oneri non attribuibili, il cui peso è decisamente più elevato in Sicilia che in tutte le altre Regioni⁶³, la sanità occupa

(63) La percentuale di oneri non attribuibili che contraddistingue il caso siciliano è in effetti elevatissima: ben oltre il 40% del totale della spesa di competenza sia nel 2008 che nel 2009, contro un peso attorno al 20% registrato nelle altre Rss, e una media del 13% nelle Rso. Gli oneri non attribuibili rappresentano una categoria che raccoglie le spese non riconducibili alle singole voci della classificazione economico-funzionale. In tale categoria rientrano gli oneri finanziari, i fondi globali (fondi per provvedimenti legislativi in corso di attuazione, fondi di riserva per spese imprevedute, fondi per resi-

infatti il primo posto per entità delle risorse impegnate, che ammontavano a quasi il 59% nel 2008 mentre passano a poco meno del 48% del totale nel 2009 (pur crescendo, sebbene di poco, in valore assoluto). Segue la spesa per l'amministrazione generale, entro cui ricadono le retribuzioni per il personale (escluso quello dei comparti della sanità e della formazione) e il mantenimento dell'intera struttura regionale. Da soli questi due settori "catturano" nel 2009 circa il 63% delle previsioni di spesa della Regione, limitando dunque non poco l'ammontare di risorse disponibili sugli altri capitoli. L'assistenza sociale e, dal 2009, la formazione professionale, ovvero due settori di *policy* riconducibili con buona approssimazione a interventi di carattere potenzialmente distributivo, si assicurano comunque attorno al 7% ciascuno delle risorse, mentre appare piuttosto limitata l'attenzione dedicata al turismo, nonostante le indubbie potenzialità della Regione su questo versante. È poi da segnalare la crescita della spesa per le attività produttive extra-agricole nel loro complesso: industria, commercio, artigianato e turismo si vedono infatti attribuire nel 2009 il 6,7% delle risorse, contro lo 0,6% dell'anno precedente; tuttavia l'intervento regionale a sostegno del tessuto economico locale risulta ancora piuttosto blando, specie se paragonato a quello offerto dalle Rss del Nord⁶⁴. Né a tale finalità sembra poter supplire il sistema degli

di perenti), e altre spese non attribuibili perché "trasversali" a vari settori di *policy*, come ad esempio nel caso degli interventi che attingono ai finanziamenti dell'Unione europea. Se una quota elevata di spesa ricadente entro tale voce è dunque comprensibile, considerato peraltro che la Regione Sicilia è annoverabile tra i principali beneficiari dei fondi strutturali dell'UE, il fatto che questa quota sia più che doppia di quella registrata in tutte le altre Regioni (ivi comprese quelle dell'Obiettivo 1/Convergenza dei fondi strutturali) lascia comunque spazio a una riflessione sui notevoli margini di incertezza che caratterizzano le previsioni di spesa. Tanto più che, anche guardando ai dati di cassa (ovvero ai pagamenti effettivi) del 2009, la percentuale di somme non attribuite ai vari capitoli in Sicilia resta superiore al 9%, contro una media delle Rso ben più contenuta (1%). Pur non potendo approfondire il punto in questa sede per esigenze di sintesi, vista la portata complessiva degli oneri non attribuibili è stato reputato opportuno "ricalcolare" le percentuali di spesa per capitolo al netto di questa voce.

(64) Cfr. A. FABBRINI, F. PIERSANTE, G. SAPORITO, S. SCARPELLI, M.L. STEFANI, E. VADALÀ, *La finanza delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome*, cit.

Tab. 5. *Spese della Regione Sicilia secondo la classificazione funzionale – dati di competenza (in milioni di euro)*

	2008		2009	
	val. ass.	%*	val. ass.	%*
Amministrazione generale	2.501	10,1 (18,7)	2.424	8,2 (14,0)
Istruzione/diritto allo studio	258	1,0 (1,9)	728	2,5 (4,2)
Formazione professionale	594	2,4 (4,4)	1.183	4,0 (6,8)
Assistenza sociale	904	3,6 (6,8)	1.125	3,8 (6,5)
Sanità	7.837	31,5 (58,6)	8.419	28,4 (48,7)
Agricoltura, foreste, caccia	471	1,9 (3,5)	772	2,6 (4,5)
Industria, commercio, artigianato	57	0,2 (0,4)	769	2,6 (4,5)
Turismo	33	0,1 (0,2)	381	1,3 (2,2)
Trasporti	318	1,3 (2,4)	797	2,7 (4,6)
Territorio	142	0,6 (1,1)	588	2,0 (3,4)
Edilizia abitativa	267	1,1 (2,0)	92	0,3 (0,5)
Oneri non attribuibili	11.494	46,2	12.357	41,7
Totale	24.875	100,0	29.635	100,0

(*) Tra parentesi la percentuale ricalcolata escludendo dal totale gli oneri non attribuibili.

Fonte: Osservatorio regionale ISSIRFA, annate 2008 e 2009 (<http://www.issirfa.cnr.it/1219,1018.html>).

enti locali siciliani visto che, come rilevato in un recente rapporto IFEL/ANCI, “in Sicilia i Comuni spendono per investimenti quasi la metà del resto degli altri Comuni” italiani⁶⁵.

Proprio il meccanismo di finanziamento degli enti locali, e la relativa autonomia nel quadro del federalismo fiscale, contribuiscono infine a differenziare ulteriormente la Sicilia dalle altre Rss, e in particolare da quelle del Nord: in primo luogo, mentre queste ultime, in seguito al trasferimento di competenze statali in materia di finanza locale, hanno rivisto i propri statuti adottando un modello di finanziamento degli enti locali “a cascata” secondo cui le assegnazioni dei trasferimenti avvengono quasi esclusivamente tra livelli di governo contigui (per cui è la Regione che alimenta relazioni finanziarie pressoché esclusive col sistema degli enti locali), in Sicilia – come anche in Sardegna – “la

(65) IFEL-ANCI, *Il quadro finanziario dei Comuni*, luglio 2009, p. 26.

finanza locale rimane una competenza concorrente tra Stato e Regione, [...] conferendo all'assetto dei finanziamenti agli enti locali una configurazione [...] 'a flussi paralleli'⁶⁶ che, almeno nel caso siciliano, ha contribuito a mantenere gli enti locali in una situazione di forte dipendenza dal sistema dei trasferimenti erariali. A ciò va aggiunta una certa resistenza dell'amministrazione regionale a tradurre sul proprio territorio i principi di decentramento ispiratori delle riforme di fine anni novanta, dalla valorizzazione delle autonomie locali al trasferimento di funzioni verso il livello di governo più prossimo ai cittadini, come dimostrato dalla tardiva e incompleta attuazione della legge Bassanini: la l.r. 10/2000, che prevedeva tra le altre cose il conferimento di funzioni e compiti agli enti locali, necessitava infatti di una successiva attuazione volta a individuare concretamente le funzioni da trasferire che ad oggi non risulta ancora avvenuta⁶⁷. In questo scenario, gli enti locali siciliani si trovano a disporre di una quantità di trasferimenti che è sì importante e superiore, come ammontare, a quella dei Comuni di molte altre Regioni, ma che risulta prevalentemente concentrata sul versante della spesa corrente (249 euro *pro capite* nel 2009, contro gli appena 63 euro *pro capite* di trasferimenti in conto capitale⁶⁸) e inquadrata in una prospettiva di "neocentralismo regionale" che, almeno fino ad oggi, ha lasciato in secondo piano il problema dello sviluppo di una maggiore autonomia finanziaria (e di iniziativa) dei livelli locali di governo; o che, quantomeno, intende conservare la piena potestà decisionale in materia di decentramento. Un tema quest'ultimo di grande attualità, se si considera l'immediata reazione negativa della Regione contro l'applicazione del decreto sul federalismo municipale nel territorio siciliano (in quanto l'attribuzione agli enti locali di consistenti compartecipazioni a tributi erariali, come le imposte ipotecarie e catastali previste dall'art. 2 del decreto, comporterebbe una decurtazione delle risorse oggi spettanti alla Re-

(66) A. FABBRINI, F. PIERSANTE, G. SAPORITO, S. SCARPELLI, M.L. STEFANI, E. VADALÀ, *La finanza delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome*, cit., pp. 53-54.

(67) S. PAJNO, *La Sicilia, ovvero dell'autonomia sfiorita*, cit., p. 527.

(68) Elaborazione dati COPAFF, *I bilanci delle Regioni in sintesi*, 2009.

gione), e il conseguente ricorso presentato alla Corte costituzionale a fine maggio 2011⁶⁹.

5. L'autonomia siciliana nel quadro del federalismo fiscale: i negoziati in corso

Il profilo dell'autonomia siciliana tracciato finora presenta numerosi elementi contrastanti rispetto alle prospettive di federalismo fiscale avviate dalla legge delega 42/2009 e ai successivi decreti attuativi, le cui modalità di applicazione nelle Rss sono per buona parte ancora oggi in corso di negoziato tra il governo e le singole autonomie regionali. Se guardiamo infatti ai principi e alla filosofia di fondo sanciti dalla suddetta legge delega, senza dubbio la lievitazione di una spesa altamente parcellizzata (e delle dimensioni della burocrazia regionale) e la parallela scarsissima ricaduta delle ingenti risorse disponibili sullo sviluppo del territorio e del tessuto socioeconomico dell'isola, rendono la Sicilia quanto di più distante si possa immaginare rispetto all'ideale del federalismo "responsabile" prefigurato dalla riforma e dai suoi promotori. D'altro canto, però, va rilevato che gli sviluppi della finanza regionale nel corso del tempo, e il progressivo scollamento tra i meccanismi di entrata e di spesa, sono stati ampiamente condizionati dalla mancata piena attuazione delle clausole autonomiste originariamente previste dallo statuto della Regione, e

(69) Cfr. *Corte costituzionale: nuovo ricorso della Sicilia contro le norme del federalismo municipale*, in *Il Sole 24 Ore*, 27 maggio 2011. Secondo l'assessore regionale all'Economia Gaetano Armao, infatti, l'applicazione di alcuni articoli del decreto sul federalismo municipale agli enti locali della Regione, "insieme ai minori trasferimenti statali, comporterebbe per la Sicilia una decurtazione di 700 milioni di euro". Cfr. *Armao sul piede di guerra: "Vi spiego cosa non va del federalismo"*, in *Quotidiano di Sicilia*, 27 maggio 2011. Tuttavia, se questa reazione negativa caratterizza le prospettive di finanziamento degli enti locali, va segnalato che proprio mentre stiamo scrivendo il tema del decentramento di funzioni ai Comuni sembra aver ricevuto una prima risposta dalla Giunta Lombardo, che il 17 ottobre 2011 ha approvato il relativo disegno di legge. Il provvedimento, che dovrà comunque passare al vaglio dell'assemblea regionale, prevede che entro il 2013 la Regione trasferirà agli enti locali funzioni in settori quali le attività produttive, il commercio e l'artigianato, la famiglia e le politiche sociali, la formazione professionale, i lavori pubblici e le infrastrutture, i beni culturali e l'ambiente, i trasporti, il turismo, lo sport e lo spettacolo, la gestione integrata dei rifiuti e la gestione integrata del servizio idrico. Cfr. www.raffaelelombardo.it/tag/decentramento/.

in particolare di quanto disposto dagli artt. 36 e 37; la rottura di quel principio di simmetria tra luogo di estrazione delle risorse e centro di spesa auspicato nella fase di elaborazione dello statuto, e l'affermarsi al suo posto di una finanza regionale composta quasi esclusivamente da trasferimenti di risorse dal centro (siano esse frutto della partecipazione ai tributi o meno), hanno infatti senz'altro contribuito ad alimentare una "specialità distorta" e svincolata da meccanismi efficaci di controllo democratico da parte dei cittadini/contribuenti.

Proprio il tradimento dello spirito autonomistico originario (imputato allo Stato dai diretti interessati, e alla stessa classe politica siciliana da altri osservatori⁷⁰), e la volontà di non vederlo soffocare ma anzi di farlo rivivere nella prospettiva del federalismo fiscale, sono gli argomenti "bandiera" che la Regione Sicilia ha agitato e continua ad agitare nel corso del negoziato con il governo centrale a partire dal 2009, anno di emanazione della legge delega e di costituzione della Commissione paritetica Stato-Sicilia a seguito della nomina dei membri da parte dell'allora Ministro per gli affari regionali Raffaele Fitto (5 agosto 2009). Il fatto che tutto il processo sia stato e sia tuttora gestito da una Giunta regionale capeggiata da Raffaele Lombardo, leader del Movimento per le autonomie (MPA) e punto di riferimento per le forze politiche meridionali di ispirazione autonomista, non fa che avvalorare l'ipotesi secondo la quale il federalismo fiscale possa essere percepito sia come un rischio che come un'opportunità per la Regione: un rischio perché, come più volte lamentato dall'assessore all'economia della Giunta regionale⁷¹, l'assenza di esplicite previsioni in materia di perequazione fiscale e infrastrutturale per le Rss del Mezzogiorno nei decreti attuativi finora approvati, e l'introduzione della facoltà per le Regioni di prevedere una riduzione dell'aliquota IRAP fino ad azzerarla con oneri a carico delle stesse, possono determinare per la Sicilia un approfondimento del gap e un oggettivo svantaggio competitivo (in termini di attrazione di investimenti) rispetto alle Rss e alle Rso più

(70) Tra questi, cfr. S. PAJNO, *La Sicilia, ovvero dell'autonomia sfiorita*, cit.

(71) Numerosissime sono le interviste di questo tono rilasciate dall'assessore agli organi di stampa; si veda ad esempio *Federalismo: Armao "Aprire negoziato tra Sicilia e Stato"*, Comunicato ASI Gela, 22 ottobre 2010.

ricche; un'opportunità, tuttavia, perché proprio il negoziato bilaterale circa l'applicazione – e l'applicabilità – della nuova normativa alla Regione Sicilia può dar modo a quest'ultima di alimentare con nuova linfa le richieste di piena attuazione delle disposizioni statutarie in materia di autonomia fiscale, sovente al centro – come abbiamo illustrato in precedenza – di aspri contenziosi con lo Stato.

Senz'altro quest'ultima possibilità non è stata ignorata dalla Giunta regionale, che si è dimostrata fin da subito particolarmente attiva sia sfruttando contatti diretti con il livello centrale (in particolare con Enrico La Loggia, siciliano, Presidente della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale da fine gennaio 2010), sia promuovendo azioni congiunte con le altre Rss in sede di Conferenza Stato-Regioni. Quest'ultimo tipo di pressione “di gruppo” è stato utilizzato in particolare nella fase iniziale di formulazione della legge delega, per far sì che l'applicazione della riforma venisse esplicitamente collegata alla necessaria armonizzazione con gli statuti (principio sancito dall'art. 27 della legge 42/2009), e per stabilire una procedura di negoziato bilaterale tra Stato e singole Regioni anziché l'istituzione di un unico tavolo generale di confronto che avrebbe potuto risultare penalizzante per le Rss⁷². La prima vittoria della Regione si è dunque concretizzata nel far salva quella concezione pattizia dell'autonomia che abbiamo visto esserle così cara nel corso degli anni.

In quest'ottica, la Regione ha provveduto ad elaborare e a formalizzare un documento di richieste da presentare e negoziare con i rappresentanti del governo in sede di commissione paritetica. Su proposta della Giunta, l'assemblea regionale siciliana ha approvato dunque all'unanimità, nella seduta del 21 ottobre 2010, l'ordine del giorno n. 203 sui criteri da seguire nell'attuazione del federalismo fiscale. Tra le richieste avanzate, tutte essenzialmente centrate sul versante del prelievo fiscale e delle entrate regionali, è da segnalare la riproposizione di molte delle richieste di piena attuazione statutaria che abbiamo visto accompagnare tutta l'evoluzione dell'istituzione regionale: il cri-

(72) Cfr. *Federalismo: governo e Regioni a statuto speciale, tavoli singoli*, Comunicato DIRE, 16 marzo 2009.

terio della territorialità dell'imposta abbinato al criterio di territorialità della riscossione (principio peraltro fatto proprio dallo Stato e utilizzato nella legge delega rispetto alle Rso); la neutralità finanziaria per il bilancio regionale, ovvero sia la garanzia che nessun onere relativo al finanziamento degli enti locali possa intaccare il bilancio regionale; la piena attuazione dell'art. 37 dello statuto, con tanto di riscrittura della norma di attuazione in modo da renderla immediatamente efficace; la garanzia che, in conformità con quanto disposto dall'art. 38 dello statuto, siano stabiliti e rispettati precisi criteri di quantificazione del contributo di solidarietà. A queste richieste certo non nuove ne va aggiunta un'altra, ovvero la previsione di una forma di compartecipazione al gettito delle accise sugli oli minerali raffinati in impianti ubicati in Sicilia. Proprio in Sicilia, infatti, avviene la raffinazione di circa il 40% della produzione nazionale, equivalente come gettito a circa 8 miliardi di euro l'anno che attualmente entrano nelle casse dello Stato, mentre la Regione subisce l'inevitabile carico ambientale che ne consegue.

Oltre all'azione congiunta con le altre Rss e alle richieste singolarmente avanzate al governo tramite la Commissione paritetica, l'azione regionale ha poi parallelamente seguito il "tradizionale" binario del contenzioso costituzionale per difendere le proprie prerogative: un primo ricorso è stato avviato il 6 luglio 2009 (appena due mesi dopo l'emanazione della legge delega) contro alcuni articoli della legge 42/2009, lamentando una serie di violazioni dell'art. 36 nonché degli artt. 32, 33 (beni demaniali e patrimonio) e 43 (quest'ultimo relativo alla titolarità esclusiva della Commissione paritetica in materia di definizione delle norme di attuazione) dello statuto. Delle quattro questioni sollevate, tre sono state dichiarate inammissibili e la quarta infondata con la sentenza 201/2010 della Corte. Tuttavia tale sentenza, pur risoltasi con esito contrario rispetto alle richieste della Sicilia, sancisce in maniera univoca che "la clausola di esclusione contenuta nell'art. 1, comma 2, della legge 42/2009 stabilisce univocamente che gli unici principi della delega sul federalismo fiscale applicabili alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome sono quelli contenuti negli artt. 15, 22 e 27", fornendo così alla Regione un ulteriore appiglio che essa ha poi abbondantemente utilizzato nei ricorsi

o comunque nei contenziosi con lo Stato contro i decreti attuativi della legge delega potenzialmente o anche solo parzialmente applicabili al caso siciliano. Si fa riferimento, nella fattispecie, ai seguenti decreti:

a) Il già citato decreto sul federalismo fiscale municipale (d.lgs. 23/2011), di cui la Regione Sicilia ritiene gli artt. 2 (che riscrive la distribuzione dei tributi – in larga parte immobiliari – tra Stato ed enti territoriali) e 14 (che dispone l’ambito di applicazione del nuovo fisco dei sindaci estendendolo anche alle Rss) lesivi delle proprie prerogative statutarie e in particolare dell’autonomia finanziaria sancita dagli artt. 36 e 37. Secondo la Regione, che si era già espressa sfavorevolmente negando l’intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni, “l’applicazione di queste norme alla Sicilia provocherebbe la sottrazione di risorse proprie [...] e un notevole squilibrio finanziario, che potrebbero pregiudicare la possibilità di esercitare le funzioni per carenza di risorse”⁷³. La Sicilia ha avviato in merito un ricorso presso la Corte costituzionale nel maggio 2011.

b) Il decreto ministeriale sulla perequazione infrastrutturale (d.m. 2 novembre 2010, pubblicato sulla G.U. il 1° aprile 2011) recante disposizioni in materia di risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione degli squilibri economici e sociali, che dà prima attuazione all’art. 16 della legge 42/2009. In questo caso ad essere lamentata è invece l’esclusione delle Rss dalle disposizioni previste in materia di perequazione. Se questo è corretto, in quanto il suddetto art. 16 non è applicabile alle autonomie differenziate, la Sicilia chiede però che anche sulla perequazione infrastrutturale la trattativa tra Stato e Regioni a statuto speciale sia definita in termini bilaterali attraverso le norme di attuazione del federalismo fiscale, per evitare che la Sicilia, così come la Sardegna, restino fuori dai meccanismi di solidarietà infra-nazionale. Qui ovviamente non siamo di fronte a un ricorso da parte della Regione, ma il problema della perequazione infrastrutturale rappresenta un leit-motiv costantemente riproposto nei documenti ufficiali e nei numerosi comunicati che il Presidente e l’assessore

(73) Cfr. *Corte costituzionale: nuovo ricorso della Sicilia contro le norme del federalismo municipale*, in *Il Sole 24 Ore – Guida al Diritto*, 27 maggio 2011.

regionale all'economia hanno rilasciato alle varie agenzie di stampa nell'arco degli ultimi mesi.

c) Il d.lgs. 118/2011 “Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli artt. 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42”. Ad essere contestata tramite ricorso alla Corte costituzionale è stavolta l'illegittima estensione alle Regioni autonome dei meccanismi sanzionatori e premiali previsti per le Rso, in quanto le disposizioni del decreto esulano dagli artt. 15, 22 e 27 della legge delega che, come si è detto, sono da considerare gli unici direttamente estendibili alle Rss⁷⁴. Anche in questo caso la Regione Sicilia aveva già manifestato la propria contrarietà allo schema del decreto prima della sua approvazione, tramite una lettera indirizzata al Presidente della Commissione parlamentare sul federalismo Enrico La Loggia nel maggio del 2011⁷⁵.

A scatenare il malcontento dell'amministrazione siciliana è comunque l'impianto stesso del federalismo così come il governo lo sta concretizzando, che sembra assumere tratti sempre meno equi man mano che i singoli decreti vengono approvati (anche in quei casi dove le Rss non sono direttamente chiamate in ballo) e che appare sempre più distante sia dallo spirito originario della legge delega, sia dall'inizialmente dichiarata volontà, da parte del governo centrale, di instaurare veri e propri negoziati bilaterali con le autonomie per armonizzare la loro specialità nel quadro delle nuove regole di conduzione delle politiche di prelievo fiscale e di finanziamento della spesa. Il rischio, secondo il Presidente della Regione Raffaele Lombardo, è che la Sicilia e più in generale le Rss del Mezzogiorno si trovino invece a pagare il “debito” del governo nazionale con la Lega rimanendo schiacciate sotto una sorta di federalismo “feticcio”, sempre meno solidale e attento a ridurre le distanze tra Nord e Sud del paese⁷⁶. Il caso della

(74) Cfr. *Federalismo fiscale, impugnato il decreto su sanzioni e premialità*, in *Gazzetta del Sud on-line*, 23 settembre 2011.

(75) Comunicato stampa Regione Sicilia, *Federalismo fiscale: Armao chiede a La Loggia modifica decreto*, 26 maggio 2011.

(76) Comunicato del Presidente Raffaele Lombardo, *Federalismo: Sicilia non in-*

fiscalità di vantaggio richiamato poc'anzi, ovvero la previsione della facoltà per le Regioni coi conti in ordine di ridurre l'IRAP fino ad azzerarla, rappresenta infatti secondo Lombardo "un chiaro e lampante esempio di fiscalità di svantaggio per il Sud e il Mezzogiorno, che avrebbe invece bisogno di spinte concrete allo sviluppo in vista del superamento del gap con le Regioni del Nord"⁷⁷.

La situazione non appare certo più rosea se consideriamo che il processo di attuazione del federalismo fiscale e i concomitanti negoziati con le Rss si stanno dipanando non solo in un contesto di profonda crisi finanziaria dello Stato, caratterizzato quindi da tagli alla spesa pubblica e da enormi difficoltà a ricorrere a compensazioni di carattere distributivo, ma anche in un momento di forte turbolenza nella compagine politica al governo del paese. Stretta tra scandali contingenti e necessità di ricomporre maggioranze sempre più magmatiche, l'attenzione dedicata all'attuazione del federalismo fiscale dagli attori politici di livello nazionale ha conosciuto negli ultimi mesi una significativa battuta d'arresto, così come è accaduto ad altri atti e documenti che avrebbero potuto influire sull'andamento del negoziato (dal Piano Sud al decreto sullo sviluppo, all'assegnazione dei fondi FAS) rendendo più fluido il confronto tra Stato e Regioni. Il percorso verso una versione compiuta del federalismo fiscale prefigurato dalla legge delega 42/2009 è dunque tuttora ampiamente in corso, così come resta ancora da completare la realizzazione di alcuni passi fondamentali per poterne valutare pienamente le potenzialità (non ultima, ad esempio, la determinazione dei fabbisogni standard). In questo scenario, la partita giocata dalla Sicilia non può dirsi ancora terminata.

tende pagare debito del governo con Lega, 2 febbraio 2011, www.raffaelelombardo.it/2011/02/02/federalismo-sicilia-non-intende-pagare-debito-del-governo-con-lega/.

(77) Comunicato del Presidente Raffaele Lombardo, *Federalismo in CDM. Dov'erano i Ministri siciliani?*, 7 ottobre 2010, www.raffaelelombardo.it/tag/decentramento/.

La Sardegna. Dalla “vertenza entrate” al federalismo fiscale?

Carlo Pala

Abstract

Il progetto di federalismo fiscale per la Sardegna non è ancora definito. In quanto Rss, la Regione Sardegna deve prima dare piena attuazione al suo statuto di autonomia. Il punto centrale è la risoluzione della cosiddetta “vertenza entrate”, ovvero il contenzioso che oppone la Regione allo Stato per il mancato trasferimento delle compartecipazioni al gettito fiscale. Questo articolo analizza il contesto politico e il quadro normativo sardo, cercando di valutare quali prospettive possano esserci per l’attuazione del federalismo fiscale. Dopo aver analizzato l’evoluzione della finanza regionale, le entrate e le spese della Regione, vengono esaminati gli aspetti politici che caratterizzano le relazioni finanziarie con lo Stato, evidenziando i limiti dell’autonomia finanziaria sarda.

1. Introduzione

L'autonomia della Sardegna nasce sostanzialmente da motivazioni di tipo socioeconomico. Pur nella consapevolezza della propria specificità culturale e linguistica (peraltro mai messa in discussione), i Deputati costituenti sardi consideravano lo statuto speciale lo strumento per superare gli atavici problemi di sviluppo economico della Regione. Già dal 1946 lo Stato, benché riluttante, decise di proporre un testo per la Sardegna abbastanza simile a quello siciliano, temendo le crescenti istanze independentiste sarde. I membri della Consulta Regionale sarda, in particolar modo i sardisti del Partito sardo d’Azione (PSDAZ), costituita per studiare un’ipotesi di statuto di autonomia, convinti che il testo proposto non andasse incontro alle esigenze della Sardegna, respinsero la proposta, cercando così di ottenere uno statuto con poteri più ampi. Il rifiuto della Consulta finì per irrigidire le posizioni di Roma. Lo statuto speciale sardo nacque, non elaborato

in Sardegna come auspicato dai sardisti, con la legge cost. 3/1948, in forma alquanto diversa (non federalista) da come nell'isola l'avevano immaginato. Venne votato dai sardi in Assemblea costituente per paura che se l'unico testo presente fosse stato respinto, si sarebbe potuta perdere per sempre la condizione di specialità. Quel contesto è indicativo dei limiti e delle occasioni perse che quasi unanimemente vengono attribuite alla Carta fondamentale dell'isola.

Il ritardo di sviluppo socioeconomico che la Sardegna sconta nei confronti delle altre Regioni, comprese alcune del Sud, stride profondamente con i poteri desumibili dallo statuto. Malgrado la presenza di un partito etnoregionalista al governo della Regione quasi ininterrottamente per più di vent'anni (il PSDAz)¹, la politica sarda non è mai riuscita a risolvere i problemi economici dell'isola. A tal proposito vi fu un tentativo di soluzione, poi naufragato, nella predisposizione del cosiddetto "Piano di rinascita" della Sardegna², atto ad equilibrare le condizioni della Regione a quelle del resto d'Italia, attraverso l'erogazione di finanziamenti speciali. Lo Stato ha poi esercitato, sebbene in misura non costante, una funzione sussidiaria nell'eliminazione dei ritardi dell'isola. Si può quindi parlare, per il caso sardo, di un'*autonomia dipendente*.

Nello statuto sardo mancano quei presupposti del federalismo che avrebbero riconosciuto la Sardegna non come una "entità" dello Stato, ma come un soggetto territoriale politicamente autonomo e rilevante. Anche laddove lo statuto attribuiva poteri esclusivi, venivano mantenute le Prefetture e le Province, ovvero le principali articolazioni poli-

(1) C. PALA, *La sopravvivenza prima di tutto: voti ed eletti di due partiti etnoregionalisti in Sardegna e in Bretagna*, in *Quaderni dell'Osservatorio Elettorale*, 60, 2, 2008, pp. 6-42.

(2) La legge 588/1962, poi conosciuta come "Piano di rinascita", la quale iniziò di fatto le prime opere di industrializzazione e infrastrutturazione della Sardegna. In seguito, soprattutto nelle zone interne, per debellare il fenomeno del banditismo, ritenuto diretta conseguenza delle attività agropastorali, si tentò una industrializzazione forzata di territori a ben altra vocazione, ad esempio ambientale e naturale. La conseguenza fu una disgregazione e frammentazione sociale ancora più marcata. Cfr. G. SOTGIU, *La Sardegna negli anni della Repubblica. Storia critica dell'Autonomia*, Roma-Bari, Laterza, 1996.

tico-giuridiche di uno Stato nelle sue periferie. I Costituenti aspiravano invece a un'articolazione interna specifica, con propri enti locali. Se i poteri della Carta sarda apparivano estesi sul piano economico (pur con limiti in sede di applicazione concreta), lo statuto lasciava scoperto totalmente l'ambito sociale e culturale. L'art. 1 dello statuto, infatti, non fa alcun riferimento né alla nozione di "popolo sardo" né di "lingua sarda", limitandosi a riconoscere la Regione come una sorta di propaggine insulare dello Stato italiano. Manca il fondamento della soggettività di popolo che invece è previsto in altri statuti speciali³. Per esempio, mancano i riconoscimenti di tipo etnolinguistico e culturale come invece accade per il Trentino-Alto Adige e la Valle d'Aosta; ma sono anche minori i poteri legislativi attribuiti rispetto alla Sicilia. La specialità isolana appare diversa da quella di altre Rss; anzi, tenendo conto dei fattori istituzionali, ma anche di quelli politici, lo statuto sardo viene paragonato a quello delle Rso. Uno statuto che prevede la presenza dello Stato anche nelle istanze che sembrerebbero proprie alla Sardegna⁴, giustificando così l'applicazione del concetto di "deprivazione istituzionale relativa" di Petrosino⁵, che certifica allo stesso tempo l'incapacità della classe politica locale a cogliere pienamente le opportunità presenti in statuto e la mancanza in questo di alcuni strumenti indispensabili per la risoluzione dei problemi strutturali. Se vi è un ambito in cui tali considerazioni risultano maggiormente verificabili, questo riguarda l'autonomia finanziaria della Regione. La Sardegna resta una Regione monca nell'applicazione del proprio statuto relativamente alle entrate e, di conseguenza, anche all'autonomia di spesa. In particolare, l'intero Titolo III dedicato alla finanza regionale appare sospeso, imponendo alla Regione il recupero di situazioni pregresse (crediti nei confronti dello Stato) prima del possibile arrivo del federalismo fiscale. Attorno a questi problemi, negli ultimi

(3) U. CARDIA, *Autonomia sarda. Un'idea che attraversa i secoli*, Cagliari, CUEC, 1999.

(4) P. PINNA, *Il Diritto costituzionale della Sardegna*, Torino, Giappichelli, 2007, pp. 190-196.

(5) D. PETROSINO, *National and Regional Movements in Italy: The Case of Sardinia*, in J. COAKLEY (a cura di), *The Social Origins of Nationalist Movements*, London, Sage, 1992, pp. 124-146.

anni, si è riaperto uno scontro politico con lo Stato centrale, senza più “governi amici”. Dopo anni di timidi tentativi, se non di assoluto silenzio, da parte della classe politica regionale nel richiedere quanto finanziariamente dovuto, la presidenza di centro-sinistra di Renato Soru (in carica dal 2004 al 2009) intraprese un’azione politica significativa. Forte di un’affermazione elettorale importante⁶ e dopo una campagna condotta anche sui temi del recupero dei crediti dallo Stato, iniziò una battaglia politica sostenuta ancora oggi dalla Regione. A dicembre del 2005 circa 6000 sardi arrivarono a Roma per reclamare dallo Stato quanto per anni non veniva riconosciuto. Sono circa cinque miliardi di euro le compartecipazioni al gettito fiscale che per statuto spetterebbero all’isola ma che lo Stato non ha ancora devoluto. La cosiddetta *vertenza entrate*, ovvero il recupero di tale credito fiscale, segna profondamente il rapporto tra la Regione e lo Stato centrale. Anche per tale ragione, la Sardegna è oggi una delle Regioni più indebitate d’Italia, in questo sicuramente unica tra le Rss.

2. *Lo statuto speciale e l’autonomia finanziaria*

Abbiamo già accennato a come l’autonomia sarda sia fortemente limitata dalla mancata attuazione del proprio statuto. La Regione subisce i danni maggiori proprio nel punto in cui le Rss si distinguono maggiormente rispetto alle Rso: l’autonomia finanziaria e, precisamente, nel tratto più caratterizzante della stessa, la “compartecipazione” ai tributi erariali. Ogni statuto speciale prevede la quota di attribuzione alla Regione rispetto allo Stato, riconoscendo la facoltà di acquisire risorse proprie, non derivate come quelle delle Rso. Eppure, vi è una *specialità differenziata* tra le Rss. La Sicilia, ad esempio, incassa la totalità del gettito di quasi tutte le imposte statali sul suo territorio; la Sardegna, sia per statuto che per sua limitata attuazione, molto meno. Sono undici le principali entrate della Regione disciplinate dallo statuto sardo, all’art. 8. Si tratta in larga misura di compartecipazioni ma anche di tributi propri. In particolare:

(6) Cfr. F. VENTURINO, *Le elezioni regionali del 2004 in Sardegna*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 6, 2004, pp. 1041-1061.

- 1) i sette decimi del gettito delle imposte sul reddito delle persone fisiche e sul reddito delle persone giuridiche riscosse nel territorio della Regione;
- 2) i nove decimi del gettito delle imposte sul bollo, di registro, ipotecarie, sul consumo dell'energia elettrica e delle tasse sulle concessioni governative percepite nella Regione;
- 3) i cinque decimi delle imposte sulle successioni e donazioni riscosse nel territorio regionale;
- 4) i sette decimi del gettito delle ritenute alla fonte, di cui all'art. 23 d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600, operate da imprese industriali e commerciali che hanno sede nella Regione sugli emolumenti corrisposti a soggetti che prestano la loro opera negli stabilimenti ed impianti situati nel territorio regionale, nonché di quelle operate da imprese industriali che hanno sede fuori da detto territorio sugli emolumenti corrisposti a soggetti che prestano la loro opera presso stabilimenti ed impianti ubicati nell'ambito regionale⁷;
- 5) i nove decimi dell'imposta di fabbricazione su tutti i prodotti che ne siano gravati;
- 6) i nove decimi della quota fiscale dell'imposta erariale di consumo relativa ai prodotti dei monopoli dei tabacchi consumati nella Regione;
- 7) una quota dell'imposta sul valore aggiunto riscossa nel territorio della Regione, compresa quella relativa all'importazione, al netto dei rimborsi effettuati ai sensi dell'art. 38-*bis*, del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633, e successive modificazioni da determinarsi preventivamente per ciascun anno finanziario d'inteso fra lo Stato e la Regione;
- 8) i canoni per le concessioni idroelettriche⁸;
- 9) imposte e tasse sul turismo e altri tributi propri che la Regione ha facoltà di istituire con legge in armonia con i principi del sistema tributario dello Stato;

(7) Le ritenute alla fonte operate da imprese industriali e commerciali con sede nella Regione sugli emolumenti corrisposti a soggetti che prestano la loro opera in stabilimenti ed impianti situati fuori dal territorio regionale spettano invece per intero allo Stato.

(8) Questo è l'unico punto in cui le entrate costituiscono i dieci decimi.

10) i redditi derivanti dal proprio patrimonio e dal proprio demanio;
11) contributi straordinari dello Stato per particolari piani di opere pubbliche e di trasformazione fondiaria.

Più precisamente, fino all'ottavo punto, le entrate della Regione si basano su compartecipazioni; il nono riguarda i tributi propri, ma non è mai stato messo in pratica in diversi decenni di autonomia, se non a partire dal 2005 con le conseguenze politiche di cui diremo; infine, il decimo e l'undicesimo punto concernono rispettivamente le entrate patrimoniali e i trasferimenti speciali dello Stato per particolari settori di intervento connessi allo sviluppo dell'isola.

In linea generale, per i tributi compartecipati, lo Stato preleva la quota spettante in base alle disposizioni dello statuto e poi successivamente, con appositi trasferimenti, conferisce le risorse corrispondenti. I mancati trasferimenti di tali risorse costituiscono il nucleo centrale della cosiddetta *vertenza entrate* dell'isola. Come già accennato, l'aspetto più problematico dell'autonomia finanziaria della Sardegna risiede oggi nel mancato trasferimento da parte dello Stato delle dovute compartecipazioni secondo le disposizioni previste nell'art. 8 dello statuto. Il problema deriva, in larga misura, dal fatto che mancano norme attuative che istruiscano le modalità del trasferimento dei fondi alla Sardegna; lo Stato provvede a riconoscere alla Sardegna quanto dovuto con una semplice iscrizione dei fondi nel proprio bilancio. In tal senso, in assenza di norme precise a garanzia della Regione, lo Stato dispone di una ampia discrezionalità nei tempi e nelle modalità di trasferimento delle risorse.

L'art. 8 dello statuto sardo è stato ampiamente modificato dalla legge 122/1983. Il provvedimento, frutto di un negoziato tra la Regione e lo Stato, definiva un incremento consistente, rispetto al testo del 1948, delle entrate e delle compartecipazioni al gettito fiscale⁹. La mancata attuazione di tale aumento ha concorso al contenzioso con lo Stato. In seguito alle pressioni della Giunta Soru, nel 2006 venne firmato un

(9) Sono state introdotte entrate che nel testo originario non erano contemplate quali il gettito sulle imposte delle persone fisiche e giuridiche, il gettito sulle imposte di bollo e registro e sulle successioni e donazioni. Per approfondimenti si rinvia al paragrafo seguente.

accordo che prevedeva un programma di rientro, inserito puntualmente nella finanziaria statale del 2007 (legge 296/2006)¹⁰, di quanto spettante alla Sardegna. L'assenza di disposizioni attuative relative all'apertura di uno specifico capitolo di bilancio dello Stato avrebbe però portato il governo, tra il 2009 e il 2010, a disattendere gli impegni sottoscritti da Soru. Prima di allora, la Giunta di centro-destra che aveva vinto le elezioni nel 1999 non aveva chiesto quanto dovuto a causa sia della profonda instabilità politica che la caratterizzò (4 Presidenti cambiati in 5 anni di legislatura), sia, dal 2001 al 2003, per non incrinare i rapporti con il governo Berlusconi appena insediatosi¹¹. Nel 2005 la Giunta Soru¹² verificò il credito con lo Stato nell'ammontare di circa 10 miliardi di euro ma, nonostante le rassicurazioni del Ministro Tremonti, non ottenne alcuna risposta concreta. Da qui la ricordata manifestazione dei seimila sardi a Roma, la quale non servì a sbloccare la situazione, malgrado le aperture del governo alla Regione. Con il cambio di maggioranza nel governo nazionale in seguito alle elezioni politiche del 2006, Soru arrivò a un accordo politico di compromesso con l'allora Presidente Prodi. Si scelse così di diminuire del 50% quanto dovuto alla Regione, che quindi avrebbe ricevuto 5 miliardi di euro per i successivi 10 anni, dunque 500 milioni l'anno. In cambio lo Stato si impegnò ad aumentare le quote di compartecipazione ai tributi erariali della Sardegna¹³.

(10) La legge 296/2006 ha dedicato i commi 835-839 dell'art. 1 alla questione delle entrate della Regione Sardegna. In particolare, il comma 835 prevedeva l'autorizzazione della spesa "di euro 25 milioni per ciascuno degli anni dal 2007 al 2026 per la devoluzione alla Regione Sardegna delle quote di compartecipazione all'imposta sul valore aggiunto riscossa nel territorio regionale". Cfr. CONFERENZA DEI PRESIDENTI DELLE ASSEMBLEE LEGISLATIVE DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME, *Dossier Ricognizione delle competenze e delle funzioni delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome*, Roma, 2010, p. 244.

(11) Dopo il 1983, anno della sua nuova formulazione, fino al 1997, l'art. 8 è stato reso esecutivo dai trasferimenti dello Stato all'isola, sebbene già la Fondazione Agnelli, nel 1985 e poi nel 2002, avesse certificato con due distinti studi come non fossero state versate tutte le entrate tributarie spettanti.

(12) Conferenza stampa della Giunta regionale della Sardegna, Cagliari, 19 ottobre 2005, cfr. www.regione.sardegna.it/j/v/30?s=19609&v=2&c=1396&t=1.

(13) Questo per due motivi: sia come parziale restituzione delle somme dovute, che

Tuttavia, ad oggi la questione non è stata ancora risolta, visto che il governo nazionale non ha ottemperato a quanto stabilito dall'accordo, e ciò ha acuito la vertenza della Regione con lo Stato¹⁴. La Regione ritiene che il non rispetto delle riforme del 1983, e soprattutto della legge 296/2006, pongano lo Stato in una prospettiva di incostituzionalità nei confronti della Sardegna. Al contrario, la principale motivazione di carattere giuridico che lo Stato adduce nel negare alla Sardegna le compartecipazioni dovute risiede nell'assenza delle norme di attuazione in grado di quantificare precisamente quanto spettante all'isola. Lo Stato afferma sostanzialmente che, in assenza di criteri più precisi provenienti dalle due riforme ricordate poco sopra, non può trasferire le risorse alla Regione. Norme attuative che lo Stato non ha voluto ancora concordare con la Regione tramite incontri bilaterali. La Regione insiste sul fatto che le risorse sarebbero comunque desumibili dalla normativa vigente¹⁵. Il risultato di tale *querelle* è il mantenimento delle due posizioni, della Regione e dello Stato, che solo in occasione della recente formazione del governo Monti paiono essersi riavvicinate¹⁶. Come vedremo, tale problema incide in maniera centrale sull'autonomia finanziaria della Sardegna, costituendo una sorta di *fil rouge* in quest'analisi.

La Regione, dal canto suo, non ha mai dato seguito al nono punto dell'art. 8 dello statuto, relativo alla possibilità di applicare tributi propri. La previsione dello statuto è distinta in due parti: le imposte e le tasse sul turismo e ulteriori tributi propri, benché "*in armonia con i principi del sistema tributario dello Stato*". Ad una prima lettura, parrebbero due sezioni staccate, ma hanno di fondo la stessa filosofia, ossia la possibilità di creare tributi propri autonomi da prevedersi

per l'adeguamento dei principali tributi al costo della vita e alle esigenze della Sardegna, in parte mutate dal 1983.

(14) Si rinvia al paragrafo 5 per le conseguenze politiche della *vertenza entrate*.

(15) Cfr. O. CHESSA, S. PAJNO, *Specialità e asimmetrie: la Regione Sardegna*, in www.astrid-online.it, 9 gennaio 2012, pp. 1-18.

(16) L'attuale Presidente Cappellacci ha avuto alcuni colloqui non ufficiali con il sottosegretario del governo Monti, Catricalà, e alcuni Ministri, sulla base dei quali la Regione ha chiesto un incontro ufficiale con il governo.

con legge regionale. Nel 2005 Renato Soru decide di darle concreta attuazione, unendo le due prerogative: crea infatti quelle che sono state poi definite in termini giornalistici “le tasse sul lusso”. La l.r. 4/2006 istituisce così tre nuove imposte: sulle plusvalenze dei fabbricati concepiti come seconde case, sulle seconde case a fini turistici, sugli aeromobili e mezzi da diporto. Nel 2007, si aggiunge una tassa di soggiorno. Solo quest’ultima verrà riconosciuta come legittima dalla sentenza della Corte costituzionale 102/2008, la quale invece ha riconosciuto la l.r. 4/2006 parzialmente incostituzionale¹⁷. La sentenza in questione è molto importante perché segna un principio di grande interesse per tutte le Rss, nel momento in cui giustifica la possibilità delle stesse a istituire nuove imposte, anche senza l’intervento dello Stato. Non assume quindi come incostituzionale il *se* della questione (che, anzi, ne esce rafforzato, visto il non più necessario avallo dello Stato), quanto, soprattutto in riferimento al caso sardo, il *come*. È su questo punto che si basa la sentenza di parziale incostituzionalità. Per la Corte, la Regione deve usare correttamente le proprie facoltà impositive, non potendo violare il principio di eguaglianza e di ragionevolezza delle leggi e non potendo adoperare un fine diverso da quello previsto a livello nazionale da norme corrispondenti (ad esempio, nel caso delle seconde case a fini turistici per i non residenti). La Giunta di centro-destra a quel punto in carica, per opportunità politiche, non ha ritenuto di dover “aggiustare” la normativa nei suggerimenti della Corte, preferendo interrompere l’esperienza dei tributi propri, compresa la tassa di soggiorno.

Appare importante considerare l’art. 13 dello statuto, il quale certifica in via indiretta l’insufficienza delle risorse desumibili dall’art. 8, quando statuisce che “lo Stato col concorso della Regione dispone un piano organico per favorire la rinascita economica e sociale dell’Isola”. Si tratta del Piano di rinascita previsto come “integrativo” della finanza compartecipata, uno strumento statale suppletivo all’autonomia

(17) A. DEFFENU, *Tributi propri delle Regioni speciali e armonia con i principi del sistema tributario statale tra rationes contraddittorie e discriminazioni irragionevoli*, in *Le Regioni*, n. 3, 2008, pp. 729-738.

statutaria nel superamento dei problemi di sviluppo della Regione¹⁸. Nel prosieguo del Capo III dello statuto si trovano poi altri articoli di rilievo per l'autonomia finanziaria. L'art. 12, dopo aver indicato come il regime doganale vigente in Sardegna sia controllato dallo Stato (non così quello di altre Rss, come il TAA), permette la creazione di punti franchi, unica Regione assieme alla Valle d'Aosta tra le Speciali. Dopo diversi decenni, solo nel 1998, con il d.lgs. n. 75, vennero emanate le norme attuative (con i porti di Cagliari, Olbia, Oristano, Portovesme, Arbatax e Porto Torres individuati come punti franchi), rimaste tuttavia disattese. Elemento centrale di qualsivoglia "fiscalità di vantaggio", la mancata attuazione dei punti franchi segna l'ennesima sconfitta dello statuto di autonomia sardo¹⁹. Ultimo articolo che può essere ricondotto all'autonomia finanziaria della Regione è il n. 14, il quale stabilisce che i beni e i diritti patrimoniali dello Stato diventino di proprietà regionale, ad eccezione del demanio marittimo, così come i beni immobili, se non riconducibili più a un proprietario, spettano alla Regione²⁰.

Ad oggi, si può dire che la Regione Sardegna *non ha mai assistito alla piena e compiuta realizzazione del Capo III del suo statuto*. Ovvero, la Regione non è ancora pervenuta, sia per responsabilità proprie che

(18) Nell'originaria predisposizione del Piano (1951-59) i settori che dovevano essere privilegiati erano l'agricoltura, la pastorizia, il turismo e l'artigianato. Tuttavia, nella versione definitiva il Piano divenne più che altro a connotazione industriale. All'inizio, la spesa prevista era di 400 miliardi di lire, che poi arrivavano a 2000 miliardi con altri finanziamenti collaterali, con interventi soprattutto nel settore dell'industria petrolchimica. L'attuazione fu lenta, per il difficile rapporto tra lo Stato e la Regione, con quest'ultima che tentava di giocare un ruolo protagonista e lo Stato che cercava di centralizzare le decisioni. I risultati non furono quelli sperati e l'esperienza si concluse nel corso degli anni settanta.

(19) La previsione di una fiscalità di vantaggio per la Sardegna derivava da un'apposita battaglia fatta in sede costituente dai parlamentari sardi, specialmente sardisti, *in primis* Emilio Lussu.

(20) Con il cosiddetto "federalismo demaniale" si modifica l'interpretazione dello statuto. Questo prevede che la cessione avvenga, da parte dello Stato, senza oneri diretti e indiretti e senza vincoli di utilizzo e di gestione. Il d.lgs. 85/2010 invece prevede che per tutte le Regioni il trasferimento di beni dallo Stato sia assoggettato a vincoli finanziari e gestionali. La Regione ha già manifestato la sua totale contrarietà ai principi del decreto.

Tab. 1. *Riepilogo cronologico delle entrate proprie (compartecipazioni) della Sardegna*

Compartecipazioni	L. cost. 3/1948 Statuto della Sardegna	Legge 122/1983	Legge 296/2006, artt. 834 ss.
	Quote di compartecipazioni alla Regione		
IRPEF e IRES	Non presente	7/10	Invariata
Imposte bollo, registro, ipotecarie e sul consumo di energia elettrica	9/10	Invariata	Invariata
Successioni e donazioni	Non presente	5/10	Invariata
Ritenute alla fonte di imprese con sede cen- trale in Regione	Non presente	7/10	Invariata
Imposta di fabbricazione	Non presente	9/10	Invariata
Imposta di consumo ta- bacchi	9/10	Invariata	Invariata
IVA regionale	Non presente	Variabile da determinarsi annualmente	9/10
Canoni concessioni idroelettriche	10/10	10/10	Invariata
Imposte erariali su ter- reni, fabbricati e redditi agrari	9/10	Soppressa	Soppressa
Imposta ricchezza mo- bile	9/10	Soppressa	Soppressa

per ritardi dello Stato centrale, ad una completa autonomia finanziaria. Le modifiche del 1983 (e successivamente della legge 296/2006), che integrano l'art. 8 dello statuto, vengono approvate in un momento molto particolare della vita politica sarda, quello che è definito *vento sardista*²¹, cioè una fase di riscoperta, poi tradotta in chiave politica,

(21) In questa accezione, "sardista" sta sia per l'affermazione elettorale del PsdAz che per il sentimento di appartenenza dei sardi alla propria Regione.

della identità e della specialità dell'isola rispetto al resto del paese. Nel 1983 le pressioni politiche di tutte le forze partitiche isolane, non solo quelle autonomiste e independentiste, verso il governo centrale si fecero più forti con l'obbiettivo, tra gli altri, di rafforzare l'autonomia fiscale della Regione. Nel 1984 alle elezioni regionali il PSDAZ arrivò a superare il 13% dei voti²², capitalizzando il mutamento ideologico che spinse il partito, dapprima, ad abbandonare l'alleanza con la Dc alla fine degli anni settanta e, poi, a percorrere una strada più dichiaratamente independentista e di sinistra dal 1981²³. In ambedue i casi sono state le nuove leve del Partito sardo, influenzate (e spesso provenienti) dai diversi movimenti e partiti independentisti esistenti, a concretizzare la trasformazione del partito, ponendo come capisaldi della propria azione politica le tematiche relative all'autonomia finanziaria. Autonomia che però ancora oggi non è pienamente realizzata.

3. *La finanza regionale*

Da quanto emerso nel paragrafo precedente possiamo affermare che la Regione Sardegna, ad oggi, non possiede tributi strettamente "propri", ovvero autonomi. Abbiamo visto che il tentativo fatto da Soru in tale direzione ha portato alla sentenza di parziale incostituzionalità dei tributi istituiti, mentre la tassa di soggiorno è stata eliminata nel 2009 in quanto la maggioranza di centro-destra ha ritenuto che la tassa in questione avesse provocato ripercussioni negative sul sistema turistico isolano. La Sardegna ha dunque nelle compartecipazioni l'unica vera entrata di rilievo, come peraltro ogni altra Rss. Dispone di alcuni tributi propri, ma "derivati", gli stessi che anche le Rso possiedono, ovvero l'IRAP, l'addizionale IRPEF e alcune tasse sugli autoveicoli.

Per quanto riguarda le compartecipazioni, come anticipato ed evidenziato nella tabella 1, la legge 296/2006 ha permesso alla Regione di godere dei maggiori tributi statali con percentuali oscillanti tra i 7/10 e i 9/10. La legge 296/2006, inoltre, è stata particolarmente importante

(22) Con Mario Melis, primo Presidente della Regione sardista con cui si avviò anche la prima esperienza di governo del PCI.

(23) C. PALA, *La sopravvivenza prima di tutto*, cit., pp. 14-16.

perché ha definito la questione dell'Iva in Sardegna. La compartecipazione a tale imposta era stata trattata, con la riforma del 1983, in maniera piuttosto ambigua. Si stabiliva che la quota spettante all'isola dovesse essere determinata sulla base di accordi annualmente stipulati tra lo Stato e la Regione, in riferimento soprattutto alle spese che la Regione avrebbe dovuto affrontare per le sue "funzioni normali". Come si può immaginare, le trattative tra le due parti per la definizione di tale quota variabile non sono mai state né facili né chiare, rendendo la compartecipazione all'Iva assimilabile ai trasferimenti. Lo Stato poteva decidere quale quota spettasse annualmente alla Regione senza che questa, nella sua minore forza contrattuale, potesse obiettare sugli importi finali e sui criteri. Ultima tra le Rss, la Sardegna conosce solo con la legge 296/2006 il passaggio dalla quota variabile alla quota fissa dei 9/10 per la compartecipazione all'Iva²⁴.

Le novità contenute nella legge 296/2006, eccetto la quota fissa sull'Iva, restano però ancora in larga misura sulla carta. Infatti manca l'effettiva applicazione di alcuni articoli di legge, una questione che va a sommarsi alla vertenza entrate, aggravandola. La Sardegna si trova così nella bizzarra posizione di Regione teoricamente in possesso di una significativa autonomia tributaria, che addirittura vede incrementare le proprie entrate (compartecipazioni) in virtù di leggi dello Stato, ma che, al lato pratico, non ha incassato ancora quanto di pertinenza secondo il semplice seguito dello statuto.

Con riferimento alla finanza propria, l'IRAP viene applicata in Sardegna secondo aliquote variabili fino alla massima, del 3,9%, fissata da leggi statali. In particolare, la Regione ha deciso di applicare aliquote ben inferiori alla massima a determinate categorie di contribuenti: così, gli agricoltori e i piccoli pescatori pagano un'aliquota dell'1,9%, gli imprenditori una soglia variabile tra il 2,2% e il 3,5%, fino agli enti pubblici, che pagano l'aliquota massima del 3,9%. Per ciò che attiene

(24) Visto che l'Iva si applica sui consumatori finali, la modifica ha tenuto presente il consumo delle famiglie sarde. La legge prevede che la compartecipazione all'Iva si calcoli più esattamente applicando all'insieme dei consumi delle famiglie isolate, come riscontrabile dalle analisi dell'ISTAT, l'aliquota media relativa ai diversi prodotti di consumo.

all'IRPEF, lo Stato consente di applicare un'addizionale tra lo 0,9% e l'1,4%²⁵. La Sardegna assume l'aliquota più bassa possibile consentita, lo 0,9%, e non ha mai provveduto a modificarla. In questo quadro si evince come la Regione applichi imposte dovute, modulando al contempo l'intensità del prelievo sulla base del tipo di imposta (l'IRPEF, di più estesa applicazione rispetto all'IRAP, viene tenuta al livello di prelievo minimo possibile) e delle diverse categorie di cittadini soggetti (nell'IRAP gli agricoltori non pagano quanto i grandi industriali che hanno domicilio fiscale nell'isola, come la SARAS, la Società per la raffinazione del petrolio tra le più grandi in Europa). Nel bilancio regionale, l'IRPEF incide per il 4,2% delle entrate proprie e l'IRAP per il 7,8%²⁶.

Tra i tributi propri derivati, ne restano alcuni di minore entità. In particolare, in Sardegna vi sono tre tributi minori: la tassa sulle concessioni regionali, quella sul diritto allo studio universitario e infine la tassa per il deposito in discarica dei rifiuti solidi.

Osserviamo ora nella tabella 2 i dati relativi alle entrate in Sardegna, così come risultano dagli esercizi finanziari del 2008 e del 2009.

I dati degli esercizi 2008 e 2009 tendono ad equipararsi, tranne che in due voci, i trasferimenti per gli investimenti e i mutui che analizzeremo poco oltre. La prima entrata, i tributi propri, registra la medesima percentuale sulle entrate totali, il 10,7%. Occorre ricordare che parte di questi tributi sono costituiti dalle tasse che aveva introdotto il Presidente Soru, poi abrogate. Le tasse e le imposte sulle concessioni e sugli studi universitari non hanno una incidenza significativa, mentre ben maggiore è quella di IRPEF e IRAP. Per quanto riguarda le partecipazioni, esse rappresentano la voce più importante di entrata regionale (con 5.080 milioni nel 2008 e 4.751 nel 2009). Eppure, è proprio su queste che si è dato via alla vertenza ricordata in precedenza.

(25) La Corte costituzionale, con la sentenza 2/2006, permette alle Regioni di diversificare l'aliquota sulla base della tipologia di contribuente e secondo un criterio progressivo, ovvero maggiorando l'aliquota all'aumentare del reddito di riferimento.

(26) Calcolo effettuato, per i bilanci 2008-09, su dati desunti da AGENZIA DELLA REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA PER LE ENTRATE, Dossier *Studio del possibile impatto dell'art. 8 dello Statuto sardo, così come modificato dalla legge 296/2006*, pp. 1-35.

Tab. 2. *Le entrate della Regione Sardegna – dati di competenza (milioni di euro)*

	2008		2009	
	mil. di euro	%	mil. di euro	%
Tributi propri	933	10,7	962	10,7
Compartecipazioni al gettito tributi erariali	5.080	58,3	4.751	53,0
<i>Altri trasferimenti correnti</i>	167	1,9	232	2,6
<i>Altri trasferimenti liberi</i>	52		59	
Trasferimenti vincolati	115		173	
Trasferimenti per investimenti	1.501	17,2	803	9,0
Accensione di mutui propri	805	9,2	1.913	21,4
Entrate patrimoniali	227	2,6	294	3,3
Totale	8.714	100,0	8.954	100,0

Fonte: ISSIRFA, *Osservatorio finanziario regionale*, voll. 31-32, 2009-2010.

In questi capitoli di bilancio, le somme ascrivibili dovrebbero essere superiori. Nel 2009 il governo Berlusconi ha impugnato nuovamente alcuni atti regionali e iscritto come gettito compartecipato da attribuire alla Regione una cifra inferiore, di oltre trecento milioni di euro. Tale ulteriore diminuzione di fondi, avvenuta da parte dello Stato in maniera pressoché unilaterale, rende di fatto la Regione *dipendente* anche laddove non lo dovrebbe essere, ovvero nell'applicazione delle quote di compartecipazione previste dal suo statuto. L'aumento dei trasferimenti vincolati (in particolare per alcune situazioni di calamità naturale avvenute nell'isola in quegli anni), da 115 a 173 nelle due annualità, non è sufficiente a compensare il mancato ingresso delle risorse dovute.

Tra il 2008 e il 2009, il bilancio regionale subisce due modifiche, in termini percentuali, importanti. La prima è una diminuzione degli investimenti, da parte dello Stato e dell'Unione europea, di quasi la metà (dal 17,2% al 9%). Nel caso dell'UE si tratta di minori entrate derivanti dall'incapacità di spesa dei fondi strutturali comunitari da parte della Regione, che si vede così applicare delle penalità. Tuttavia, il grosso di quelle percentuali è determinato da trasferimenti centrali per investimenti nell'isola, infrastrutture e trasporti in particolare, che pure conoscono una diminuzione generalizzata anche ad altre Regio-

ni meridionali. Ciò che aumenta è un elemento che, come già anticipato in precedenza, connota in negativo la Sardegna rispetto alle altre Rss: l'indebitamento. E l'aumento è considerevole, passando dal 9,2% al 21,4% in un solo anno, con un ampliamento di quasi il 140% delle risorse per l'accensione di mutui. Appare importante sottolineare come si tratti di mutui propri, ovvero contratti con la sola disponibilità delle risorse di bilancio. La Regione finisce così per avere due miliardi di debito, vantando però con lo Stato un credito di cinque miliardi. Tale paradosso, che penalizza la Sardegna tra le Rss, risalta meglio se si osservano i dati contenuti nella tabella 3.

L'isola, nel 2008 terza dopo la Valle d'Aosta e la Provincia di Bolzano come percentuali del proprio bilancio iscritte a mutui (e quindi a indebitamento), per un valore percentuale pari al 9,2%, nel 2009 sale al 21,4%. Alcune Rss, come la Provincia di Bolzano e la Sicilia, addirittura non sottoscrivono nuovi debiti. Le Rss, in rapporto ai propri bilanci, iscrivono meno mutui in bilancio, scendendo di un punto percentuale (da 5,6% a 4,6%). Solo la Sardegna compie un balzo in avanti. Infatti, se si prendono in considerazione tutte le Regioni italiane, l'isola è seconda per indebitamento solo dopo il Lazio, contesto caratterizzato per "buchi" di bilancio derivanti dall'ambito sanitario²⁷. L'accensione di mutui diviene azione obbligata per coprire le spese che dovrebbero essere assicurate dalla compartecipazione al gettito dello Stato. Le manovre di bilancio future della Regione paiono invece andare verso un azzeramento dei mutui, in relazione a una simultanea contrazione della spesa. L'obiettivo dichiarato è quello di non incidere ulteriormente nel patto di stabilità, per il quale i mutui costituiscono un vincolo maggiore, consentendo alla Regione di aumentare la propria capacità di spesa²⁸. La contrazione di nuovi mutui rappresenta infatti un ulteriore peggioramento di quelle condizioni che soddisfano il patto di stabilità; più mutui contratti si traducono in maggiori

(27) B. BALDI, *I "numeri" del federalismo fiscale: un confronto tra le Regioni*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 5-6, 2010, pp. 495-515.

(28) Considerazioni svolte sulla base della lettura del Dossier REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA, GIUNTA REGIONALE, *Manovra di Bilancio 2012*.

Tab. 3. *L'indebitamento della Sardegna in rapporto alle altre Rss – dati di competenza (valori assoluti e in percentuale sul totale delle entrate di bilancio)*

	2008		2009	
	mil. di euro	%	mil. di euro	%
Valle d'Aosta	200	12,3	47	3,1
Prov. Autonoma di Bolzano	450	9,3	0	0
Prov. Autonoma di Trento	0	0	0	0
Friuli-Venezia Giulia	0	0	114	2,0
Sicilia	775	4,8	0	0
<i>Sardegna</i>	<i>805</i>	<i>9,2</i>	<i>1.913</i>	<i>21,4</i>
Totale Rss	2.230	5,6	2.074	4,6

Fonte: ISSIRFA, *Osservatorio finanziario regionale*, voll. 31-32, 2009-2010.

restrizioni nella spesa corrente. La Regione ha tentato di rinegoziare il patto di stabilità con lo Stato, cercando di sottolineare il principio secondo il quale, in relazione alle maggiori entrate previste dal nuovo (dopo il 1983) art. 8 dello statuto, debba essere riconosciuta alla Sardegna una corrispondente capacità di spesa. Ovvero, “anticipare” una condizione, derivante dalla risoluzione della vertenza entrate, per la quale il patto di stabilità potesse risultare meno problematico per l'isola.

4. Le politiche e la spesa regionale

Esaminare la spesa regionale sarda nel suo complesso è operazione difficile da intraprendere in questa sede. Lo diventa ancor più se si tiene conto di quanto si è detto finora in merito alle difficoltà a vedere riconosciuto all'isola quanto previsto nel suo statuto all'art. 8. La modificazione delle linee di spesa, in quest'ultimo decennio, infatti, è stata condizionata dalle mancate entrate.

Nella tabella 4 sono indicati i maggiori ambiti di spesa della Regione nelle annualità 2008 e 2009. La seconda voce di spesa del bilancio è rappresentata dai cosiddetti oneri non attribuibili. Per oneri non attribuibili occorre intendere tutte quelle spese, spesso trasversali rispetto alle ripartizioni funzionali presentate in tabella, che attengono a interventi non direttamente riconducibili ad un settore preciso; si tratta

Tab. 4. *Le spese della Regione Sardegna secondo la classificazione funzionale – dati di competenza (milioni di euro)*

	2008		2009	
	mil. di euro	%	mil. di euro	%
Amministrazione generale	568	7,2	574	7,6
Istruzione/diritto allo studio	401	5,1	321	4,3
Formazione professionale	594	2,3	368	4,9
Assistenza sociale	185	3,2	282	3,7
Sanità	3.258	41,2	3.187	42,3
Agricoltura, foreste, caccia	378	4,8	413	5,5
Industria, commercio, artigianato	278	3,5	239	3,2
Turismo	26	0,3	55	0,7
Trasporti	236	3,0	269	3,6
Territorio	269	3,4	328	4,4
Edilizia abitativa	98	1,2	61	0,8
Oneri non attribuibili	1.960	24,8	1.443	19,1
<i>Totale</i>	<i>7.909</i>	<i>100,0</i>	<i>7.541</i>	<i>100,0</i>

Fonte: ISSIRFA, *Osservatorio finanziario regionale*, voll. 31-32, 2009-2010.

quindi di ammortamenti di spesa, interessi maturati negli anni, fondi di riserva da impiegare in un dato periodo di tempo. Costituiscono una voce importante del bilancio regionale di tante altre Regioni italiane, sia Rss che Rso. Nel caso sardo in questa voce di spesa rientrano anche gli impegni della Regione per progetti di sviluppo che provengono direttamente da finanziamenti europei: i progetti relativi ai GAL (Gruppi di azione locale), per lo sviluppo delle zone rurali e alcuni importanti settori di spesa del FESR (Fondo europeo di sviluppo regionale) per le Regioni in ritardo di sviluppo. Per la loro trasversalità (fondi ad esempio che promuovono lo sviluppo delle imprese che abbiano un impatto sociale e culturale nel territorio) vengono considerati tra gli oneri non attribuibili. Inoltre, alcuni fondi europei hanno bisogno di cofinanziamenti regionali *ad hoc*; a tal fine, occorre impiegare delle somme negli oneri non direttamente attribuibili come compartecipazione alla spesa.

La sanità resta al primo posto di spesa nel bilancio regionale. Questo dato non sorprende, se visto in relazione a quello delle altre Regioni.

Tuttavia, il comma 836 della legge 296/2006 dispone che dal 2007 la Sardegna provveda al finanziamento del fabbisogno complessivo della sanità sul territorio regionale senza alcun apporto a carico del bilancio statale²⁹. Tale norma era in funzione del piano di rientro delle compartecipazioni che, agli occhi dei legislatori, avrebbe garantito la copertura delle spese sanitarie sarde. Il mancato arrivo di tali risorse ha prodotto due effetti, tra gli altri, alla spesa sanitaria: il primo, quello di avere la spesa *pro capite* più bassa tra le Rss e inferiore alla media nazionale³⁰; il secondo, l'utilizzo di risorse di bilancio varie e indistinte per il finanziamento della sanità, provenienti in larga misura dall'indebitamento. La Sardegna, comunque, non può essere annoverata tra le Regioni italiane più in crisi per la spesa sanitaria, intendendo per questa la gestione del sistema sanitario regionale nel suo complesso. Tuttavia, una caratteristica negativa della gestione sarda è rappresentata dalla spesa più alta in Italia nel settore farmaceutico delle ASL e dei presidi ospedalieri (farmacie escluse). Nel 2009, ma i dati degli anni precedenti si discostano poco, la Sardegna superava il parametro nazionale fissato al 15,7% del tetto di spesa, con un valore del 21,6%, ovvero con più di 140 milioni di euro³¹. Buona parte del suo debito sanitario è dunque ascrivibile a tale spesa. Nonostante ciò, la Sardegna è una Regione con uno standard sanitario accettabile, superiore a quello delle Regioni meridionali³². Piuttosto, la spesa sanitaria isolana deve far fronte a due caratteristiche strutturali, imm modificabili, che attengono ad aspetti geografici: il fatto di essere un'isola e quello di avere un'orografia interna tale da richiedere ampi sforzi perché i presidi sanitari possano essere dislocati omogeneamente. La necessità di ridurre i cosiddetti "viaggi della speranza" dei pazienti

(29) Oltre alla sanità, anche i trasporti.

(30) Secondo dati ISTAT, nel 2007, la spesa *pro capite* per la sanità nell'isola era di 1.634 euro contro 1.703 della media nazionale. Cfr. B. BALDI, *I "numeri" del federalismo fiscale*, cit., p. 506.

(31) OSSERVATORIO NAZIONALE SULL'IMPIEGO DEI MEDICINALI (ISS), *L'uso dei farmaci in Italia*, Rapporto Nazionale, dicembre 2010, Roma, pp. 23-25.

(32) *Rapporto Osservasalute 2009*, Università Cattolica del Sacro Cuore, Roma-Milano, pp. 312-313.

sardi nella penisola, per sottoporsi a cure non possibili nel territorio regionale, ha spinto la Regione a dotarsi di un fondo specifico (10 milioni di euro per gli anni 2002-2007), il più importante tra tutte le Regioni italiane, per i rimborsi spese a pazienti sardi che dovevano recarsi al di fuori dell'isola per le cure mediche³³. Il fondo è ancora attivo benché la situazione sia decisamente migliorata rispetto al passato³⁴. Inoltre, la Sardegna ha un'importante dotazione di "ospedali di prossimità" dislocati nel territorio per far fronte alle difficoltà di percorrenza interna che isolerebbero intere fasce della popolazione dai maggiori ospedali.

Un dato che appare in controtendenza rispetto alle altre Rss è la spesa per l'amministrazione generale. La Sardegna è la Rss con la percentuale più bassa nel suo bilancio dedicata al personale e all'apparato amministrativo (7,6% nel 2009)³⁵, considerando anche il fatto che in questa voce rientrano i trasferimenti della Regione per il funzionamento dei suoi enti strumentali e, in parte, degli enti locali, fra cui rientrano le nuove quattro Province³⁶. In effetti, l'apparato regionale sardo risulta di dimensioni contenute rispetto ad altre Regioni³⁷.

Un'altra area di *policy* importante nella spesa regionale è quella agricolo-forestale. La Sardegna, nel 2008, ha impegnato il 4,8% del proprio bilancio in questo settore; nel 2009, è la prima Regione d'Italia, col 5,5%³⁸. Un ulteriore incremento in un settore chiave dell'economia

(33) R. PORCU, *Servizi sanitari, popolazione e mobilità sanitaria della Sardegna: una analisi multiway*, in *Difesa Sociale*, n. 3, 2007, pp. 57-74.

(34) La l.r. 26/1991, recante "Prestazioni di assistenza indiretta nel territorio nazionale e all'estero", disciplina tale fondo.

(35) Cfr. www.issirfa.cnr.it/download/File/OFR%2032_TABELLE/Tab%202_14.pdf.

(36) Oltre alle quattro storiche di Cagliari, Sassari, Nuoro e Oristano, nel 2005 si è votato per la prima volta per la composizione dei Consigli provinciali delle nuove Province regionali (Olbia-Tempio, Ogliastra, Medio Campidano e Carbonia-Iglesias). Esse sono riconosciute nel pieno dei loro poteri solo dalla Regione, non potendo contare su alcun finanziamento statale.

(37) La percentuale per il personale della Sardegna nel 2008 era del 5,5% sul totale dei dipendenti regionali in Italia. Cfr. B. BALDI, *I "numeri" del federalismo fiscale*, cit., p. 507.

(38) Cfr. www.issirfa.cnr.it/download/File/OFR%2032_TABELLE/Tab%202_14.pdf.

isolana che ha, tra gli altri, due elementi distintivi e al contempo esplicativi: la presenza della pastorizia come attività economica ancora trainante di buona parte delle zone interne e la grande opera di forestazione in diverse aree della Sardegna. Le attività legate alla pastorizia, ovvero la filiera ovi-caprina e la trasformazione dei prodotti lattiero-caseari, sono state da sempre per la Regione una risorsa prioritaria. Oggi la crisi e la protesta degli allevatori isolani hanno richiesto un intervento massiccio della Regione, che nelle sue programmazioni di spesa ha previsto quote importanti di aiuto finanziario per questo settore. La spesa per la forestazione³⁹ include gli operai forestali (da non confondersi con le “guardie”) che svolgono la duplice funzione silvicola e di controllo del territorio, soprattutto la prevenzione e la lotta estiva agli incendi boschivi.

Nella voce di spesa “territorio” troviamo l’ambiente e la protezione del paesaggio. Anche qui vi è un aumento importante di risorse, un punto percentuale in più nei due esercizi finanziari esaminati, dal 3,4% al 4,4%, confermando come l’assessorato all’ambiente, lungi dall’essere, come un tempo, un assessorato minore, è divenuto un settore strategico, anche sul piano politico, nel quale si utilizzano risorse sempre più ingenti.

Interessante è, infine, il raffronto dei capitoli sull’istruzione e diritto allo studio e sulla formazione professionale, per i quali si coglie un cambiamento riconducibile alle elezioni regionali del 2009 che hanno prodotto un avvicendamento al vertice di governo. I principali motivi di scontro tra la Giunta Soru di centro-sinistra, soprattutto nel 2006 e 2007, e l’opposizione erano stati, infatti, per la prima, la ferma volontà di investire nella scuola e nel mondo dell’istruzione superiore e, per la seconda, l’accusa di aver smantellato il sistema della formazione professionale che invece garantiva un accesso al mondo del lavoro. Pur diminuendo i finanziamenti, la successiva Giunta di centro-destra guidata da Ugo Cappellacci stabilisce un 4,9% di risorse per la for-

(39) Nell’ambito forestale, la Sardegna dispone di un ente strumentale, l’EFDS (Ente foreste della Sardegna). Benché dotato di una sua autonomia finanziaria per i compiti ad esso attribuiti, tale ente strumentale dipende per il suo finanziamento dal bilancio regionale.

mazione professionale e un ridotto 4,3% per l'istruzione, università e ricerca. Diversi progetti a favore del sistema della ricerca dell'isola⁴⁰, come il rientro di ricercatori del programma "Master&Back" e della legge regionale 7/2007 sulla Ricerca scientifica, hanno conosciuto tagli con la nuova Giunta.

Se andiamo a verificare quale sia la previsione di spesa per le annualità 2011 e 2012⁴¹, possiamo evidenziare numerose costanti e qualche novità. La spesa sanitaria è destinata a crescere: nel 2012 più della metà della spesa regionale sarda sarà dedicata alla sanità, compresi i debiti che devono essere ripianati dagli esercizi pregressi, allineando definitivamente l'isola al resto delle Rso. Tra le aree di *policy*, è previsto un decremento di spesa per tutti gli assessorati, tranne la già evidenziata sanità e l'industria. Continua il calo dei finanziamenti al settore culturale e dell'istruzione; paiono tenere solo il lavoro (con la maggior parte delle funzioni delegate alle Province) e i trasporti (anche questi a totale carico della Regione).

Dunque, la Regione diminuirà in maniera sensibile la propria spesa. Se nel 2008 e 2009 si superavano gli otto miliardi di euro, le previsioni indicano una spesa al di sotto dei sette miliardi. Il bilancio regionale soffre profondamente per le risorse dovute e non trasferite dallo Stato, per la mancata risoluzione della vertenza entrate.

Il patto di stabilità creerebbe comunque un vincolo ulteriore alla spesa regionale. Pur considerando l'ingresso delle risorse della vertenza entrate, il patto di stabilità interno cui la Sardegna è sottoposta finirebbe per annullare la discrezionalità di spesa delle risorse ricevute⁴².

(40) Nel triennio 2008-09-10, la Sardegna è la Regione che più di tutte ha speso in ricerca e università, seconda solo alla Toscana. Cfr. Rapporti ISSIRFA, *Osservatorio finanziario regionale*, annate 2008, 2009, 2010.

(41) Dossier REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA, GIUNTA REGIONALE, *Manovra di Bilancio 2012*.

(42) Secondo calcoli della Regione, per l'esercizio finanziario 2010, le spese della Regione si limitano a 3.836 milioni per gli impegni di spesa e a 3.247 per i pagamenti. Da tali dati, occorre scorporare la spesa per la sanità, per i crediti e per le spese cofinanziate dall'Unione europea. Ciò mostra come venga ridotta la capacità di spesa con un bilancio sicuramente più ricco, ma vincolato dal patto di stabilità. Per un approfondimento, cfr. AA.VV., *Federalismo fiscale. Una sfida per il futuro della Sardegna*, in *SardegnaAutonomie Locali*, Regione Sardegna, 1, novembre 2009, p. 16.

Infatti, la Regione deve sottostare a un tetto massimo di spesa, pur potendo in teoria disporre di più risorse per far fronte alle diverse spese⁴³. L'amministrazione regionale è costretta a calcolare il proprio patto di stabilità sulla base di una effettiva disponibilità di cassa. Così facendo, vengono escluse le risorse provenienti, ad esempio, da fonti di finanziamento europee che vengono così bloccate per quanto realmente disponibili alla spesa. In assenza poi delle risorse della vertenza entrate, si riducono significativamente i tetti di spesa. A tal proposito, la normativa vigente prevede che le singole Rss possano contrattare con lo Stato tetti di spesa diversificati in relazione alle specifiche peculiarità; la Sardegna e il governo centrale, malgrado le insistenze della prima, non hanno ancora avviato le contrattazioni bilaterali⁴⁴.

5. *Quale federalismo fiscale?*

Il tema della “vertenza entrate” pare ineludibile per qualsiasi disamina del federalismo fiscale sul caso sardo. L'art. 27 della legge 42/2009 conferma l'applicazione delle norme sul federalismo fiscale alle Rss solo negli aspetti di perequazione e solidarietà tra le Regioni, demandando a norme attuative che devono poi *essere accettate dai diversi statuti speciali*⁴⁵, entro i ventiquattro mesi dall'entrata in vigore della legge. Al momento in cui si scrive, non vi è alcun decreto attuativo relativo alle Rss, per quanto siano in atto (discontinue) negoziazioni bilaterali. Le Rss temono che possa essere alterato il principio di autonomia tributaria, ben saldamente legato agli statuti speciali. E questo, dopo che una sentenza della Corte costituzionale (357/2010) ha previsto che gli statuti di specialità possano godere di un certo margine nella modifica delle disposizioni di carattere tributario (quando

(43) Basti considerare che la Regione, a causa del sistema del patto di stabilità, produce ogni anno oltre 600 milioni di residui passivi che di fatto non possono essere spesi e vengono così trasferiti negli esercizi futuri. Cfr. O. CHESSA, S. PAJNO, *Specialità e asimmetrie*, cit., p. 13.

(44) Il punto di congiunzione tra la vertenza entrate e il patto di stabilità sussiste nel fatto che, per i tetti di spesa già fissati, lo Stato trasferisce alla Regione ciò che effettivamente può spendere, al netto di quanto spettante dalle compartecipazioni.

(45) G. BIZIOLI, *Il federalismo fiscale*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2010, pp. 59-62.

ad esempio intendano diminuire un'aliquota o aumentarla secondo i principi di fiscalità generale dello Stato), rivoluzionando una procedura altrimenti molto più complessa⁴⁶, che prevedeva contrattazioni tra le Rss e lo Stato.

Il mancato riconoscimento da parte dello Stato dei crediti che la Sardegna avanza pone un ostacolo ulteriore al processo di costruzione del federalismo fiscale. Dalla battaglia condotta da Soru, la Regione non ha mai smesso di chiedere l'arrivo delle somme spettanti⁴⁷. Ora, il nuovo Presidente, che in un primo momento aveva sottovalutato l'impegno della precedente maggioranza su questo tema, spinto dall'evidenza economica del bilancio regionale, nonché da fibrillazioni continue nella sua coalizione di governo, pare aver sposato definitivamente la questione. Anche per attenuare l'impressione di un Presidente troppo vicino politicamente al governo nazionale, Cappelacci ha avanzato nei confronti del governo Berlusconi prima, e del governo Monti poi⁴⁸, una rivendicazione ulteriore.

Lo Stato durante il 2010 ha stabilito dei tavoli di negoziazione e dei protocolli d'intesa con le Rss per convenire sulle modalità di attuazione dei principi del federalismo fiscale. La Sicilia e la Sardegna non hanno ancora partecipato a tavoli di concertazione, mentre proprio dalle due isole è partita la proposta di fare fronte comune nel rapporto con lo Stato. Il principio di insularità viene rivendicato come presupposto di base per poter ragionare sul federalismo fiscale⁴⁹. In particolare, la Sardegna teme di essere chiamata al processo di *solidarietà nazionale* delle Rss verso le Rso, senza tuttavia poter godere dei benefici, per le note vicende sulle entrate. Con questo spirito, un Ordine del giorno del Consiglio regionale del 14 ottobre 2010, in

(46) E. VIGATO, *L'attuazione del federalismo fiscale nelle Regioni speciali. Il passaggio del testimone di funzioni e responsabilità*, in *federalismi.it*, 1° giugno 2011, 20 pp.

(47) A titolo indicativo, la Regione ritiene che lo Stato le abbia trasferito, solo negli ultimi sei anni, molto meno di quanto le spettasse: 400 milioni all'anno di minori trasferimenti nella quota variabile dell'Iva e 500 milioni di euro in meno all'anno relativamente alla compartecipazione all'IRPEF.

(48) <http://www.sardegna24.net/Regione/la-sardegna-boccia-la-manovra-da-monti-arriva-una-mazzata-1.44540>.

(49) Cfr. www.giornaledelleregioni.it/Regione/Sardegna?page=20.

modo *bipartisan* tra centro-destra e centro-sinistra, impegna, tra le altre cose, la Giunta regionale “ad avviare un confronto politico con il governo che, anche attraverso il coinvolgimento e la partecipazione del Consiglio regionale, pervenga rapidamente all’approvazione di norme di attuazione della legge 42/2009, art. 27”⁵⁰ anche per l’isola, la quale, in considerazione dei suoi ritardi di sviluppo nei confronti di altre zone d’Italia e della sua particolare condizione di insularità, richiede con insistenza “di adeguare la capacità di spesa regionale alle maggiori entrate discendenti dal novellato art. 8 [nel 1983, *N.d.A.*] dello statuto”⁵¹.

Si evince chiaramente come il passaggio al federalismo fiscale per le diverse forze politiche presenti in Consiglio passi inevitabilmente per la vertenza entrate. Lo Stato non ha mai dichiarato la non ammissibilità delle rivendicazioni della Regione, statuendo indirettamente la bontà delle argomentazioni prodotte, sebbene abbia iscritto a bilancio nazionale parte delle risorse spettanti alla Sardegna (governo Prodi nel 2006) e abbia poi ritirato gli stessi impegni nelle finanziarie del 2008 e 2009 (governo Berlusconi).

Le aspettative comunque erano ben diverse. In fase di elaborazione della legge 42, alcuni deputati sardi, come l’ex Presidente della Giunta Mauro Pili, ora deputato PDL, estensore della proposta di inserire all’interno della legge il principio di insularità⁵², avevano pensato al federalismo fiscale come a un nuovo “Piano Marshall” per l’isola. Nella perequazione tra le diverse Regioni italiane, dovevano essere conteggiati degli indici che per obiettivo miravano alla riduzione dei gap infrastrutturali variamente intesi⁵³. Il federalismo fiscale poteva

(50) Consiglio regionale della Sardegna, ODG n. 34, approvato il 14 ottobre 2010, leggibile su <http://consiglio.regione.sardegna.it/xivlegislatura/Ordini%20del%20giorn/odg034.asp>.

(51) *Ibidem*.

(52) Il principio di insularità fu effettivamente inserito nella legge 42/2009, sebbene dovesse essere reso esecutivo tramite un decreto del governo per definirne i relativi parametri di misurazione. A tutt’oggi il decreto sull’insularità non è stato emanato.

(53) L’art. 22 della legge 42/2009, intitolato “Perequazione infrastrutturale”, dispone che debbano essere individuati i parametri dai quali muovere per ridurre il gap infrastrutturale delle Regioni; il punto g) è riferito al principio di insularità.

diventare uno strumento, secondo i fautori di tale interpretazione, per poter sollevare da una condizione di arretratezza l'unica Regione italiana a non possedere gas metano, a non avere autostrade e con l'unica Provincia dotata di una ferrovia a scartamento ridotto. Nel decreto attuativo di quell'aspetto del federalismo fiscale, quello infrastrutturale (d.lgs. 88/2011), non è stato considerato alcun indicatore che tenesse in conto l'insularità. La Sardegna perde così la possibilità, per il momento, di poter disporre di fondi aggiuntivi per superare il suo deficit infrastrutturale. Anche nel federalismo *municipale* (d.lgs. 23/2011) la Sardegna pare essere in difficoltà. Se è vero che il decreto attuativo non si applica automaticamente all'isola, in quanto Rss, è stato osservato come la Sardegna venga colpita indirettamente dalla cosiddetta "cedolare secca sugli affitti". Con tale provvedimento si eliminano i redditi immobiliari dalla base imponibile dell'IRPEF e si procede ad una tassazione separata. La conseguenza sarebbe una diminuzione drastica del gettito IRPEF e, automaticamente, anche una riduzione della compartecipazione all'IRPEF della Regione Sardegna, fissata in 7/10 del gettito prodotto nel territorio regionale⁵⁴.

La Regione, con l'ordine del giorno di cui sopra, ha chiesto allo Stato un confronto perché si pervenisse quanto prima alla definizione di un accordo specifico. L'allora Ministro Tremonti non ha ritenuto di incontrare personalmente la delegazione della Giunta regionale, né della maggioranza attuale né di quella precedente alle elezioni del 2009; in relazione alla già ricordata protesta di Soru e dei sardi a Roma, affermava che la Sardegna pone senza dubbio "una richiesta giusta, quello che c'è di sbagliato è non averlo chiesto prima e averlo fatto nella sede sbagliata"⁵⁵. Politicamente, l'avvio di negoziazioni bilaterali per l'applicazione del federalismo fiscale in Sardegna non può non riguardare la questione delle entrate fiscali; e di questo sono state ben consapevoli

(54) Il deputato sardo del Pd Giulio Calvisi ricorda al proposito che "uno studio accurato e serio del prof. Macciotta indica, con stime al ribasso, una perdita secca di compartecipazione di 210 milioni di euro per la Regione Sardegna", cfr. www.pdsardegna.it/articolo.php?id=795.

(55) S. DAMIANI, *Soru vola da Berlusconi e Pisanu. Saltato in Tv il confronto con Tremonti*, in *La Nuova Sardegna*, 2 novembre 2005.

le due coalizioni che si sono avvicinate al governo dell'isola, sebbene con qualche distinguo sulla base di una maggiore o minore sintonia politica col governo centrale. Infatti, la Giunta in carica, che pure aveva proseguito la battaglia per ottenere le entrate, non ha ritenuto di dover presentare un ricorso alla Corte costituzionale nel momento in cui, in occasione della predisposizione del Bilancio dello Stato nel 2010, il governo non ha per l'ennesima volta inserito le somme spettanti in base all'accordo preso da Prodi e Soru nel 2006; accordo mai revocato con un atto formale, benché disatteso. Una mozione è stata votata nel dicembre del 2010 dal Consiglio regionale⁵⁶, indirizzando il Presidente e la Giunta a scegliere la via del ricorso formale alla Corte costituzionale, sollevando un conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato e contestualmente rinegoziando il patto di stabilità che di fatto impedisce alla Regione di spendere risorse proprie, per via dell'indebitamento contratto a fronte delle minori entrate negate. Questo non è avvenuto perché si è preferito intraprendere una linea di dialogo e di confronto con il governo nazionale. L'idea era quella di attendere il pronunciamento della Corte su un problema simile che ha riguardato la Sicilia, costringendo il governo ad iscrivere a bilancio somme a favore di quella Regione. Un pronunciamento positivo avrebbe determinato lo stesso effetto per la Sardegna. Dunque un ricorso evitato per non incrinare i rapporti con lo Stato centrale, in attesa di un segnale dal cosiddetto "governo amico". Nonostante ciò, il governo ha impugnato esso stesso davanti alla Corte costituzionale la finanziaria regionale, affermando che in mancanza di precise norme attuative (come ricordato nel paragrafo 2), lo Stato non è tenuto a restituire alla Sardegna alcuna quota spettante da compartecipazioni⁵⁷.

(56) Il promotore è stato l'on. Luciano Uras (SEL). Intervistato telefonicamente (19 ottobre 2011), si è mostrato alquanto scettico sul federalismo fiscale per la Sardegna. Ha dichiarato che occorreva ripartire dalla vertenza entrate, la quale, da sola, poteva rendere davvero autonoma la Regione. Inoltre, l'avvio di un federalismo fiscale senza quello istituzionale è, a suo avviso, un *non senso* giuridico, ma ancor più politico (ove la presenza della Lega viene vista come principale responsabile della riforma). L'A. ringrazia per la disponibilità e chiarezza. La mozione in questione (n. 42) è leggibile su www.consregсарdegna.it/XIVLegislatura/Ordini%20del%20giorn/odg042.asp.

(57) <http://lanuovasарdegna.gelocal.it/sарdegna/2011/07/29/news/entrate-il-governo-fa-ricorso-contro-la-giunta-cappellacci-4698602>.

A ciò si aggiungono altri elementi di crisi tra la Regione e l'allora governo Berlusconi. La Sardegna ha avuto a disposizione poco più di due miliardi e mezzo di euro, come fondi FAS a sostegno dello sviluppo (integrati comunque a fondi europei). All'interno di quel plafond di spesa dovevano essere trattate alcune priorità, come la strada Sassari-Olbia e altre importanti dotazioni infrastrutturali, comprese le opere per il G8 da tenersi alla Maddalena. Tali fondi sono stati però stornati dal capitolo del bilancio statale per le Regioni del Sud e impiegati in altre finalità. Parimenti si può dire sulla vertenza Tirrenia, nella quale il governo nazionale ha appoggiato una cordata di armatori che, secondo la Presidenza, avrebbe danneggiato la Sardegna, distraendo le risorse per la continuità territoriale marittima⁵⁸.

Per tutte queste difficoltà, il Presidente Cappellacci durante l'estate del 2011 ha deciso di autosospendersi dal suo partito, il PDL, provocando una serie di tensioni con parte della sua maggioranza consiliare, non ancora pienamente risolte. Alla base di tale decisione stanno proprio le mancate risposte alla vertenza entrate, al decreto sul federalismo fiscale, al riconoscimento del principio di insularità della Sardegna e ai fondi FAS. Si è così aperta una crisi con i consiglieri regionali fedeli alla leadership del partito in Sardegna, sebbene la consiliatura si fosse avviata con una larga maggioranza e una vittoria schiacciante sul centro-sinistra⁵⁹. La caduta del governo Berlusconi nel novembre del

(58) La Regione ha protestato per la cordata (la cosiddetta CIN, Compagnia italiana di navigazione) che voleva rilevare la Tirrenia in quanto, secondo lo stesso Cappellacci, avrebbe costruito un monopolio nella navigazione marittima da e per la Sardegna. I finanziamenti della Regione per la continuità territoriale marittima erano posti alla base della nuova disciplina, elemento che aveva ulteriormente accresciuto la contrarietà della Regione. Alla diffida ad utilizzare dette risorse, diversi armatori risposero con un aumento di prezzi poco prima dell'estate del 2011, a cui la Regione cercò di porre un limite con l'affitto di due navi per calmierare i prezzi imposti dalle diverse compagnie di navigazione. Intanto, l'Unione europea aveva ipotizzato un attentato alla concorrenza con "aiuti di Stato", ipotesi, questa, avallata dalla Regione Sardegna, la quale ha pubblicamente e formalmente espresso tutta la sua contrarietà. Il 19 gennaio 2012 Unione europea ha formalmente diffidato il governo italiano a proseguire nell'operazione. Il Ministro del governo Monti, Passera, ha dichiarato, nel momento in cui si scrive, di voler seguire le indicazioni della Unione europea, sebbene la decisione definitiva sia attesa solo per il 4 giugno 2012.

(59) Cfr. sul punto A. SEDDONE, F. VENTURINO, *Le elezioni regionali del 2009 in Sardegna*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 1, 2009, pp. 97-119.

2011 e la nascita del governo tecnico di Monti hanno costituito una doppia opportunità politica per il Presidente Cappellacci. In primo luogo, l'uscita di scena di un governo palesemente contrario al riconoscimento delle istanze della Sardegna (*in primis* i Ministri Tremonti e Calderoli) poteva consentire per il Presidente l'occasione per riabilitarsi politicamente agli occhi dei cittadini isolani; in secondo luogo, la presenza di un governo tecnico poteva essere un incentivo maggiore per le rivendicazioni, venendo meno definitivamente il vincolo di appartenenza politica. Nel momento in cui si licenzia questo studio, il 2 febbraio 2012 è programmato un incontro con il Presidente del Consiglio Monti sul caso Sardegna: la vertenza entrate e le norme sul federalismo fiscale per l'isola sono tra i primi punti all'ODG. Il percorso politico che le élite isolate devono compiere in questa direzione non sembra essersi ancora concluso.

6. Conclusioni

Dall'analisi emerge, anche con una certa ripetitività, come l'autonomia finanziaria sarda sia profondamente condizionata dalla vertenza entrate. La risoluzione del problema è speculare e prioritaria rispetto all'attuazione così tanto (non sempre) agognata del federalismo fiscale. *Speculare*, perché un federalismo fiscale che voglia rispettare il regionalismo differenziato non può coesistere con il non rispetto delle norme precedenti, soprattutto di una legge costituzionale come lo statuto. *Prioritaria*, perché la vertenza sulle entrate fiscali deve precedere l'accordo per il caso Sardegna. L'isola non riesce a fare un passo avanti verso il federalismo fiscale perché politicamente ne registra due indietro sulla vertenza entrate, che resta ancora *il* problema alla base del possibile, quando dai più auspicato, cambiamento del sistema finanziario.

Da qui deriva il forte scetticismo sul fatto che il federalismo fiscale possa solo essere un meccanismo per togliere alla Sardegna i pochi margini di autonomia realmente posseduti, senza ottenere effetti positivi. Infatti, la convinzione radicata oramai anche nella maggioranza di centro-destra è che il federalismo fiscale possa aumentare la frattura e il contenzioso con lo Stato. Il forte indebitamento in cui è incorsa la Regione e l'impossibilità di spendere risorse del bilancio per il patto

di stabilità sono determinati dalla necessità di colmare un *gap* che impedisce una incisiva programmazione. Resta quindi da vedere se i tagli alla spesa avranno effetti benefici sul bilancio, nel momento in cui mancano le risorse esigibili. Dopo l'introduzione del d.lgs. 68/2011 sul federalismo fiscale sanitario, anche per la Sardegna si potranno applicare costi standard volti a recuperare efficienza nella spesa sanitaria⁶⁰, pur permanendo il problema relativo alla necessità di finanziare la sanità con fondi di bilancio deficitari per le entrate mancanti. Con l'arrivo delle compartecipazioni dovute, il sistema potrebbe reggersi con le proprie gambe. L'unico tentativo sui tributi propri è stato parzialmente respinto dalla Corte costituzionale, per cui è necessario che la Regione ripensi a un sistema tributario autonomo, riconsiderando un'opportunità, mai pienamente sfruttata, dello statuto⁶¹.

La classe dirigente sarda, dopo alcune divergenze legate per lo più al rispetto dei relativi ruoli politici, pare aver trovato ultimamente una sintesi comune. Prova ne sono le mozioni e gli ODG, visti sopra, approvati all'unanimità dal Consiglio, sulla necessità di richiedere con forza quanto dovuto. Il Presidente Cappellacci ha preso le distanze dal suo partito (anche) per queste motivazioni. Vi è comunque una riflessione di fondo che va fatta sui limiti e le contraddizioni dell'autonomia sarda. Il non rispetto dello statuto (sia da parte dello Stato, quando non riconosce la richiesta della Sardegna sulle entrate, che dalla Regione, quando la sua classe politica risulta incapace di sfruttarne le possibilità consentite) è il punto di partenza per ogni considerazione in merito al cambiamento strutturale delle prerogative socio-economiche e politiche dell'isola. Motivo per cui se ne richiede la riscrittura, in alcune sue parti, oramai da interi settori della società civile regionale. Il federalismo fiscale è solo uno dei diversi esempi che evidenziano i limiti dell'autonomia sarda. Ci sarà bisogno di

(60) Tutte le Rss devono comunque comunicare al governo le loro scelte in materia, quando stabilite, sebbene gli artt. 20-24 del decreto le escludano dal *benchmark*. Di fatto, quindi, la Sardegna dovrà riverificare i costi e i livelli essenziali di assistenza.

(61) A. DEFFENU, *Le politiche tributarie nell'epoca del federalismo fiscale: la vicenda delle c.d. tasse sarde sul lusso*, in G. COINU, A. DEFFENU, *Osservatorio sulla legislazione regionale. Da Soru a Cappellacci*, in corso di pubblicazione.

passaggi intermedi, ora mancanti, per dare ossigeno a un progetto di riforma statutaria ancora incerto. Oltre che le forze regionaliste e indipendentiste, i due principali schieramenti di centro-destra⁶² e di centro-sinistra⁶³ stanno elaborando alcune proposte, che sono ancora in fase di discussione. Trattandosi di una modifica costituzionale, per la sua elaborazione e infine approvazione, ci sarà bisogno di una classe politica regionale veramente compatta.

(62) La mozione consiliare n. 81 dell'8 settembre 2010, che impegna a dare avvio all'*iter* di riforma costituzionale dello statuto, mai effettivamente resa esecutiva nei lavori del Consiglio regionale, cfr. <http://consiglio.regione.sardegna.it/XIVLegislatura/Mozioni/Moz081.asp>.

(63) Il senatore del Pd Francesco Sanna, con un disegno di legge costituzionale, mira a cambiare lo statuto di autonomia e la struttura del Consiglio regionale, cfr. <http://francescosanna.com/riformesegue.php?id=957>.

Regioni a statuto speciale e federalismo fiscale: un'analisi comparata (*)

Brunetta Baldi

Abstract

L'analisi comparata delle Rss sotto il profilo finanziario mostra significative differenze con riferimento alla struttura sia delle entrate che delle spese. Le diversità emergono anche nel rapporto negoziale con lo Stato e nelle modalità di attuazione della riforma del federalismo fiscale. Simili differenze evidenziano elementi di "specialità nella specialità" e nel loro insieme arrivano a delineare due diversi regimi di autonomia finanziaria, quello "avanzato" del Nord e quello "debole" delle Isole. Il primo si avvicina ad un modello di federalismo fiscale consolidato e responsabile: territorializzazione dei tributi, elevata capacità fiscale, esercizio di ampie competenze di spesa e negoziazione di accordi bilaterali con lo Stato per la contribuzione agli obiettivi nazionali di perequazione e solidarietà. Il secondo invece mostra una maggiore dipendenza dai trasferimenti statali, bassa capacità fiscale, un'autonomia di spesa poco responsabile e si caratterizza per un rapporto conflittuale con lo Stato. La frattura socio-economica fra il Nord e il Sud del paese segna profondamente il sistema delle Rss ponendo le Isole (Sicilia e Sardegna) su un piano diverso rispetto alla possibilità di costruire il federalismo fiscale.

Le Regioni a cui la Costituzione (art. 116) riconosce "forme e condizioni speciali di autonomia, secondo i rispettivi statuti adottati con legge costituzionale", comprese le Province autonome di Trento (TN) e Bolzano (Bz) che costituiscono il Trentino-Alto Adige (TAA), presentano profonde differenze fra loro.

(*) Desidero ringraziare Gianluca Gardini, Francesco Palermo, Stefania Profeti e Patrik Vesán che hanno letto e commentato una prima versione di questo saggio, fornendomi osservazioni preziose.

Al di là delle diversità culturali ed istituzionali, relative alle ragioni della autonomia e alle competenze attribuite, come ricordate da Francesco Palermo nel saggio introduttivo a questo numero monografico e richiamate nei contributi sui casi regionali, ci sono importanti differenze dal punto di vista dimensionale ed economico. La popolazione che risiede nelle Regioni a statuto speciale (Rss) supera di poco i 9 milioni di abitanti, pari al 15% del totale nazionale¹, ma ai 128 mila abitanti della Valle d'Aosta (VA), o al mezzo milione di residenti della Provincia autonoma di Trento (PAT) o di quella di Bolzano (PAB), si contrappongono gli oltre 5 milioni di abitanti della Sicilia, con la Sardegna e il Friuli-Venezia Giulia (FVG) in posizione intermedia (rispettivamente 1,2 e 1,7 milioni di abitanti). Altrettanto differenziato risulta il PIL *pro capite*, con le Rss del Nord al di sopra della media italiana, sebbene il FVG meno rispetto alle altre, a fronte di una posizione molto più arretrata di Sicilia e Sardegna (tab. 1).

Simili differenze si ripercuotono sul regime finanziario delle Rss, determinando una diversità anche nelle relazioni con lo Stato. Le Rss del Sud² hanno goduto di finanziamenti speciali a supporto dello sviluppo (es. Fondo nazionale per la solidarietà in Sicilia, Piano di rinascita in Sardegna) oltre che di più consistenti trasferimenti, inclusi i fondi strutturali europei, sperimentando, di fatto, una maggiore dipendenza finanziaria dal governo nazionale. Lo stesso il FVG, almeno per quanto riguarda il suo passato, quando, prima del suo *take off*, ha beneficiato di cospicui interventi statali a supporto delle sue politiche regionali. La VA e il TAA (specie la Provincia autonoma di Bz), sono invece Regioni economicamente consolidate, con un'elevata capacità fiscale che le pone in una condizione di minore dipendenza dai trasferimenti centrali. Inoltre, significativamente connotate, come sottolineato da Francesco Palermo, in termini di specialità culturale, con particolare riferimento alla presenza di un *cleavage* linguistico. Tale particolarità

(1) Il dato preciso è 9.127.638 residenti su un totale di 60.626.442. Rilevazioni ISTAT, popolazione residente al 1° gennaio 2011. Cfr. www.istat.it.

(2) Sebbene l'inclusione della Sardegna fra le Regioni del Sud risulti controversa in letteratura, nel presente saggio questa definizione consente di evidenziare meglio le differenze fra le Isole e le restanti Rss.

si è tradotta, sul piano politico, nella presenza di forti partiti autonomisti: l'Union valdôtaine (Uv) e la Südtiroler Volkspartei (SVP), da sempre al governo delle rispettive Regioni, con ampie maggioranze politiche³. Tali partiti hanno assicurato stabilità nell'azione di governo e, coerentemente alla propria natura, sono stati molto attivi nella difesa dell'autonomia speciale dei loro territori, costruendo con costanza e determinazione un rapporto negoziale con lo Stato. Diverso il caso del Partito sardo d'Azione (PSDAZ), una forza autonomista storica che ha governato la Sardegna, sebbene in modo discontinuo e comunque in coalizione con partiti nazionali. Il PSDAZ non ha potuto contare sul medesimo consenso elettorale, rispetto all'Uv o alla Svp, e non pare avere fatto differenza nella condizione di "autonomia dipendente" che da sempre caratterizza la Sardegna, non solo sul piano economico e finanziario ma anche su quello politico⁴. Analogo, ma solo per certi versi, il Fvg che non ha mai espresso un proprio partito autonomista ed è da sempre guidato da forze politiche nazionali, alle quali si è aggiunta, dal 2008, la Lega Nord. Una Regione che non presenta una specificità politica o linguistica propria, ma che resta, nella prospettiva dello Stato, strategica data la sua posizione di "porta" sull'Est⁵. Diversa ancora la Sicilia, la cui autonomia speciale si riconduce storicamente all'azione del Movimento indipendentista siciliano e oggi, dopo essere stata a lungo governata da partiti nazionali, rivive una stagione di attivismo autonomista grazie al Movimento per le Autonomie (MPA) del suo Presidente, Raffaele Lombardo.

Nell'insieme il quadro delle Rss risulta dunque molto articolato e complesso oltre che frammentato e del tutto specifico per le diverse realtà: tanto sul piano politico e culturale quanto su quello demografico ed

(3) L'Uv è sempre stata il partito di maggioranza relativa in VA; la SVP ha avuto la maggioranza assoluta dei consensi nella PAB fino al 2008 e ancora oggi detiene la maggioranza assoluta dei seggi consiliari. Per approfondimenti sul sistema partitico e sulle elezioni delle Rss, si veda G. BALDINI e S. VASSALLO (a cura di), *Elezioni, assemblee e governi regionali (1947-2000)*, in *Le Istituzioni del federalismo*, n. 3-4, 2000, numero monografico.

(4) Si rinvia al saggio di C. Pala.

(5) Si rinvia all'analisi di G. Ieraci. Si veda anche L. COEN, *Specialità e asimmetrie: la Regione Friuli-Venezia Giulia*, in *Astrid Rassegna*, gennaio 2012.

economico le Rss presentano ciascuna proprie specificità che rendono ogni caso in larga misura a sé stante, concorrendo a determinare forme di “specialità nella specialità” o, come osservato da Francesco Palermo, declinando la “specialità al plurale”.

1. L'autonomia finanziaria

Le modalità di finanziamento delle Rss sono definite dai rispettivi statuti di autonomia e dalle relative norme di attuazione. L'analisi dei casi mostra come ogni statuto abbia, in misura maggiore o minore, conosciuto significativi ritardi attuativi negli aspetti relativi all'ordinamento finanziario. Oggi, a distanza di oltre sessant'anni dall'avvio dell'esperienza delle Rss, tali ritardi possono dirsi sostanzialmente risolti, per quanto rimangano alcune situazioni sospese, soprattutto nel caso della Sardegna.

Nel corso della sua evoluzione, il regime finanziario delle Rss ha conosciuto frequenti modifiche e ridefinizioni connesse alle più generali riforme della finanza pubblica. Si pensi all'impatto della riforma tributaria del 1971 che ha soppresso numerose imposte il cui gettito spettava alle Rss⁶, aprendo una lunga stagione di incertezza finanziaria (regime transitorio) nel corso della quale il divario fra le risorse spettanti e le risorse effettivamente trasferite a titolo di compensazione ha raggiunto livelli tali da alimentare aspri conflitti con lo Stato. Oppure alle leggi finanziarie che hanno spesso apportato modifiche al regime di tutte o singole Rss, magari disponendo il trasferimento di nuove competenze di spesa precedentemente in carico allo Stato. Per non parlare delle riforme degli anni novanta che hanno dato avvio al federalismo fiscale su tutto il territorio nazionale, nel quadro di un profondo ripensamento dei rapporti centro-periferia e di rilancio del regionalismo italiano, attraverso l'introduzione di nuovi tributi regionali estesi alle Rss. Non ultima, l'introduzione del patto di stabilità interno che, dopo una iniziale esclusione⁷, oggi vincola anche le Rss

(6) Il riferimento è alla legge 825/1971 con cui si delegava al governo la riforma del sistema tributario nazionale.

(7) L'esclusione delle Rss ha riguardato i primi tre esercizi finanziari, ovvero 1999-2001.

in vista del contenimento del deficit pubblico. Simili trasformazioni vanno comprese alla luce sia della necessità di coordinamento con la finanza statale, nel rispetto dei principi di unità e indivisibilità della Repubblica, sia della più specifica esigenza di raccordare le modalità di finanziamento delle Rss a quelle delle Regioni a statuto ordinario (Rso) che, sebbene nate quasi trent'anni dopo, sono divenute entità di governo territoriale consolidate nel paese.

1.1. Il rapporto con lo Stato

Il processo di progressiva definizione e ridefinizione dell'autonomia finanziaria delle Rss ha proceduto sulla base di rapporti spesso conflittuali con lo Stato. Le negoziazioni fra le Rss e lo Stato sono state ricorrenti, talvolta istituzionalizzate attraverso conferenze specifiche o incontri annuali, nel rispetto della natura pattizia dei procedimenti di revisione e attuazione dell'ordinamento finanziario prevista dagli statuti speciali. Tuttavia, non sono mancati ritardi e inadempienze da parte dello Stato, così come sue decisioni unilaterali che hanno imposto modificazioni o impugnato provvedimenti regionali. Il contenzioso intergovernativo in materia finanziaria risulta diffuso a tutte le Rss, con numerosi ricorsi presentati alla Corte costituzionale. La conflittualità nel rapporto con lo Stato ha talora trovato una mediazione e ricomposizione su base politica, laddove esistevano sintonie fra le forze politiche al governo della Regione e quelle al governo nazionale; ma spesso tali sintonie non sono state sufficienti a dirimere la contesa e a risolvere il conflitto. Emblematico il caso sardo, dove l'aspro confronto sulla "vertenza entrate" si trascina da anni a prescindere dai cosiddetti "governi amici".

Nel rapporto con lo Stato, le Rss mostrano però capacità negoziali differenziate che sembrano riflettere le diverse condizioni economiche ma anche le ragioni più profonde dell'autonomia e le modalità storiche con cui sono giunte alla specialità. In particolare, dalle analisi condotte sui casi regionali emerge il profondo dualismo che caratterizza il nostro paese, con le Rss del Nord tendenzialmente più forti nel rapporto negoziale con lo Stato, in difesa di un'autonomia finanziaria che trae impulso dallo sviluppo avanzato dei territori e trova giustificazione nel maggior numero di competenze ad esse attribuite, mentre le Rss del Sud si presentano tendenzialmente più deboli data la mi-

nore capacità fiscale, la maggiore dipendenza dai trasferimenti statali e le più limitate competenze di spesa⁸. Tuttavia, la frattura Nord/Sud non spiega interamente la variabilità fra le Rss. Nel rapporto con lo Stato, la Sardegna presenta una debolezza maggiore rispetto alla Sicilia, che pare riflettere le diverse origini storiche dell'autonomia. Lo stesso, con riferimento alle Rss del Nord, può dirsi per il FVG, la cui autonomia risulta più contenuta rispetto a quella della VA o del TAA, Regioni profondamente segnate da una specialità storico-linguistica che, come già osservato, hanno dato vita a forti partiti politici che operano e governano in difesa della loro autonomia.

1.2. *Rss vs. Rso*

Le Rss sono state a lungo le uniche Regioni italiane dato il ritardo attuativo con cui sono nate le Rso. Le Rss erano già entità consolidate nelle funzioni di governo del territorio quando l'esperienza delle Rso ha preso avvio. Lo sviluppo successivo delle Rso, al di sotto delle attese e delle potenzialità, ha poi accresciuto le debolezze originarie, ampliando la distanza con le Rss. A partire dagli anni novanta, le Rso hanno però conosciuto un progressivo rafforzamento, al punto che la riforma del Titolo V della Costituzione del 2001, pur ribadendo la distinzione fra i due tipi di Regione, e dunque le ragioni della specialità (art. 116), ha aperto la strada per una crescente convergenza con le Rss. D'altronde, le numerose riforme degli anni novanta avevano già operato in questa direzione: si pensi alla regionalizzazione del Servizio Sanitario Nazionale con la presa in carico della spesa sanitaria da parte di tutte le Regioni; all'ampio e generalizzato decentramento operato con la riforma Bassanini; alla legge elettorale 43/1995 che ha mosso i primi passi verso l'elezione diretta dei presidenti⁹ e, non ultimo, al potenziamento della finanza regionale "propria" con l'introduzione dell'IRAP e dell'addizionale regionale IRPEF.

(8) Sul punto si veda G. CERIA, *Regionalismi del passato e federalismo futuro: cosa insegna l'esperienza delle autonomie speciali*, in *Le Regioni*, n. 3-4, 2009, p. 453-487.

(9) Sebbene la maggior parte delle Rss abbia seguito il modello dell'elezione diretta previsto per le Rso, si ricorda che in VA e nella PAB il Presidente è ancora eletto dal Consiglio. Si tratta dunque di una convergenza non ancora completa.

Tab. 1. *Le entrate finanziarie delle Rss, anno 2010, in % sul totale¹*

Regioni	Tributi propri	Compartecipazioni	Trasfer. correnti	Trasfer. invest.	Entrate patrim.	Mutui	Totale %	Totale milioni euro	Totale pro capite in euro	Pi. pro capite in euro (2009)
Val d'Aosta ²	8,9	81,1	1,2	1,5	2,2	5,1	100,0	1.525	11.893	26.756
PA Bolzano	10,1	75,5	1,2	9,6	3,6	-	100,0	4.503	8.870	27.169
PA Trento	11,0	83,7	0,1	3,7	1,5	-	100,0	4.100	7.744	24.294
Friuli-V.G.	15,4	66,1	3,0	1,7	9,9	3,9	100,0	5.782	4.679	22.169
Sicilia	10,9	48,7	14,5	13,7	12,2	-	100,0	18.944	3.750	13.631
Sardegna	9,2	64,3	2,2	3,3	2,1	18,9	100,0	9.544	5.697	15.895
Tot. Rss	11,0	61,4	7,2	8,2	7,5	4,7	100,0	44.398	4.864	-
Tot. Rso	33,2	39,0	6,2	4,3	3,2	14,1	100,0	139.011	2.699	-
Totale milioni euro	51.025	81.424	11.902	9.663	7.759	21.635	-	183.409	3.025	20.043

(1) I dati della tabella possono mostrare alcune incongruenze con quelli presentati nei saggi precedenti per varie ragioni: non sempre gli anni finanziari sono gli stessi, non sempre si tratta di dati di competenza (talvolta sono di cassa), se si tratta di dati di previsione ci può essere differenza fra accertamenti iniziali e accertamenti finali. La diversità delle fonti implica infatti una differente modalità di raccolta dei dati, determinando possibili incongruenze. Volendo comparare tutti i casi analizzati si è optato per la fonte ISSIRFA CNR (Istituto di Studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie "Massimo Severo Giannini") che presenta dati omogenei su tutte le Regioni italiane rilevati sulla base di una stessa metodologia (dati di competenza, bilanci di previsione, accertamenti iniziali).

(2) Rispetto ai dati ISSIRFA si è operata una rielaborazione sottraendo la somma erogata dallo Stato alla Regione in sostituzione dell'Iva da importazione dalla colonna dei trasferimenti correnti portandola invece in quella delle partecipazioni.

Fonte: ISSIRFA, *Osservatorio finanziario regionale*, vol. 33, 2011 e dati ISTAT.

Ciò nonostante, restano differenze importanti. Certamente nelle competenze e nel rapporto con gli enti locali, dove tali differenze, come visto nei saggi precedenti e come riprenderemo nel prossimo paragrafo, si ripercuotono sulla spesa delle Rss. Ma soprattutto, differenze nelle forme assunte dall'autonomia finanziaria e dai processi ad essa sottesi. La specialità delle Rss resta ancora tale sotto il profilo finanziario, una specialità che la legge 42/2009 di riforma del federalismo fiscale non ha messo in discussione, prevedendo un nuovo regime finanziario per le sole Rso e aprendo la via negoziale con le Rss per definire le loro modalità di partecipazione al nuovo assetto della finanza pubblica.

Sicuramente le Rss dispongono di risorse finanziarie nettamente superiori alle Rso: con una popolazione pari al 15% del totale presentano entrate finanziarie che sono circa 1/3 di quelle delle Rso, con una media *pro capite* di 4.864 euro contro 2.699 (+80,2%) (tab. 1). La struttura delle entrate delle Rss è del tutto simile a quella delle Rso: tributi propri, compartecipazioni a tributi erariali, trasferimenti (correnti e per investimento, inclusi quelli dell'UE), entrate patrimoniali (extra-tributarie) e indebitamento (mutui). La differenza con le Rso sta nel volume e nella combinazione di tali entrate.

1.3. *Le modalità di finanziamento delle Rss*

Il connotato più significativo dell'autonomia finanziaria delle Rss è costituito dalle *compartecipazioni* ai tributi erariali che rappresentano la fonte prevalente di finanziamento: mediamente il 61,4%, ma con punte superiori all'80%, contro il 39% delle Rso (tab. 1). Sebbene le compartecipazioni assumano tecnicamente la forma di trasferimento, in quanto i tributi non vengono trattiene direttamente dalle Regioni (con l'eccezione, peraltro recente, del Fvg) ma a queste tornano per la quota spettante dopo il prelievo operato dallo Stato (un meccanismo tortuoso, a tratti perverso, sulla base del quale si sono spesso accumulati ritardi e, dunque, crediti nei confronti dello Stato, come ben evidenziato dalla "vertenza entrate" della Sardegna), esse differiscono dai trasferimenti per la mancanza di vincoli di destinazione, potenziando in questo la discrezionalità di spesa delle Rss, e soprattutto per essere legate all'andamento dell'economia locale, consistendo in quo-

te del gettito fiscale prodotto da ciascuna Regione. In tal senso, esse rafforzano il legame fra la finanza regionale e il territorio, secondo i presupposti propri del federalismo fiscale.

Le quote di compartecipazione ai tributi erariali previste dagli statuti variano tuttavia da caso a caso, presentando elementi di “specialità nella specialità”. La tabella 2 sintetizza il quadro al 2010, al termine delle trasformazioni ricostruite nei saggi precedenti, incluse quelle più recenti prodotte dagli accordi siglati in relazione alla legge 42/2009. Tale quadro conferma la diversità all’interno delle Rss ma anche una tendenza comune alla stabilizzazione e all’uniformità. Nel corso dell’evoluzione finanziaria delle Rss le quote di compartecipazione si sono infatti estese a sempre maggiori tributi e ampliate nell’incidenza percentuale, talvolta in attuazione del dettato statutario, talvolta in seguito a sue modificazioni, accorciando la distanza con la Sicilia, la quale vanta, fin dalle origini, un primato indiscusso, assicurandosi il gettito integrale di tutti i tributi erariali riscossi sul territorio (ad eccezione dell’imposta sul consumo dei tabacchi, delle imposte di fabbricazione e dei proventi sul lotto). Oggi la VA, soprattutto in seguito all’accordo negoziato nel 2009, presenta un regime equiparabile, seppure non equivalente; e pure la PAB e la PAT, grazie all’Accordo di Milano, presentano quote di compartecipazione molto elevate, sebbene non integrali. Resta la distanza storica con il Fvg e la Sardegna, le due Regioni più deboli sotto il profilo dell’autonomia finanziaria, pur avendo comunque conosciuto, nel corso del loro sviluppo, un rafforzamento delle quote e un ampliamento dei tributi compartecipati. Un’altra tendenza comune, che ha assunto particolare importanza per le Province autonome di TN e Bz ma che è emersa anche in altri casi, è quella del definitivo passaggio dal sistema delle quote variabili a quello delle quote fisse. Sono oramai scomparse le compartecipazioni in quota variabile, la cui entità non era stabilita in modo definitivo dagli statuti ma rinviava a periodiche contrattazioni con il governo nazionale. Ciò ha permesso alle Rss non solo di ridurre l’incertezza sulle risorse finanziarie disponibili, con benefici effetti sulla programmazione di lungo termine, ma anche, come osservato da Sara Parolari e Alice Valdesalici, di superare definitivamente la logica volta a valutare lo stato di fabbisogno, quella tipica dei trasferimenti statali, per ab-

Tab. 2. *Compartecipazioni ai principali tributi erariali, situazione al 2010*

Tributi	VA	PAT	PAB	FVG	Sicilia	Sardegna
IRPEF	10/10	9/10	9/10	6/10	10/10	7/10
IRPEG/TRES	10/10	9/10	9/10	4,5/10	10/10	7/10
IVA	10/10	7/10	7/10	9,1/10	10/10	9/10
IVA sulle importazioni	10/10	9/10	9/10	-	10/10	9/10
Ritenute su interessi e redditi da capitale	10/10	9/10	9/10	6/10	10/10	7/10
Imposta di bollo e di registro	9/10	9/10	9/10	-	10/10	9/10
Imposte su successioni e donazioni	10/10	- 1	- 1	-	10/10	5/10
Imposte ipotecarie	9/10	- 1	- 1	-	10/10	9/10
Tasse di concessione governativa	9/10	9/10	9/10	-	10/10	9/10
Tasse automobilistiche	10/10	9/10 ²	10/10 ²	-	10/10	9/10
Imposta sull'energia elettrica	10/10	10/10	10/10	9/10	10/10	9/10
Imposta sul consumo dei tabacchi	10/10	9/10	9/10	9/10	-	9/10
Canoni per utilizzo acque pubbliche	9/10	9/10	9/10	9/10	10/10	10/10
Proventi del lotto (al netto delle vincite)	9/10	- 1	- 1	-	-	7/10
Imposte di fabbricazione	9/10	9/10	9/10	-	- ³	9/10
Altri tributi comunque denominati	9/10	9/10	9/10	-	10/10	7/10

(1) Queste imposte risultano comunque compartecipate ma percepite non dalle Province autonome bensì dall'amministrazione della Regione Trentino-Alto Adige.

(2) Secondo l'Accordo di Milano le tasse automobilistiche potranno assumere la forma di tributi propri disciplinati da leggi provinciali.

(3) Ad eccezione di quelle sugli alcolici per la quale la compartecipazione è dei 10/10.

Fonte: Elaborazione propria sulla base dei saggi precedenti e dei dati contenuti in A. FABBRINI *et al.*, *La finanza delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome*, in *Economia pubblica*, n. 5-6, 2008, p. 43-76.

bracciare invece il principio della territorialità dei tributi, potenziando dunque il legame con la capacità fiscale del territorio.

I *tributi propri* rappresentano, per molti versi, la nota dolente delle Rss. In una prospettiva di federalismo fiscale, o comunque di piena autonomia finanziaria, nella quale le Rss si sono, idealmente e concretamente, mosse fin dalle origini, potrebbe sorprendere lo spazio limitato assunto dalla finanza propria. Il principio di territorialità dei tributi sopra richiamato, quello della corrispondenza fra il centro di prelievo e quello della spesa e, non ultimo, quello della responsabilizzazione finanziaria, tutti principi basilari della teoria del federalismo fiscale, troverebbero infatti piena realizzazione nello sviluppo di una fiscalità propria. Invece le Rss, a cui gli statuti hanno da sempre riconosciuto il potere di stabilire tributi propri in autonomia, non si sono mai avvalse di tale facoltà e, come evidenziato dall'analisi dei casi, presentano come tributi regionali quelli introdotti con le riforme degli anni novanta, comuni alle Rso, fra i quali, *in primis*, l'IRAP e l'addizionale IRPEF¹⁰. Tributi "propri" ma non "autonomi" bensì "derivati": tributi il cui gettito viene attribuito alle Regioni ma istituiti e regolati da leggi statali, espressione quindi del potere impositivo statale e non dell'autonomia regionale¹¹. Su tali tributi le Rss, alla pari delle Rso, si sono viste riconoscere margini di manovrabilità, relativamente alle aliquote, esenzioni, detrazioni e deduzioni. Tali margini possono consentire lo sviluppo di alcune linee di politica fiscale propria, ma questo non toglie che sul piano della finanza propria le Rss non sembrano presentare specificità distintive e risultano equiparabili alle Rso. Ancora più sorprendente il dato della tabella 1, che mostra come le entrate finanziarie delle Rss siano coperte solo per l'11% da tributi propri contro il 33,2% delle Rso. In altri termini, le Rso possiedono una finanza propria più incisiva rispetto alle Rss e, in tal senso, risultano più responsabilizzate sul piano fiscale.

(10) Altri tributi propri, di incidenza meno significativa, anche questi comuni alle Rso, sono le tasse automobilistiche, la tassa regionale per il diritto allo studio, quella per l'abilitazione professionale e quella speciale sui rifiuti.

(11) La distinzione fra tributi propri "derivati" e tributi propri istituiti con legge regionale, cosiddetti "autonomi", vede il proprio fondamento nella legge 42/2009, art. 7.

Simili conclusioni, che certamente sottolineano una “incompiutezza” dell’autonomia finanziaria delle Rss¹², vanno però meglio comprese e in parte riviste alla luce di alcune considerazioni emerse dall’analisi dei casi. Innanzitutto, il complesso sistema di vincoli normativi, derivante dalla necessità di raccordare il potere impositivo autonomo delle Rss con il sistema tributario statale e con la legislazione comunitaria, ha ostacolato i tentativi operati dalle Rss di avvalersi di tale facoltà. Emblematico il caso della Sardegna, le cui c.d. “tasse sul lusso”, varate dall’amministrazione del Presidente Soru, sono risultate inapplicabili sulla base di una sentenza della Corte costituzionale; lo stesso per quanto riguarda la c.d. “tassa sul tubo” della Regione siciliana, dichiarata illegittima dalla Corte di Giustizia Europea¹³. In secondo luogo, il sistema delle compartecipazioni unito ai trasferimenti statali ha assicurato alle Rss risorse più che sufficienti per fronteggiare il loro fabbisogno, un fatto ben esemplificato dalla esperienza degli avanzi di amministrazione delle Rss del Nord; in altri termini, nell’assenza di una necessità effettiva, sono mancati gli incentivi all’utilizzo in proprio della leva fiscale. Infine, l’elevata pressione fiscale che da tempo contraddistingue il nostro paese e che pure ha concorso a disincentivare lo sviluppo di una fiscalità propria: i tributi regionali andrebbero infatti ad aggiungersi a quelli erariali, rendendo tale decisione tendenzialmente improponibile sul piano politico. Peraltro risulterebbe difficile deliberare nuovi tributi regionali dato il divieto normativo della doppia imposizione: le Rss, come anche le RSO, non possono infatti stabilire tributi su beni o servizi già soggetti a imposizione statale, il che, data la pervasività dell’azione impositiva statale, riduce drasticamente lo spazio per una politica fiscale autonoma.

È però vero che nel nuovo quadro delineato dall’attuazione del federalismo fiscale il ricorso a forme di fiscalità propria potrebbe conoscere nuovi sviluppi, come ben evidenziato dall’analisi di Giuseppe Ieraci. A questo riguardo, va ricordato che, sulla base degli accordi siglati, la PAB, la PAT e il FVG hanno acquisito nuovi e ampi margini

(12) Si veda al riguardo l’analisi sviluppata nel saggio di G. Ieraci.

(13) Si rinvia ai saggi di C. Pala e di S. Profeti.

di manovrabilità sui tributi propri e compartecipati, superiori rispetto alle altre Rss e alle Rso, come sottolineato anche dalla Corte costituzionale (sentenza 357/2010). La Va non ha ancora conseguito lo stesso potere ma le negoziazioni in merito, come osserva Patrik Vesan, sono solo rinviate e riprenderanno a breve. Ciò significa che le Rss del Nord potrebbero, in un futuro prossimo, sperimentare nuove e più incisive forme di finanza propria.

I *trasferimenti statali*, altra modalità importante di finanziamento delle Rss, hanno assunto un peso differenziato a seconda dei casi, delineando in buona misura il dualismo fra il Nord e il Sud. La Sicilia, grazie anche ai finanziamenti speciali ottenuti attraverso il Fondo di solidarietà nazionale e, non ultimi, ai cospicui fondi strutturali europei ricevuti in quanto Regione in ritardo di sviluppo, è la Rss che gode dei maggiori trasferimenti, i quali rappresentano complessivamente quasi il 30% delle sue entrate (tab. 1). In parte diverso il caso della Sardegna, per la quale il Piano di rinascita, che presentava finalità simili al Fondo di solidarietà siciliano, ha conosciuto vicende tali da non portare all'isola risorse finanziarie significative¹⁴. Tuttavia, sebbene i dati del 2010, che risentono del blocco dei fondi FAS (Fondi per le aree sottoutilizzate) mostrino trasferimenti alla Sardegna molto inferiori alla Sicilia, è però vero che i dati del 2009 e soprattutto quelli del 2008, per i quali si rinvia al saggio di Carlo Pala, mostrano valori più simili. Per le Rss del Nord invece, soprattutto a seguito degli accordi per l'attuazione del federalismo fiscale e in coerenza con il consolidamento della loro autonomia finanziaria, i trasferimenti centrali sono divenuti sempre più marginali, soprattutto per la parte corrente¹⁵. Si distingue tuttavia il caso della PAB, dove i trasferimenti per investimento presentano un valore superiore alla media delle Rss (tab. 1)¹⁶. Differenze fra le Rss del Nord e quelle del Sud emergono anche in relazione all'*indebitamento*. Per quanto i dati della tabella 1 colgano

(14) Sul punto si veda, oltre al saggio di C. Pala, O. CHessa, S. PAJNO, *Specialità e asimmetrie: la Regione Sardegna*, in *Astrid Rassegna*, gennaio 2012.

(15) Per un'analisi approfondita si rinvia al saggio di S. Parolari e A. Valdesalici.

(16) Il dato trova conferma nell'analisi di E. Domoronek a cui si rinvia.

solo la sottoscrizione di nuovi mutui e prestiti e non lo stato di indebitamento, quest'ultimo si concentra in misura nettamente maggiore nelle Isole, con il primato detenuto dalla Sardegna sul quale pesa l'annosa "vertenza entrate" ovvero i mancanti introiti spettanti dallo Stato¹⁷.

1.4. *Le diversità fra i casi*

Se da una visione d'insieme delle modalità di finanziamento delle Rss si entra nello specifico dei casi analizzati, emergono molte diversità. La Sicilia presenta, almeno secondo il proprio statuto, il sistema finanziario più in linea con il modello duale, o della separazione, tipico del prototipo federale. Tuttavia, sebbene vengano distinte le imposte attribuite allo Stato da quelle il cui gettito è integralmente devoluto alla Regione, resta un regime lontano dal federalismo fiscale sia per l'inconsistenza della fiscalità propria che per il peso dei trasferimenti (compartecipazioni incluse). Tale regime è l'unico a non avere conosciuto evoluzione nel corso del tempo, salvo alcune parziali ridefinizioni riguardo ai trasferimenti statali. Il rapporto con lo Stato si presenta teso e conflittuale, anche, ma non solo, in vista dell'attuazione del federalismo fiscale, per il quale non è stato raggiunto alcun accordo, preferendo la strada del contenzioso costituzionale (cfr. paragrafo 3).

La PAB e la PAT si distinguono per un consolidamento progressivo della propria autonomia finanziaria che ha proceduto sempre più nella direzione della territorializzazione del prelievo fiscale (grazie all'ampliamento delle compartecipazioni, al definitivo passaggio dalle quote "variabili" a quelle "fisse" e al rafforzamento della manovrabilità dei tributi propri e compartecipati) e del contenimento dei trasferimenti centrali (che quasi scompaiono nel caso della PAT). Tale processo di responsabilizzazione è andato di pari passo con l'acquisizione di maggiori competenze, sia statali che, dopo l'approvazione

(17) Si rinvia all'analisi contenuta nei saggi di C. Pala e S. Profeti. Per una analisi del debito della Regione siciliana, che si aggira intorno ai 5 milioni di euro, si veda il documento dell'Assessorato regionale dell'economia, *Bollettino sul fabbisogno finanziario della Regione siciliana*, 2011, consultabile all'indirizzo <http://pti.regione.sicilia.it/portal/pls/portal/docs/12648263.PDF>.

del II Statuto di autonomia nel 1972, regionali. In particolare, l'attribuzione di nuove competenze statali ha rappresentato spesso la modalità attraverso la quale coordinare l'elevata capacità fiscale delle Province autonome con il più generale sistema di finanza pubblica, peraltro, a partire dagli anni ottanta, sempre più in crisi¹⁸. Il risultato è stato un progressivo rafforzamento non solo dell'autonomia finanziaria ma anche di quella politica ed amministrativa; una dinamica che ha trovato conferma nei contenuti del recente Accordo di Milano (cfr. paragrafo 3).

Analogo il caso della VA, che rappresenta il territorio dove minore è la presenza dello Stato sia in termini di trasferimenti finanziari che di competenze esercitate. In VA, così come nelle Province di TN e Bz, poche sono infatti le competenze rimaste in capo allo Stato e più massiccio è stato il decentramento di funzioni ai poteri locali¹⁹. Non sorprende dunque il consolidamento finanziario della Regione, avviato dalla legge 690/1981 e culminato nell'accordo per l'attuazione del federalismo fiscale (legge 220/2010), il quale, attraverso la riduzione dei trasferimenti statali, il superamento del sistema delle quote variabili e l'aumento delle compartecipazioni, ha portato la VA ad assicurarsi la quasi totalità del gettito fiscale prodotto sul suo territorio.

Il Fvg e la Sardegna si distinguono invece per essere le Rss con le minori compartecipazioni ai tributi erariali ma anche le minori competenze di spesa; in altri termini, quelle più equiparabili alle Rso²⁰. Tuttavia, possiedono a loro volta specificità distintive e sul piano economico e finanziario presentano differenze importanti. Il Fvg ha conosciuto, a partire dagli anni settanta, un rilancio economico che ha potenziato la sua capacità fiscale. Nel rapporto negoziale con lo Stato è riuscito a recuperare i crediti del passato ed è giunto ad una intesa in materia di federalismo fiscale. La Sardegna resta invece lontana dal consolidamento della propria autonomia finanziaria, penalizzata

(18) Sul rapporto fra crisi finanziaria dello Stato e decentramento di competenze alle Rss, cfr. G. CERIA, *Regionalismi del passato e federalismo futuro: cosa insegna l'esperienza delle autonomie speciali*, cit.

(19) *Ibidem*.

(20) *Ibidem*.

dal ritardo nello sviluppo economico e intrappolata in un rapporto difficile e conflittuale con lo Stato. L'irrisolta "vertenza entrate" e il pesante ricorso all'indebitamento rendono difficile l'accordo in materia di federalismo fiscale, un accordo su cui pesa anche la condizione di insularità e la ridotta capacità fiscale della Regione (cfr. paragrafo 3).

2. La spesa delle Rss

Analizzando i dati comparati sulla spesa regionale della tabella 3, si conferma quanto già emerso dallo studio dei casi, ovvero: 1) le Rss spendono mediamente molto di più delle Rso; 2) esistono profonde differenze nei livelli di spesa fra le Rss.

La prima osservazione trova una sintesi efficace nel dato aggregato di spesa *pro capite* secondo il quale le Rss spendono quasi il doppio rispetto alle Rso (5.723 euro contro 3.033). Si tratta ovviamente di un indicatore per certi versi grossolano ma aiuta a dare un'idea. Sul piano della spesa, come su quello delle entrate, le Rss gestiscono mediamente 1/3 della spesa delle Rso, oltre il 25% della spesa regionale complessiva (pari a 208.418 milioni di euro).

Il dato di spesa *pro capite* consente di sintetizzare anche le differenze fra le Rss: si va dai 13.101 euro della VA ai 4.622 della Sardegna, con la spesa della prima tre volte superiore a quella della seconda. La VA si distingue fra le Rss per il livello di spesa più elevato, superiore a quello delle Province di TN e BZ, che la seguono nell'ordine, di oltre il 40%. In linea generale, la VA, la PAB e la PAT presentano dati di spesa *pro capite* che sono il triplo se non il quadruplo della media delle Rso, mentre il FVG, la Sicilia e la Sardegna si collocano a livelli molto inferiori, lontani ma non troppo dal dato delle Rso.

L'analisi sviluppata nei saggi precedenti offre chiavi di lettura di queste differenze che trovano conferma nella letteratura²¹: le maggiori e diverse competenze esercitate, le diseconomie di scala e, non ultima, la discrezionalità, o autonomia, di spesa.

(21) Si vedano, in particolare, L. COTTERLI, P. LIBERATI, *Federalismo differenziato e Regioni a statuto speciale*, in M.C. GUERRA, A. ZANARDI (a cura di), *La finanza pubblica italiana*, Bologna, Il Mulino, 2009, p. 243-276; A. FABBRINI *et al.*, *La finanza delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome*, in *Economia pubblica*, n. 5-6, 2008, p. 43-76.

Le Rss hanno più competenze rispetto alle Rso e tali competenze non sono equivalenti fra le Rss. Sebbene la recente stagione delle riforme del regionalismo italiano abbia accresciuto le competenze gestionali delle Rso, accorciando le distanze con le Rss (si pensi alla sanità, la competenza di spesa regionale in assoluto più onerosa, che accomuna le Rss alle Rso)²², restano delle differenze, in taluni casi importanti. Fra queste certamente le ampie competenze in materia di istruzione, inclusa la responsabilità del personale docente e non, che la VA e le Province autonome di TN e BZ hanno assunto, sostituendosi, uniche nel quadro nazionale, allo Stato nella gestione scolastica. Nel caso della VA, da segnalarsi anche la piena titolarità dei servizi forestali e antincendio, dei beni culturali, della manutenzione delle strade e delle pensioni di invalidità. Inoltre, le competenze che tutte le Rss vantano in materia di enti locali, le quali comportano l'assunzione di un ruolo significativo nella finanza locale che, come evidenziato nell'analisi dei casi, rappresenta una voce di spesa rilevante. In particolare, la VA, il FVG e le Province di TN e PZ (dunque le Rss del Nord) sono interamente responsabili per l'assegnazione dei trasferimenti ordinari agli enti locali, una competenza che nel resto d'Italia spetta allo Stato, secondo il modello cosiddetto "a cascata": le assegnazioni statali nei confronti degli enti territoriali vanno tutte alla Regione o Provincia autonoma, che a sua volta trasferisce agli enti locali²³. Diversamente, per la Sicilia e la Sardegna la competenza risulta concorrente con lo Stato, strutturando, analogamente alle Rso, un modello cosiddetto dei "flussi paralleli": i trasferimenti vanno dal governo centrale a tutti i livelli inferiori (sia alle Regioni che agli enti locali), con la possibilità di trasferimenti regionali aggiuntivi ai governi locali²⁴. I dati del 2010 sui trasferimenti regionali agli enti territoriali mostrano per le Rss un'incidenza finanziaria doppia rispetto alle Rso: 18,2%

(22) Sulla bassa variabilità della spesa sanitaria fra le Regioni, sia Rso che Rss, cfr. A. FABBRINI *et al.*, *La finanza delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome*, cit.

(23) *Ibidem*.

(24) *Ibidem*. Si veda anche E. BUGLIONE, *La finanza regionale: un bilancio di legislatura e un confronto con le Regioni speciali*, in ISSIRFA-CNR, *L'VIII Legislatura regionale. Una "visione d'insieme"*, Roma, 2010, pp. 65-84.

Tab. 3. La spesa delle Rss per settori funzionali, anno 2010¹

Settori funzionali	Rss		VA		PAB		PAT	
	milioni di euro	%	milioni di euro	%	milioni di euro	%	milioni di euro	%
Amministrazione generale	6.935	13,3	382	22,7	1.243	25,9	834	17,9
Istruzione e diritto allo studio	1.555	3,0	98	5,9	272	5,7	446	9,6
Formazione professionale	1.509	2,9	23	1,4	54	1,1	65	1,4
Assistenza sociale	1.456	2,8	95	5,7	244	5,1	323	6,9
Sanità	17.075	32,7	281	16,7	1.308	27,2	1.169	25,2
Agricoltura, foreste, caccia e pesca	1.796	3,4	87	5,2	138	2,9	140	3,0
Industria, commercio, artigianato	1.017	1,9	46	2,7	148	3,1	221	4,7
Turismo	391	0,7	31	1,8	39	0,8	64	1,4
Trasporti	2.257	4,3	81	4,8	315	6,6	261	5,6
Territorio	1.469	2,8	148	8,8	126	2,6	86	1,9
Edilizia abitativa	598	1,1	5	0,3	172	3,6	93	2,0
Non attribuibili ²	16.179	31,0	404	24,0	746	15,5	949	20,4
Totale	52.239	100,0	1.680	100,0	4.805	100,0	4.650	100,0
Totale pro capite (in euro)	5.723	—	13.101	—	9.465	—	8.783	—

(segue)

(segue)

Settori funzionali	FVG		Sicilia		Sardegna		Rso	
	milioni di euro	%	milioni di euro	%	milioni di euro	%	milioni di euro	%
Amministrazione generale	1.481	23,2	2.319	8,6	667	8,7	5.500	3,5
Istruzione e diritto allo studio	193	3,0	302	1,1	244	3,1	2.222	1,4
Formazione professionale	107	1,7	910	3,4	350	4,5	2.900	1,9
Assistenza sociale	288	4,5	200	0,7	307	4,0	4.513	2,9
Sanità	2.405	37,7	8.508	31,5	3.403	43,9	93.870	60,1
Agricoltura, foreste, caccia e pesca	59	0,9	915	3,4	458	5,9	2.329	1,5
Industria, commercio, artigianato	137	2,2	218	0,8	247	3,2	2.434	1,6
Turismo	63	1,0	135	0,5	60	0,8	923	0,6
Trasporti	329	5,2	940	3,5	331	4,3	9.766	6,3
Territorio	166	2,6	662	2,5	281	3,6	6.020	3,9
Edilizia abitativa	123	1,9	128	0,5	78	1,0	2.042	1,3
Non attribuibili ²	1.025	16,1	11.746	43,5	1.309	16,9	23.660	15,1
Totale	6.378	100,0	26.982	100,0	7.744	100,0	156.179	100,0
Totale pro capite (in euro)	5.161	—	5.342	—	4.622	—	3.033	—

(1) Anche in questo caso, come per la tabella 1, non ci sono piene corrispondenze con i dati presentati nei saggi precedenti. Ciò trova spiegazione nella diversità delle fonti che, con riferimento alle spese, può comportare anche criteri diversi di classificazione dei settori funzionali

(2) Le spese non attribuibili riguardano stanziamenti trasversali a più settori, quindi difficilmente riconducibili all'una o all'altra ripartizione funzionale.

Fonte: Elaborazione propria su dati Issirfa, *Osservatorio finanziario regionale*, vol. 33, 2011 e dati demografici ISTAT.

contro 9,1%, un dato che scende al 12,9% per la Sicilia mentre sale al 31,2% per la VA²⁵.

Ciò detto, è però vero che, come evidenziato da alcuni studi presenti in letteratura²⁶, anche depurando i bilanci regionali dalle spese dell'istruzione e da quelle per la finanza locale, le differenze fra le Rss e fra le Rss e le Rso restano elevate. In altri termini, ci sono livelli di spesa non interamente comprensibili sotto il profilo delle competenze esercitate e questo chiama in causa altri fattori esplicativi.

Un secondo ordine di spiegazioni riguarda le diseconomie di scala, un problema che affligge le piccole Regioni, quelle con bassa densità demografica, certamente la VA ma anche le Province autonome di TN e Bz, un fenomeno riscontrato anche fra le Rso (con particolare riferimento a Abruzzo e Molise)²⁷. Come sottolineato nel saggio di Patrik Vesan, le diseconomie riguardano, innanzitutto, la presenza di costi minimi di attivazione dell'intervento regionale che prescindono dal bacino di utenza, peraltro a fronte di un territorio che resta ampio in relazione al numero di abitanti. Ciò si traduce in un livello di spesa *pro capite* inevitabilmente maggiore rispetto alle Regioni più densamente popolate. Secondo alcune stime approssimative, la maggiorazione potrebbe arrivare fino a +30% per la VA, la PAB e la PAT, mentre per la Sardegna e il FVG, in cui il problema si presenta in modo più contenuto, l'effetto è stimato intorno a +10%²⁸. La Sicilia, invece, presenta una densità di popolazione tale da non essere soggetta a simili distorsioni. A queste diseconomie si aggiungono poi, da un lato, quelle relative alla presenza di territori prevalentemente montani che comportano costi maggiori per le infrastrutture e, dall'altro, quelle connesse alla presenza di consistenti flussi turistici che accrescono la domanda di servizi, come ben evidenziato nel caso della VA, ma con

(25) Cfr. ISSIRFA, *Osservatorio finanziario regionale*, vol. 33, 2011, tab. 2.10.

(26) Si veda in particolare L. COTTERLI, P. LIBERATI, *Federalismo differenziato e Regioni a statuto speciale*, cit.

(27) *Ibidem*.

(28) Cfr. G. CEREÀ, *Regionalismi del passato e federalismo futuro: cosa insegna l'esperienza delle autonomie speciali*, cit.

considerazioni estendibili anche alle Province di TN e Bz e, per certi versi, alla Sardegna.

Tuttavia anche queste distorsioni non spiegano interamente alcuni dati di spesa delle Rss, per esempio la voce che più sorprende in relazione alle Rso, ovvero il costo dell'amministrazione generale. Per quanto il dato per la VA, la PAB e la PAT vada depurato dalla spesa per il personale delle scuole e sebbene le diseconomie di scala riguardino anche l'apparato amministrativo, resta comunque un valore medio (13,3%) che è quattro volte superiore a quello delle Rso (3,5%). Il costo elevato dell'amministrazione emerge in tutti gli studi di caso, a partire da quello di Stefania Profeti che analizza le anomalie della Regione siciliana con riferimento alle dimensioni degli apparati e alla spesa per il personale regionale.

Simili considerazioni chiamano in causa il terzo fattore esplicativo. È innegabile che le Rss, rispetto alle Rso, abbiano goduto, fin dalle origini, di ampia discrezionalità, quindi facilità, di spesa date le modalità di finanziamento incentrate sulle compartecipazioni. La disponibilità di risorse consistenti, unita alla mancanza di vincoli nella loro destinazione, ha permesso alle Rss di potenziare i propri apparati amministrativi e/o alcuni interventi settoriali sulla base delle proprie preferenze, avvalendosi della loro autonomia politica. Posto che ciò non necessariamente è andato nella direzione di una gestione inefficiente delle risorse, in taluni casi le inefficienze sono evidenti, in altri sono quanto meno sospette²⁹. Lasciando a parte il caso della Sicilia, le cui anomalie di spesa sono ben analizzate nel saggio di Stefania Profeti, incluso quel 43,5% di oneri che risultano "non attribuibili", anche la spesa del FVG per l'amministrazione regionale desta perplessità, assestandosi al 23,2% del totale (in assenza degli oneri per il personale scolastico su cui la Regione non ha competenza), ma pure il dato della PAB molto più elevato rispetto alla PAT (25,9% contro il 17,9%)³⁰,

(29) Sebbene i cosiddetti "costi della politica" esulino dal presente studio, si segnala al riguardo l'inchiesta di D. ARU, S. CASELLI, M. DE GENNARO, I. GHERBAZ, R. MANCINI, *A statuto speciale i politici sprecano meglio*, in *Il fatto quotidiano*, 2 febbraio 2012.

(30) Sulle incongruenze fra i dati ISSIRFA, contenuti nella tabella 3, e i dati delle amministrazioni provinciali presentati nei saggi di E. Domoronek (PAB) e S. Parolari e

per non parlare della spesa sanitaria, dove il 43,9% della Sardegna si colloca ampiamente al di sopra della media delle Rss (32,7%).

Ma al di là delle inefficienze gestionali, la cui attenta valutazione richiederebbe uno studio mirato e approfondito che esula dalla portata del presente lavoro, resta il dubbio sulla sostenibilità dei livelli di spesa delle Rss. Anche qualora la spesa risultasse efficiente, con riferimento alla qualità dei servizi assicurata ai cittadini, l'interrogativo diviene fino a che punto il sistema complessivo di finanza pubblica possa sostenere la spesa delle Rss.

A tale proposito, è possibile riflettere sull'autonoma capacità finanziaria delle Rss nel fronteggiare il proprio fabbisogno. Sulla base dei dati delle tabelle 1 e 3, se alle entrate proprie delle Rss (tributi propri, compartecipazioni ed entrate patrimoniali, dunque le risorse al netto dei trasferimenti e dei mutui, pari a 35.542 milioni di euro) si sottrae la spesa complessiva (52.239 milioni di euro), il residuo che si ottiene è negativo: -16.697 milioni di euro. Traducendo in valori *pro capite*, a fronte di una spesa media di 5.723 euro, le entrate proprie delle Rss si fermano a 3.884 euro, con un residuo pari a -1.839 euro, quasi il doppio rispetto a quello, sempre negativo, delle Rso pari a -999 euro. Ovviamente tale residuo cambia molto a seconda dei casi, con VA (-2.136) e Sicilia (-2.650) quali Regioni "meno sostenibili", FVG (-887) e Sardegna (-318) invece "più sostenibili", PAB (-1.552) e PAT (-1.338) in posizione intermedia.

Sebbene questi residui siano in buona misura coperti dagli avanzi di amministrazione, soprattutto nelle Rss del Nord³¹, emerge chiaramente come le Rss possiedano in media livelli di spesa meno sostenibili rispetto alle Rso, per fronteggiare i quali non sono sufficienti le entrate proprie, ma risultano necessari sia i trasferimenti statali

A. Valdesalici (PAT) va precisato che ISSIRFA conteggia nel settore "amministrazione generale" anche i costi del personale scolastico e la spesa per la finanza locale. I dati delle amministrazioni provinciali confermano comunque lo scarto fra le due Province autonome nelle spese relative al proprio funzionamento: nel 2009, la PAB risulta avere speso il 12,8% del totale (pari a 638,1 milioni di euro) contro il 4,2% (pari a 187,1 milioni di euro) della PAT.

(31) La Sardegna è l'unica Rss a presentare un disavanzo di amministrazione. Si veda E. BUGLIONE, *Introduzione*, in ISSIRFA, *Osservatorio finanziario regionale*, vol. 33, 2011.

che la sottoscrizione di mutui. Tuttavia, va ricordato che questi dati fotografano la situazione precedente agli accordi siglati dalle Rss del Nord per l'attuazione del federalismo fiscale, sulla base dei quali, come vedremo nel prossimo paragrafo, anche per effetto del patto di stabilità, il rapporto fra le entrate proprie e le spese potrebbe conoscere variazioni significative nei prossimi anni, raggiungendo livelli di maggiore sostenibilità³².

3. *L'attuazione del federalismo fiscale*

Come osservato nel saggio introduttivo di Francesco Palermo, la legge delega 42/2009 di riforma del federalismo fiscale riguarda solamente le Rso. Nei confronti delle Rss si applica limitatamente a pochi aspetti volti ad assicurare il coordinamento della finanza pubblica³³. In particolare, è l'art. 27, comma 1, a delineare l'obbligo di concorso delle Rss "agli obiettivi di perequazione e di solidarietà [...] nonché al patto di stabilità interno" sebbene "secondo criteri e modalità stabiliti da norme di attuazione dei rispettivi statuti, da definire con le procedure previste dagli statuti medesimi". Le modalità di partecipazione agli obiettivi di perequazione, solidarietà e stabilità rinviano cioè ad accordi bilaterali da siglarsi fra lo Stato e ciascuna Rss secondo le disposizioni previste dai rispettivi statuti che, seppure con formule diverse, sanciscono tutti il principio pattizio, o paritetico, nei processi di revisione dell'ordinamento finanziario regionale.

Tuttavia, secondo quanto disposto dal comma 2 dell'art. 27, la partecipazione delle Rss dovrà tenere in considerazione la dimensione della finanza regionale, con riguardo alle funzioni effettivamente esercitate e relativi oneri, nonché la condizione di sviluppo di ciascuna autonomia speciale, con particolare riferimento alla eventuale presenza di deficit strutturali permanenti, costi di insularità e livelli di reddito

(32) Una previsione per la VA elaborata da P. VESAN, sulla base dei dati dei bilanci e delle stime della Regione (www.regione.vda.it/finanze/bilanci/pdf/Relazioneiniz2012.pdf), mostra una possibile decurtazione dell'insostenibilità della spesa valdostana per i 3/4: dai -2.046 euro del 2011 ai -440 del 2014 come valori *pro capite*.

(33) Come disposto dall'art. 1 della legge delega, la riforma si applica alle Rss limitatamente agli artt. 15, 22 e 27.

pro capite inferiori alla media nazionale; in quest'ultimo caso sarà infatti lo Stato ad assicurare il conseguimento della perequazione e della solidarietà nei confronti delle autonomie più svantaggiate, e tale svantaggio potrà essere tenuto presente anche nell'applicazione del patto di stabilità interno. Coerentemente, l'art. 22 della legge delega, che disciplina gli interventi perequativi volti a sanare il deficit infrastrutturale fra le Regioni, trova applicazione anche per le Rss. Ciò significa che, facendo i conti con la realtà del già ricordato dualismo italiano, ovvero con la frattura nello sviluppo economico fra il Nord e il Sud del paese, la legge 42/2009 pare delineare due diversi regimi di partecipazione: da un lato, le Rss del Nord che sono nella condizione di contribuire finanziariamente alla perequazione e alla solidarietà, seppure con modalità da definire sulla base di accordi e negoziazioni bilaterali; dall'altro, le Isole a cui la perequazione (anche infrastrutturale) e la solidarietà verranno garantite nel rispetto dei principi generali della riforma (ovvero la copertura dei livelli essenziali delle prestazioni nei settori di sanità, istruzione, assistenza e trasporto pubblico, valutati sulla base dei fabbisogni o costi standard).

Sulle modalità di contribuzione delle Rss agli obiettivi di perequazione e solidarietà, la legge 42/2009 si limita a precisare che queste potranno essere "anche" l'assunzione di oneri derivanti dal trasferimento o delega di funzioni statali. Accanto a una contribuzione finanziaria, da valutarsi in relazione alle risorse e alle spese di ciascuna Regione, ci potrà quindi essere un ulteriore contributo attraverso l'assunzione di nuove competenze, prima esercitate dallo Stato, senza finanziamento aggiuntivo³⁴. Il tutto comunque sulla base di accordi negoziati e nel rispetto degli statuti di autonomia.

Nel suo insieme, dunque, la legge 42/2009 non si presenta solo come un sistema di vincoli alla spesa e alle entrate delle Rss, ma anche come un'opportunità: di consolidamento della propria autonomia attraverso l'assunzione di nuove competenze e la ridefinizione del proprio ordinamento finanziario e, per le Rss più svantaggiate, di ga-

(34) Tale finanziamento è invece dovuto laddove l'assegnazione di ulteriori nuove funzioni non riguardi il concorso agli obiettivi di perequazione e solidarietà (art. 27, comma 3).

ranza del conseguimento degli obiettivi di perequazione e solidarietà non tanto come soggetti contribuenti quanto come soggetti fruitori di finanziamenti solidali e perequativi, in modo analogo alle Rso che versano nelle medesime condizioni.

In tale quadro normativo come si sono sviluppati i processi attuativi della legge 42/2009?

Come noto, per le Rso sono stati varati otto decreti legislativi³⁵ la cui applicabilità alle Rss, incluse quelle che potrebbero beneficiare della perequazione e della solidarietà (Sicilia e Sardegna) resta però discussa, alimentando tensioni e ricorsi. Si pensi alla irrisolta questione dei costi standard per la sanità (d.lgs. 68/2011) o a quella dei meccanismi sanzionatori e premiali previsti in materia di gestione (specie sanitaria), contabilità e bilancio (d.lgs. 118/2011 e d.lgs. 149/2011). La loro estensione alle Rss risulta controversa, sebbene la legge 42, nell'art. 27, preveda anche per le Rss il "graduale superamento del criterio della spesa storica" e nonostante i decreti 118/2011 e 149/2011 dispongano l'estensione delle nuove disposizioni alle Rss qualora non si giunga, entro sei mesi, a una diversa intesa. Allo stesso modo, risulta incerta l'applicazione del d.lgs. 88/2011 che disciplina il nuovo Fondo per le politiche di coesione e di sviluppo in quanto si tratta di interventi speciali che potrebbero essere finalizzati alla perequazione infrastrutturale ma che sono disciplinati da un diverso quadro normativo³⁶.

In linea generale, seguendo il disposto della legge 42/2009, è sulla base del principio pattizio che può e deve essere definita la partecipazione delle Rss alla riforma del federalismo fiscale. Infatti, all'indoma-

(35) I decreti attuativi sono: d.lgs. 85/2010 (federalismo demaniale); d.lgs. 156/2010 (Roma capitale); d.lgs. 216/2010 (fabbisogni standard dei governi locali); d.lgs. 23/2011 (federalismo municipale); d.lgs. 68/2011 (nuovo fisco regionale); d.lgs. 88/2011 (politiche di coesione e sviluppo); d.lgs. 118/2011 (armonizzazione dei sistemi contabili); d.lgs. 149/2011 (sanzioni e premi per gli amministratori locali).

(36) L'aspetto controverso è il seguente: il d.lgs. 88/2011 si propone di dare attuazione all'art. 16 della legge 42/2009, relativo alla disciplina degli interventi speciali a favore dello sviluppo, dunque ad un articolo che non rientra fra quelli che si applicano direttamente alle Rss. Tuttavia, esso prevede (art. 1, comma 2) che gli "interventi individuati ai sensi del presente decreto sono finalizzati a perseguire anche la perequazione infrastrutturale" sulla quale le Rss hanno diritto (art. 22 della legge 42/2009).

ni dell'approvazione della riforma, per le Rss si è aperto un tavolo di confronto con il governo centrale, previsto dal decreto del Presidente Consiglio dei Ministri del 6 agosto 2009, e si sono avviate le negoziazioni bilaterali che hanno portato ad accordi e intese per le Rss del Nord (VA, PAT, PAB e FVG) mentre per quanto riguarda le Isole (Sicilia e Sardegna) permane una situazione incerta, con elementi di conflitto. L'Accordo di Milano siglato fra la PAB, la PAT e il governo centrale³⁷ rappresenta la prima e, per alcuni versi, più compiuta intesa sulle modalità di attuazione del federalismo fiscale nelle Rss. Tale accordo, infatti, non si limita a definire le modalità di contribuzione della PAB e della PAT agli obiettivi di perequazione e solidarietà, ma definisce un nuovo modello finanziario. In altri termini, non solo risponde ai vincoli ma coglie pienamente le opportunità offerte dalla riforma, consentendo alle Province autonome di consolidare, e persino rafforzare, la loro autonomia finanziaria. Come visto³⁸, l'accordo prevede, da un lato (a carico delle Province), la rinuncia ad alcuni trasferimenti statali (quale la somma sostitutiva dell'IVA da importazione) e la contestuale assunzione di nuove competenze, senza finanziamenti aggiuntivi; dall'altro (a favore delle Province) dispone l'ampliamento delle quote di compartecipazione su tributi erariali (estensione del regime dei nove decimi) e un aumento di trasferimenti statali su specifici settori di intervento (es. scuola, viabilità). Il saldo, in entrambi i casi, è di segno negativo, sebbene di ammontare diverso (stimato intorno ai 100 milioni di euro annui nel caso della PAB e 434 milioni nel caso della PAT). Un contributo che le Province accettano di "dare" per gli obiettivi di perequazione e solidarietà, forti della loro condizione economica e sulla base dei propri avanzi di amministrazione. L'accordo impone alle Province la rinuncia ad una *tranche* di risorse finanziarie, ma al tempo stesso ne consolida l'autonomia, rafforzando le compartecipazioni e ampliando i margini di manovrabilità sui tributi. Un accordo che pare dunque rispettoso della specialità e che, al di là di alcuni provvedimenti attuativi mancanti, pare portare più

(37) Si ricorda che all'Accordo partecipa anche la Regione TAA.

(38) Si rinvia ai saggi di E. Domoronek e di S. Parolari e A. Valdesalici.

vantaggi che svantaggi alle Province autonome. Non va però dimenticato l'impegno per il patto di stabilità interno, al cui rispetto anche le Rss sono oggi vincolate. Sebbene con l'Accordo di Milano si sia ribadito, in sintonia con quanto previsto dall'art. 27 della legge 42/2009, il principio di bilateralità sulla base del quale anche le modalità di partecipazione delle Province autonome al patto di stabilità devono essere oggetto di intesa, il processo di risanamento della finanza pubblica pare avere intrapreso un'altra strada. La legge 220/2010 (la c.d. legge di stabilità 2011), diversamente dal passato, ha già determinato, in modo unilaterale, la misura del concorso agli obiettivi di finanza pubblica per le Rss e stabilito che in assenza di una specifica intesa con la Regione speciale (o Provincia autonoma) si applichi in automatico il regime previsto per le Rso³⁹. Inoltre, come osservato da Sara Parolari e Alice Valdesalici, le manovre finanziarie del 2010 e quelle del 2011 non hanno rispettato il principio di bilateralità, al punto che la PAT ha ritenuto ci fossero gli estremi per un ricorso alla Corte costituzionale. Infine, come sottolineato da Ekaterina Domoronek per la PAB, anche la recente manovra varata dal governo Monti, il cosiddetto "decreto salva Italia" (d.l. 6 dicembre 2011, n. 201), pur richiamando le procedure disciplinate dall'art. 27 della legge 42/2009, fissa unilateralmente il concorso al risanamento della finanza pubblica per le Rss nell'importo complessivo di 920 milioni (a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali)⁴⁰. In altri termini, sebbene l'Accordo di Milano avesse salvaguardato la specialità anche in merito agli obiettivi di risanamento e stabilità della finanza pubblica, nell'attuale crisi finanziaria il governo nazionale sta procedendo in modo unilaterale lasciando pochi, se non nulli, margini di concertazione con le Province autonome.

Anche l'intesa per l'attuazione del federalismo fiscale in VA viene trovata nel rispetto del principio di bilateralità, peraltro già consolidato nell'esperienza di governo valdostano. Come osservato da Patrik Ve-

(39) Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, *Patto di stabilità interno per le Regioni*, in *Temi di attività parlamentare*, su www.camera.it.

(40) Tale cifra è poi stata incrementata di ulteriori 235 milioni dal d.l. 24 gennaio 2012, n. 1.

san, fin dalla legge 320/1994 tale principio risulta “blindato” in quanto si istituzionalizza la procedura concertativa con lo Stato per ogni norma di modifica all’ordinamento finanziario regionale. Le negoziazioni condotte in relazione alla legge 42/2009, nella specifica commissione paritetica, portano rapidamente, fra il novembre e il dicembre 2010, ad un accordo con il governo centrale (Accordo Rollandin-Calderoli) che si ispira a quello di Milano siglato l’anno prima. Pure in questo caso si rinuncia ad alcuni trasferimenti (in particolare la somma sostitutiva dell’IVA da importazione), si assumono nuovi oneri o competenze di spesa precedentemente statali (specie nel settore del trasporto ferroviario regionale) e, in cambio, si ampliano le quote di compartecipazione arrivando al regime dei 10/10 per numerosi tributi (tab. 2). Anche per la VA il saldo è negativo, circa un miliardo di euro da ripartirsi nell’arco di sette anni, con un piano di riduzione progressiva delle entrate che fa leva sulle risorse finanziarie regionali (avanzo di amministrazione). Nell’insieme un accordo vantaggioso, come rileva Patrik Vesan, che consolida l’autonomia finanziaria regionale, a cui però si accompagna il concorso agli obiettivi di risanamento della finanza pubblica attraverso l’applicazione del patto di stabilità. Pure per la VA tale concorso rappresenta la nota dolente. L’inasprimento dei vincoli del Patto derivanti dalle recenti manovre finanziarie, inclusa quella già citata del governo Monti, ha infatti prospettato nuovi oneri e una riduzione delle entrate senza che su tali decisioni venisse attivata la procedura concertativa e ciò ha portato il governo valdostano ad avviare un ricorso presso la Corte costituzionale.

Parallelamente alla VA, anche il FVG, grazie all’operato della propria commissione paritetica, giunge nell’autunno del 2010 ad un protocollo di intesa per l’attuazione della legge 42/2009. È una intesa molto meno dettagliata rispetto alle altre Rss del Nord, rinviando ad accordi futuri le specifiche modalità di partecipazione della Regione agli obiettivi di solidarietà e perequazione. A tale riguardo, l’intesa fissa però un contributo netto (370 milioni annui), che al momento verrà assolto con pagamento diretto (in parte compensato da crediti progressivi nei confronti dello Stato, in parte attingendo dal proprio avanzo di amministrazione) ma che, successivamente, sulla base di nuove trattative, potrà assumere la forma di rinuncia ad assegnazioni statali

o assunzione di nuove competenze. Diversamente dagli altri accordi, l'intesa del FVG, pur consolidando la pratica dei "protocolli" bilaterali, non diviene l'occasione per un rafforzamento dell'autonomia finanziaria che, sebbene potenziata nel corso dei decenni precedenti, come ricostruito da Giuseppe Ieraci, resta meno sviluppata rispetto ad altre Rss. Tuttavia, da ricordare l'ampliamento dei margini di intervento sui tributi propri e compartecipati che potrebbero portare ad una nuova politica fiscale regionale. In merito al patto di stabilità, l'applicazione pare del tutto equivalente a quella delle Rso, senza alcun riconoscimento di specialità, se non per il suo riferirsi ad un "sistema territoriale integrato" comprensivo, oltre che della Regione, di tutti gli enti e organismi finanziati direttamente dalla Regione stessa.

Sebbene il raggiungimento di tali accordi denoti non solo la predisposizione al compromesso di queste Rss ma anche il loro responsabile impegno all'attuazione della legge 42/2009 e dunque la volontà di contribuire agli obiettivi nazionali di perequazione e solidarietà, il grado di contribuzione a tali obiettivi solleva alcune perplessità. Non si può infatti dimenticare che questi territori presentano un Pil *pro capite* largamente superiore alla media nazionale e che gli accordi raggiunti hanno comunque portato vantaggi, come emerso dallo studio dei casi. Un dato interessante al riguardo è il diverso ordine di grandezza della contribuzione: si va dai circa 100 milioni annui della PAB ai 435 milioni della PAT, passando per i 155 milioni annui della VA (almeno per i primi sette anni) e i 370 milioni del FVG. Sicuramente dietro questi saldi ci sono situazioni economiche e finanziarie diverse ma anche differenti capacità negoziali (emblematico il caso della PAB e la sua distanza rispetto alla PAT). È vero che i saldi non esauriscono l'impegno finanziario di queste Regioni perché non contemplano gli oneri, peraltro sempre più gravosi, imposti dal patto di stabilità ma è anche vero che non colgono nemmeno le maggiori entrate future che il nuovo regime finanziario porterà loro, sebbene tali entrate dipenderanno sempre più dall'andamento dell'economia locale e potrebbero dunque essere soggette anche a ridimensionamenti. Difficile valutare l'esito futuro di negoziati politici su temi così complessi, specie quando i partecipanti hanno raggiunto un accordo ritenuto da loro stessi più che soddisfacente (interessante al riguardo l'analisi di Patrik

Vesan che sottolinea come le intese siglate sul federalismo fiscale si presentino come delle *win-win negotiations*), ma è innegabile che il grado di contribuzione vada compreso più nei termini della tutela della specialità nonché della “specialità nella specialità” che non in quelli della capacità fiscale e del contributo potenziale di questi territori.

Per quanto riguarda le Isole, come osservato da Stefania Profeti e Carlo Pala, è emerso un “fronte comune”: Sicilia e Sardegna si sono coalizzate per difendere, anche attraverso ricorsi costituzionali e contenziosi intergovernativi, la propria condizione insulare e di Regioni in ritardo di sviluppo. Esse temono che la partecipazione agli obiettivi di perequazione e solidarietà venga intesa nei termini di contribuzione, in modo equivalente alle Rss del Nord, dimenticando il deficit infrastrutturale che le affligge e, non ultimo, il livello di reddito *pro capite* inferiore alla media nazionale. La partita si gioca dunque su un terreno diverso, quello delle modalità attraverso le quali queste Regioni potranno beneficiare della tutela degli, e non contribuire agli, obiettivi di perequazione e solidarietà. D'altronde, l'art. 119 della Costituzione, a cui la legge 42/2009 vuole dare attuazione, prevede, al comma 5, interventi speciali a supporto dello sviluppo dai quali pare difficile poter escludere la Sicilia e la Sardegna, anche perché i loro statuti già prevedono forme speciali di finanziamento a tale scopo: il Fondo nazionale per la solidarietà in Sicilia e il Piano di rinascita in Sardegna che potrebbero conoscere un nuovo impulso sulla base della legge 42. In tale quadro, la strategia scelta da queste Rss sembra essere quella della rivendicazione e della contrapposizione, senza tuttavia chiudere la porta alle negoziazioni. L'attuazione del federalismo fiscale per la Sicilia e la Sardegna risulta particolarmente complessa in quanto gravata dal problema dello sviluppo, con tutti gli annessi e connessi: fondi FAS, fondi strutturali europei, interventi speciali, meccanismi perequativi, deficit infrastrutturale, insularità. Una complessità che pare difficile da risolvere, in vista di una possibile intesa, per almeno tre ragioni.

Innanzitutto, perché, mutuando l'espressione usata da Stefania Profeti, si intravedono elementi di specialità “distorta”. Da un lato, si vuole la salvaguardia della specialità, dunque un ordinamento finanziario

proprio e intese bilaterali per la definizione delle modalità di partecipazione al federalismo fiscale; dall'altro, si rivendica una sorta di tutela "ordinaria", alla stregua delle Rso del Mezzogiorno, con riferimento ai meccanismi perequativi e agli interventi speciali per lo sviluppo. Emblematico al riguardo il caso siciliano: nonostante il livello massimo di compartecipazione ai tributi erariali (devoluzione integrale del gettito fiscale) se ne chiede l'ampliamento, con riferimento alle accise sugli olii, ma si rivendica anche la partecipazione al nuovo Fondo per lo sviluppo e la coesione (d.lgs. 88/2011), rifiutando però sia l'applicazione dei costi standard sulla sanità⁴¹ che l'estensione dei meccanismi sanzionatori e premiali previsti in materia di gestione, specie sanitaria, e bilancio (d.lgs. 118/2011 e d.lgs. 149/2011, riguardo ai quali sono stati avviati ricorsi costituzionali)⁴². Diverso, in parte, il caso della Sardegna dove le rivendicazioni insistono, oltre che sul rispetto del principio di insularità previsto dalla legge 42/2009, sulla risoluzione della "vertenza entrate" quale base di partenza per un nuovo regime finanziario regionale e non si esclude l'applicazione dei costi standard sanitari.

In secondo luogo, la possibilità di giungere ad un accordo pare difficile perché la perequazione ordinaria, sia orizzontale che verticale, resta un nodo critico dell'intera riforma del federalismo fiscale, sulla quale i decreti attuativi non hanno fatto chiarezza⁴³ e su cui l'attuale governo Monti si è impegnato a varare una disciplina di dettaglio⁴⁴.

(41) Si veda Lombardo *"il ribelle" sul federalismo fiscale: "Per le Regioni a statuto speciale non ha nessun valore"*, in www.SiciliaInformazioni.com, 14 ottobre 2010.

(42) Come osservato da S. Profeti, si contesta che le disposizioni di questi decreti esulino dagli artt. 15, 22 e 27 della legge 42/2009 che dovrebbero essere gli unici direttamente estendibili alle Rss.

(43) Il riferimento va ai criteri metodologici e regolativi dei fondi perequativi che dovrebbero dare sostanza alla natura "solidale" del federalismo fiscale, consentendo la perequazione integrale delle prestazioni essenziali (funzioni fondamentali nei settori di sanità, assistenza sociale, istruzione e trasporto pubblico), fermo restando il vincolo dei costi o fabbisogni standard, e, al tempo stesso, la riduzione delle differenze nella capacità fiscale delle Regioni.

(44) Cfr. E. JORIO, *L'impegno di Monti a proseguire nel federalismo fiscale*, in *Astrid Sardegna*, febbraio 2012.

Del resto, restano largamente indefiniti i fabbisogni standard, i livelli essenziali delle prestazioni e i costi standard (ad eccezione del settore sanitario), tutti “parametri” fondamentali per poter disegnare con precisione il sistema perequativo prospettato dalla legge 42/2009. Tale incertezza pesa sulle negoziazioni con la Sicilia e la Sardegna in quanto non consente di definire la base di partenza, ovvero i meccanismi perequativi per le Rso da estendersi eventualmente alle Isole.

Infine, la questione del patto di stabilità e la partecipazione agli obiettivi di risanamento della finanza pubblica. Come osserva Stefania Profeti per il caso siciliano, il contesto di profonda crisi finanziaria, con i vincoli per la stabilità e le manovre correttive, non facilita le negoziazioni sul federalismo fiscale. Nonostante ciò, una intesa fra la Regione siciliana e il governo nazionale sull’obiettivo del risparmio della spesa regionale è stato raggiunto per il 2011 mentre lo stesso non è riuscito per la Sardegna che mantiene rapporti molto conflittuali con lo Stato in materia finanziaria⁴⁵. L’applicazione del patto di stabilità in Sardegna risulta distorta dal pesante indebitamento dell’isola, dovuto in larga misura al mancato trasferimento delle risorse dovute (“vertenza entrate”).

4. Conclusioni

Con la legge 42/2009, in linea con le riforme della finanza regionale degli anni novanta e in attuazione del nuovo art. 119 della Costituzione, l’Italia pare avere intrapreso la via del federalismo fiscale. Un federalismo solidale, vicino al modello tedesco, definito della “tassazione condivisa”, che poggia su quote di compartecipazione a tributi erariali nell’ambito di un unico sistema fiscale nazionale, ma lontano da quello americano, il modello della “tassazione autonoma”, che poggia largamente su tributi propri⁴⁶. Nell’attuazione di tale federalismo, le Rss che vantano una più lunga tradizione di governo rispetto alle Rso e possiedono una elevata autonomia finanziaria, che rientra

(45) Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, *Patto di stabilità interno per le Regioni*, cit.

(46) Per approfondimenti su questi modelli, cfr. B. BALDI, *Stato e territorio. Federalismo e decentramento nelle democrazie contemporanee*, Roma-Bari, Laterza, 2003.

a pieno titolo nel modello della tassazione condivisa, non sembrano però essere l'esperienza verso cui tendere. La riforma del federalismo fiscale, seppur con alcune incoerenze, esclude infatti le Rss, rinviando a negoziazioni bilaterali la definizione dei soli aspetti necessari alla tenuta del sistema complessivo: le modalità di raccordo con la finanza pubblica e la partecipazione agli obiettivi nazionali di perequazione e solidarietà.

Le Rss sono escluse dalla riforma del federalismo fiscale ma stanno costruendo il federalismo fiscale nei loro territori; e questo al termine di una lunga, a tratti faticosa, evoluzione, nel corso della quale gli statuti sono risultati tardivamente attuati e le disposizioni attuative spesso disattese. Il rapporto con lo Stato non è stato facile e restano numerosi conflitti, sebbene alcune Rss, nella difesa delle proprie prerogative, abbiano mostrato una notevole capacità negoziale e la predisposizione al compromesso. Anche gli accordi siglati non sempre sono stati rispettati e nell'attuale crisi finanziaria il governo nazionale, come già successo in passato in altre congiunture finanziarie critiche, pare procedere unilateralmente, tralasciando le pratiche concertative previste dal quadro normativo. Tuttavia, le Rss hanno proseguito nel loro percorso e risulta difficile non considerarle oggi un'esperienza di federalismo fiscale in corso d'opera.

Si tratta però di una esperienza estremamente eterogenea e differenziata, riguardo alla quale emergono aspetti di "specialità nella specialità". Anche limitando l'attenzione al solo quadro normativo, senza però dimenticare le profonde differenze economiche, politiche e culturali, ci sono Rss nelle quali il federalismo fiscale si sta costruendo in modo incisivo e responsabile, altre in cui tale meta, posto che voglia o possa essere raggiunta, risulta invece ancora lontana.

Ferme restando le specificità di ciascuna Rss, l'analisi evidenzia quanto meno due diversi regimi di autonomia finanziaria, quello "avanzato" del Nord (VA, PAB e PAT) e quello "debole" delle Isole (Sicilia e Sardegna), con il FVG in posizione intermedia.

Nella VA, PAB e PAT, la territorializzazione del gettito fiscale risulta oggi molto incisiva (compartecipazione alla quasi totalità dei tributi erariali per i 9/10 o 10/10), con un legame sempre più forte fra le entrate finanziarie regionali, o provinciali, e la capacità fiscale del

territorio; si stanno ponendo le basi per lo sviluppo di una fiscalità propria (margini di manovrabilità dei tributi propri e compartecipati) che superi i limiti e le “incompiutezze” del passato; emerge una significativa responsabilizzazione in merito sia all’impiego delle risorse (molte le competenze esercitate anche in sostituzione dello Stato) che al contributo agli obiettivi di perequazione, solidarietà e stabilità (accordi siglati in attuazione della legge 42/2009). La capacità negoziale risulta elevata e le prassi concertative con lo Stato sono consolidate. Ci sono alcune criticità nei livelli di spesa, con particolare riferimento alla VA (la cui spesa è fra quelle meno sostenibili), ma sono, almeno in parte, riconducibili al fenomeno delle diseconomie di scala e potrebbero comunque conoscere attenuazione nel prossimo futuro grazie al nuovo quadro finanziario. Dati gli elevati livelli di PIL e, conseguentemente, di capacità fiscale, alcune perplessità possono essere sollevate sul grado di contribuzione agli obiettivi nazionali di perequazione e solidarietà, anche a fronte del nuovo e più vantaggioso regime di compartecipazione ai tributi erariali. Tuttavia, va ricordato che la territorializzazione del prelievo implica la possibilità di minori ingressi in caso di crisi o declino dell’economia locale. Nell’insieme, la VA e le Province autonome di TN e Bz rappresentano, dunque, un modello di consolidamento finanziario e un’esperienza *in progress* di federalismo fiscale responsabile.

Per le Isole, invece, la costruzione del federalismo fiscale sta incontrando molte difficoltà, in larga misura riconducibili alle problematiche di sviluppo e alla bassa capacità fiscale dei territori, che pongono queste Regioni in una condizione di dipendenza finanziaria dallo Stato, necessitando di interventi speciali, trasferimenti perequativi e finanziamenti solidali. A ciò si aggiunge, da un lato, la debolezza della Sardegna che, lontana dalla stabilizzazione della sua autonomia finanziaria, peraltro di livello inferiore rispetto ad altre Rss sia nelle quote di compartecipazione ai tributi erariali sia nei margini di manovrabilità dei tributi stessi, non è ancora riuscita ad ottenere l’attuazione del proprio statuto e la riscossione dei crediti pregressi nei confronti dello Stato. Dall’altro, l’autonomia poco responsabile della Sicilia che, nonostante la compartecipazione pressoché integrale al gettito dei tributi erariali, si distingue in negativo nella gestione delle

risorse, presentando anomalie e manifeste inefficienze, con particolare riferimento al pubblico impiego regionale. Ciò a fronte di minori competenze di spesa rispetto alle Rss del Nord e in una condizione di aspro conflitto con lo Stato che non facilita il raggiungimento di intese sull'attuazione del federalismo fiscale. A tale riguardo, emergono elementi di specialità distorta che portano a rivendicare una tutela analoga alle Rso del Mezzogiorno senza però sottostare ai medesimi vincoli. Nell'insieme, Sicilia e Sardegna mostrano dunque un regime debole, oltre che problematico, di autonomia finanziaria, lontano da quel federalismo responsabile che la legge 42/2009 intende costruire. Il FVG si colloca in una posizione intermedia. Rientra a pieno titolo nel regime avanzato per quanto riguarda il consolidamento dell'autonomia, la responsabilizzazione e il potenziale nello sviluppo di una fiscalità propria; tuttavia, presenta minori competenze di spesa e più limitate compartecipazioni. A ben vedere, il FVG è il caso in cui maggiormente si avverte la possibile convergenza, o minore distanza, con le Rso; una convergenza che le riforme avviate negli anni novanta hanno prospettato, nei confronti della quale però la legge 42/2009 non compie alcun passo in avanti, confermando la specialità finanziaria delle Rss. D'altronde le ragioni della specialità ripercorse nel corso di questa analisi e la scelta operata al riguardo dalla riforma del Titolo V della Costituzione, che preserva la distinzione fra Rso e Rss (art. 116), impongono una modalità differenziata di autonomia finanziaria, non potendo questa rientrare nel regime comune prospettato dalla legge 42/2009.

La conferma della specialità, che giustifica una diversità di trattamento, non significa però che le Rss più virtuose e avanzate sotto il profilo finanziario non possano divenire il modello di riferimento verso cui orientare la costruzione del federalismo fiscale nel resto del paese. La via della convergenza potrebbe quindi essere non quella della omologazione normativa bensì quella della condivisione delle esperienze, della diffusione delle *best practices* e dell'apprendimento istituzionale.

TABLE OF CONTENTS AND ABSTRACTS

Presentation (p. 5)

Brunetta Baldi

Essays and articles

Fiscal Federalism and Special Statute Regions: Old Issues, New Problems (p. 9)

Francesco Palermo

Financial relations between the State and regions which have a particular form of autonomy under special statutes have raised several legal and political issues which have highlighted a consolidated trend: an ongoing process of marginalization of the special statute regions within the debate on the evolution of the Italian regional system. Firstly, this article outlines the reasons underlying this trend and describes the development of the role of special statutes in Italian regionalism. Secondly, as regards intergovernmental financial relations, the article examines how additional structural deficits contribute to outstanding issues regarding special regions. These include, in particular, a lack of clarity as to the overall goal of the ongoing process labeled “fiscal federalism” and the convoluted system of sources of law regarding special regions. Finally, the article advocates a more comprehensive reform that takes the special regions into due account, considering them as a structural and not exceptional feature of Italian regionalism.

The Aosta Valley Region: The Political and Financial Implications of the Fiscal Federalism Reform (p. 27)

Patrik Vesan

The fiscal federalism reform has led to a significant revision of the Aosta Valley (VDA)'s financial system introduced at the beginning of the 1980s. This change does not represent a major turn-around in the financial relations between the VDA and the State, since the partition of fiscal revenues collected in VDA has not been radically modified. The article focuses on the evolution of the legislative discipline of intergovernmental financial relations related to the VDA since the end of World War II and its impact on the regional budget. Special attention is devoted to the negotiations concerning the revision of the regional financial system in 2011. This revision stems from a political agreement reached by the regional administration and national government representatives. This agreement has been criticized by the political opposition at the regional level because of the methods by which the negotiations have been conducted. Despite these criticisms and the negative balance which derives from the implementation of the fiscal federalism reform, the agreement has been well received by the majority of regional political forces since it may led to greater financial autonomy. However, subsequent spending cuts, imposed by the national budgetary laws in order to address the economic and financial crisis, cast a shadow on VDA's possibility to fully benefit from the new regional fiscal regime.

The Autonomous Province of Bolzano: Trends and Critical Issues in the Consolidation of Financial Autonomy (p. 63)

Ekaterina Domorenok

Within the framework of the fiscal federalism reforms, envisaged by Law 42/2009, the path of the autonomous Province of Bolzano (APB) towards the consolidation of its financial autonomy has reached a crucial juncture. The province can now retain nine tenths of almost all state taxes collected on its territory, which improves local expenditure and policy planning. In this way, the objective of increasing the stability of the provincial budget, which was considered to be essential in the mid-1970s, as a consequence of the progressive transfer of competences from the regional and central levels to the province, has been accomplished. Thus, APB's revenues have become more dependent on local productivity, and this contributes to increasing the local administration's responsibility for its political choices. However,

the future of this new regime is not clear yet. In fact, the normative instruments needed to realize the new regime are still missing, while the financial reforms carried out by the central government continue to affect the provincial financial framework that, according to previous agreements, should have been subject to bi-lateral negotiations. This article deals with these and other aspects of APB's financial autonomy, focusing in particular on the strengths and weaknesses that have characterised its evolution.

The Autonomous Province of Trento: Towards a Consolidation of Financial Autonomy (p. 101)

Sara Parolari and Alice Valdesalici

This article focuses on the financial system of the autonomous Province of Trento after the recent statutory revision known as the “Milan Agreement”, that is the pact signed in November 2009 by the Italian government and the two autonomous provinces of Trento and Bolzano together with the Trentino-Alto Adige/Südtirol Region which encompasses them. The reform aims to implement the so-called “fiscal federalism” within the provincial territory and define the autonomous province's commitments as far as both equalization and stability measures are concerned. The structure and evolution of provincial revenues and expenditures are analyzed in detail, with a focus on the most recent developments and the functions that have been gradually transferred from the State to the province over the last years.

Friuli-Venezia Giulia: Financial Autonomy with No Taxation. A Missed Opportunity? (p. 143)

Giuseppe Ieraci

The financial autonomy of Italian special statute regions, including Friuli-Venezia Giulia (FVG), comes from three main sources: finance “co-participated” with the State; earmarked financial transfers from the State; and “own” finance, based on regional taxation. The first of these three sources proves to be the most prominent in the case of FVG and is mainly based on the IRAP (a tax on industrial and commercial activities) and a regional surtax associated with IRPEF (the general national taxation on individuals' income). For decades FVG governments have been committed to not introducing additional regional taxation and have rather opted for

a continuous negotiation with the central State administration in order to obtain higher shares of “co-participated” finance. Paradoxically, the financial autonomy of FvG is a result of “co-participation” and is therefore guaranteed by the State itself. Such an arrangement jeopardizes the future implementation of the fiscal federalism in FvG and appears to be a missed opportunity for fully developing the region’s financial autonomy.

Sicily: Put to the Test of Fiscal Federalism (p. 179)

Stefania Profeti

With respect to the other Italian special statute regions, Sicily enjoys greater political and financial autonomy, as demonstrated by the peculiarity of its political system and the special mechanism that compels the State to return to the region the entire revenue raised on Sicilian territory. Given this premise, the article aims firstly to provide an overview of the main features of Sicilian “specialness”, focusing in particular on regional financial autonomy and the structure, scope and nature of regional public expenditure; secondly, an attempt is made to show how (and how much) this specialness is influencing the current debate on fiscal federalism and the ongoing negotiation between the State and the region on this matter.

Sardinia: From the “Revenue Dispute” to Fiscal Federalism? (p. 213)

Carlo Pala

The design of fiscal federalism for Sardinia is not yet clear. As a special statute region, Sardinia must first achieve full implementation of its own charter of autonomy. This article aims to analyze the Sardinian political context and assess the prospects for fiscal federalism. The central point is the resolution of the so-called “revenue dispute” (vertenza entrate) in which the region and the State fight over the lack of revenue shares transfer. After having analyzed the evolution of financial arrangements, as well as regional revenues and expenditure, the article examines the political aspects of intergovernmental fiscal relations, underscoring a wide State influence and the weakness of Sardinian financial autonomy.

**Special Regions and Fiscal Federalism: A Comparative Analysis
(p. 245)**

Brunetta Baldi

The comparative analysis of fiscal federalism within Italian special statute regions (and provinces) shows several differences which can be combined into two models of financial autonomy: the Northern advanced model and the Southern weak model. The first is based on territorial revenues, high fiscal capacity, accountable expenditure, bilateral agreements with the national government, participation in statewide equalization, and territorial solidarity. The second is based on state transfers, low fiscal capacity, inefficiencies in public spending, conflicts in intergovernmental fiscal relations, and claims to territorial solidarity. The North-South cleavage in Italy makes fiscal federalism more difficult to achieve for the Southern Islands (Sicily and Sardinia).

Brunetta Baldi

Professore associato di scienza politica, Università degli studi di Bologna

Ekaterina Domorenok

Ricercatrice a contratto presso il Dipartimento di scienze politiche, giuridiche e studi internazionali, Università degli studi di Padova

Giuseppe Ieraci

Professore associato di analisi delle politiche pubbliche e democrazia e sviluppo politico, Università degli studi di Trieste

Carlo Pala

Professore a contratto di scienza dell'amministrazione e di sistema politico italiano, Università di Cagliari

Francesco Palermo

Professore associato di diritto pubblico comparato nell'Università di Verona e direttore dell'Istituto per lo Studio del Federalismo e del Regionalismo dell'Accademia europea (EURAC) di Bolzano/Bozen

Sara Parolari

Ricercatrice presso l'Istituto per lo Studio del Federalismo e del Regionalismo dell'Accademia europea (EURAC) di Bolzano/Bozen

Stefania Profeti

Ricercatrice in scienza politica, Università degli studi di Bologna

Alice Valdesalici

Ricercatrice presso l'Istituto per lo Studio del Federalismo e del Regionalismo dell'Accademia europea (EURAC) di Bolzano/Bozen. Dottoranda in diritto costituzionale italiano ed europeo, Università degli studi di Verona

Patrik Vesan

Ricercatore in scienza politica, Università della Valle d'Aosta.

Criteria editoriali

Istituzioni del Federalismo – articolata nella Rivista e nei Quaderni – pubblica contributi scientifici sulle autonomie territoriali, espressione di diverse aree disciplinari, con una naturale preferenza per l'ambito giuridico e politico. IdF accetta solo contributi originali inediti. In base a specifici accordi con l'Autore e in casi particolari potranno essere pubblicati anche lavori già editi o in corso di pubblicazione in altra sede, fatto salvo apposito richiamo in nota da parte dell'Autore. Si accettano contributi redatti su file di testo in italiano, inglese, spagnolo, francese, che verranno pubblicati in lingua originale. Una volta accettato, il lavoro è coperto dal *copyright* della Rivista e non può essere riprodotto senza autorizzazione.

Criteria di revisione. Tutti i contributi da pubblicare sono sottoposti ad una doppia revisione effettuata direttamente dai componenti del Comitato Scientifico oppure affidata a esperti esterni individuati dallo stesso Comitato Scientifico, che resta comunque l'organo competente a decidere in via definitiva sulla pubblicazione o meno di un articolo. La revisione è effettuata attraverso il metodo del referaggio anonimo a "doppio cieco" (che esclude la conoscenza reciproca tra Autore e *referees*) al termine del quale viene comunicato all'Autore l'esito della valutazione. Per i contributi redatti da Autori individuati dal Comitato scientifico almeno uno dei due referaggi sarà comunque anonimo. I principali criteri per la selezione dei contributi sono: rigore e coerenza metodologica; struttura e impianto dell'ar-

ticolo; originalità e novità dell'apporto scientifico; fondatezza delle argomentazioni a sostegno della tesi; correttezza/completezza delle fonti e della bibliografia.

La Rivista si divide in varie Sezioni, articolate in Saggi e articoli, Note e commenti, Osservatorio regionale, Letture e segnalazioni.

Saggi e articoli. La parte prevalente della Rivista è dedicata alla pubblicazione di saggi e articoli che pervengono spontaneamente alla Rivista oppure vengono commissionati *ad hoc* ad Autori individuati dal Comitato scientifico. Questi contributi hanno una dimensione orientativa compresa tra le 20.000 e le 70.000 battute, note a piè di pagina e spazi inclusi, e devono essere corredati da un *abstract*.

Note e commenti. In questa sezione vengono pubblicati contributi più brevi, commenti a fonti normative, note a sentenza. Ai fini della pubblicazione i contributi, di dimensione di norma non eccedente le 40.000 battute, vengono valutati secondo un criterio di attualità del tema trattato e di attinenza agli argomenti di interesse della Rivista.

Osservatorio regionale. La sezione è dedicata a rassegne di giurisprudenza, legislazione regionale, analisi di buone prassi territoriali, notizie provenienti dalla Unione europea e altre notizie tratte dai materiali pubblicati on-line sul sito della Regione Emilia-Romagna e sul sito della Rivista.

Letture e segnalazioni. In questa sezione si pubblicano recensioni a lavori monografici e segnalazioni bibliografiche.