



CONSIGLIO REGIONALE DEL VENETO



Unioncamere
Veneto

1
2009
Anno II
Marzo 2009

Federalismo e dintorni

EDITORIALE: *L'iter di approvazione al Senato del d.d.l. "Calderoli"*

INTERVISTA: *La compatibilità della delega legislativa con la Costituzione*

FOCUS REGIONI: *Dinamica e composizione della spesa sanitaria regionale*

NEWS ENTI LOCALI: *La pressione tributaria locale regionalizzata*

DALL'EUROPA: *La fiscalità di vantaggio in Spagna*

SPECIALE: *Camere di Commercio, federalismo e fiscalità di vantaggio*

EDITORIALE

L'ITER DI APPROVAZIONE AL SENATO DEL D.D.L. "CALDEROLI"

di Marino Finozzi *

L'iter approvativo del disegno di legge "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione" rappresenta nel panorama politico italiano, quello che può essere definito un importantissimo "precedente".

Tale appellativo è dovuto alla unicità, nella storia politica italiana, del "dialogo" sviluppatosi tra forze politiche nell'iter e nell'approvazione di un atto normativo qual è il d.d.l. "Calderoli", frutto di una vera e propria collaborazione tra gli opposti schieramenti; il sistema politico italiano, infatti, in questa riforma ha dato prova di grande maturità, dimostrando di essere in grado di superare quella prassi del bipolarismo c.d. "rusticano", basato sulla delegittimazione dell'avversario.

Il testo iniziale (agosto 2008) del d.d.l., infatti, nel merito e nei contenuti riprendeva numerosi elementi del documento approvato dalla Conferenza delle Regioni nel febbraio 2007 e della proposta delle Regioni, ma non mancava di recuperare, grazie alla lungimiranza di alcuni ministri, in particolare Tremonti e Calderoli, molti degli importanti lavori svolti negli ultimi anni, tra cui anche il d.d.l. approvato nel 2007 dal Governo Prodi di cui riprendeva le buone soluzioni in tema di perequazione, correggendolo invece dagli eccessi di statalismo e rivalutando l'autonomia regionale.

Peraltro, in questo ultimo anno, ulteriori e diversi sono stati gli interventi emendativi sia delle Regioni, che degli Enti locali, significativi anch'essi di un vero e proprio percorso "concertato", che ha visto protagoniste le autonomie territoriali, e che ha

permesso di elaborare scelte tecniche e politiche innovative in tema di valorizzazione dei principi di responsabilità, di solidarietà e di sussidiarietà.

Nel percorso verso l'approvazione al Senato, il testo sul federalismo fiscale era stato oggetto di un'approvazione del Governo in via preliminare l'11 settembre 2008, ma il grande risultato dell'approvazione unanime del testo da parte delle Regioni e degli Enti locali lo si è ottenuto il 2 ottobre in sede Conferenza Unificata. Un risultato, questo, inedito rispetto a tutti i precedenti tentativi sul federalismo fiscale, che ha anche portato ad un accordo, ai fini del finanziamento, sulla definizione delle funzioni fondamentali, superando quella atavica diafrasi tra Regioni ed Enti locali che ha sempre portato al fallimento chiunque avesse tentato di misurarsi nell'impresa.

Il 3 ottobre il Consiglio dei Ministri ha approvato in via definitiva il disegno di legge "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione".

Nella seduta ant. n. 73 del 15 ottobre 2008 ha preso il via l'iter parlamentare del disegno di legge delega sul federalismo fiscale.

In data 15 gennaio 2009 le Commissioni riunite I Affari Costituzionali, V Bilancio e VI Finanze del Senato hanno concluso l'esame del disegno di legge delega.

Il 22 gennaio il Senato ha approvato con 156 voti favorevoli, 6 contrari e 108 astenuti il disegno di legge delega in materia di Federalismo fiscale, che dal 26 gennaio è passato all'esame della Camera.

Le Regioni, inoltre, hanno espresso le loro valutazioni sul disegno di legge approvato dal Senato in un documento emanato dalla Conferenza delle Regioni dello scorso 22 gennaio¹.

L'atteggiamento di apertura e cooperazione del Governo e della sua stessa maggioranza è, quindi, significativo dell'intenzione di evitare la strada della decisione solitaria ed unilaterale, tentando di mantenere la maggior convergenza possibile tra opposti schieramenti politici, dimostrando un comportamento responsabile ed innovativo, determinato anche dalla importanza e delicatezza della materia avente ad oggetto la definizione dell'intero assetto finanziario della Repubblica e dal fatto che, nel caso di specie, non vi sia la possibilità da parte del popolo di ricorrere a referendum abrogativo a causa dei limiti posti dalla Costituzione in relazione alle leggi tributarie.

Peraltro, è certamente degno di nota lo spirito "bipartisan" che ha caratterizzato sia l'esame nelle tre commissioni riunite Affari costituzionali, Bilancio e Finanze, sia l'attività in aula, frutto di un inedito atteggiamento di responsabilità del Governo italiano

¹ Documento intitolato, *Valutazioni sul testo del disegno di legge di attuazione dell'articolo 119 della costituzione di attuazione del federalismo fiscale, all'esame dell'aula del senato della repubblica, Roma, 22 gennaio 2009.*

e dei suoi rappresentanti (in primis del Ministro Calderoli), che hanno compiuto una lodevole operazione di mediazione tra forze politiche.

Spirito di collaborazione suggerito anche dalle passate esperienze negative in materia, quando le riforme venivano letteralmente imposte dall'alto, "bypassando" il consenso delle autonomie. È il caso del D. lgs. 56/2000 sulla finanza regionale, che pur innovativo nei principi, è stato di fatto bloccato dall'accordo di Santa Trada, costringendo a ritornare alla logica della finanza derivata e dei ripiani statali a piè di lista.

Il 16 marzo il d.d.l. sul federalismo fiscale approderà in aula a Montecitorio per il suo esame che, presumibilmente, si concluderà con esito positivo già alla prima seduta.

Una volta approvato definitivamente cominceranno a decorrere i 12 mesi previsti per l'emanazione del primo decreto legislativo, che dovrà avere in allegato la relazione con i numeri. I decreti successivi andranno emanati nei due anni complessivi e altri 24 mesi serviranno per gli eventuali decreti correttivi.

* *Presidente del Consiglio Regionale del Veneto*

INTERVISTA

LA COMPATIBILITÀ DELLA DELEGA LEGISLATIVA CON LA COSTITUZIONE

di Mario Bertolissi*

Valutare la conformità costituzionale del disegno di legge n. 1117 sull'attuazione del federalismo fiscale richiede di tenere conto almeno di due aspetti: da un lato, delle disposizioni costituzionali che disciplinano la delegazione legislativa (art. 76) e, dall'altro, delle disposizioni che riguardano il federalismo fiscale, considerate sul piano contenutistico.

È anzitutto necessario indicare brevemente le varie tipologie di delegazioni: delegazioni puntuali circoscritte e complesse, riguardanti interi settori dell'ordinamento, delegazioni ricorrenti, aventi ad oggetto materie regolate ab immemorabili¹ e delegazioni che danno luogo a una prima organica disciplina, a lungo omessa, addirittura pretesa da norme costituzionali. È proprio in un simile contesto che si colloca il disegno di legge n. 1117, che intende attuare l'art. 119 Cost. È evidente, allora, che la delegazione legislativa in questione va comparata a quelle che l'avevano preceduta (a cominciare da quella originaria del 1971/1972). Da tale comparazione emerge come la Corte abbia sistematicamente rigettato le numerose impugnazioni che le si prospettavano innanzi, sulla base della considerazione che ognuna di tali deleghe costituiva un passo in avanti sul piano del potenziamento del sistema delle autonomie locali.

Quest'ordine di considerazioni possono essere a maggior ragione applicate al disegno di legge delega "Calderoli", che, considerando l'obiettivo

complessità dei suoi contenuti, costituisce il primo vero e proprio tentativo di attuazione organica dell'art. 119 della Costituzione. Infatti, a detta della stessa Corte costituzionale, i molteplici tentativi compiuti in passato di realizzare quanto previsto dall'art. 119 della Costituzione, sono stati tutti inadeguati ed insufficienti. Pertanto, la salita, sebbene affannosa, di anche un singolo gradino verso l'attuazione dell'art. 119 Cost. costituisce un progresso rispetto allo stato attuale nel quale ci troviamo, vale a dire un ordinamento legato ad una finanza derivata, centralizzata e priva di qualsivoglia forma di responsabilità.

È possibile, quindi, sostenere la conformità del d.d.l. "Calderoli" alla disposizione costituzionale che disciplina la delegazione legislativa (art.76).

In ordine ai contenuti, la conformità a Costituzione della delega (che è stata tra l'altro criticata per la genericità del dettato dell'art. 2), può risultare addirittura evidente proprio laddove si considerino attentamente le disposizioni di carattere generale.

Infatti, in uno Stato costituzionale contemporaneo, caratterizzato dalle finalità articolate e complesse che persegue, dalla molteplicità dei soggetti (enti e organismi) di cui si compone, dalla differenziazione delle attribuzioni intestate a ciascuno di essi (non tanto in base al criterio della gerarchia quanto a quello della competenza), è addirittura naturale che una legge di delegazione che vuole fare sistema, ancori i suoi più significativi comandi non tanto a

¹ Ci si riferisce, tra gli innumerevoli casi, al sistema degli Enti locali, all'impiego pubblico, ai contratti pubblici, all'espropriazione per pubblica utilità, alla materia sanitaria ... e via discorrendo.

“una precisa disposizione” o a una serie correlata di esse, quanto ad un insieme di statuizioni le quali la identificano e la costituiscono.

Peraltro, il nuovo d.d.l. ha saputo informarsi non solo ai classici principi costituzionali implicitamente estrapolati dal dettato costituzionale quali l'art. 2 (sulla solidarietà politica), l'art. 3 (sull'uguaglianza), l'art. 117, 2° co. lettera m) (“determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”), bensì, il Governo ha il merito di aver considerato nella redazione del d.d.l. in esame tutta una serie di disposizioni costituzionali (art. 4, 2° co., art. 23, art. 28, art. 53, art. 81, art. 4° co., art. 97) tipiche di uno Stato costituzionale qual è il nostro ed espressione di un principio fondamentale, quello di responsabilità. Infatti, non è ragionando unicamente all'interno del Titolo V della parte seconda della Costituzione che si possono ritrovare le coordinate costituzionali cui parametrare la riforma denominata “federalismo fiscale”. Infatti, la sua struttura deve tenere conto - ed è da qui che nascono i vincoli più precisi a carico del Governo, legislatore delegato - del sistema complessivo dei valori costituzionali previsti e garantiti dalle legge fondamentale. Pertanto, l'attuale disegno di legge delega è informato non solo a principi quali la solidarietà, l'eguaglianza, bensì anche al principio di responsabilità; il quale, costantemente ignorato dai critici del disegno di legge n. 1117, definisce il termine di riferimento essenziale cui ricondurre la struttura.

FOCUS REGIONI

DINAMICA E COMPOSIZIONE DELLA SPESA SANITARIA NELLE REGIONI ITALIANE

a cura del Centro Studi Unioncamere Veneto

Nell'ottica dell'attesa riforma federalista, la gestione della sanità italiana, attualmente attribuita alle Regioni, assume un ruolo tanto cruciale quanto delicato. Il settore sanitario rappresenta la voce di spesa più importante un po' in tutti i Paesi europei e, contrariamente a quanto si possa superficialmente immaginare, l'Italia regge positivamente il confronto con gli stessi. Infatti, l'Italia si colloca nella parte centrale della classifica dei Paesi membri in ragione di una spesa sanitaria pari al 6,8% del Pil, circa 0,7 punti di Pil in meno rispetto alla media europea. Pertanto, i dati indicano che in Italia la spesa per l'assistenza sanitaria non è eccessiva: anche integrando la spesa pubblica con quella dei privati, la sanità italiana rimane al di sotto della media OCSE.

Le maggiori preoccupazioni, per la sanità italiana, non provengono tanto dal livello di spesa bensì dalla sua recente dinamica, costantemente al di sopra del tasso di crescita del Pil. Le Regioni si trovano costantemente ad rincorrere la spesa sanitaria con delle risorse puntualmente inferiori alle uscite. Queste ultime, in media, rappresentano oltre il 50% della spesa regionale con rilevanti implicazioni sia sul piano sociale (si tratta del servizio maggiormente richiesto dalla popolazione), sia sul versante politico-istituzionale (conti pubblici e federalismo). In termini assoluti, la spesa sanitaria nel 2007 ha

È la prima volta che un testo normativo, di attuazione in via diretta della legge fondamentale, pone al centro del suo articolato in modo così netto il principio di responsabilità, il quale è tutt'altro che vago nelle sue premesse e nelle sue implicazioni di sistema.

In conclusione, appare scontato il giudizio positivo sulla legittimità costituzionale delle norme interposte contemplate dal disegno di legge n. 1117: sia per quanto si è già detto, sia per l'evidenza della circostanza che un testo qualunque non può che essere migliorativo di quel che c'è, vale a dire un ordinamento all'oggi fondato sui capisaldi di una finanza derivata, accentrata, egualitaria senza responsabilità, votata allo sperpero del pubblico denaro e alla non-selezione della spesa, come vorrebbero invece le Regioni “virtuose”, al pari delle Università “virtuose”.

di una Pubblica amministrazione che funzioni, sia efficace ed efficiente e permetta così di liberare risorse per lo sviluppo economico e sociale. Questo traguardo risulta fondamentale anche per il cittadino che è sempre più penalizzato da un sistema fiscale che erode il suo potere di consumo.

In tema di Pubblica Amministrazione di potrebbe ripartire dal principio metodologico del rasoio di Ockham, monaco inglese del XIV° secolo, che dice: “E' inutile fare con più quanto si può fare con meno”. Principio valido ancor oggi per rispettare i diritti dei cittadini e delle imprese che pagano le tasse e sono protagonisti di una comunità responsabile.

* Università di Padova

superato la soglia dei 100 miliardi di euro (102 per la precisione), con un aumento del 46,4% rispetto al 2000 (tab. 1). L'andamento di crescita assume connotazioni differenti da Regione a Regione, in quanto si passa da aumenti abbondantemente superiori al 50% come per il Molise (+63,7%) ed il Lazio (+54,4%) ad altri più contenuti, come ad esempio la Calabria (+36,6%), la Sardegna (+38,4%) e l'Abruzzo (+38,6%).

Il costo medio per cittadino nel 2007 è stato di 1.731 euro, cioè oltre 500 euro in più rispetto a quella del 2000, anche se con importanti differenze a livello regionale. La spesa massima si raggiunge con i 2.202 euro procapite della Provincia di Bolzano (1.989 in Valle d'Aosta), mentre il livello minimo si ha con i 1.581 euro della Calabria (1.605 euro in Sardegna). Nel 2007, sono state soprattutto le strutture pubbliche ad erogare la maggior parte della spesa relativa all'assistenza sanitaria (61,9%), mentre gli enti convenzionati o accreditati hanno garantito il restante 38,1%.

Le spese per l'acquisto di beni e servizi e i costi del personale rappresentano le due grandi voci relative alla gestione diretta delle strutture pubbliche; il personale assorbe circa un terzo della spesa complessiva (32,5%), mentre le uscite per beni e servizi richiedono risorse per 30 miliardi di euro, ovvero

Tab. 1 - Costi del servizio sanitario nazionale
Dati in euro procapite

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Var. %
MOLISE	1.147	1.363	1.405	1.650	1.649	2.033	1.835	1.918	63,7
LAZIO	1.278	1.413	1.467	1.594	1.874	1.918	2.024	1.931	54,4
SICILIA	1.055	1.230	1.327	1.358	1.521	1.559	1.685	1.639	53,4
PROV. AUT. TRENTO	1.313	1.522	1.601	1.669	1.709	1.722	1.800	1.864	50,7
LOMBARDIA	1.182	1.327	1.418	1.420	1.462	1.573	1.627	1.695	50,0
E. ROMAGNA	1.278	1.422	1.508	1.555	1.671	1.699	1.754	1.811	49,2
BASILICATA	1.072	1.173	1.223	1.311	1.400	1.505	1.535	1.625	48,4
FRIULI-VENEZIA GIULIA	1.232	1.352	1.424	1.472	1.614	1.650	1.644	1.791	48,2
VALLE D'AOSTA	1.390	1.505	1.602	1.654	1.731	1.829	1.987	1.989	47,7
PUGLIA	1.109	1.205	1.261	1.310	1.378	1.514	1.537	1.626	46,1
PRPV. AUT. BOLZANO	1.585	1.668	1.852	1.944	2.002	2.059	2.128	2.202	45,3
VENETO	1.245	1.356	1.405	1.450	1.530	1.609	1.668	1.715	44,7
TOSCANA	1.238	1.391	1.464	1.494	1.627	1.647	1.718	1.740	44,0
CAMPANIA	1.150	1.284	1.364	1.378	1.546	1.669	1.590	1.654	44,0
UMBRIA	1.247	1.349	1.459	1.546	1.598	1.629	1.696	1.715	42,9
LIGURIA	1.344	1.466	1.530	1.601	1.836	1.837	1.846	1.906	40,6
MARCHE	1.234	1.357	1.414	1.418	1.551	1.544	1.607	1.654	40,2
PIEMONTE	1.299	1.392	1.416	1.492	1.711	1.661	1.720	1.784	39,2
ABRUZZO	1.280	1.361	1.445	1.572	1.536	1.729	1.698	1.737	38,6
SARDEGNA	1.165	1.278	1.362	1.401	1.500	1.632	1.595	1.605	38,4
CALABRIA	1.132	1.240	1.280	1.265	1.395	1.423	1.488	1.581	36,6
TOTALE	1.206	1.336	1.407	1.452	1.581	1.648	1.692	1.731	46,4
TOTALE (mln euro)	69.663	77.288	81.025	83.669	91.980	96.327	99.164	102.002	

Il totale è comprensivo della mobilità verso il Bambin Gesù e allo Smom (Sovrano Militare Ordine di Malta) e dell'attività intramoenia.

Elaborazione su dati Ministero della Salute

Per quanto concerne l'assistenza convenzionata e accreditata, la voce più consistente è quella legata alla farmaceutica convenzionata (11,1% del totale della spesa), seguita dall'assistenza ospedaliera accreditata (8,5%) e dalla medicina generale convenzionata (5,8%). In termini procapite, la spesa per i farmaci varia dai 249 euro per abitante in Calabria ai 125 euro della Provincia Autonoma di Bolzano; si riscontra una rilevante variabilità anche relativamente all'assistenza ospedaliera, mentre la medicina generale convenzionata manifesta livelli di spesa procapite molto simili per quasi tutte le Regioni.

In ottica futura, attuare il federalismo significherà mettere in discussione i vecchi e consolidati rapporti di forza tra Centro e Periferia. I numeri della sanità italiana ci confermano che gran parte di questa partita si giocherà sul modo in cui verrà accettata una nuova gestione della stessa e al definitivo finanziamento di tutto il sistema. La sfida che dovrà affrontare il Legislatore sarà soprattutto quella di coniugare la tutela dell'assistenza sanitaria (come richiesto dalla Costituzione) e la differenziazione territoriale così come si pone oggi alla nostra osservazione.

Il 29,4% del totale della spesa sanitaria (tab. 2). Il costo del personale è pari a 573 euro procapite, con il valore più elevato nella Provincia autonoma di Bolzano (997 euro) e il più contenuto in Puglia (492 euro); le spese per beni e servizi, invece, assorbono circa 518 euro procapite, variabili dai 676 euro della Valle d'Aosta ai 363 euro della Calabria.

I principali sforzi di contenimento della spesa dovranno essere indirizzato alla voce degli acquisti di beni e servizi, ovvero in merito all'approvvigionamento di materiale sanitario e non sanitario (cancelleria, spese telefoniche, riscaldamento ed elettricità).

Tab. 2 - Composizione della spesa sanitaria
Anno 2007*

	Personale	Beni e servizi	Medicina generale	Farmaceutica	Ospedaliera	Specialistica	Riabilitativa e integrativa protesica	Altro	Totale
composizione %									
PIEMONTE	34,3	30,5	5,5	10,1	6,5	2,7	4,1	6,4	100,0
VALLE D'AOSTA	40,7	33,5	4,8	9,1	3,3	2,4	1,8	4,4	100,0
LOMBARDIA	28,2	28,4	5,4	10,0	13,1	3,7	2,8	8,3	100,0
PROV. AUT. BOLZANO	45,2	26,8	4,2	5,7	2,0	0,5	3,4	12,2	100,0
PROV. AUT. TRENTO	36,2	28,6	5,3	8,4	5,4	1,4	1,7	13,0	100,0
VENETO	30,2	33,0	5,5	9,4	6,4	3,7	1,8	10,0	100,0
FRIULI-VENEZIA GIULIA	39,3	34,0	5,4	10,6	2,1	1,6	3,1	3,9	100,0
LIGURIA	34,4	32,1	4,6	11,2	6,9	1,9	7,2	1,6	100,0
E. ROMAGNA	34,4	33,1	5,3	9,9	7,2	2,0	1,4	6,7	100,0
TOSCANA	36,0	36,4	5,9	10,2	3,4	1,9	2,0	4,3	100,0
UMBRIA	37,0	35,3	5,5	11,0	2,6	0,8	4,0	3,9	100,0
MARCHE	36,8	32,5	6,2	11,8	3,5	1,5	3,1	4,7	100,0
LAZIO	27,5	27,8	5,1	12,3	15,0	4,2	4,3	3,8	100,0
ABRUZZO	31,7	29,2	6,5	11,6	8,1	2,0	7,8	3,0	100,0
MOLISE	33,5	26,8	7,3	10,3	9,9	3,5	5,4	3,3	100,0
CAMPANIA	32,6	25,5	6,7	11,6	7,5	6,4	4,5	5,1	100,0
PUGLIA	29,8	27,1	5,9	12,5	11,9	3,2	6,0	3,6	100,0
BASILICATA	36,2	30,4	8,2	11,5	0,4	1,7	8,2	3,3	100,0
CALABRIA	37,4	22,9	6,9	15,7	5,9	3,0	4,1	4,1	100,0
SICILIA	34,5	24,6	6,5	13,7	8,3	5,8	4,0	2,5	100,0
SARDEGNA	37,9	29,0	6,7	12,6	3,7	3,3	4,6	2,2	100,0
TOTALE	32,5	29,4	5,8	11,1	8,5	3,5	3,7	5,5	100,0
euro procapite									
PIEMONTE	625	555	100	183	118	50	75	116	1.822
VALLE D'AOSTA	821	676	96	184	66	49	37	89	2.018
LOMBARDIA	486	490	92	173	226	64	49	142	1.722
PROV. AUT. BOLZANO	997	592	93	125	43	12	76	270	2.208
PROV. AUT. TRENTO	681	538	100	158	102	26	33	244	1.882
VENETO	537	587	98	167	114	66	31	178	1.778
FRIULI-VENEZIA GIULIA	714	618	99	193	38	29	55	70	1.816
LIGURIA	667	622	90	217	133	37	140	31	1.937
E. ROMAGNA	638	614	98	183	133	36	26	125	1.854
TOSCANA	644	651	105	182	61	34	36	77	1.789
UMBRIA	639	609	95	190	45	15	68	67	1.729
MARCHE	619	547	104	199	59	25	52	79	1.683
LAZIO	543	548	101	243	296	83	84	75	1.972
ABRUZZO	561	517	114	206	144	35	138	53	1.768
MOLISE	645	515	140	198	191	68	105	64	1.925
CAMPANIA	545	427	113	194	125	106	76	86	1.672
PUGLIA	492	447	98	207	197	53	98	60	1.651
BASILICATA	595	500	135	189	7	28	135	54	1.643
CALABRIA	594	363	109	249	94	47	65	65	1.587
SICILIA	573	409	108	227	138	97	67	42	1.660
SARDEGNA	614	469	108	204	59	54	75	35	1.618
TOTALE	573	518	102	196	150	61	65	98	1.763

(* dati non definitivi)

Elaborazione su dati Ministero dell'Economia e Ministero della Salute

Nel quadro di un processo di riforma istituzionale giunto ormai alle sue fasi più importanti, l'attuazione del federalismo fiscale assume l'aspetto di una svolta decisiva con ripercussioni più o meno determinanti sull'intero territorio nazionale.

L'attuale assetto delle entrate tributarie di Regioni, Province e Comuni è il prodotto di una serie di interventi statali susseguitesesi negli anni, che hanno assegnato alle Autonomie territoriali alcuni importanti tributi al fine di sostenere gli oneri finanziari derivanti dal progressivo decentramento delle funzioni pubbliche. Tra i principali tributi di Regioni ed enti locali ricordiamo l'ICI (1993), l'IRAP e l'addizionale regionale all'IRPEF (1998) e l'addizionale comunale all'IRPEF (1999).

pari a 1.248 euro per cittadino, dei quali 825 euro sono imputabili alle Regioni, 346 euro ai Comuni e appena 77 euro alle Province. Nei territori amministrati dalle Regioni ordinarie il carico tributario locale è maggiore (1.317 euro procapite) rispetto alle aree "speciali" (870 euro); tale gap si evidenzia in tutti e tre i livelli di governo. Questo si spiega con il particolare assetto istituzionale e finanziario delle Regioni a statuto speciale: le maggiori competenze attribuite a tali Enti sono finanziate soprattutto mediante rilevanti quote di tributi erariali (che in alcuni casi possono arrivare al 90%), rendendo superflue eventuali azioni sulla leva fiscale locale (Tab. 1).

Nelle aree del Centro e del Nord si registrano i livelli più elevati di pressione tributaria locale, rispettivamente pari a 1.483 e 1.471 euro procapite; nel Mezzogiorno, invece, il carico tributario medio è di 838 euro per cittadino, ovvero il 67% della media nazionale. Tale divario è imputabile a due ordini di elementi; il primo, concerne il fatto che nelle aree del Centro-Nord le basi imponibili sono maggiori rispetto a quelle riscontrabili al Sud; il secondo, invece, è che la finanza degli Enti locali meridionali si basa soprattutto sui trasferimenti statali e su quote di compartecipazioni maggiori, al fine di perequare la bassa capacità fiscale.

Sommando gli importi riferiti agli oneri tributari procapite nei tre livelli di governo periferici, è possibile ottenere la pressione tributaria locale complessiva. La somma dei tre carichi tributari, quello comunale, provinciale e regionale, ci dice che sono i cittadini del Lazio a sopportare il livello maggiore (1.662 euro procapite), seguiti da quelli della Lombardia (1.576 euro) e del Piemonte (1.571 euro). Campania, Calabria, Basilicata e Sicilia denotano una pressione tributaria locale inferiore al 70% della media nazionale (Tab. 2).

La crescita delle tasse regionali, dunque, pone il Lazio al primo posto nella graduatoria

Tab. 1 - Dinamica della pressione tributaria locale per livello di governo e area geografica
Dati in euro procapite (a prezzi costanti 2006)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
NORD	1.396	1.468	1.486	1.515	1.491	1.471
Comuni	377	407	387	390	405	377
Province	80	80	84	84	80	80
Regioni	939	981	1.016	1.041	1.006	1.013
CENTRO	1.354	1.424	1.405	1.469	1.441	1.483
Comuni	418	480	422	436	424	395
Province	84	87	93	93	91	92
Regioni	853	858	891	940	926	996
SUD	693	738	773	788	784	838
Comuni	237	251	266	275	277	281
Province	42	48	58	64	62	65
Regioni	414	439	448	449	445	492
REGIONI ORDINARIE	1.205	1.273	1.283	1.314	1.295	1.317
Comuni	350	386	364	370	380	360
Province	75	77	82	84	81	82
Regioni	780	811	837	860	835	875
REGIONI SPECIALI	746	780	835	871	865	870
Comuni	246	251	273	286	271	269
Province	26	34	46	50	49	52
Regioni	474	496	517	535	545	549
TOTALE	1.134	1.197	1.214	1.246	1.229	1.248
Comuni	334	365	350	357	363	346
Province	67	70	76	79	76	77
Regioni	733	762	788	809	790	825

Elaborazione Centro Studi Sintesi su dati ISTAT e Issirfa-CNR

La dinamica della pressione tributaria locale, e quindi il modo in cui si sono formati gli attuali rapporti di forza tra le varie aree del Paese, assume importanza nella misura in cui si consideri il futuro sistema federale come assunzione di una maggiore responsabilità gestionale da parte di tutti gli enti periferici. Il meccanismo federalista non potrà del resto prescindere dalle differenti capacità fiscali di ciascun territorio piuttosto che dalle potenzialità di manovra assegnati sui tributi locali ed effettivamente sfruttati nel corso degli ultimi anni.

Con preciso riferimento al periodo tra il 2001 e il 2006, la dinamica evolutiva della pressione tributaria per livello di governo e area geografica viene presentata qui di seguito rapportando i tributi propri di Regioni, Province e Comuni alla popolazione residente. Complessivamente, nel 2006 i tributi propri locali sono

della pressione tributaria locale (come era accaduto anche nel 2001), relegando la Lombardia in seconda posizione. La Sicilia, invece, presenta il livello di tassazione locale più basso, confermando nel suo caso i risultati dell'anno precedente.

Qualsiasi riferimento all'ipotesi di federalismo fiscale si accompagna ormai saldamente al concetto di responsabilità, in particolare a quella che gli enti periferici dovranno dimostrare di possedere con l'attuazione di una qualsivoglia forma di decentramento fiscale. L'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, dunque, sarà un passaggio fondamentale per il futuro del Paese. Tuttavia, il federalismo, per funzionare bene, ha bisogno di un coerente sistema di finanziamento, che sia in grado di assicurare risorse sufficienti per svolgere le funzioni assegnate e di stimolare processi di efficienza nelle

amministrazioni periferiche e centrali, prevedendo forme di perequazione a favore delle aree a minore capacità fiscale senza penalizzare i territori più attivi economicamente.

Tab. 2 - Pressione tributaria delle Autonomie territoriali. Graduatorie per regione

Dati in euro procapite (a prezzi costanti 2006)

Rank	2001		2002		2003		2004		2005		2006		Rank
1	LAZ	1.510	LOM	1.596	LOM	1.597	LOM	1.693	LOM	1.626	LAZ	1.662	1
2	EMR	1.510	LAZ	1.546	EMR	1.555	LAZ	1.592	LAZ	1.557	LOM	1.576	2
3	LOM	1.497	EMR	1.506	PIE	1.511	EMR	1.540	EMR	1.525	PIE	1.571	3
4	PIE	1.389	PIE	1.483	LAZ	1.456	PIE	1.532	VDA	1.489	VDA	1.483	4
5	VEN	1.304	VEN	1.356	TOS	1.414	VDA	1.462	PIE	1.466	EMR	1.472	5
6	TOS	1.267	TOS	1.342	VEN	1.362	TOS	1.412	VEN	1.391	TOS	1.400	6
7	VDA	1.229	LIG	1.342	LIG	1.353	LIG	1.329	TOS	1.374	VEN	1.357	7
8	LIG	1.206	MAR	1.335	VDA	1.330	VEN	1.324	LIG	1.315	LIG	1.278	8
9	TAA	1.190	VDA	1.316	MAR	1.329	MAR	1.323	MAR	1.307	MAR	1.242	9
10	MAR	1.143	TAA	1.263	TAA	1.301	TAA	1.291	TAA	1.265	TAA	1.229	10
11	UMB	1.112	UMB	1.161	UMB	1.183	UMB	1.213	UMB	1.244	FVG	1.174	11
12	FVG	1.068	FVG	1.095	FVG	1.132	FVG	1.172	FVG	1.220	UMB	1.153	12
13	ABR	949	ABR	1.029	ABR	1.023	ABR	1.050	ABR	1.092	ABR	1.087	13
14	MOL	807	PUG	816	PUG	837	MOL	862	MOL	911	MOL	932	14
15	PUG	743	MOL	800	MOL	831	SAR	839	SAR	836	SAR	918	15
16	SAR	711	CAM	759	CAM	779	PUG	829	CAM	813	PUG	896	16
17	CAM	709	SAR	720	SAR	770	CAM	789	BAS	771	CAM	864	17
18	BAS	658	BAS	712	BAS	736	BAS	769	PUG	752	CAL	773	18
19	CAL	624	CAL	635	CAL	690	SIC	715	CAL	728	BAS	767	19
20	SIC	589	SIC	624	SIC	686	CAL	671	SIC	697	SIC	696	20
	MEDIA	1.134	MEDIA	1.197	MEDIA	1.214	MEDIA	1.246	MEDIA	1.229	MEDIA	1.248	

Elaborazione Centro Studi Sintesi su dati ISTAT e Issirfa-CNR

DALL'EUROPA

LA FISCALITÀ DI VANTAGGIO IN SPAGNA: LA SENTENZA CGCE DEL 11/09/2008

a cura di Marco Mazzoni *

Con tale Sentenza la Corte di Giustizia Europea è intervenuta sul tema della fiscalità regionale di vantaggio e dei rapporti che essa intrattiene con la disciplina comunitaria degli aiuti di Stato.

Nel caso di specie la Corte di Giustizia è chiamata a esprimersi (domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma del País Vasco — Spagna) in merito a talune disposizioni tributarie adottate dalle Juntas Generales del Territorio Histórico de Vizcaya, le Diputaciones Forales de Álava, de Vizcaya e de Guipúzcoa, che sono le autorità competenti dei territori a statuto speciale (fuero) denominati Territorio Histórico de Vizcaya, de Álava e de Guipúzcoa (le autorità forales).

La fattispecie esaminata dai giudici di Bruxelles riguarda alcuni provvedimenti adottati dalle tre autorità forales che costituiscono la Comunità dei Paesi Baschi. Fra le agevolazioni adottate v'è la previsione di un'aliquota d'imposta per le società con sede locale (pari al 32,5 %) inferiore all'aliquota generale applicata in Spagna (pari al 35%) e vi sono altre disposizioni speciali riguardanti il trattamento fiscale di determinati investimenti che non trovano corrispondenza nel diritto tributario spagnolo.

Il giudice spagnolo, chiamato a valutare la legittimità di queste disposizioni, chiede, con rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia, di precisare

se queste misure fiscali siano qualificabili come "misure selettive" e possano essere ricomprese nel divieto di aiuti di Stato sancito, a tutela della libera concorrenza, dall'art. 87 del Trattato CE e per le quali si debba richiedere una preventiva autorizzazione alla Commissione (art. 88, co. 3, Trattato CE).

Come si evince da questa disposizione, infatti, affinché le misure fiscali siano comprese nella definizione di aiuti di Stato è necessario che, oltre ad utilizzare risorse pubbliche, possiedano i requisiti della "selettività" e dell'"incidenza sul commercio fra gli Stati membri". Peraltro, mentre generalmente l'accertamento di quest'ultima non crea particolari problemi, risulta, altresì, piuttosto controversa l'interpretazione del requisito della "selettività".

La Corte dichiara che, allo scopo di determinare se le norme adottate da un ente infrastatale rappresentino un aiuto di Stato c.d. "selettivo", è necessario verificare se tale ente disponga di una sufficiente "autonomia istituzionale, procedurale ed economica"¹.

Per quanto concerne l'autonomia istituzionale, la CGCE rileva che enti infrastatali quali i Territorios Históricos e la Comunità autonoma del Paese Basco soddisfano tale criterio, in quanto dotati di uno statuto politico e amministrativo distinto da quello del governo centrale².

¹ Peraltro, tale impostazione è frutto di un recente mutamento di orientamento dei giudici della Corte, che si è realizzato a mezzo della oramai celebre Sentenza del 6 settembre 2006, nella causa C-88/03, Portogallo c/Commissione.
² Punto 87 della Sentenza cit.

Con riguardo al criterio dell'autonomia procedurale, la Corte ricorda che tale criterio è rispettato a condizione che la decisione dell'autorità infrastatale sia stata presa senza la possibilità di un intervento diretto da parte del governo centrale in merito al suo contenuto³.

Quanto al criterio dell'autonomia economica e finanziaria, esso esige che le ripercussioni economiche di una riduzione dell'aliquota d'imposta nazionale applicabile alle imprese presenti nella regione non siano compensate da sovvenzioni o contributi provenienti da altre regioni o dal governo centrale⁴.

In conclusione, la CGCE sottolinea che è necessario risolvere la questione sollevata dichiarando che l'art. 87, n. 1, CE dev'essere interpretato nel senso che, per valutare il carattere selettivo di una misura, è necessario valutare anzitutto l'autonomia istituzionale, procedurale ed economica di cui dispone l'autorità che adotta tale misura. Successivamente sarà poi compito del giudice nazionale, l'unico competente ad identificare il diritto nazionale applicabile e ad interpretarlo,

nonché ad applicare il diritto comunitario alle controversie che gli sono sottoposte, verificare se i Territorios Históricos e la Comunità autonoma del Paese Basco dispongano di una siffatta autonomia; il che avrebbe per conseguenza che le norme adottate nei limiti delle competenze conferite agli enti infrastatali in parola dalla Costituzione e dalle altre disposizioni del diritto spagnolo non hanno carattere selettivo ai sensi della nozione di aiuto di Stato di cui all'art. 87, n. 1, CE.

Pertanto, tale Sentenza, unitamente alla oramai celebre pronuncia della CGCE del 6 settembre 2006, Portogallo c/Commissione, offre molteplici spunti di interesse, non solo perché chiarisce ulteriormente i presupposti per l'individuazione delle cosiddette "misure regionali selettive" (soggette alla disciplina degli aiuti di stato), bensì anche perché evidenzia come sia necessaria l'attuazione dell'art. 119 della Costituzione e, conseguentemente, l'adozione del d.d.l. delega "Calderoli", per l'introduzione di una fiscalità di vantaggio nel nostro Paese.

* Università di Padova

3 Punto 95 della Sentenza cit.
4 Punto 123 della Sentenza cit.

SPECIALE **LE CAMERE DI COMMERCIO ITALIANE, IL FEDERALISMO FISCALE** **E LA FISCALITÀ DI VANTAGGIO**

di Gian Angelo Bellati *

Alla luce di quanto sopra esposto, diventa interessante capire se la Camere di Commercio italiane siano o meno un esempio compiuto di federalismo fiscale.

La risposta è importante per capire se le Camere di Commercio italiane possano o meno applicare la c.d. fiscalità di vantaggio; infatti, nei limiti dati dai diritti camerale percepiti dalle imprese, esse potrebbero in caso affermativo dare contributi o esenzioni o, più in generale, aiuti a livello provinciale, senza che si configuri aiuto di stato ex art. 87 Trattato UE. Ovviamente a patto che non ci sia la selettività a livello della provincia di competenza fra singole imprese o settori.

Vediamo dunque se possiamo dare o meno risposta positiva a tale quesito, sulla base di una serie di condizioni che dovrebbero essere soddisfatte.

Con riferimento all'autonomia istituzionale

L'ordinamento italiano definisce la Camere quali autonomie funzionali; inoltre esse sono dotate di Statuti, approvati sì dal Ministero, ma comunque statuti che sanzionano un forte livello di autonomia.

Con riferimento all'autonomia economica e funzionale

Tranne che per le Camere più deboli, che ricevono alcuni contributi dal Fondo Perequativo finanziato dalle Camere più ricche, l'autonomia economica e funzionale è certamente garantita dal fatto che le Camere non vivono di finanza derivata né ottengono

contributi e/o compensazioni da entità esterne.

Con riferimento all'autonomia procedurale

Le Camere ottengono la tassa pagata delle imprese iscritte a livello provinciale.

La tassa/il diritto camerale si basa però su una legge nazionale; essa definisce la forchetta entro la quale ogni Camera sceglie il peso del diritto camerale a carico dell'impresa.

Ci sono pertanto elementi forti di autonomia e quindi di caratteristiche tipiche di "tributo proprio" per le "tasse" camerale, ma resta il dubbio se la definizione a livello nazionale dell'aliquota da pagare vanifichi tali caratteristiche.

A favore dell'autonomia procedurale gioca sicuramente il fatto che le Camere sono comunque un esempio compiuto e concreto di federalismo fiscale. Le aziende pagano a livello provinciale il diritto camerale, non ci sono trasferimenti dal centro alla periferia (con eccezione ovviamente di quelle Camere che utilizzano il fondo perequativo finanziato dalle Camere più ricche), il collegamento fra il momento e il luogo del pagamento dell'imposta e la spesa conseguente sono gestiti a livello della singola camera, la responsabilizzazione degli amministratori e dei funzionari camerale è pertanto massima ed altrettanto la trasparenza della spesa.

A favore dell'autonomia gioca anche il fatto che non è pensabile che all'interno dello stesso Paese possa esserci una giungla di tributi diversissimi tra ogni provincia perché decisi e programmati da ogni

singola provincia; ciò andrebbe addirittura contro la nostra Carta costituzionale. E' invece assolutamente ovvio e necessario che ci sia un coordinamento impositivo previsto da una norma nazionale; ma tale coordinamento non riduce a parer nostro l'autonomia procedurale e la caratteristica di tributo proprio dei diritti camerale pagati dalle imprese.

Per ultimo possiamo dire che la Commissione Europea ha già riconosciuto in varie decisioni il carattere locale e non nazionale degli aiuti che le Camere danno alle imprese (cito ad es la decisione della Commissione su un regime di aiuti all'agricoltura n. 62/01 per le sole Camere del Veneto e del Piemonte).

Il passaggio successivo dovrebbe essere il seguente: la Commissione dovrebbe escludere la natura di aiuti di una misura camerale relativa alle imprese di una sola provincia, laddove tutte le imprese provinciali di tutti i settori potessero beneficiare della misura camerale in questione. Si ritiene infatti che la recente

giurisprudenza Azzorre e Paesi Baschi consenta di spingersi ad affermare che in un caso come questo non si configurerebbe una selettività geografica della misura camerale. In altre parole, in un'ipotesi come quella appena descritta, la Camera in questione dovrebbe essere esentata dall'applicare la disciplina sugli aiuti di Stato, ivi incluso l'obbligo di raccogliere le dichiarazioni de minimis, qualora la misura camerale fosse teoricamente ammissibile solo in de minimis.

Da quanto sopra il nostro auspicio che la dimostrazione concreta dell'ottimo funzionamento delle Camere di Commercio derivante anche dal fatto che esse sono esempio concreto di compiuto federalismo fiscale con i vantaggi che ne derivano anche dal punto della fiscalità di vantaggio possa essere di stimolo e di guida al processo di regionalizzazione e di autonomia fiscale che si sta con fatica realizzando nel nostro Paese.

* Direttore Unioncamere del Veneto

FEDERALISMO E DINTORNI

Bollettino di informazione per i cittadini e le imprese
Anno II - Numero 1 - Marzo 2009

SEDE DI REDAZIONE

Unioncamere del Veneto
Via delle industrie 19/D 30175 Venezia
tel. 041 0999301 - fax 041 0999303
unione@ven.camcom.it

DIRETTORE RESPONSABILE

Lino De Marchi

COMITATO DI REDAZIONE

Giuliano Battistel, Gian Angelo Bellati, Claudio De Donatis,
Luca Romano, Serafino Pitingaro, Marco Mazzoni, Catia Ventura,
Andrea Favaretto, Alberto Cestari, Giacomo Garbisa, Giovanni Scomparin

PROGETTO GRAFICO

Laura Manente