



CONSIGLIO REGIONALE DEL VENETO



Unioncamere
Veneto



Federalismo e dintorni

1
2010
Anno III
Marzo 2010

EDITORIALE. *L'esperienza dell'Osservatorio: un bilancio di fine mandato*

INTERVISTA. *Il Veneto e la svolta del federalismo*

CARTA CANTA. *Il decreto attuativo sul federalismo demaniale*

FOCUS REGIONI. *I bilanci regionali di previsione per il 2009*

NEWS ENTI LOCALI. *La pressione tributaria locale negli anni 2001-2007*

DALL'EUROPA. *I residui fiscali delle regioni europee: problemi di misura e di benchmarking*

EDITORIALE

L'ESPERIENZA DELL'OSSERVATORIO: UN BILANCIO DI FINE MANDATO

di Marino Finozzi*

Sono trascorsi quasi tre anni da quando il Consiglio regionale del Veneto, nell'ambito delle attività della Conferenza regionale sulle dinamiche economiche e del lavoro, ha maturato l'idea di istituire un Osservatorio sul Federalismo e la finanza pubblica, che si sarebbe concretizzata qualche mese dopo, con la collaborazione di Unioncamere del Veneto, nel novembre 2007. Oggi possiamo dire che il bilancio delle attività svolte è positivo e che buona parte degli obiettivi dell'Osservatorio sono stati raggiunti. In questi anni vari studi e ricerche hanno consentito di monitorare lo stato di attuazione del decentramento istituzionale italiano, capire come razionalizzare e risparmiare nella spesa pubblica, studiare come creare un ambiente più favorevole allo sviluppo delle imprese, per le quali il livello di imposizione fiscale e l'efficienza della Pubblica amministrazione rappresentano due parametri determinanti per la competitività e la crescita economica.

Al termine di questa legislatura mi rendo conto, guardando i risultati raggiunti, che l'intuizione dell'Osservatorio sul Federalismo è stata vincente, non solo perché ha rappresentato il segno tangibile della centralità che questo tema ha per i Veneti, ma anche perché ha confermato la determinazione e la volontà della Regione nel raggiungimento dei diversi obiettivi di una riorganizzazione federalista dello stato italiano. Vedo che più il tempo passa, più si rafforza l'idea federalista, come una via di uscita per permettere al Veneto un nuovo, vigoroso ciclo di crescita e di benessere; e, allo stato italiano di fare i conti con il fallimento delle politiche fondate sull'assistenzialismo.

In questi anni, attraverso lo studio approfondito dei conti pubblici a livello territoriale e dell'allocazione

delle risorse umane e finanziarie delle Amministrazioni pubbliche, abbiamo accompagnato e incoraggiato con spunti e proposte l'approvazione della Legge 42/2009, mantenendo viva l'attenzione sugli effetti positivi per il sistema economico nazionale e regionale, sempre più impegnati in una difficile competizione globale dagli esiti non scontati, soprattutto nel mezzo della recessione più profonda degli ultimi ottant'anni.

Attraverso il confronto sistematico con i Paesi europei a struttura federale, abbiamo verificato che il modello federale rappresenta la forma di governo più moderna ed efficace per contribuire alla crescita economica e civile dell'Italia ed in tal modo rendere il nostro Paese più forte nell'Unione Europea, consentendo al Veneto di diventare anche capofila delle regioni europee, organizzate nel Consiglio europeo delle Assemblee legislative (CALRE) su questo importante tema di democrazia.

La nostra regione, quindi, sia per i suoi cittadini, sia per le sue istituzioni è chiamata a esercitare sempre di più un ruolo di protagonista nella battaglia per il federalismo. Sono certo che l'Osservatorio e questo suo strumento informativo potranno contribuire a saldare sempre di più i cittadini e le istituzioni del Veneto in questo percorso comune. Il federalismo è una questione di libertà e di democrazia e, come tale, è prezioso ogni contributo di conoscenza e di informazione che permetta di condurre, dentro e fuori le istituzioni, delle azioni condivise.

Dopo il 28-29 marzo conosceremo anche quale sarà il nuovo governo della regione. Mi auguro che il nostro progetto venga sostenuto sia da chi vincerà le elezioni sia da chi dovrà svolgere il ruolo di opposizione.

* Presidente del Consiglio Regionale del Veneto

L'avvicinarsi delle prossime elezioni regionali ha fatto emergere questioni di capitale importanza per le Regioni stesse e per i loro cittadini.

Tale circostanza deriva principalmente da due recenti "avvenimenti": il primo, di livello europeo, è da identificare nel Trattato firmato a Lisbona il 13 dicembre 2007 ed entrato in vigore il 1° dicembre 2009, che, prevedendo una struttura degli Stati membri alquanto decentralizzata, ha rafforzato il ruolo del Parlamento europeo e dei parlamenti nazionali, nonché, quindi, dei cittadini; il secondo, concerne il processo di federalismo in atto a livello nazionale, che ha dato ingresso nel nostro ordinamento al binomio "autonomia-responsabilità", determinando, tra le altre, la possibilità a favore dei cittadini di effettuare un maggiore controllo sull'operato degli amministratori regionali e degli enti locali.

Pertanto, si può ben comprendere come a seguito di questi importantissimi avvenimenti, le modifiche nei governi regionali possano influenzare la vita dei cittadini in misura molto maggiore rispetto a quanto non accada oggi.

Si profila nel prossimo futuro uno scenario che renderà l'Italia più simile alla Germania o alla Spagna, dove il cittadino dal punto di vista fiscale e delle politiche economico/sociali avverte sensibilmente il fatto di abitare in un certo Land o in una certa Comunità autonoma¹.

In un simile scenario sarà, quindi, necessario ritrovare serietà, coscienza e buon senso nella comparazione dei programmi e nella valutazione dei candidati, superando, altresì, il clamore recentemente sollevato dalla vicenda legata alla presentazione di alcune liste nelle elezioni regionali.

Il processo di attuazione dell'art. 119 della Costituzione è in pieno svolgimento: a dicembre è stato varato il primo decreto attuativo della Legge n. 42 del 2009 che ora deve passare all'esame della specifica Commissione parlamentare; entro la fine di marzo sarà, peraltro, disponibile presso la Commissione tecnica (COPAFF) la data room contenente tutti gli elementi quantitativi relativi al calcolo dei costi standard, alla soppressione dei trasferimenti statali ed alla loro fiscalizzazione a favore di Regioni ed Enti locali. Entro il 30 giugno il Governo presenterà una relazione al Parlamento con gli impatti e le simulazioni del federalismo fiscale; entro dicembre saranno predisposti tutti i decreti legislativi destinati ad aprire una nuova pagina nella storia del nostro federalismo.

Il federalismo apporterà notevoli mutamenti nella realtà socio-istituzionale ed economica del nostro Paese: ad esempio il Governo non potrà più impiegare la prassi negativa dei ripiani a piè di lista (come, a titolo esemplificativo, fece il Governo Prodi con la Finanziaria per il 2008 che stanziò 12

miliardi di euro a favore di 5 regioni in *extradeficit* sanitario), scomparirà il criterio della spesa storica che ha sistematicamente premiato gli inefficienti e penalizzato i virtuosi finanziando non solo i costi dei servizi ma anche gli sprechi, verranno rivisti i criteri del patto di stabilità, i cattivi amministratori regionali e locali non potranno più scaricare le loro responsabilità sulla fiscalità generale, ma dovranno presentare il conto ai propri elettori.

Pertanto, in un tale scenario, i programmi elettorali dei presidenti e dei consiglieri candidati alle prossime regionali, assumono un valore differente rispetto al passato; non rappresentando più meri slogan dal significato puramente propagandistico, divengono strumenti essenziali per i cittadini sui quali devono fondarsi le proprie preferenze di voto.

Con l'attuazione del federalismo fiscale, infatti, le scelte attuate dalle Amministrazioni regionali e degli Enti locali avranno ricadute dirette sui cittadini, i quali a loro volta avranno la possibilità concreta di poter valutare i loro governanti ed il loro operato. Se la Regione funzionerà bene ci saranno vantaggi per tutti, mentre se sarà inefficiente, il conto si pagherà a livello regionale e non ci sarà più lo Stato "pagatore" e riparatore (di fatto con i soldi delle Regioni del Nord che presentano residui fiscali positivi²) di ultima istanza.

In quest'ottica, la prospettiva del Ministro Zaia di fare del Veneto un modello innovativo, puntando a sfruttare tutte le potenzialità del federalismo fiscale e nello stesso tempo utilizzare, attraverso l'intesa con il Governo nazionale, il meccanismo della geometria variabile per ottenere particolari competenze aggiuntive, dimostra una progettualità politica da salutare con grande interesse.

Chi la propone non vede, infatti, il progetto utopico di fare del Veneto una Regione speciale, ma quello realistico di ottenere certe competenze che già esistono, ad esempio, in Trentino Alto Adige e che hanno permesso a quel territorio di funzionare molto meglio che altrove.

A Trento, infatti, grazie alla "regionalizzazione" delle sovrintendenze, chi vuole costruire ottiene un'autorizzazione paesaggistica in sessanta giorni, contro almeno il doppio del tempo che normalmente oggi in Veneto.

Anche la regionalizzazione del catasto ha consentito di ottenere decisi miglioramenti; così come la nuova competenza in materia di università permetterà a Trento risultati molto importanti destinati, nel superamento delle logiche indifferenziate che affliggono l'università italiana, ad attirare capitali e consentire un investimento in ricerca altrove impensabile.

In materia di immigrazione, più di un generico buonismo che può portare all'esplosione dei conflitti

¹ L. ANTONINI, *Il Veneto e la svolta del federalismo*, in *il Gazzettino* del 15 Marzo 2010.

² Cfr. UNIONCAMERE VENETO – REGIONE VENETO (a cura di), *I costi del "non federalismo"*, in *Quaderni di Ricerca* n. 8, maggio 2007, pag. 22 ss

sociali, vale la pena di considerare la possibilità di generalizzare un modello come quello di Treviso, che ha consentito un altissimo grado di integrazione.

Anche quello del prossimo Statuto regionale sarà un appuntamento cruciale: il Veneto è una delle poche regioni italiane che non se ne è ancora dotata, cumulando un ritardo di oltre dieci anni rispetto alle altre regioni.

La prospettiva di menzionarvi le radici cristiane riveste un significato simbolico di grande valore: è un omaggio alla storia ed ai valori che fanno l'identità della nostra tradizione.

Così come la valorizzazione di tutte quelle possibilità che l'attuazione del federalismo fiscale apre in favore delle piccole e medie imprese, delle famiglie e della sussidiarietà orizzontale.

** Ordinario di Diritto Costituzionale Tributario presso l'Università di Padova e Presidente della Commissione Tecnica Paritetica per l'Attuazione del Federalismo Fiscale (COPAFF)*

CARTA CANTA

IL DECRETO ATTUATIVO SUL FEDERALISMO DEMANIALE

di Marco Mazzoni*

La Legge 42/2009 prevede all'art. 2, 1° comma, che vengano adottati entro 2 anni "dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi aventi ad oggetto l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione".

In tale prospettiva, il 17 dicembre 2009 il Consiglio dei ministri ha approvato lo schema di decreto legislativo sul "federalismo demaniale" che costituisce il primo passo verso il compimento della rivoluzione che il federalismo fiscale è chiamato ad attuare nel nostro ordinamento.

Il percorso che ha portato a tale approvazione non è stato, tuttavia, privo di ostacoli; la resistenza da parte degli apparati centrali statali è stata infatti molto forte nei lavori preparatori di tale decreto.

Tuttavia, alla fine la ragionevolezza ha prevalso ed il federalismo demaniale è diventato una realtà, inaugurando una nuova stagione di "responsabilità".

Anzitutto, prima di analizzare il provvedimento, è necessario tentare di comprendere con un esempio il significato di "federalismo demaniale".

Il territorio italiano è ricco di immobili di proprietà dello Stato che spesso sono oggetto di una cattiva amministrazione, ovvero vengono sottoutilizzati o, addirittura, abbandonati dallo stesso sino a diventare fatiscenti (una villa storica, una caserma, un edificio un tempo utilizzato da un ente pubblico ed oggi abbandonato).

Con il federalismo demaniale si tenta, appunto, di porre fine a questo vero e proprio "scempio"; federalismo demaniale equivale, infatti, ad una maggiore valorizzazione dei beni territoriali che in questo modo potranno essere "restituiti" al territorio a cui appartengono, alla storia cui sono legati, determinando, in tal modo, una maggiore responsabilizzazione e trasparenza da parte delle amministrazioni locali.

Sotto l'assunto che gli enti territoriali sono in grado di gestire e di valorizzare meglio una parte di questi immobili pubblici, è pertanto, conveniente decentrarne la proprietà: un "federalismo di valorizzazione", appunto, come evidenzia la relazione illustrativa del decreto.

Pertanto, gli immobili dello Stato abbandonati o

sottoutilizzati potranno essere valorizzati e riconvertiti dagli enti locali nella maniera che maggiormente si adatta a soddisfare le esigenze degli abitanti.

I processi di valorizzazione dovranno, infatti, essere pubblicati sui siti istituzionali degli enti locali, che potranno coinvolgere la popolazione, anche attraverso sondaggi o veri e propri referendum consultivi, riguardo a come intervenire rispetto a questi beni "ricevuti" o "restituiti" dall'apparato centrale.

Tale trasparenza e tale responsabilizzazione non sarebbero configurabili e nemmeno pensabili in presenza di un gestore statale, da un lato, troppo lontano per cogliere le esigenze della gente, e, dall'altro, troppo implicato in altri settori per essere efficacemente controllato con il voto di un elettore. Un immobile statale male utilizzato, ovvero abbandonato, difficilmente, infatti, indurrebbe un elettore a cambiare il proprio voto a livello nazionale.

Al contrario, se fosse ad esempio il Comune a gestire direttamente l'immobile, il controllo popolare diverrebbe molto più efficace e, pertanto, l'elettore, innanzi ad una cattiva utilizzazione e gestione dell'immobile stesso, potrebbe decidere di votare diversamente.

Passando all'analisi dello schema di decreto approvato dal Consiglio dei Ministri si evidenzia come, preliminarmente, sia compito del Ministero dell'Economia, di concerto con i ministri interessati, provvedere a stilare un elenco di beni che verranno proposti a Comuni, Province e Regioni (art.1).

I beni, secondo quanto previsto dall'art. 5, riguarderanno: il demanio marittimo (le spiagge e i porti di interesse regionale), il demanio idrico (i fiumi, i laghi, ecc.), il demanio militare dismesso (le caserme), gli aeroporti di interesse regionale, le miniere, le altre aree e fabbricati statali.

L'art. 2 del decreto prevede che l'attribuzione a titolo non oneroso ad Enti locali e Regioni debba avvenire secondo i principi di "territorialità, sussidiarietà, adeguatezza, semplificazione, capacità finanziaria, correlazione con competenze e funzioni, nonché valorizzazione ambientale".

Una volta avvenuto il trasferimento dei beni ("nello stato di fatto e di diritto in cui i beni si trovano") con tutte le pertinenze, accessori oneri e pesi, essi entrano

a far parte del patrimonio disponibile dell'ente territoriale al quale sono attribuiti (art. 4).

Regioni ed Enti locali, una volta concertato l'elenco con la Conferenza Unificata, potranno decidere quali beni intendono che siano loro attribuiti, assumendosene la responsabilità di fronte ai propri cittadini (art. 2).

Il federalismo demaniale apre, quindi, una nuova fase nella storia del nostro Paese, finalizzata ad attribuire i beni ai territori dove si radicano che, a loro volta, saranno in grado di rendere tali beni produttivi di ricchezza; i Comuni, infatti, mediante le varianti urbanistiche potranno generare grandi valori (economici, ambientali, sociali) da beni che, al contrario, rimanendo nelle mani degli apparati

centrali, sarebbero destinati a rimanere sottoutilizzati o, addirittura, abbandonati.

Tale decreto legislativo determina, quindi, un'evoluzione per il nostro ordinamento da una logica che si limitava a definire a chi spetta la titolarità del bene – tipica del codice civile del 1942 – ad una logica che pone al centro la sua valorizzazione, con ricadute positive sulla collettività.

Con il federalismo demaniale si avvia, quindi, un censimento dei beni, si obbligano le amministrazioni centrali a rendere pubbliche le ragioni per cui trattengono un bene in proprietà e si provvede alla riallocazione al livello di governo territoriale che meglio può gestire quei beni e valorizzarli in vista del bene comune.

* Università di Padova

FOCUS REGIONI

I BILANCI REGIONALI DI PREVISIONE PER IL 2009

L'analisi dei bilanci di previsione delle Regioni per il 2009 consente di effettuare alcune interessanti considerazioni sullo stato del federalismo in Italia. Alle valutazioni sulla dinamica recente della finanza pubblica locale, se ne possono aggiungere altre di natura più strutturale, analizzando in particolare i principali indicatori di bilancio delle Regioni stesse.

Nel 2009 i tributi delle Regioni (tra cui IRAP e addizionale regionale IRPEF) sono aumentati dello 0,6% rispetto al 2008, arrivando a sfiorare il valore complessivo di 50 miliardi di euro. In generale si può affermare che le recenti dinamiche non sembrano intaccare il quadro complessivo della finanza regionale: permane infatti una notevole disparità tra Regioni ordinarie e Regioni autonome, sia per le modalità di finanziamento sia per l'ammontare complessivo di risorse a disposizione.

Per quanto concerne le spese correnti le Regioni a statuto speciale potevano disporre per il 2009 di 3.850 euro procapite mentre le risorse delle Regioni ordinarie non superavano i 2.389 euro procapite. In questo caso bisogna sottolineare come siano in corso due tendenze opposte: dal confronto tra il 2008 e il 2009 risulta che le spese correnti sono diminuite di 59 euro procapite nel caso delle Regioni ordinarie e viceversa aumentate di ben 242 euro se si guarda a quelle a statuto speciale. Da segnalare anche la direzione assunta dalla Regione Lazio che, passando dai 4.076 euro procapite del 2008 ai 2.920 del 2009, persegue una più rigida politica di contenimento della spesa, soprattutto in ambito sanitario.

Le differenze tra le due tipologie di Regioni è ben visibile anche nei vari sistemi di finanziamento. Per quanto riguarda i tributi propri (IRAP, addizionale IRPEF), le Regioni ordinarie, con 887 euro per abitante, fanno registrare valori ben superiori a quelli delle Regioni speciali per le quali si calcolano 568 euro per abitante. Nello specifico, la pressione tributaria risulta decisamente più elevata rispetto alla media

nazionale in alcune regioni del Nord come la Valle d'Aosta (1.430 euro procapite), la Lombardia (1.161), l'Emilia Romagna (1.045) e il Piemonte (1.014), mentre è di molto inferiore nel caso di Sicilia (426 euro procapite), Calabria (492), Sardegna (520) e Basilicata (540).

Del resto, anche l'analisi dell'autonomia tributaria (che indica in quale misura un territorio dipende dai propri tributi e quanto dai finanziamenti dello Stato centrale) conferma la diversità dei due assetti istituzionali. Da una parte le Regioni ordinarie con una percentuale di autonomia tributaria del 45% nel 2009, dall'altra quelle speciali che nello stesso periodo si fermano al 16,6% con punte minime a Bolzano (11,7%), a Trento (12,4%), in Valle d'Aosta (12,9%) e in Sardegna (15,0%). Anche i rapporti di forza tra Nord e Sud ci suggeriscono una situazione di non equità: la media delle Regioni del Nord e del Centro, per il 2009, prevede un'autonomia tributaria rispettivamente del 44,6% e del 44,4% mentre quella relativa ai territori del Sud si ferma al 25,6%.

E' possibile che l'attuale periodo recessivo abbia inciso sull'andamento delle spese per investimenti, che sono comunque aumentate passando dai 700 euro procapite del 2008 ai 756 euro del 2009: si nota comunque una riduzione di 15 euro procapite nel caso delle Regioni ordinarie e un considerevole incremento (445 euro procapite) nel caso di quelle speciali.

L'attuazione dell'articolo 119 (c.d. federalismo fiscale) dovrà necessariamente affrontare la questione del finanziamento delle Regioni ordinarie e del contributo di solidarietà a carico delle Regioni speciali (attualmente la perequazione è finanziata solo da 5-6 Regioni ordinarie). Non è ancora tramontato il dibattito sui "privilegi" delle Regioni autonome, che farebbero una sorta di "concorrenza sleale" nei confronti delle confinanti Regioni ordinarie: è il caso soprattutto di alcuni comuni veneti che

hanno formalmente richiesto di passare alle Province autonome di Trento e di Bolzano e al Friuli-Venezia Giulia, grazie alla maggiore possibilità di spesa locale delle Regioni speciali.

Principali indicatori di bilancio delle Regioni

Bilanci di previsione 2008-2009

	Autonomia tributaria (%)		Pressione tributaria (euro procapite)		Spese correnti (euro procapite)		Spese per investimenti (euro procapite)	
	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009
Piemonte	49,4	47,2	988	1.014	2.295	2.362	449	359
Lombardia	63,0	61,3	1.136	1.161	1.870	1.938	140	139
Liguria	43,9	44,0	845	852	2.612	2.592	868	713
Veneto	50,3	48,7	902	915	1.947	2.047	457	449
Emilia Romagna	53,0	50,5	1.031	1.045	3.354	3.510	510	571
Toscana	47,3	45,0	903	899	2.101	2.296	391	434
Umbria	37,4	35,7	737	731	2.589	2.597	1.074	930
Marche	42,7	43,6	815	871	2.605	2.306	156	202
Lazio	50,4	45,6	1.050	998	4.076	2.920	709	699
Abruzzo	39,8	36,6	779	745	2.717	2.872	683	487
Molise	51,8	51,9	653	655	3.636	2.739	894	1.415
Campania	32,2	30,5	576	562	2.002	2.011	414	386
Puglia	27,6	31,0	486	565	2.025	2.290	70	79
Basilicata	26,0	25,5	545	540	2.242	2.328	3.996	3.565
Calabria	27,5	24,7	511	492	2.502	2.498	2.061	2.135
Valle d'Aosta	14,8	12,9	1.589	1.430	8.615	8.744	3.859	4.183
P.A. Trento	12,3	12,4	861	881	5.069	5.083	3.240	3.479
P.A. Bolzano	12,9	11,7	998	952	6.643	7.179	3.526	2.889
Friuli-Venezia Giulia	25,2	20,1	827	837	3.241	4.481	915	1.050
Sicilia	20,3	19,4	458	426	3.076	3.163	1.823	2.688
Sardegna	13,5	15,0	490	520	3.757	3.723	886	688
Totale Regioni	39,6	38,2	833	838	2.624	2.611	700	756
<i>Regioni ordinarie</i>	46,7	45,0	878	887	2.448	2.389	516	501
<i>Regioni speciali</i>	17,4	16,6	582	568	3.608	3.850	1.730	2.175
<i>Regioni Nord</i>	46,7	44,6	1.017	1.034	2.471	2.614	521	506
<i>Regioni Centro</i>	47,5	44,4	948	930	3.146	2.618	563	567
<i>Regioni Sud</i>	25,7	25,6	530	532	2.532	2.603	1.009	1.187

Fonte: Elaborazione su bilanci iniziali di previsione delle Regioni

Il sistema territoriale italiano è inevitabilmente destinato a beneficiare degli effetti positivi che deriveranno dall'applicazione del federalismo fiscale. La svolta fondamentale è attesa nel quadro di quel processo di riforma istituzionale ormai giunto alla fase di attuazione.

Il progressivo decentramento delle funzioni pubbliche ha reso necessaria una serie di interventi statali sul versante delle entrate. Negli ultimi anni alle Autonomie locali sono state conferite importanti prerogative tributarie, contribuendo alla determinazione dell'attuale assetto delle entrate regionali, provinciali e comunali: ICI (1993), IRAP e addizionale regionale all'IRPEF (1998) e addizionale comunale all'IRPEF (1999) costituiscono ancora i principali tributi di Regioni ed Enti locali.

Il futuro sistema federale non potrà certamente prescindere da una migliore e più responsabile gestione delle risorse da parte di tutti gli enti periferici: alla luce di ciò, è inevitabile che assuma importanza la dinamica della pressione tributaria locale, soprattutto il modo in cui si è formato l'attuale equilibrio tra le varie aree del Paese. Ogni territorio, del resto, presenta differenti capacità fiscali e il nascente meccanismo federalista non può non tener conto di queste diversità di partenza così come delle potenzialità di manovra assegnate sui tributi locali ed effettivamente utilizzate nel corso degli anni.

Con preciso riferimento al periodo tra il 2001 e il 2007, viene presentata qui di seguito la dinamica evolutiva della pressione tributaria per livello di governo e area geografica, rapportando i tributi propri di Regioni, Province e Comuni alla popolazione residente.

Complessivamente, nel 2007 i tributi propri locali sono pari a 1.319 euro per cittadino, dei quali 870 euro sono imputabili alle Regioni, 370 euro ai Comuni e appena 78 euro alle Province. Nei territori amministrati dalle Regioni ordinarie il carico tributario locale è maggiore (1.387 euro procapite) rispetto alle aree "speciali" (942 euro). Tale differenziale, riscontrabile in tutti i livelli di governo, 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 1.577 e 1.524 euro procapite; al Sud, invece, il carico tributario medio è di 915 euro per cittadino, ovvero il 69% della media nazionale. Tale gap è dovuto ad almeno due 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 del Mezzogiorno poggia soprattutto sui trasferimenti statali e su rilevanti quote di compartecipazioni, al fine di compensare la bassa capacità fiscale.

Sommando gli importi relativi agli oneri tributari procapite nei tre livelli di governo periferici è possibile ottenere la pressione tributaria locale complessiva. Il livello maggiore si registra nel Lazio (1.870 euro procapite), seguito da Lombardia (1.639 euro) e Piemonte (1.631 euro); Sicilia, Basilicata, Calabria e Puglia denotano una pressione tributaria locale inferiore al 75% della media nazionale (Tab. 2). Anche nel 2007 il Lazio si conferma in vetta per quanto concerne la pressione tributaria regionale, dopo che nel 2006 aveva interrotto il lungo primato della Lombardia, ora in seconda posizione. Dall'altro capo della graduatoria, la Sicilia è sempre la Regione con la pressione tributaria regionale più contenuta, posizione mantenuta in tutto il periodo considerato ad eccezione del 2005.

La crescita dei tributi locali, specie in alcune aree del Mezzogiorno, va interpretata alla luce delle nuove disposizioni sancite dalla legge 42/2009; un sistema davvero federale, infatti, pone alle proprie fondamenta una forte responsabilità gestionale da parte degli enti periferici, poiché i cittadini sono legati agli amministratori locali da una relazione a "doppio filo" che è ben più stretta rispetto a quella con lo Stato centrale. La maggiore prossimità del livello di governo locale consente al cittadino di esercitare un controllo più efficace sulle azioni degli amministratori, "premiandoli" o "punendoli" alla successiva tornata elettorale.

Maggiore responsabilità significa anche maggiore autonomia: per tale ragione, l'esercizio dell'autonomia (che è piena solo se responsabile) comporta un ampio ventaglio di scelte politiche, che possono variare dai tagli alla spesa all'aumento della leva fiscale locale. In questo senso, gli incrementi della leva fiscale (IRPEF ed IRAP) per le Regioni in disavanzo sanitario possono essere letti come un primo nucleo di federalismo fiscale "responsabile".

Tab. 1 - Dinamica della pressione tributaria locale per livello di governo e area geografica

Dati in euro procapite (a prezzi costanti 2007)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
NORD	1.420	1.494	1.512	1.541	1.517	1.496	1.524
Comuni	384	414	394	396	412	384	395
Province	81	82	85	86	82	82	82
Regioni	955	998	1.033	1.059	1.023	1.031	1.047
CENTRO	1.378	1.449	1.429	1.495	1.465	1.508	1.577
Comuni	425	488	429	443	431	402	425
Province	85	88	94	95	93	94	94
Regioni	867	872	906	956	942	1.013	1.057
SUD	705	751	786	802	798	852	915
Comuni	241	255	271	280	282	286	308
Province	43	49	59	65	63	66	66
Regioni	421	446	456	457	452	501	541
REGIONI ORDINARIE	1.226	1.295	1.306	1.337	1.318	1.340	1.387
Comuni	356	392	371	377	386	367	383
Province	76	78	83	85	82	83	83
Regioni	794	825	852	875	849	890	921
REGIONI SPECIALI	759	794	850	886	880	885	942
Comuni	250	255	278	291	276	274	297
Province	26	34	46	51	50	53	53
Regioni	482	504	525	544	554	558	592
TOTALE	1.153	1.217	1.235	1.267	1.250	1.270	1.319
Comuni	340	371	356	364	369	352	370
Province	68	71	78	80	77	78	78
Regioni	745	775	801	823	804	839	870

Fonte: Elaborazione su dati Istat elssirfa - CNR

Tab. 2 - Pressione tributaria delle Autonomie territoriali. Valori regionalizzati

Dati in euro procapite (a prezzi costanti 2007)

Rank	2001		2002		2003		2004		2005		2006		2007		Rank
1	LAZ	1.536	LOM	1.623	LOM	1.625	LOM	1.722	LOM	1.654	LAZ	1.691	LAZ	1.870	1
2	EMR	1.536	LAZ	1.573	EMR	1.582	LAZ	1.620	LAZ	1.584	LOM	1.603	LOM	1.639	2
3	LOM	1.522	EMR	1.532	PIE	1.537	EMR	1.567	EMR	1.551	PIE	1.598	PIE	1.631	3
4	PIE	1.413	PIE	1.508	LAZ	1.481	PIE	1.559	VDA	1.515	VDA	1.508	EMR	1.584	4
5	VEN	1.326	VEN	1.379	TOS	1.439	VDA	1.487	PIE	1.492	EMR	1.497	VDA	1.519	5
6	TOS	1.289	TOS	1.365	VEN	1.385	TOS	1.436	VEN	1.415	TOS	1.425	LIG	1.431	6
7	VDA	1.250	LIG	1.365	LIG	1.377	LIG	1.352	TOS	1.398	VEN	1.381	TOS	1.354	7
8	LIG	1.226	MAR	1.358	VDA	1.353	VEN	1.347	LIG	1.337	LIG	1.300	VEN	1.316	8
9	TAA	1.211	VDA	1.339	MAR	1.352	MAR	1.346	MAR	1.329	MAR	1.263	MAR	1.306	9
10	MAR	1.163	TAA	1.284	TAA	1.324	TAA	1.313	TAA	1.287	TAA	1.251	TAA	1.253	10
11	UMB	1.132	UMB	1.181	UMB	1.203	UMB	1.234	UMB	1.265	FVG	1.194	ABR	1.230	11
12	FVG	1.087	FVG	1.114	FVG	1.151	FVG	1.192	FVG	1.241	UMB	1.173	UMB	1.191	12
13	ABR	965	ABR	1.047	ABR	1.041	ABR	1.068	ABR	1.110	ABR	1.106	FVG	1.186	13
14	MOL	821	PUG	830	PUG	851	MOL	877	MOL	926	MOL	948	MOL	1.117	14
15	PUG	756	MOL	814	MOL	845	SAR	854	SAR	851	SAR	934	SAR	1.051	15
16	SAR	723	CAM	772	CAM	793	PUG	843	CAM	827	PUG	912	CAM	937	16
17	CAM	722	SAR	733	SAR	783	CAM	803	BAS	784	CAM	879	PUG	937	17
18	BAS	670	BAS	724	BAS	749	BAS	782	PUG	765	CAL	786	CAL	842	18
19	CAL	635	CAL	646	CAL	701	SIC	727	CAL	740	BAS	780	BAS	829	19
20	SIC	599	SIC	635	SIC	698	CAL	683	SIC	709	SIC	708	SIC	772	20
	MEDIA	1.153	MEDIA	1.217	MEDIA	1.235	MEDIA	1.267	MEDIA	1.250	MEDIA	1.270	MEDIA	1.319	

Fonte: Elaborazione su dati Istat elssirfa - CNR

Diversi studi e analisi effettuate nell'ambito dell'Osservatorio sul federalismo, hanno mostrato come Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna siano le regioni italiane con il residuo fiscale (cioè il saldo tra prelievo fiscale e spesa pubblica nel loro territorio) positivo più elevato in termini percentuali sul Pil regionale, contribuendo in maniera rilevante al sostegno della perequazione nazionale. Come noto si tratta delle regioni economicamente più avanzate del Paese e che, come abbiamo già visto, maggiormente risentono della situazione di stallo istituzionale che si è venuta a creare in Italia. In sostanza lo Stato centrale preleva da queste regioni molto di più di quanto effettivamente restituisca in termini di spesa pubblica.

Occorre sottolineare tuttavia che, nell'ambito del più ampio dibattito sull'attuazione del decentramento amministrativo in Europa, la questione legata alla riduzione della capacità fiscale dei territori e al maggior residuo fiscale vantato dalle regioni sullo Stato centrale non riguarda solo l'Italia, bensì anche altri Paesi dell'Unione europea. Similmente a quanto accade nel nostro Paese anche in Spagna e in Germania vi sono regioni che contribuiscono più di altre alla solidarietà territoriale, e non è un caso che in questi Paesi le regioni più solidali siano anche quelle economicamente più avanzate. In particolare alcuni recenti studi hanno dimostrato che senza una riduzione del residuo fiscale tali regioni potrebbero subire un progressivo declino economico.

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

In tale contesto il Centro Studi di Unioncamere del Veneto ha avviato alcuni incontri con le Direzioni Generali (DG) Estat e Regio della Commissione europea allo scopo di presentare i risultati degli studi realizzati e approfondire alcuni aspetti inerenti la disponibilità di dati a livello subnazionale. È emerso che ciascuno Stato membro è tenuto ad inviare all'Ufficio Statistico delle Comunità Europee (Eurostat) informazioni sui conti pubblici secondo

la propria contabilità nazionale, come definito dalle disposizioni dello schema contabile europeo. Solo Austria, Belgio, Germania e Spagna (Paesi definiti federali) quindi trasmettono ad Eurostat dati anche per il livello delle Amministrazioni di Stati federati, seppur a livello aggregato. Per altri Paesi come l'Italia, che non sono più a struttura unitaria ma non sono ancora federali, non è possibile disporre dei dati relativi al livello intermedio di governo (nel caso italiano le regioni) che pertanto rientrano nell'ambito della categoria più ampia delle Amministrazioni locali.

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

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

Gli incontri con la DG Regio hanno comunque evidenziato come l'Italia rappresenti una 'best practice' in termini di trasparenza nel panorama europeo. Sono pochi infatti i Paesi membri che dispongono di banche dati sui flussi finanziari pubblici regionalizzati che possono avvicinarsi al livello di completezza statistica dei Conti Pubblici Territoriali (CPT) del Ministero dello Sviluppo Economico italiano: tra questi troviamo il Regno Unito, i quattro Paesi federali (Spagna, Austria, Belgio e Germania) e la Francia.

La DG Regio sta quindi premendo affinché la revisione del SEC a livello comunitario sia l'occasione per definire un sistema che consenta di disporre di statistiche regionali sui conti pubblici per ciascun Stato membro dell'Unione europea. Come più volte ribadito negli incontri a Bruxelles, i funzionari UE ritengono fondamentale l'adozione di un approccio di tipo 'bottom-up' per sensibilizzare l'Eurostat sulla questione, suggerendo che l'esigenza di promuovere una revisione del regolamento SEC95 in senso "regionalistico"

dovrebbe sollevarsi soprattutto a livello locale e regionale. In particolare essi hanno sottolineato l'importanza che il Centro Studi di Unioncamere del Veneto perseveri nel suo lavoro di ricerca

esplorativa di statistiche in questo ambito e di sensibilizzazione verso i principali e/o potenziali utilizzatori.

* Centro Studi Unioncamere del Veneto

Le principali tappe del processo di revisione del SEC95

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

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

FEDERALISMO E DINTORNI

Bollettino di informazione per i cittadini e le imprese
Anno III - Numero 1 - Marzo 2010

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 Donafis,
Luca Romano, Serafino Pitingaro, Marco Mazzoni, Catia Ventura,
Andrea Favaretto, Alberto Cestari, Giacomo Garbisa, Giovanni Scomparin

PROGETTO GRAFICO

Laura Manente