NELMERITO.COM - 11 LUGLIO 2008

Le Regioni che vivono al di sopra delle proprie possibilità

di Giorgio Macciotta

Il nuovo art. 119 della Costituzione ha previsto che "Comuni, … Province, … Città metropolitane e … Regioni" finanzino "integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite" mediante "tributi ed entrate propri, … compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio" integrate, "per i territori con minore capacità fiscale per abitante", con quote di un fondo perequativo costituito dallo Stato ed assegnato "senza vincoli di destinazione".

Si è, dunque, essiccata la fonte di finanziamento per Regioni ed Autonomie locali utilizzata in modo quasi esclusivo sino agli inizi degli anni '90 del secolo scorso, e in modo ancora oggi prevalente malgrado le importanti riforme in particolare negli anni '90: i trasferimenti a carico del Bilancio dello Stato. Per tutte le istituzioni substatuali di cui all'art. 114 della Costituzione saranno obbligatori canali di finanziamento omogenei a quelli delle Regioni a Statuto speciale.

1. Il programma politico della coalizione che ha vinto le elezioni ha assunto come bandiera non solo l'attuazione del federalismo fiscale ma una versione di tale attuazione, quella del disegno di legge, approvato dal Consiglio Regionale della Lombardia, che, con palese forzatura della Costituzione, attribuisce alla titolarità delle Regioni competenti per territorio, anche il gettito dei principali tributi erariali, prevede una riduzione delle differenze tra i diversi territori attraverso una perequazione orizzontale solo parziale, prevede una sorta di vigilanza delle Regione con maggiori capacità fiscale sulle Regioni con minore capacità fiscale. È prevedibile che, nei prossimi mesi, la discussione su questi temi diverrà concreta.

Questo è, oggi, lo stato dell'arte, al momento dell'inizio della discussione sull'attuazione dell'art. 119 della Costituzione che richiederà, anche nelle Regioni a Statuto speciale e nelle Province Autonome, scelte non semplici.

Si tratta, naturalmente, di un aggregato di soggetti assai differenti tra loro; due aree (Val d'Aosta e Trentino) che sono rispettivamente la prima e la terza in Italia per PIL pro capite, una (il Friuli) collocata al centro della graduatoria italiana e due (la Sardegna e la Sicilia) che si collocano tra quelle del Mezzogiorno, con PIL pro capite nettamente inferiore alla media nazionale.

Si potrebbe chiudere la discussione sostenendo che le Regioni a Statuto speciale e le Province autonome non sono interessate alla discussione che si apre per determinare le modalità di finanziamento delle Regioni a Statuto ordinario, salvo il richiamo alla "compartecipazione alla perequazione" prevista dalla "Dichiarazione d'Aosta" dei Presidenti delle Regioni a statuto speciale e delle Province Autonome e dei Presidenti dei relativi organi legislativi.

Ma proprio da un simile richiamo, nonché da quello analogo relativo al "recepimento delle eventuali maggiori forme *di* autonomia riconosciute alle Regioni a statuto ordinario", a norma dell'art. 10 della legge costituzionale 3/2001, sempre contenuto nella "Dichiarazione d'Aosta", emergono i problemi: "Perequazione" rispetto a che cosa e "maggiori forme di autonomia" con quali risorse?

La perequazione è dovuta, a norma di Costituzione, a quei territori la cui capacità fiscale per abitante sia inferiore a quella del territorio cui, per "finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite", sia sufficiente il gettito delle fonti di finanziamento di cui al comma 2 dell'art. 119 ("tributi ed entrate propri ... compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio"). Occorrerà, naturalmente, valutare le esigenze di finanziamenti anche sulla base di standard efficienti di costi e di omogenee quantità di prestazioni.

Ma è del tutto prevedibile che una simile procedura, da utilizzare in occasione della richiesta di norme d'attuazione a norma dell'articolo 10 della legge costituzionale 3/2001, non potrà limitarsi

alla stima dei costi delle nuove funzioni assegnate, e delle relative coperture. L'esigenza di nuove risorse non può che scaturire da una valutazione del complessivo bilancio dei costi delle funzioni in essere in relazione alle relative fonti di copertura.

Se, infatti, si deve "perequare", o si devono assegnare "nuove risorse", occorre riferirsi al termine di comparazione previsto dalla Costituzione che è costituito dal gettito dei "tributi propri" e delle "compartecipazioni" assegnate alla Regione con maggiore "capacità fiscale per abitante". Ad una attenta procedura di comparazione del rapporto tra gettito dei tributi disponibili e costi delle funzioni esercitate sarà dunque sottoposta l'intera attività in essere della Regione. Si tratta di una ipotesi fondata non solo sulla logica ma anche da una valutazione del dibattito politico in corso.

2. Vorrei partire dai numeri. Alcuni elementi emergono limpidamente (cfr. Tab. 1).

Le Regioni a Statuto speciale vivono tutte al di sopra delle loro possibilità. Il totale delle entrate incassate sul rispettivo territorio è insufficiente a far fronte alle spese nello stesso sostenute dal complesso delle amministrazioni pubbliche. Si va dal deficit del 54,06% della Sicilia a quello del 16,07% del Friuli. Se si considera che la media nazionale fa registrare un deficit del solo 3,87% e che il Centro Nord registra un saldo positivo di 5,77 punti si comprende come la situazione delle regioni speciali sia complessivamente anomala.

L'anomalia si accentua se si considera che Val d'Aosta e Trentino con, rispettivamente, il primo e il terzo PIL pro capite regionale (superiori rispettivamente del 30,36 e del 24,14% alla media nazionale) fanno registrare una spesa del complesso delle Amministrazioni pubbliche sul loro territorio che supera, rispettivamente, del 36,13 e del 18,12% le entrate riscosse sul medesimo territorio.

La Lombardia con il secondo PIL pro capite regionale (superiore del 28,29% a quello medio nazionale) fa registrare un attivo di 16,5 punti!

Il Veneto, che pure non brilla per fedeltà fiscale (con un PIL superiore di 16,7 punti alla media nazionale fa registrare un rapporto entrate/PIL pari al 44,25%, inferiore al 46,06% della Sardegna il cui PIL pro capite è inferiore di 21,32 punti alla media nazionale), in relazione al basso livello della spesa pubblica, fa registrare un saldo di bilancio positivo di 17,63 punti!

Pensare che simili evidenze contabili non avranno grande rilievo in fase di attuazione dell'art.119 è pura illusione.

Ecco perché io penso che sia impossibile pensare ad una attuazione del federalismo fiscale che tenga insieme l'attuale regime di finanziamento delle Regioni speciali e la richiesta di risorse attraverso il fondo perequativo.

Difendere la specialità nelle modalità di provvista delle risorse può significare non avere, nel medio termine, le risorse per rivendicare nuove competenze.

Vorrei esemplificare, su questo aspetto, con un tema che è, in questa fase, oggetto di una discussione reale. Se come avviene in alcune Regioni speciali e come alcune Regioni ordinarie richiedono, in applicazione dell'art. 116, commi 3 e 4 della Costituzione, fossero assegnate alla Regione Sardegna competenze ulteriori in materia di scuola la Regione dovrebbe sopportare maggiori spese (a valori 2006) per 1,129 miliardi di Euro.

Io penso che la via maestra sia quella di difendere la specialità delle funzioni rinunciando alla specialità nella provvista delle risorse.

Ciò non significa, naturalmente, ignorare che le Regioni speciali e le Province autonome, in relazione alla maggiori funzioni esercitate, a norma dei rispettivi Statuti, non debbano ottenere maggiori risorse per far fronte "integralmente" ai relativi maggiori costi.

Non significa neanche che sia possibile prescindere dall'attuale regime "speciale" delle modalità di finanziamento. Proprio lo "zoccolo" di maggiori entrate oggi percepite, e la "resistenza", almeno provvisoria, dell'autonomia tributaria garantita dagli Statuti rispetto alle formulazioni dell'art. 119, confermata dalla Corte Costituzionale in una recente sentenza relativa alla Regione Sardegna, consentono di affrontare la "transizione" in posizione di maggiore tranquillità.

Ma occorre sapere che la "transizione" è ineludibile.

Ciò non significa attendere, inerti, l'approvazione di un disegno di legge di attuazione dell'art. 119 e, successivamente, adeguare a tali nuove disposizioni gli Statuti speciali.

Al contrario la transizione può essere preparata partendo dagli attuali punti di forza.

Mi limito a qualche esempio.

È comune convinzione che una quota rilevante del finanziamento regionale e locale sarà garantita attraverso le compartecipazioni ai grandi tributi erariali. Ne consegue l'interesse delle Regioni alle modalità di accertamento del gettito.

3. Le Regioni speciali potrebbero essere apripista per la tutela legislativa di un simile interesse. Attraverso le norme di attuazione degli Statuti potrebbero essere definite le procedure mediante le quali coinvolgere Regioni ed Enti Locali nella definizione delle procedure di contrasto dell'evasione e dell'elusione fiscale. Proprio i dati disponibili mostrano quanto l'interesse ad impegnarsi in una simile politica di contrasto non sia limitato a poche aree del paese.

Ma proprio il peso assegnato alle compartecipazione ai grandi tributi erariali, al fine di garantire l'equilibrio complessivo della finanza regionale e locale, rischia di creare un motivo di tensione per il possibile contrasto tra il loro interesse ad un gettito stabile e prevedibile e l'indiscutibile diritto costituzionale dello Stato a regolare il proprio "sistema tributario" (art. 117, comma 2, lettera *e*). Anche in questo caso apposite norme d'attuazione potrebbero normare la "leale cooperazione" tra i diversi livelli di governo.

Si tratta solo di alcuni possibili esempi che mostrano come anche la specialità in materia di entrate potrebbe essere efficacemente difesa, sul terreno delle funzioni e non dei privilegi quantitativi, in una prospettiva di generale espansione delle garanzie del sistema autonomistico.

Tab. 1 – La spesa e il prelievo della Pubblica Amministrazione[1]

1) Fonte: Elaborazione su dati del Dipartimento delle Politiche di Sviluppo – Ministero dello Sviluppo Economico

Regione	**2006**							**Italia = 100**				
	PIL pro capite	Entrate tributarie e contributive pro capite	Entrate/ PIL	Spesa totale pro capite	Spesa primaria pro capite	Spesa/ PIL	Spesa/ entrate	PIL pro capite	Entrate pro capite	Entrate/ PIL	Spesa totale pro capite	Spesa primaria pro capite
Piemonte	27.282	13.127	48,12	12.835	11.866	43,49	97,77	109,34	113,94	104,20	107,25	106,51
Val D'Aosta	**32.527**	**15.654**	**48,13**	**21.309**	**20.419**	**62,78**	**136,13**	**130,36**	**135,87**	**104,23**	**178,07**	**183,28**
Lombardia	32.010	15.569	48,64	13.000	10.974	34,28	83,50	128,29	135,14	105,34	108,64	98,50
Liguria	25.502	12.090	47,41	14.130	13.529	53,05	116,87	102,21	104,94	102,67	118,08	121,44
Trentino Alto Adige	**30.975**	**13.504**	**43,60**	**15.951**	**15.295**	**49,38**	**118,12**	**124,14**	**117,21**	**94,42**	**133,30**	**137,29**
Veneto	29.117	12.884	44,25	10.612	10.147	34,85	82,37	116,70	111,83	95,83	88,68	91,08
Friuli V. G.	**28.291**	**13.686**	**48,38**	**15.885**	**13.850**	**48,95**	**116,07**	**113,39**	**118,79**	**104,77**	**132,74**	**124,31**
Emilia R.	30.497	14.672	48,11	12.377	11.679	38,30	84,36	122,23	127,35	104,19	103,43	104,83
Toscana	27.243	12.622	46,33	12.516	11.830	43,42	99,16	109,19	109,56	100,34	104,59	106,18
Umbria	23.633	11.072	46,85	13.196	12.691	53,70	119,19	94,72	96,10	101,46	110,28	113,91
Marche	25.091	11.339	45,19	10.900	10.486	41,79	96,13	100,56	98,42	97,87	91,08	94,12
Lazio	29.221	13.529	46,30	14.615	13.348	45,68	108,03	117,11	117,43	100,27	122,13	119,81
Abruzzo	20.467	8.834	43,16	10.963	10.472	51,17	124,10	82,03	76,68	93,48	91,61	93,99
Molise	18.617	8.079	43,40	11.204	11.044	59,32	138,68	74,61	70,12	93,98	93,62	99,13
Campania	16.295	7.289	44,73	9.248	9.024	55,38	126,88	65,31	63,27	96,87	77,28	80,99
Puglia	16.508	7.186	43,53	9.310	9.096	55,10	129,55	66,16	62,37	94,27	77,80	81,65
Basilicata	17.823	7.330	41,13	10.736	10.508	58,96	146,47	71,43	63,62	89,07	89,72	94,32
Calabria	16.270	6.865	42,19	10.588	10.349	63,61	154,23	65,21	59,59	91,38	88,48	92,89
Sicilia	**16.532**	**6.900**	**41,74**	**10.630**	**10.331**	**62,49**	**154,06**	**66,26**	**59,89**	**90,39**	**88,83**	**92,73**
Sardegna	**19.632**	**9.043**	**46,06**	**11.995**	**11.762**	**59,91**	**132,64**	**78,68**	**78,49**	**99,76**	**100,24**	**105,57**
ITALIA	**24.951**	**11.521**	**46,17**	**11.967**	**11.141**	**44,65**	**103,87**					
CENTRO NORD	**29.213**	**13.758**	**47,10**	**12.963**	**11.831**	**40,50**	**94,23**	**117,08**	**119,42**	**101,99**	**108,33**	**106,19**
SUD	**17.001**	**7.385**	**43,44**	**10.124**	**9.865**	**58,03**	**137,08**	**68,14**	**64,10**	**94,07**	**84,60**	**88,55**