

I PROFILI DELLA FINANZA E LA RIFORMA DELLO STATUTO DI AUTONOMIA

Premessa

La disponibilità e la certezza delle risorse, che derivano dalle norme statutarie che regolano l'autonomia finanziaria, rappresentano una condizione indispensabile per poter dare adeguato compimento all'esercizio dell'autonomia speciale.

Come dimostra l'esperienza, le previsioni statutarie non sono però mai state in grado di offrire una reale tutela rispetto ad azioni unilaterali imposte dallo Stato e tese a "ridimensionare" le disponibilità di bilancio. Ciò è sempre avvenuto rispettando quella che potremmo definire una ritualità:

- come prima mossa lo Stato "taglia" senza preavviso le devoluzioni utilizzando la formula delle riserve all'erario, ritardando la definizione delle spettanze, evitando di versarle o imponendo il rispetto di saldi di bilancio che equivalgono a tetti di spesa;
- a questo punto l'autonomia reagisce con il ricorso o la minaccia di ricorso alla Corte quando ciò possibile e cercando di trovare una soluzione di compromesso;
- il compromesso viene raggiunto accettando in parte i tagli, diluendoli nel tempo, assumendo nuove competenze di spesa e alleggerendo così gli oneri per lo Stato.

L'esito finale di questi processi si traduce dunque:

- in una riduzione sistematica di entrate "statutariamente" spettanti e spendibili;
- in una espansione delle competenze e delle responsabilità di spesa anche oltre le previsioni statutarie.

Con la legge n. 191 del 2009 – Accordo di Milano - e con la n.190 del 2014 – Patto di garanzia - si è cercato di porre fine a tali processi di aggiustamento aprendo una fase in cui le autonomie del Trentino Alto Adige hanno cercato stabilità attraverso l'attuazione all'art. 27 della legge n. 42 del 2009 in materia di federalismo fiscale.

Le norme che ne sono scaturite hanno innovato comportando l'affermazione di importanti principi:

- il principio della responsabilità finanziaria, in base al quale - essendo venute meno una serie di misure legate ai trasferimenti statali e alla devoluzione dell'IVA all'importazione - le nostre autonomie speciali possono contare esclusivamente sui tributi propri e sulle devoluzioni dei gettiti dei tributi erariali riferiti al territorio;
- il principio/dovere della partecipazione "*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*", attuata mediante l'assunzione di oneri e il versamento di somme in favore dello Stato.

Più in particolare, esauriti gli spazi di ampliamento delle competenze di spesa che ragionevolmente le nostre autonomie potevano assumere a loro carico, si è data

attuazione al principio secondo cui sono le stesse autonomie che – a decorrere dal 2010 – concorrono al risanamento della finanza pubblica. Attualmente il contributo – comprensivo degli oneri connessi all’accordo di Milano - è indicativamente pari a oltre un miliardo di euro per ciascuna in termini di assunzione a proprio carico di spese statali, di accantonamenti “forzosi” e di riserve all’erario, intese come minori spettanze sulle devoluzioni.

A decorrere dal 2023, accanto all’assunzione a proprio carico degli oneri connessi al Patto di Milano, le autonomie verseranno un “concorso” di 905 milioni, che dal 2013 verrà poi annualmente rivalutato sulla base della dinamica della spesa per interessi sul debito pubblico.

Occorre riconoscere che tale evoluzione finanziaria, che ha comportato una significativa revisione al ribasso delle risorse un tempo a disposizione, è stata resa possibile dalle crescenti disponibilità su cui l’autonomia ha potuto contare, grazie all’espansione economica che ha caratterizzato il territorio e, di riflesso, il gettito tributario ad esso connesso.

Come risulta dalla tabella, che prende in considerazione il periodo 1971-2011, la maggior crescita economica di Trento e Bolzano, rispetto al resto del Paese, ha consentito loro di beneficiare di circa 2.400 euro ad abitante, ovvero un 33,5% di risorse in più rispetto a quanto sarebbe successo se la regione avesse seguito la dinamica economica del resto d’Italia.

Quota dei gettiti tributari riconducibile alla crescita economica

Milioni di euro – Pro-capite in euro

REGIONI	Variazione incidenza PIL 1971-2011	Gettito tributi erariali 2010/11	Quota relativa a incremento PIL	Idem pro-capite
Val d'Aosta	12,2%	1.044	127	995
Trentino A.A.	33,5%	7.320	2.452	2.374
Friuli V.G.	5,7%	7.747	442	358
Sicilia	-16,8%	18.434	-3.097	-614
Sardegna	-11,3%	6.836	-772	-461
Italia	-	347.367	-	-
Nord	-0,5%	176.361	-882	-35
Centro	6,5%	77.046	5.008	420
Sud e isole	-3,6%	52.580	-1.893	-127

I profili finanziari dell'autonomia e gli spazi di intervento

Come è già stato sottolineato, a partire dal 2009 il regime finanziario delle nostre autonomie speciali prevede come unico canale di finanziamento il riferimento alle entrate proprie e alle devoluzioni dei gettiti erariali di pertinenza del territorio.

Ciò significa che se l’economia trentina dovesse peggiorare le entrate di bilancio diminuirebbero di conseguenza, alimentando una spirale per cui minori risorse implicano minore spesa e conseguenti ulteriori peggioramenti economici.

Manca dunque ogni previsione di ricorso alla solidarietà nazionale, come invece accade per le regioni ordinarie e con riferimento a situazioni di relativa arretratezza economica (art. 119 della Costituzione).

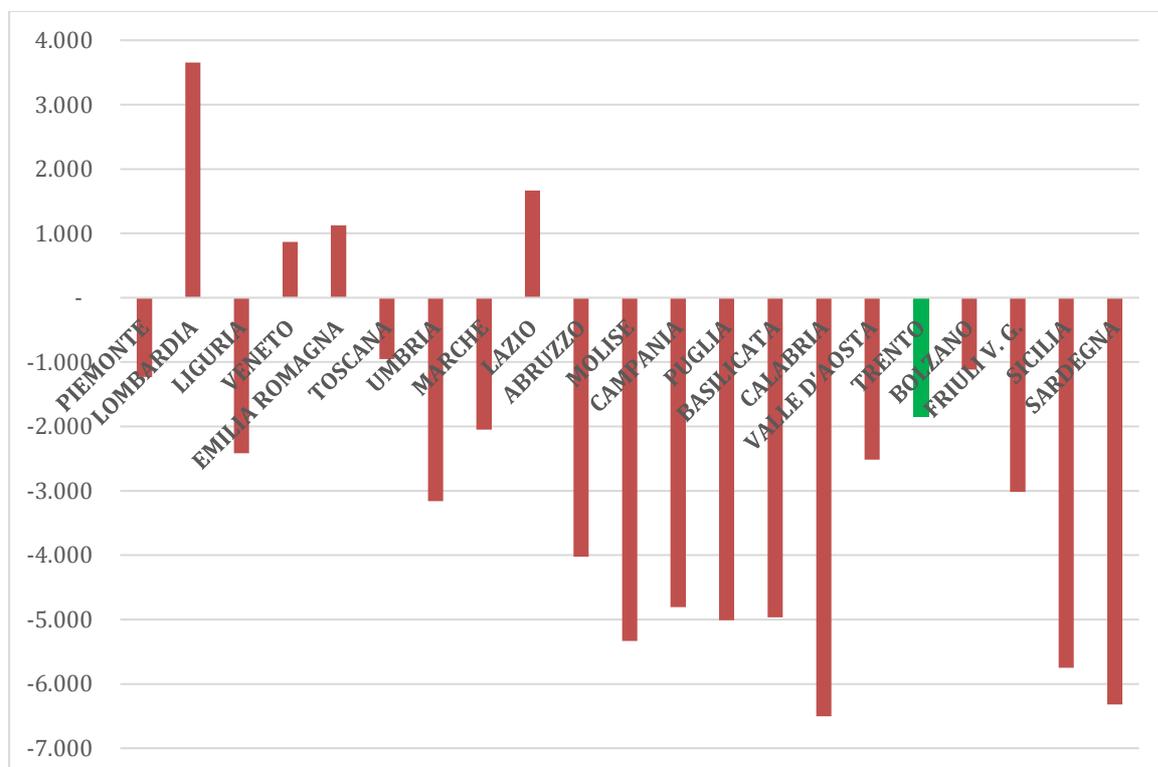
Così non è stato però per larga parte degli anni dal 1970 al 2009, dove le risorse provinciali hanno beneficiato di trasferimenti a vario titolo, così come di una discutibile compartecipazione all'IVA all'importazione.

Alla luce di queste considerazioni e volendo altresì prescindere dalle previsioni delle norme sul federalismo, appare difficilmente sostenibile la tesi secondo cui l'autonomia speciale possa "chiamarsi fuori" rispetto alla solidarietà nei confronti delle aree più deboli del Paese, così come delle azioni tese al risanamento dei conti pubblici e di un debito che essa stessa ha contribuito e ancora contribuisce a creare.

Nel grafico seguente è riportato il saldo fra le spese sostenute dallo Stato nelle varie regioni del Paese e i relativi proventi di altre entrate e gettiti dei tributi erariali. Le spese dello Stato comprendono gli interventi diretti sul territorio (polizia, Guardia di finanza, magistrati, Commissariato del Governo, Agenzia delle entrate, ecc.), i trasferimenti alle autonomie e agli enti di previdenza nonché quota parte delle spese centrali (interessi sul debito pubblico, spese dei ministeri "romani", spese per la difesa e all'estero).

Saldo pro capite fra tributi erariali e spese complessive dello Stato a livello regionale – per Trento e Bolzano al lordo del "contributo" e al netto dei gettiti arretrati

Anno 2014 – valori in euro



Solo la Lombardia paga significativamente più di ciò che riceve. Veneto, Emilia Romagna e Lazio sono in territorio comunque positivo e importante. Le autonomie speciali sono

tutte in negativo; in particolare Trento beneficia di spese che superano di circa 1.800 euro tutte le imposte erariali e le altre entrate statali localmente attribuibili, un valore cioè:

- lontano da quello della Lombardia - che ha una condizione economica - 35 mila euro pro capite di PIL - paragonabile direttamente ai 34 mila euro del Trentino;
- simile a quello delle Marche, territorio rispetto al quale Trento presenta un PIL pro capite superiore di oltre il 30%;
- inferiore a quello del Veneto, nonostante un PIL pro capite superiore del 15%.

Queste considerazioni sembrano potenzialmente dare legittimità alle attese normative che riguardano il coinvolgimento delle autonomie speciali rispetto alla solidarietà nazionale e al risanamento delle finanze pubbliche.

Con la riforma del Titolo V della Costituzione attuata nel 2001, si è dato avvio al processo "federalista" culminato nella legge delega n.42 del 2009. Per la generalità delle regioni ordinarie e dei comuni, l'obiettivo finanziario della norma è quello di quantificare - per ciascun ente - le entrate in grado di garantire la copertura delle relative spese standard, ovvero dei fabbisogni oggettivi moltiplicati per i relativi costi standard, lasciando all'autonomia impositiva dell'ente il compito di reperire le necessarie risorse per superare i predetti standard. Diverso è invece l'approccio seguito con riferimento alle autonomie speciali. Ciascuna di esse è infatti chiamata al concorso "*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*". La legge delega fissa altresì i principi cui fare riferimento per definire la misura del concorso, individuandoli nella "*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 o parte di essi, rispetto a quelli corrispondentemente sostenuti per le medesime funzioni dallo Stato, dal complesso delle regioni e, per le regioni e province autonome che esercitano le funzioni in materia di finanza locale, dagli enti locali*".

Così definito, il concorso sarebbe una sorta di saldo - fra le entrate statutarie e le spese, specificamente valutate per ogni autonomia speciale - che la regione dovrebbe "versare" allo Stato, dedicando a ciò una parte delle proprie disponibilità.

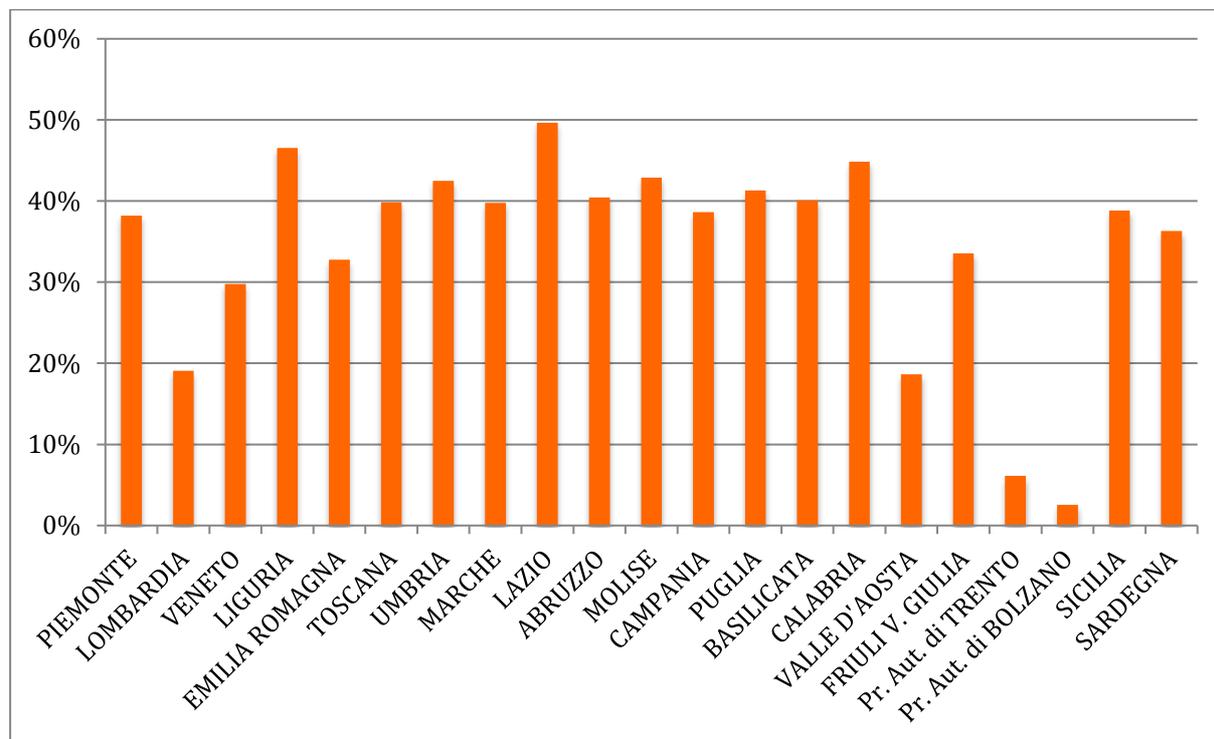
Se si accoglie tale impostazione, il "concorso" potrebbe prendere diverse forme:

- assunzione di nuove competenze che comportino una riduzione delle spese statali;
- riduzione delle quote previste per la compartecipazione ad uno o più tributi erariali (8/10 anziché 9/10 dell'Irpef ad esempio);
- trasferimento/versamento allo Stato di una quota delle entrate di spettanza dell'autonomia;
- una combinazione fra le tre diverse modalità.

Per quanto attiene l'assunzione di nuove competenze, occorre osservare che ormai la presenza diretta dello Stato sul nostro territorio è ridotta a poca cosa: in media lo Stato spende da noi circa il 5% per gli interventi diretti, essendo la differenza rappresentata dalla spesa comune e dai trasferimenti all'autonomia; la stessa percentuale per il Veneto è pari al 30%.

Quota percentuale della spesa dello Stato per interventi diretti rispetto al totale della spesa regionalizzata

Anno 2014



Qualche materia potrebbe essere individuata con riferimento alla previdenza e assistenza: pensioni sociali e integrazione al minimo delle pensioni.

Più difficile sarebbe ipotizzare oneri e competenze per i magistrati (le spese "amministrative" dei tribunali locali sono in fase di passaggio fra le competenze delegate dallo Stato alle autonomie), la polizia e l'esercito. Del tutto aperto potrebbe invece essere un discorso che faccia riferimento a quote parte della spesa statale comune, quali gli interessi sul debito pubblico o sugli oneri di funzionamento dello Stato. E' però evidente che, in questo caso, si tratterebbe di semplici "rimborsi spese", che vedrebbero l'autonomia trentina passiva rispetto a scelte e comportamenti di altri.

Discutibile sarebbe accogliere l'idea di una riduzione delle quote di compartecipazione, anche perché potrebbe rappresentare un rischioso precedente. L'aspetto più grave sarebbe però rappresentato dalla sostanziale perdita di sovranità da parte dell'autonomia sulle proprie spettanze.

In questo senso appare corretta la scelta operata attraverso l'accordo con lo Stato del 2014 di prevedere un "concorso" esplicito delle autonomie in termini di "versamento" allo Stato stesso di una somma annua, periodicamente rivalutata.

Alcuni quesiti per la formulazione dello Statuto

1. Come accrescere la capacità dello Statuto di dare certezza ai profili finanziari dell'autonomia?

Le disposizioni che regolano la materia finanziaria sono definite dallo Statuto di autonomia ma sono modificabili con legge ordinaria dello Stato, approvata in accordo con la Provincia Autonoma. E' dunque relativamente facile per il legislatore nazionale mettere l'amministrazione di fronte a modifiche anche consistenti dell'ordinamento finanziario e cercare, in una sede successiva, il necessario accordo.

A favorire il succedersi di modifiche concorre sicuramente la specificità degli ordinamenti autonomistici delle varie regioni a statuto speciale - diversi l'uno dall'altro e molto lontani dagli ordinamenti delle regioni ordinarie.

Non meno importante è ricordare che l'immagine della specialità è spesso associata all'idea di "privilegio" finanziario. A giustificare talune posizioni critiche contribuisce sicuramente la superficialità e la scarsa conoscenza della reale complessità e portata delle autonomie speciali. Anche volendo accantonare le accuse di privilegio, non si può comunque dimenticare che, mentre a livello di regioni ordinarie e comuni si fa sempre più strada il riferimento ai costi standard per definire gli specifici fabbisogni finanziari, le autonomie speciali sfuggono a tale regola e continuano a beneficiare di una struttura di finanziamento che, per quanto modificata ed aggiornata, mantiene concettualmente l'impostazione definita al momento della loro istituzione.

Per superare almeno concettualmente queste difficoltà, *il nuovo statuto potrebbe prevedere una norma finanziaria che, pur mantenendo le prerogative dell'autonomia, agganci la dimensione delle risorse devolute ad un qualche riferimento di omogeneità con quanto avviene nel resto della finanza pubblica a livello di territori.*

2. Come quantificare e stabilizzare il "concorso" alla solidarietà previsto dalla legge delega n.42 del 2009?

L'ipotesi di riconoscere il "concorso" ha già di fatto trovato applicazione in sede di intesa con lo Stato a decorrere dal 2014. A partire dal 2018 lo stesso viene quantificato in 905 milioni, cui vanno comunque aggiunte le "riserve all'erario" ovvero le quote di devoluzione dei gettiti trattenute direttamente dallo Stato e che ammontano a 335 milioni di euro. Nella formulazione adottata, l'importo monetario non sembra trovare però una qualche forma di giustificazione e, come tale, appare potenzialmente suscettibile di interventi correttivi da parte del legislatore statale, solo temperati dall'aggancio di detto importo alla dinamica delle spese per interessi passivi della pubblica amministrazione e dalla possibilità di incrementarlo fino al 10% per ragioni "eccezionali" di finanza pubblica e di ulteriore 10% qualora si fosse in presenza di interventi altrettanto "eccezionali" richiesti dall'Unione Europea.

3. *Come tutelare l'autonomia e le finanze provinciali nel caso di una crisi economica locale, e come riconoscere la possibilità di ricorso al debito per il finanziamento degli investimenti, viste le norme sul pareggio di bilancio per regioni ed enti locali, in attuazione dell'art. 81 della Costituzione?*

Il regime finanziario in vigore con lo statuto delle nostre autonomie speciali prevede come unico canale di finanziamento il riferimento alle entrate proprie e alle devoluzioni dei gettiti erariali di pertinenza del territorio.

Ciò significa che nelle fasi di crescita economica i maggiori gettiti rimangono a disposizione per finanziare la spesa locale o per attenuare le restanti entrate. In caso contrario, ovvero se l'economia trentina dovesse peggiorare, le entrate di bilancio diminuirebbero, alimentando una spirale per cui minori risorse implicano minore spesa e conseguenti ulteriori peggioramenti dell'economia. Alla luce delle disposizioni vigenti Trento e Bolzano dovrebbero comunque alimentare il concorso versato allo Stato secondo importi fissi e dunque indipendenti dall'oggettiva condizione economica locale.

Va altresì ricordato che difficile sarebbe fare ricorso al debito da parte delle amministrazioni locali, così come l'utilizzo degli avanzi di amministrazione, stanti le disposizioni attuative dell'art. 81 della Costituzione in materia di pareggio del bilancio.

4. *Fino a dove spingere l'autonomia tributaria sia locale che rispetto a possibili interventi sui tributi erariali (aliquote, basi imponibili, deduzioni, detrazioni, ecc.)? Possono bastare le attuali previsioni statutarie? Si può pensare di poter fare di più senza alimentare pericolose forme di "concorrenza fiscale" fra regioni? Appare necessario prevedere forme coordinamento regionale in materia fiscale fra i due territori di Trento e Bolzano?*
5. *Come tutelarsi rispetto ad interventi normativi statali che sottraggono componenti specifiche delle compartecipazioni attraverso il loro storno dalla voce tributi e la riclassificazione tra le voci di "altre entrate"?*
6. *Quali spazi per la finanza della Regione?*

Gianfranco Cerea