

SENATO DELLA REPUBBLICA

XV LEGISLATURA

N. 731

DISEGNO DI LEGGE

**d’iniziativa dei senatori GALAN, GHEDINI
e ALBERTI CASELLATI**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 3 LUGLIO 2006

Delega al Governo per l’attuazione dell’articolo 119
della Costituzione in materia di federalismo fiscale

ONOREVOLI SENATORI. - Nel nostro Paese è oggi in atto un rilevante processo di riforma istituzionale orientato alla trasformazione in senso federale dello Stato, che trae la sua ragione profonda nella sentita e diffusa necessità di riorganizzare il potere pubblico, avvicinandolo sempre più alla comunità degli amministrati.

Già con la riforma del Titolo V della Costituzione e con l'approvazione della legge 5 giugno 2003, n. 131 (cosiddetta legge «La Loggia»), è stato - in astratto - previsto un trasferimento di poteri normativi e amministrativi dal centro alla periferia, incidendo sull'assetto delle competenze e dei reciproci rapporti tra i diversi livelli istituzionali della Repubblica (comuni, province, città metropolitane, regioni e Stato).

Il processo di riforma aveva ricevuto ulteriore impulso con l'approvazione in Parlamento della legge costituzionale che apporta rilevanti modifiche alla parte II della Costituzione con la quale, tra l'altro, veniva prevista l'istituzione del Senato federale della Repubblica ed ulteriormente valorizzata l'autonomia legislativa regionale mediante l'attribuzione alla competenza esclusiva delle regioni di materie assai rilevanti, quali quelle attinenti la sanità, la scuola e la polizia locale.

Per il riconoscimento di una vera autonomia a regioni e enti locali manca però un tassello fondamentale: l'attuazione del federalismo fiscale, previsto dall'articolo 119 della Costituzione, che, a cinque anni dalla sua entrata in vigore, non può essere applicato, perché manca la legge che detta i principi di coordinamento di finanza pubblica e definisce i meccanismi strutturali del nuovo sistema.

Il grande ritardo è indubbiamente imputabile a difficoltà oggettive: in primo luogo,

con la modifica del Titolo V della Costituzione, non è stata prevista alcuna disposizione di natura transitoria per regolare il passaggio dal vecchio al nuovo modello di finanziamento delle pubbliche funzioni; in secondo luogo, l'esigenza di riconoscere alle regioni e agli enti locali spazi di maggiore autonomia normativa, amministrativa e finanziaria, si è dovuta confrontare, nell'ultimo periodo - caratterizzato da difficili congiunture economiche - con la necessità del Governo e del Parlamento nazionale, di garantire il rispetto dei vincoli di finanza pubblica europei; infine, sono emerse criticità nel formulare principi di coordinamento della finanza pubblica, capaci di assicurare un giusto equilibrio tra autonomia, efficienza e solidarietà per le zone meno sviluppate del Paese.

Queste difficoltà oggettive hanno condotto al perdurare di un sistema caratterizzato da una finanza regionale e locale in gran parte derivata, cioè dipendente dal bilancio statale.

Come è stato autorevolmente affermato dalla Corte costituzionale, ancor oggi non è possibile una piena esplicazione di potestà regionali e locali autonome in materia tributaria, ed è tuttora precluso alle regioni di legiferare sui tributi esistenti istituiti e regolati da leggi statali (per converso, «*si deve ritenere tuttora spettante al legislatore statale la potestà di dettare norme modificative, anche nel dettaglio, della disciplina dei tributi locali esistenti*» - Corte costituzionale, sentenza n. 37 del 2004).

Ciò ha comportato e comporta gravi disfunzioni nel rapporto tra politica e azione amministrativa, e risulta di notevole ostacolo ad un corretto utilizzo delle risorse pubbliche.

In particolare, da un lato, la separazione tra le decisioni di spesa e il reperimento delle fonti di finanziamento ha spesso causato una deresponsabilizzazione degli amministratori pubblici, dall'altro, ancora non ci si è allontanati da un sistema imperniato su trasferimenti quantificati in base alla spesa storica e sulla negoziazione anno per anno tra gli enti e l'amministrazione centrale dei livelli di indebitamento e del finanziamento degli investimenti.

Il tentativo di dare impulso all'autonomia finanziaria delle regioni e degli enti locali effettuato con il decreto legislativo 18 febbraio 2000, n. 56, infatti, si è dimostrato del tutto fallimentare: anche se non si può che giudicare positivamente l'intento di sostituire una serie di trasferimenti statali a destinazione vincolata con un sistema di finanziamento regionale basato su addizionali e compartecipazioni al gettito di tributi erariali, va rilevato che con tale decreto sono stati previsti meccanismi di perequazione gravemente penalizzanti per i territori con minore capacità fiscale (in quanto fondati su tributi distribuiti in modo molto disomogeneo sul territorio nazionale), tanto da generare veri e propri conflitti distributivi tra regioni ricche e regioni povere.

Queste sistematiche sperequazioni hanno di fatto condotto ad una sostanziale inapplicabilità di criteri distributivi diversi da quello della spesa storica, che premia chi più spende, e non chi meglio spende.

È pertanto di tutta evidenza l'urgenza di definire i nuovi meccanismi del federalismo fiscale, superando il modello delineato dal decreto legislativo n. 56 del 2000.

Del resto, l'analisi delle dinamiche finanziarie e i dati derivanti dal modello della finanza derivata (si veda l'allegato al disegno di legge) non solo mettono in evidenza gli squilibri esistenti tra regione e regione, in particolare tra regione a statuto speciale e regione a statuto ordinario - in rapporto alla ricchezza prodotta da ciascun territorio - ma fanno emergere soprattutto l'impossibilità

di mantenere a beneficio dei cittadini una quota significativa della ricchezza e delle risorse prodotte nel territorio stesso. L'attuazione del federalismo fiscale, pur con i necessari meccanismi di perequazione, attraverso la responsabilizzazione degli amministratori nell'equilibrata gestione delle risorse locali, consente di superare i limiti del sistema della finanza derivata, concretizzando l'autonomia finanziaria indicata nel dettato costituzionale e conferendo maggiore efficacia all'azione della amministrazione.

Solo godendo di un'effettiva autonomia di entrata e di spesa, gli enti territoriali saranno in grado di porre in essere politiche pubbliche efficaci, in una posizione di reale indipendenza dalle scelte e dai condizionamenti del Governo centrale, pur nel quadro della programmazione nazionale.

Come ha efficacemente evidenziato l'Alta commissione per lo studio dei meccanismi strutturali del federalismo fiscale, istituita dalla legge finanziaria per il 2003 (articolo 3 della legge 27 dicembre 2002, n. 289) - che ha presentato al Governo un importante studio - il federalismo amministrativo, in assenza di attuazione del federalismo fiscale, è come un motore che attende il carburante: in mancanza, per quanto evoluto, non potrà mai essere messo in moto.

Oltre che costituire la linfa vitale di un sistema autenticamente federale, l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione porterà indubbi vantaggi sul complessivo governo della cosa pubblica.

Infatti, con l'applicazione del principio anglosassone «*no taxation without representation*» - per il quale non vi può essere tassazione senza responsabilità diretta di chi la impone - si avrà una effettiva responsabilizzazione degli organi di governo e si consentirà l'assunzione di decisioni politiche responsabili perché l'elettore vota per chi lo tassa e controlla il modo in cui sono impiegate le risorse prelevate con la tassazione; facendo coincidere il soggetto che impone i tributi con quello che eroga i servizi ai citta-

dini, si potrà passare da un sistema in cui non c'è alcuna connessione logica e temporale tra le imposte dovute e i servizi ottenuti, ad un modello fiscale in cui, capovolgendo la logica, dalla spesa finanziaria necessaria per erogare i servizi ai cittadini si giunge a quantificare i tributi da imporre; infine, dalla responsabilità finanziaria degli enti territoriali discenderà come necessario corollario lo stimolo a comportamenti innovativi e virtuosi, che indurrà ad una maggiore efficienza nel pubblico amministrare.

Il presente disegno di legge nasce quindi dall'improrogabile esigenza di dare una concreta risposta alle istanze di autonomia delle regioni e degli enti locali e vuole costituire uno stimolo al Governo perché dia una pronta attuazione alle previsioni costituzionali.

Venendo ad analizzare i contenuti della proposta, essa si articola anzitutto nel conferimento di una specifica delega al Governo per la determinazione dei principi di coordinamento del nuovo sistema tributario.

Con l'articolo 1 del disegno di legge viene dato al Governo l'incarico di fissare, mediante uno o più decreti legislativi, i principi fondamentali in tema di coordinamento della finanza pubblica alle regioni, affinché possano, in seguito, esercitare la propria potestà concorrente in materia, ai sensi di quanto previsto dall'articolo 117, comma 3 della Costituzione.

In particolare, con i decreti legislativi che il Governo dovrà emanare, dovranno essere approfonditi e declinati alcuni principi cardine del nuovo ordinamento finanziario, già delineati dalla legge, quali:

a) la correlazione tra prelievo fiscale e beneficio connesso alle funzioni esercitate, sì da assicurare una immediata connessione tra responsabilità finanziaria e responsabilità amministrativa. In tal modo, da un lato, verrà agevolata una crescita di consapevolezza nei cittadini in ordine alla necessità di pagare le tasse per poter usufruire di corrispondenti

servizi, dall'altro, verranno notevolmente ridotti i fenomeni, a volte presenti dei livelli locali di governo, di deresponsabilizzazione in ordine alla crescita della spesa pubblica. Il livello di governo cui le norme di legge statale - nei rapporti tra Stato e regioni - e regionale - nei rapporti tra regione ed enti locali - dovranno assegnare tributi, partecipazioni o addizionali, dovrà essere individuato in relazione alla competenza ad erogare i servizi ai soggetti colpiti dall'imposizione;

b) la continenza e responsabilità nell'imposizione di tributi propri: in base a questo principio, strettamente connesso a quello di correlazione, è necessario che sussista un legame tra presupposto materiale dei tributi istituiti ed attivati da regioni ed enti locali e interessi tutelati da detti enti;

c) la trasparenza ed efficienza delle decisioni di entrata e di spesa, in modo da permettere il controllo della collettività sulle politiche di gestione e di spesa dell'ente, e parallelamente, da consentire una corretta destinazione dei trasferimenti dal fondo perequativo;

d) il concorso di tutte le pubbliche amministrazioni alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica posti dalla disciplina comunitaria in riferimento al patto di stabilità: sì da garantire il coinvolgimento di tutti gli enti che costituiscono la Repubblica negli obiettivi di risanamento dei bilanci pubblici, secondo i parametri imposti dall'Unione europea;

e) l'incentivazione di comportamenti virtuosi, in modo da introdurre nel nuovo sistema di finanza pubblica meccanismi premianti per gli enti che raggiungono un maggior livello di efficienza

f) la limitazione dei trasferimenti di risorse a destinazione vincolata, affinché, ai sensi di quanto previsto dall'articolo 119 della Costituzione e ribadito dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, sia consentita la trasformazione dell'attuale sistema, caratterizzato in gran parte dal ricorso alla fi-

nanza derivata, in un nuovo sistema in grado di esaltare le autonome scelte degli enti territoriali;

g) la responsabilizzazione, tramite aumento delle flessibilità fiscali, nell'ambito di una sostanziale perequazione: questo principio, strettamente correlato al precedente, costituisce diretto corollario di quanto disposto dall'articolo 119 della Costituzione;

h) l'obbligo per le regioni di garantire, nell'esercizio delle proprie competenze legislative, l'autonomia e l'equilibrio finanziario degli enti locali: le regioni nell'esercitare la propria competenza legislativa in materia di coordinamento della finanza pubblica e nel disciplinare i rapporti tra esse e gli enti locali devono consentire a questi ultimi di esercitare le proprie competenze istituzionali in condizioni di autonomia e di potenziale equilibrio finanziario;

i) la razionalità e coerenza dei singoli tributi e del sistema nel suo complesso: l'applicazione di questo principio, affermato anche nello statuto del contribuente, è essenziale perché il nuovo ordinamento finanziario e tributario del Paese consenta un miglioramento di efficienza dell'azione pubblica senza che vi sia un aumento indiscriminato del prelievo fiscale;

l) la semplificazione del sistema tributario e degli adempimenti a carico del contribuente, sì da agevolare il rispetto delle norme che impongono il pagamento di tributi da parte dei cittadini;

m) l'omogeneità dei tributi regionali e locali, in modo da assicurare che i tributi istituiti ed applicati a livello regionale e locale si riconducano armonicamente nel contesto dell'intero sistema tributario;

n) le sussidiarietà fiscali a livello orizzontale, riconoscendo l'applicabilità di detrazioni e deduzioni ai cittadini che attualmente usufruiscono dei buoni in molti settori del *welfare* e del sociale (buoni scuola, buoni per l'anziano, ecc.) - mediante dette detrazioni si consentirà ai cittadini di utilizzare risorse proprie per il soddisfacimento delle

proprie esigenze, senza dover chiedere alla pubblica amministrazione risorse che il fisco gli ha portato via - e favorendo l'apertura a soggetti diversi da quelli pubblici nell'erogazione di servizi di pubblica utilità;

o) il divieto di doppia imposizione sulla medesima fattispecie imponibile, per evitare che, moltiplicando i soggetti impositori, aumenti anche il peso fiscale sugli stessi beni, e si faccia gravare in modo iniquo sui cittadini l'attuazione delle riforme;

p) la lealtà istituzionale fra tutti i livelli di governo, in quanto, affinché un sistema multilivello, come quello delineato dalla Costituzione, possa reggere, è necessario che tutti gli enti del sistema si impegnino a rispettare le reciproche sfere di attribuzione;

q) la territorialità dell'imposta, la neutralità dell'imposizione, il divieto di esportazione delle imposte: i tributi regionali e locali dovranno riferirsi a basi imponibili collocate all'interno del proprio territorio o aventi un collegamento con esso.

Con l'articolo 2 del disegno di legge viene conferita al Governo una seconda delega, complementare a quella prevista dall'articolo 1, e non meno essenziale, al fine di consentire il concreto avvio del federalismo fiscale.

Il Governo è infatti delegato ad emanare uno o più decreti legislativi per definire i meccanismi strutturali del nuovo sistema, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, nel rispetto di alcuni precisi principi e criteri direttivi: innanzitutto con i decreti dovrà essere determinato il livello delle prestazioni di cui dovrà essere garantita l'integrale copertura mediante le entrate proprie degli enti territoriali, le compartecipazioni al gettito di tributi erariali e le risorse del fondo perequativo, secondo quanto previsto dall'articolo 119, quarto comma, della Costituzione. Ciò per evitare che, nel delineare i contorni del nuovo sistema, si prescinda dalla fondamentale esigenza di assicurare la concreta possibilità, a tutti gli enti, di soddisfare esigenze primarie dei cittadini; in se-

condo luogo, dovranno essere assicurati a tutte le regioni tributi di base (al netto delle addizionali e delle compartecipazioni, nonché delle risorse derivanti dalla distribuzione del fondo perequativo e di trasferimenti speciali ai sensi del quinto comma dell'articolo 119 Cost.), tali da garantire, oltre alla copertura integrale dei fabbisogni per le prestazioni essenziali, anche una copertura elevata, pur se non integrale (che potrebbe attestarsi sul 95 per cento) delle spese tendenziali complessive, cioè comprensive anche di quelle per servizi non essenziali, purché congrui; la differenza tra le risorse necessarie a raggiungere tale copertura elevata e il gettito dei tributi assegnati in prevalenza viene coperta da una nuova compartecipazione all'IVA e dalla perequazione. In particolare, viene istituita una compartecipazione di equilibrio basata sull'IVA, commisurata al gettito riferibile al territorio di ciascuna regione, la cui aliquota viene determinata in modo da mandare in pareggio la regione per cui la differenza di cui sopra, in termini percentuali rispetto alle spese, è la più bassa di tutte. La perequazione copre meno del 15 per cento del totale, ed è destinata anzitutto alle zone del Sud, pur coinvolgendo anche il Centro e il Nord; alle regioni è poi garantita una serie di flessibilità ben distribuite in modo che tutte possano coprire integralmente le spese tendenziali, ed eventualmente anche superarle. Si riconosce quindi finalmente alle regioni la possibilità di fare precise scelte di governo, decidendo se tagliare le spese oppure fornire maggiori servizi, facendoli pagare dalle popolazioni locali.

L'articolo 3 del disegno di legge prevede l'istituzione di una commissione dedicata al coordinamento finanziario, che dovrà essere disciplinata con apposito successivo atto, al fine di assicurare l'esercizio sinergico di tutte le funzioni, incidenti oggi in modo disorganico, sul sistema della finanza pubblica.

In tal modo, si ritiene che sarà possibile pianificare i flussi finanziari, in coerenza

con l'obiettivo di equilibrio del bilancio pubblico, assicurando uno scambio continuo di informazioni tra i vari livelli di governo.

La composizione della commissione - che dovrà garantire in particolare la presenza delle regioni, ma anche degli altri enti istituzionali - e le modalità di nomina dei suoi componenti dovranno essere definiti con successivo decreto del Presidente del Consiglio dei ministri su proposta e di concerto, rispettivamente, del Ministro dell'economia e delle finanze e dei Ministri degli affari regionali ed autonomie locali e dell'interno.

Con l'articolo 4 del disegno di legge è demandato ai decreti legislativi delegati anche il compito di dettare le norme transitorie, determinando le modalità del passaggio dal vecchio al nuovo regime. È prevista, inoltre, la possibilità di intervenire con disposizioni correttive o integrative dei decreti che saranno emanati, con le stesse procedure previste per l'emanazione degli stessi.

L'articolo 5 del disegno di legge dispone, infine, che necessariamente l'attuazione del federalismo fiscale non debba comunque comportare oneri aggiuntivi per i bilanci di tutti gli enti interessati.

A completamento dell'analisi svolta in relazione si riportano di seguito alcune considerazioni sulla finanza pubblica territorializzata.

Le regioni e lo Stato. La finanza pubblica territorializzata

Tra le priorità di governo suggerite dagli stessi cittadini sono certamente predominanti i temi di tipo economico che hanno ricaduta diretta sulla vita delle persone, quali l'occupazione, la ricchezza, l'aumento dei prezzi; la considerazione di questi aspetti permette di valutare l'andamento dell'economia, ma sollecita, dato anche il pregnante momento

politico, ad indagare sulle modalità finanziarie di questo cammino.

In questo documento, sintesi di un lavoro realizzato dai competenti Uffici della regione del Veneto, vengono esaminati con attenzione i flussi finanziari fra lo Stato e le singole regioni, quale chiave di lettura delle differenti economie e delle loro potenzialità.

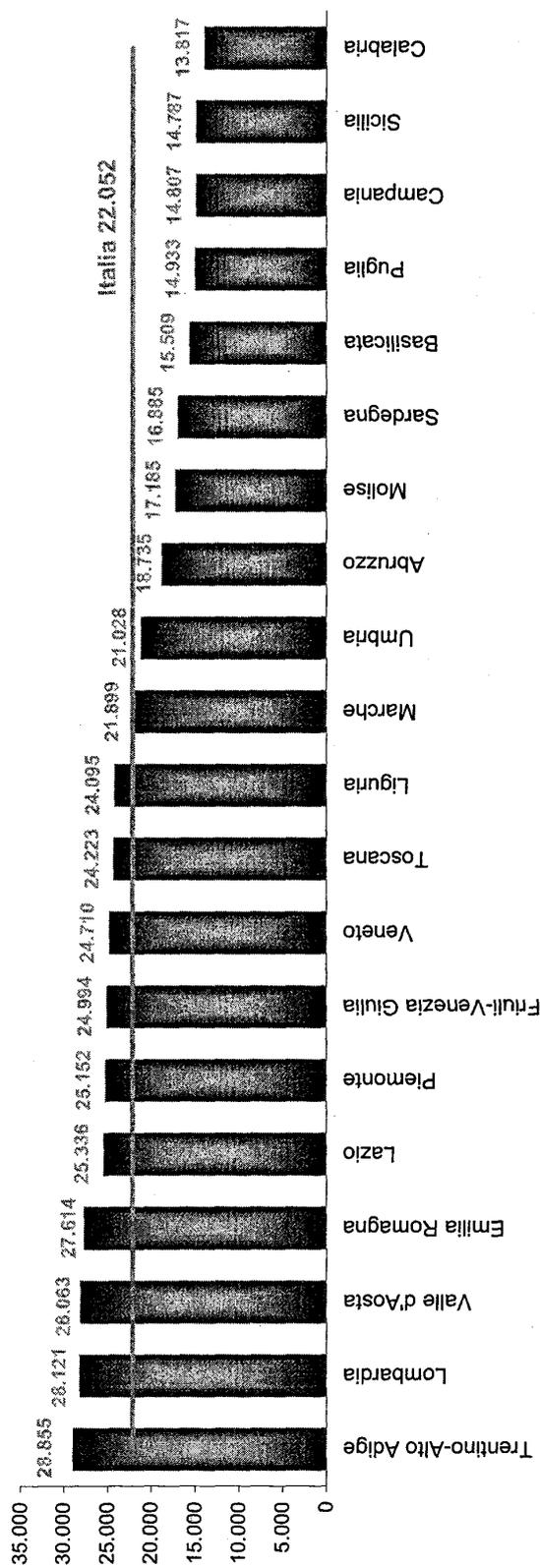
I dati utilizzati provengono da tre diverse fonti, tutte comunque afferenti al Ministero dell'economia e delle finanze. La prima proviene dal Dipartimento per le politiche fiscali e offre il quadro relativo al gettito erariale regionalizzato di tutte le principali voci di imposta versate allo Stato. Ad essa sono state associate le informazioni provenienti dalla Ragioneria generale dello Stato, relative ai pagamenti di cassa effettuati dallo Stato per regione di localizzazione del pagamento. In tal modo è stato possibile effettuare un confronto tra quanto lo Stato riceve dalle singole regioni, ognuna intesa come in-

sieme di famiglie e imprese residenti che pagano le imposte, e quanto ad esse lo Stato eroga sotto forma di contributi e servizi agli utenti finali.

Infine dalla banca dati dei conti pubblici territoriali (CPT), fornita dal Dipartimento per le politiche di sviluppo, provengono le informazioni relative alle entrate e alle spese consolidate della pubblica amministrazione e del settore pubblico allargato, che comprende anche le aziende municipalizzate e regionalizzate, le altre ex aziende autonome (ferrovie, Poste, Monopoli, etc.) e l'ENEL.

Dalle elaborazioni risulta evidente che la presenza di due tipologie di statuto nelle regioni italiane - ordinario e speciale - assieme ai diversi criteri di redistribuzione e perequazione delle risorse adottati dal legislatore, produce una disomogeneità fra quanto viene prodotto e versato da ciascuna regione e quanto rientra attraverso contributi e servizi alle imprese e alle famiglie.

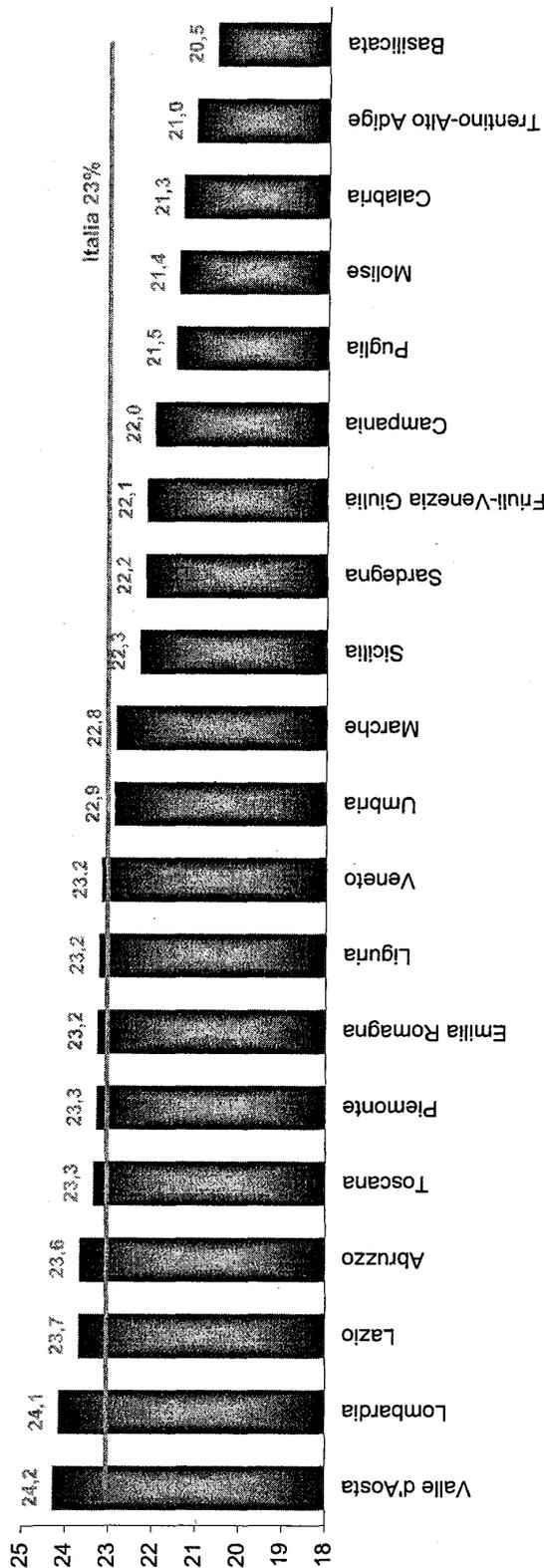
Fig.1 - PIL pro capite a prezzi correnti per regione. Valori in euro. Anno 2002.



Fonte: Elaborazioni Regione Veneto - Direzione Sistema Statistico Regionale su dati Istat

Per la confrontabilità con i dati di seguito riportati in questa analisi, viene riportata la graduatoria del prodotto interno lordo pro capite per il 2002; questa evidenzia al primo posto il Trentino-Alto Adige, con un valore pro-capite di 28.855 euro, superiore del 12% rispetto alla media nazionale; in ultima posizione si colloca la Calabria con un PIL pro-capite di poco superiore ai 13 mila euro, oltre 9 mila euro più basso rispetto alla media nazionale (-41%).

Fig.2 - Imposte erariali versate per regione di provenienza in percentuale rispetto al PIL . Anno 2002

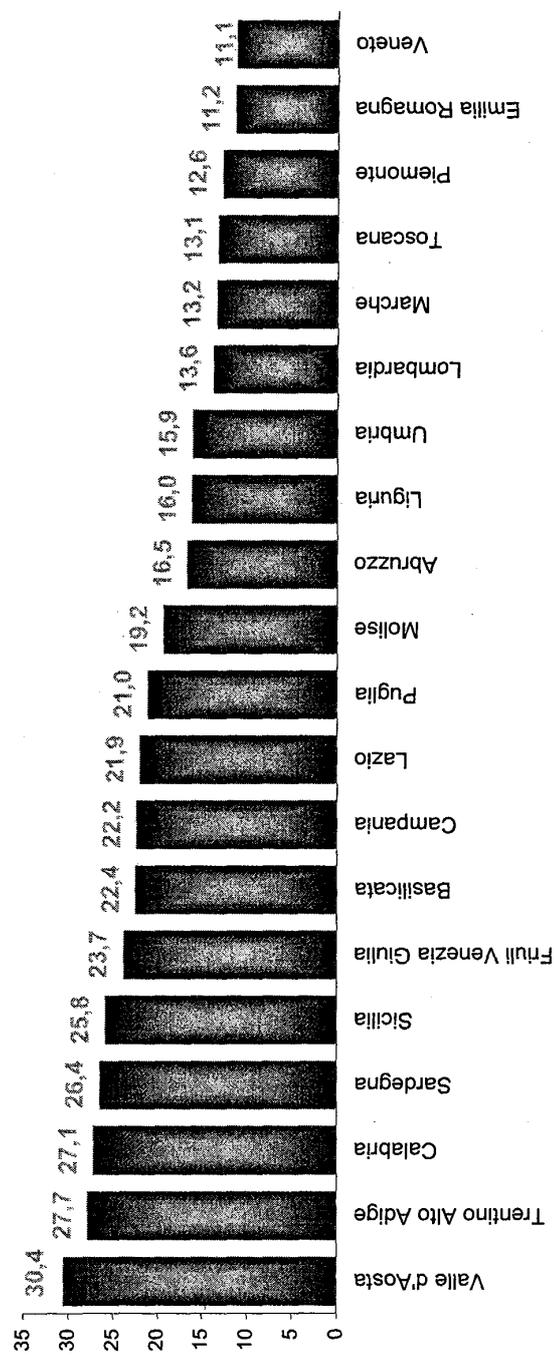


Fonte: Elaborazioni Regione Veneto - Direzione Sistema Statistico Regionale su dati Ministero dell'economia e delle finanze, Di primento pr le pillich fiscali

Imposte erariali. E' il gettito erariale di tutte le principali voci di imposta provenienti dal territorio regionale. Sono quindi esclusi i tributi propri degli EELL. A meno di differenze di lieve entità imputabili a diversi criteri di rilevazione, per quasi tutte le voci d'imposta considerate il dato nazionale corrisponde al gettito di competenza del Rendiconto Generale dello Stato.

Della ricchezza prodotta in Italia nel 2002, il 23% è stato versato allo Stato in termini di imposte. L'incidenza percentuale delle imposte sul PIL risulta maggiore in Valle d'Aosta (24,2%) rispetto alle altre regioni, mentre la percentuale minore si riscontra in Basilicata (20,5%).

Fig.3 - Pagamenti dello Stato in percentuale rispetto al PIL per regione di destinazione - Anno 2002

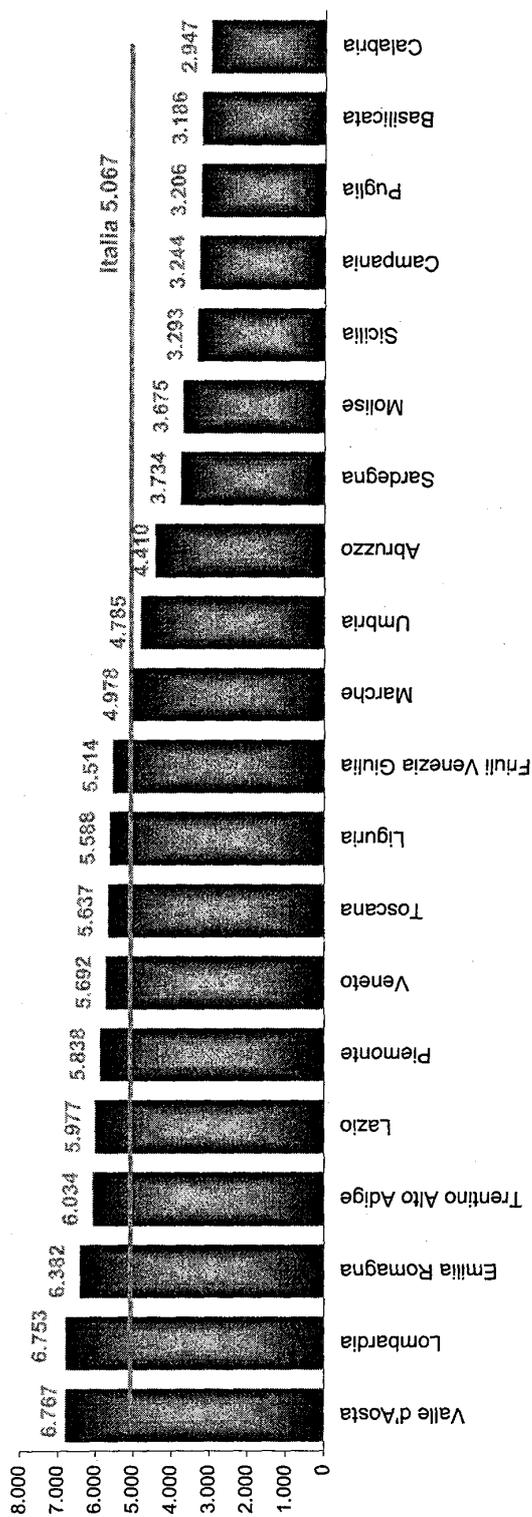


Fonte: Elaborazioni Regione Veneto - Direzione Sistema Statistico Regionale su dati Ministero dell'Economia e Finanze, Regione Veneta e Banca d'Italia

Pagamenti dello Stato. Sono i pagamenti di cassa effettuati dallo Stato per regione di localizzazione del pagamento, escluse le erogazioni a favore degli Enti (in particolare quelli previdenziali) o dei Fondi che non rientrano nel bilancio dello Stato. E' da notare che la spesa degli enti previdenziali a livello nazionale è coperta solo per circa il 30% dai trasferimenti dello Stato.

Nel 2002 i pagamenti effettuati dallo Stato nei vari territori regionali vanno dal 30,4% del prodotto interno lordo della Valle d'Aosta all'11,1% del Veneto.

Fig.4 - Totale imposte erariali pro capite secondo la regione di provenienza. Anno d'imposta 2002. Valori in euro

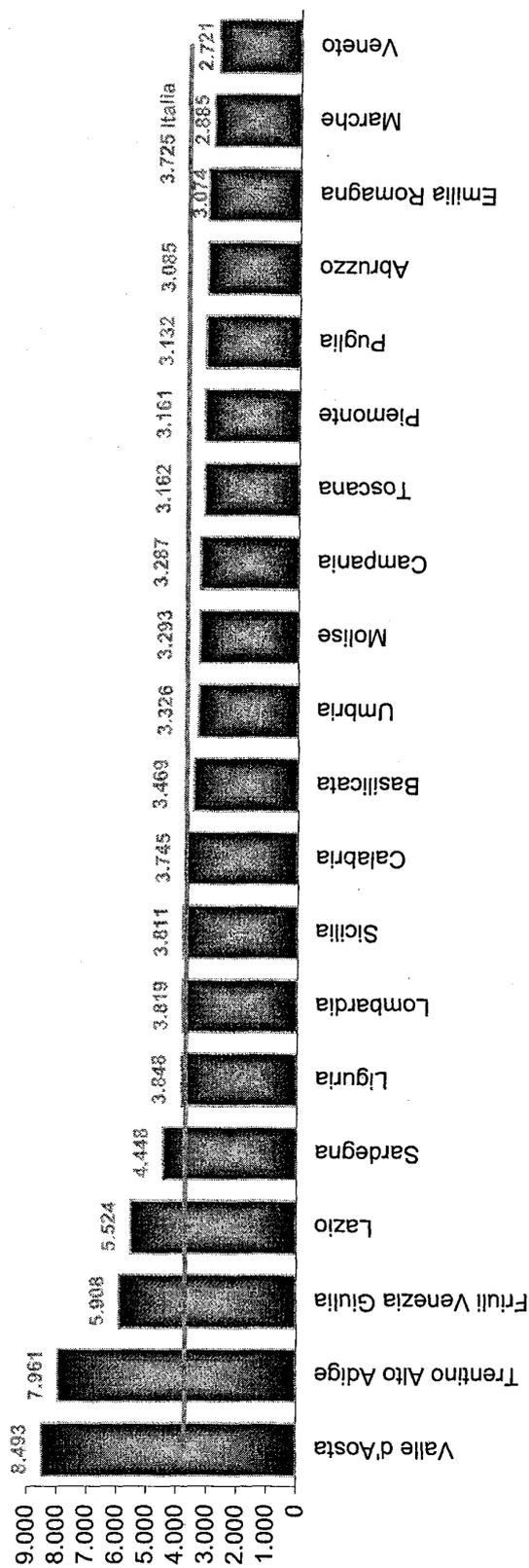


Fonte: Elaborazioni Regione Veneto - Direzione Sistema Statistico Regionale su dati Ministero dell'Economia e Finanze, Dipartim ento pr le pliccb fiscali

Imposte erariali. E' il gettito erariale di tutte le principali voci di imposta provenienti dal territorio regionale. Sono quindi esclusi i tributi propri degli EELL. A meno di differenze di lieve entità imputabili a diversi criteri di rilevazione, per quasi tutte le voci d'imposta considerate il dato nazionale corrisponde al gettito di competenza del Rendiconto Generale dello Stato.

Nel 2002 ciascun cittadino italiano ha versato allo Stato in media 5.067 euro. La graduatoria delle regioni italiane vede per primi i cittadini valdostani, con 6.767 euro, e per ultimi i calabresi con 2.947 euro.

Fig.5 - Totale pagamenti dello Stato pro capite per regione di destinazione - Anno 2002. Valori in euro

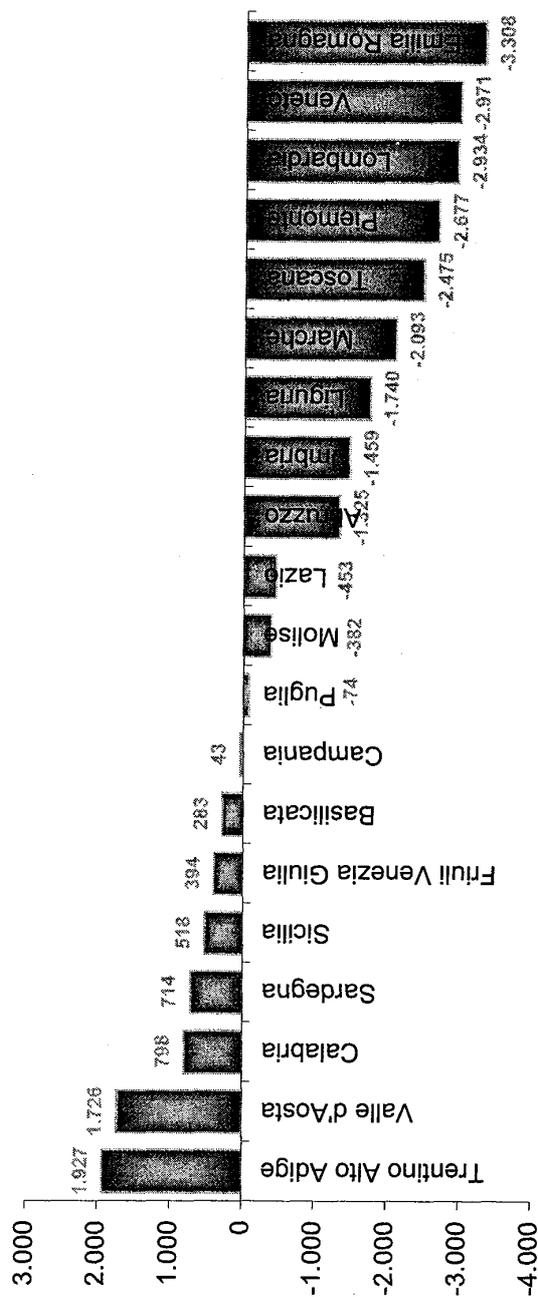


Fonte: Elaborazioni Regione Veneto - Direzione Sistema Statistico Regionale su dati Ministero dell'Economia e Finanze, Ragione Generale dello Stato

Pagamenti dello Stato. Sono i pagamenti di cassa effettuati dallo Stato per regione di localizzazione del pagamento, escluse le erogazioni a favore degli Enti (in particolare quelli previdenziali) o dei Fondi che non rientrano nel bilancio dello Stato. E' da notare che la spesa degli enti previdenziali a livello nazionale è coperta solo per circa il 30% dai trasferimenti dello Stato.

Nel 2002 lo Stato ha pagato mediamente per ogni cittadino 3.725 euro, in una graduatoria che vede per prima la Valle d'Aosta che ha ricevuto 8.493 euro per ogni suo cittadino e per ultimo il Veneto con 2.721 euro pro capite.

Fig.6 - Differenza fra pagamenti dello Stato e imposte erariali pro capite per regione in euro correnti - Anno 2002



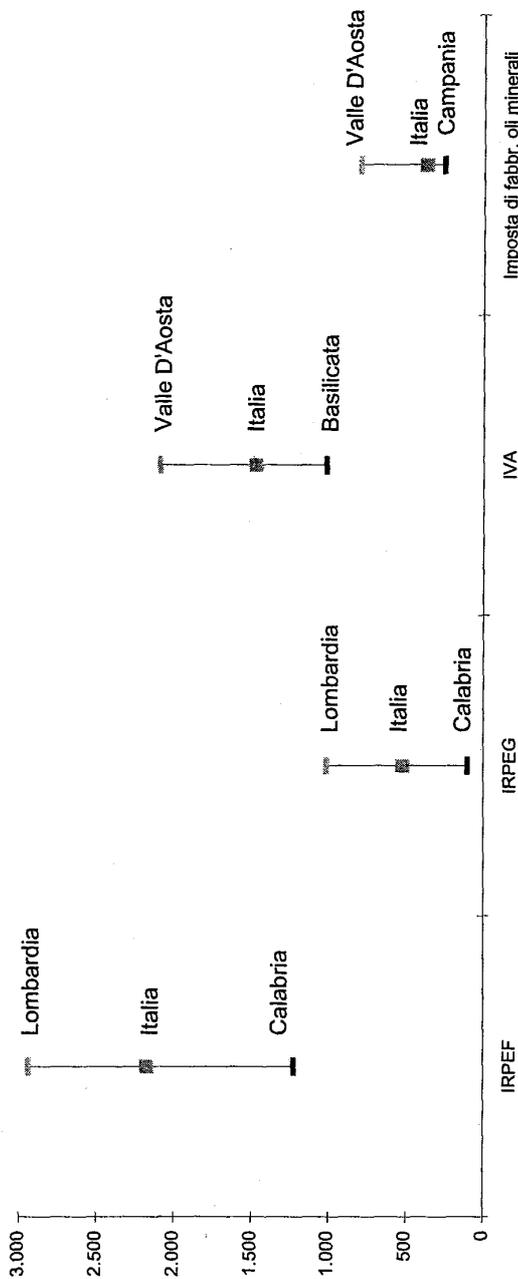
Fonte: Elaborazioni Regione Veneto - Direzione Sistema Statistico Regionale su dati Ministero dell'Economia e Finanze, Ragioneria Generale dello Stato e Dipartimento per le politiche fiscali

Imposte erariali. E' il gettito erariale di tutte le principali voci di imposta provenienti dal territorio regionale. Sono quindi esclusi i tributi propri degli EEL. A meno di differenze di lieve entità imputabili a diversi criteri di rilevazione, per quasi tutte le voci d'imposta considerate il dato nazionale corrisponde al gettito di competenza del Rendiconto Generale dello Stato.

Pagamenti dello Stato. Sono i pagamenti di cassa effettuati dallo Stato per regione di localizzazione del pagamento, escluse le erogazioni a favore degli Enti (in particolare quelli previdenziali) o dei Fondi che non rientrano nel bilancio dello Stato. E' da notare che la spesa degli enti previdenziali a livello nazionale è coperta solo per circa il 30% dai trasferimenti dello Stato.

Se si guarda la differenza fra quanto versato e quanto ricevuto dallo Stato, le principali regioni del Nord sono quelle che evidenziano un disavanzo più elevato. Per le regioni a statuto speciale tale differenza è sempre positiva, in quanto gestiscono in autonomia gran parte delle proprie imposte.

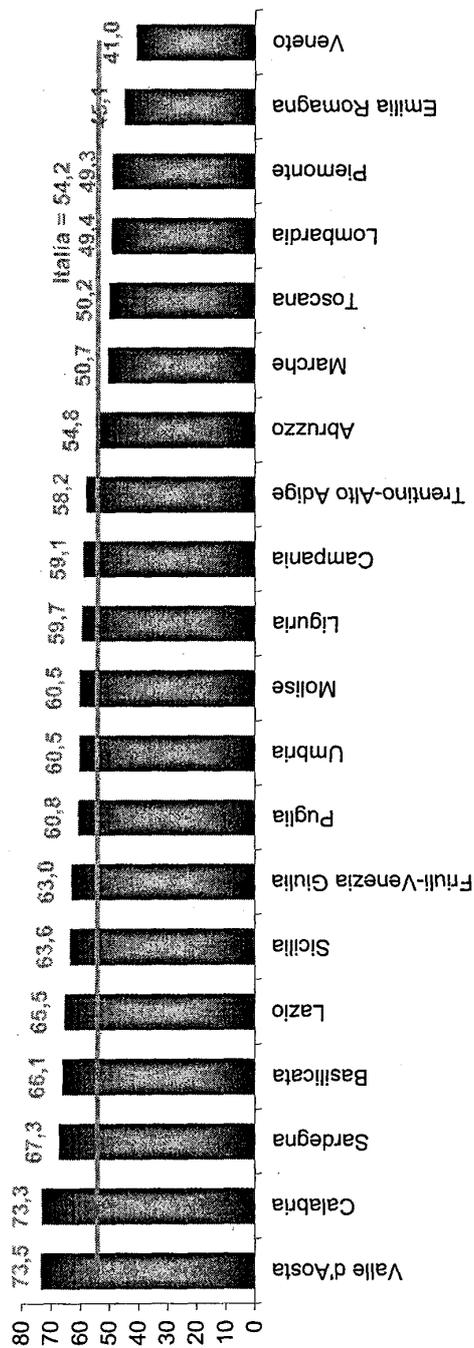
Fig.7 - Valori estremi del livello di imposta pro capite delle principali entrate erariali del 2002. Valore minimo, massimo e dell'Italia.



Fonte: Elaborazioni Regione Veneto - Direzione Sistema Statistico Regionale su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze

L'osservazione delle specifiche imposte fa emergere come le imposte dirette, IRPEF e IRPEG, vedono al primo posto i cittadini lombardi. Le principali imposte indirette, ovvero l'IVA e l'imposta sulla fabbricazione degli oli minerali (la cosiddetta accisa sulla benzina), vedono al primo posto la Valle d'Aosta.

Fig.8 - Spesa pubblica totale consolidata (*) effettuata dalla Pubblica Amministrazione nelle regioni italiane. Percentuale del PIL regionale. Anno 2002

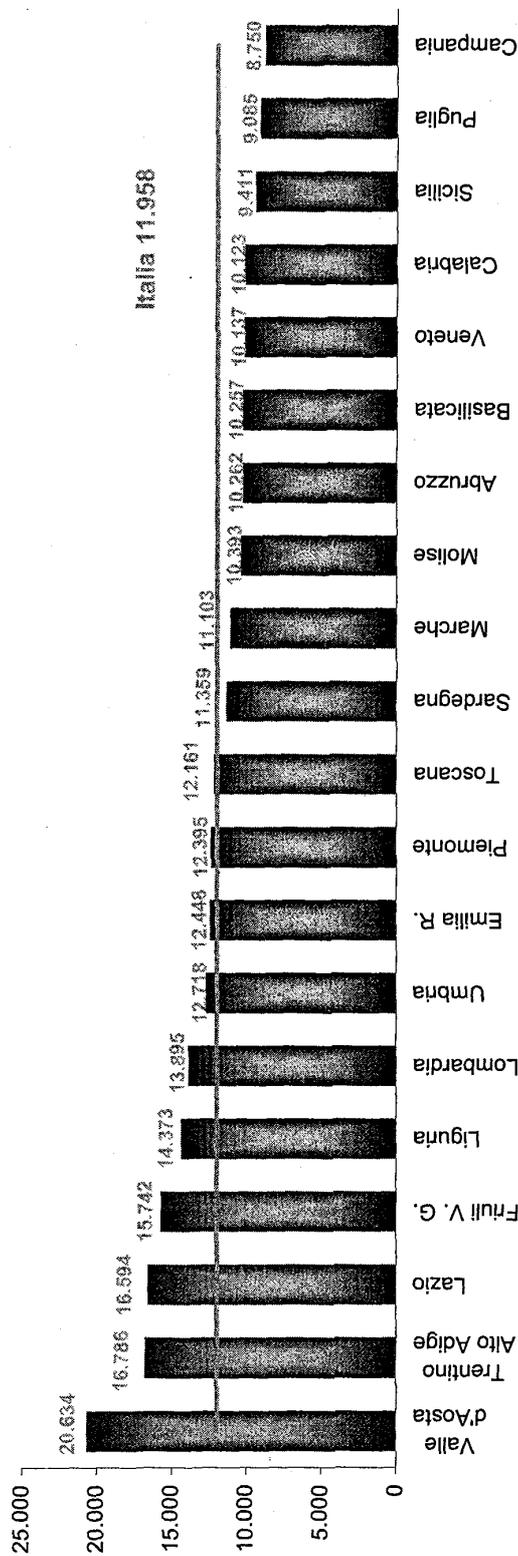


Fonte: Elaborazioni Regione Veneto - Direzione Sistema Statistico Regionale su Conti Pubblici Territoriali

(*) Il processo di consolidamento effettuato consiste nel considerare ciascun ente erogatore di spesa finale, attraverso l'eliminazione dei flussi di trasferimento intercorrenti tra i vari enti della Pubblica Amministrazione, al fine di evitare possibili duplicazioni

Il 54,2% del Pil nazionale è generato dalla pubblica amministrazione. La graduatoria relativa alla quota di spesa della pubblica amministrazione in rapporto al Pil regionale vede in prima posizione la Valle d'Aosta, con più del 73%, ben al di sopra della media nazionale (54,2%). All'ultimo posto il Veneto con il 41%

Fig.9 - Spesa totale consolidata (*) pro capite della Pubblica Amministrazione per regione. Anno 2002. Valori in euro

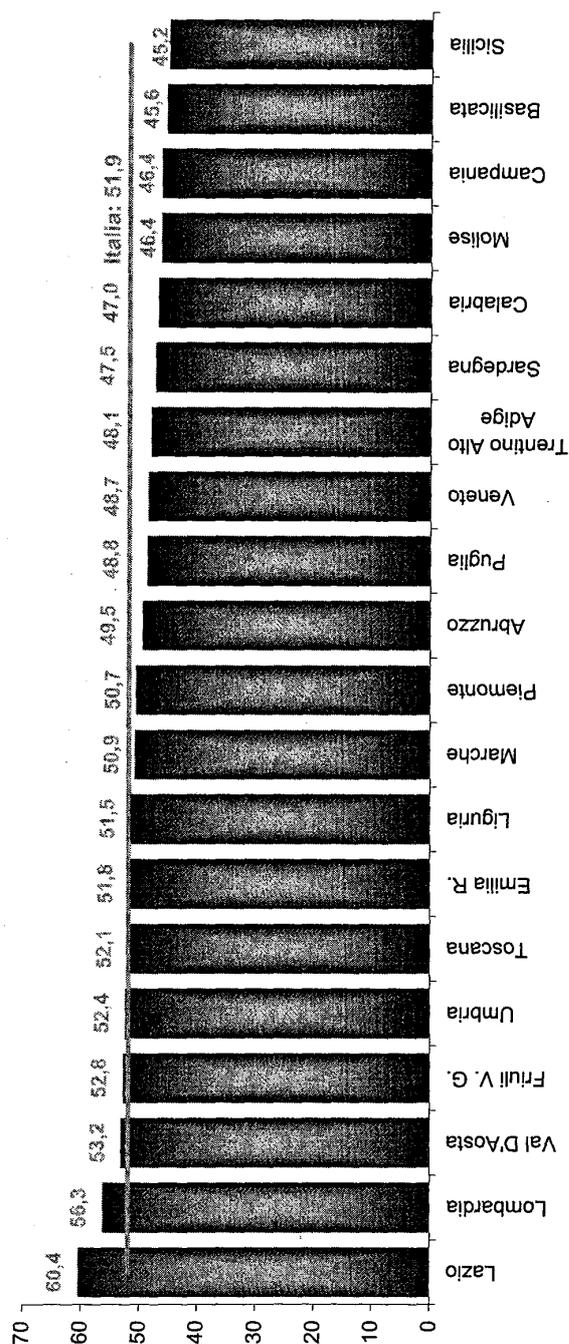


Fonte: Elaborazioni Regione Veneto - Direzione Sistar su Conti Pubblici Territoriali

(*) Il processo di consolidamento effettuato consiste nel considerare ciascun ente quale erogatore di spesa finale, attraverso l'eliminazione dei flussi di trasferimento intercorrenti tra i vari enti della Pubblica Amministrazione, al fine di evitare possibili duplicazioni.

Nel 2002 la Pubblica Amministrazione ha speso mediamente 11.958 euro per ogni cittadino italiano. E' la Valle d'Aosta, con oltre 20.000 euro pro capite, la regione che ha registrato nello stesso anno la spesa pubblica per cittadino più elevata, mentre ultima è la Campania con 8.750 euro.

Fig.10 - Entrate totali consolidate (*) della Pubblica Amministrazione regionalizzate. Percentuale sul PIL regionale. Anno 2002

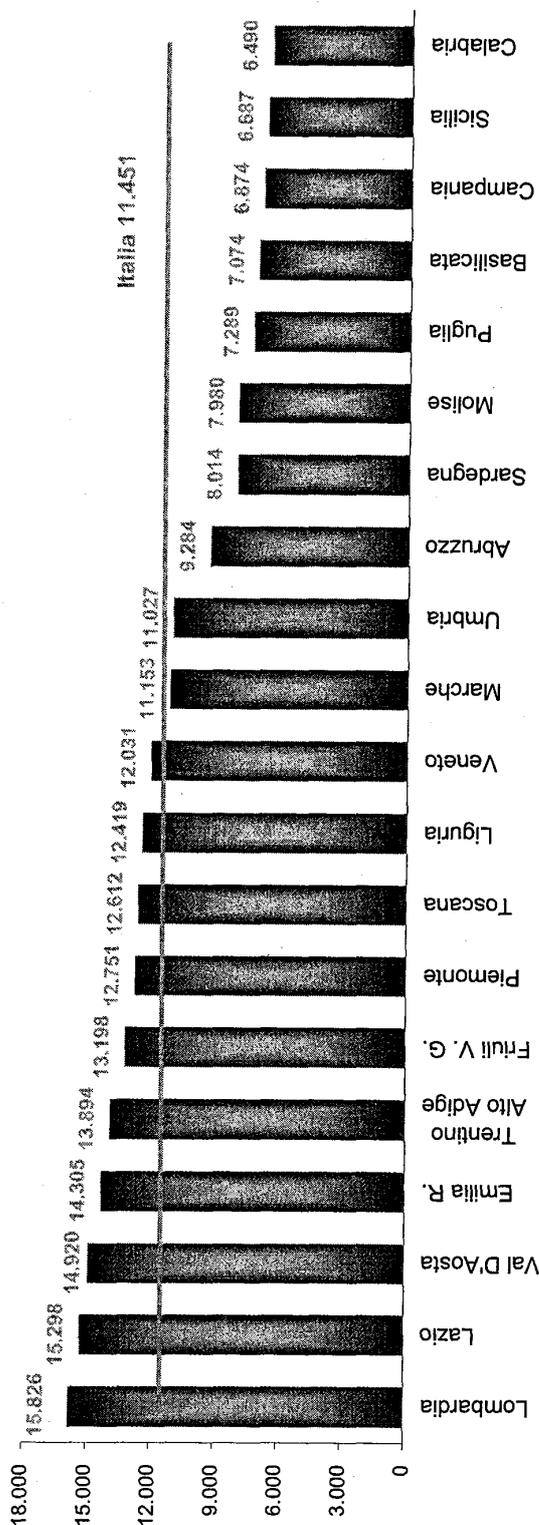


Fonte: Elaborazioni Regione Veneto - Direzione Sistema Statistico Regionale su Conti Pubblici Territoriali

(*) Per quanto riguarda il processo di consolidamento delle entrate, ciascuna regione è stata considerata alla stregua di una nazione che reperisce sul proprio territorio le entrate necessarie a coprire i costi della sua azione di governo, in parte impiegando beni del patrimonio pubblico (vendita di beni e servizi, redditi di beni immobili) in parte utilizzando la propria potestà impositiva (imposte, contributi sociali). Per quanto riguarda ad esempio la regionalizzazione delle entrate erariali, la ripartizione del gettito è quella che si avrebbe qualora le imposte erariali fossero trasformate in imposte regionali, nel senso di imposte prelevate sulla base imponibile generata dall'economia della regione e definita in base alle attuali norme tributarie.

Le entrate della Pubblica Amministrazione nel 2002 sono risultate pari al 51,9% del Pil italiano. Il primo posto è occupato dal Lazio, sede della maggior parte degli uffici dell'Amministrazione Centrale, con il 60,4% mentre l'ultimo dalla Sicilia con il 45,2%.

Fig.11 - Entrate totali consolidate (*) pro capite della Pubblica Amministrazione per regione. Anno 2002. Valori in euro



Fonte: Elaborazioni Regione Veneto - Direzione Sistema Statistico Regionale su Conti Pubblici Territoriali

(*) Per quanto riguarda il processo di consolidamento delle entrate, ciascuna regione è stata considerata alla stregua di una nazione che reperisce sul proprio territorio le entrate necessarie a coprire i costi della sua azione di governo, in parte impiegando beni del patrimonio pubblico (vendita di beni e servizi, redditi di beni immobili) in parte utilizzando la propria potestà impositiva (imposte, contributi sociali). Per quanto riguarda ad esempio la regionalizzazione delle entrate erariali, la ripartizione del gettito è quella che si avrebbe qualora le imposte erariali fossero trasformate in imposte regionali, nel senso di imposte prelevate sulla base imponibile generata dall'economia della regione e definita in base alle attuali norme tributarie.

Le entrate della Pubblica Amministrazione sono risultate nel 2002 in Italia pari a 11.451 euro per cittadino. Nella graduatoria delle regioni italiane per entrate pro capite, la Lombardia appare al primo posto con quasi 16.000 euro; ultima la Calabria con 6.490 euro

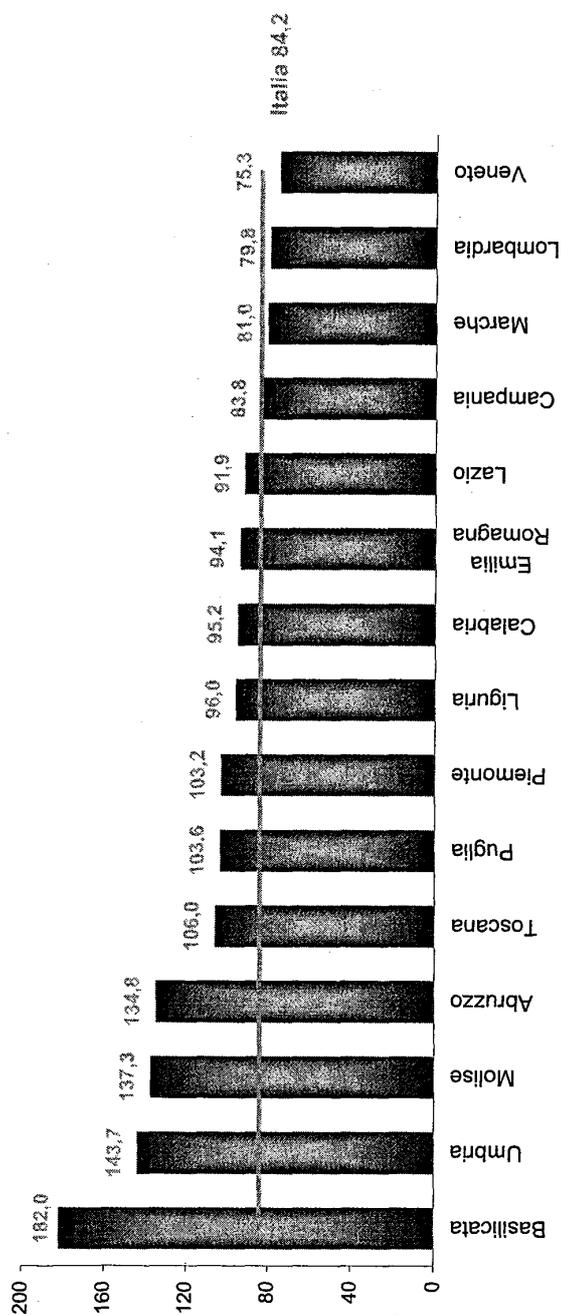
Tab.1 - Principali indicatori relativi alla spesa e alle entrate consolidate del Settore Pubblico Allargato per regione e relativa posizione in graduatoria. Anno 2002

	Entrate pro capite (valori in euro)	Spesa pro capite (valori in euro)	Entrate sul PIL (%)	Spesa sul PIL (%)
Abruzzo	10.963 (13)	11.579 (15)	58,5 (12)	61,8 (14)
Basilicata	8.495 (17)	11.886 (14)	54,8 (19)	76,6 (5)
Calabria	7.705 (20)	11.488 (16)	55,8 (16)	83,1 (2)
Campania	8.003 (19)	10.224 (20)	54,0 (20)	69,0 (10)
Emilia Romagna	16.793 (4)	14.526 (7)	60,8 (6)	52,6 (19)
Friuli Venezia Giulia	15.537 (6)	17.939 (3)	62,2 (5)	71,8 (8)
Lazio	18.460 (1)	21.041 (2)	72,9 (1)	83,0 (3)
Liguria	14.345 (9)	17.668 (5)	59,5 (9)	73,3 (7)
Lombardia	18.007 (3)	16.329 (6)	64,0 (3)	58,1 (16)
Marche	12.876 (12)	12.761 (12)	58,8 (11)	58,3 (15)
Molise	9.484 (15)	11.486 (17)	55,2 (18)	66,8 (11)
Piemonte	14.797 (7)	14.364 (8)	58,8 (10)	57,1 (18)
Puglia	8.640 (16)	10.428 (19)	57,9 (13)	69,8 (9)
Sardegna	10.209 (14)	14.229 (9)	60,5 (8)	84,3 (1)
Sicilia	8.245 (18)	11.233 (18)	55,8 (17)	76,0 (6)
Toscana	14.692 (8)	14.010 (10)	60,7 (7)	57,8 (17)
Trentino Alto Adige	16.167 (5)	17.864 (4)	56,0 (15)	61,9 (13)
Umbria	13.093 (11)	13.864 (11)	62,3 (4)	65,9 (12)
Valle d'Aosta	18.342 (2)	21.874 (1)	65,4 (2)	77,9 (4)
Veneto	13.917 (10)	11.930 (13)	56,3 (14)	48,3 (20)
ITALIA	13.414	14.089	60,8	63,9

La definizione di Settore Pubblico Allargato prevede due grandi componenti: la Pubblica Amministrazione, a sua volta costituita dall'insieme delle Amministrazioni centrali, regionali e locali, e gli enti ad essa collegati (aziende municipalizzate, ENAV, ENEL, ENI, Ferrovie dello Stato, Poste Italiane, ecc.).

Fonte: Elaborazioni Regione Veneto - Direzione sistema statistico regionale su dati Istat e Ministero dell'Economia e delle Finanze - Dipartimento per le politiche di sviluppo

Fig. 12 - Risorse trasferite pro capite in euro nelle regioni italiane a statuto ordinario per l'esercizio delle funzioni conferite dalla riforma Bassanini (*). Valori in euro - Anno 2004



Fonte: Elaborazioni Regione Veneto - Direzione Riforme Istituzionali e Processi di Delega su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ragioneria generale dello Stato

(*) Si tratta dei trasferimenti avvenuti per l'esercizio di specifiche funzioni in ottemperanza alla legge 59/1997, ai relativi decreti attuativi e alla legge regionale 1/2001

Le risorse trasferite per l'esercizio delle funzioni conferite dalla "riforma Bassanini", in vista peraltro del riassorbimento di queste voci nella piena attuazione del decreto legislativo 56/2000, vedono tra le regioni italiane in prima posizione la Basilicata con 182 euro pro capite, e all'ultimo posto il Veneto con 75,3 euro pro capite contro una media nazionale di 84,2 euro.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Delega al Governo per il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Principi e criteri direttivi)

1. Il Governo della Repubblica è delegato ad emanare, entro 12 mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi, definendo i principi fondamentali per le regioni in materia di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, ai sensi dell'articolo 117, comma 3, della Costituzione.

2. I decreti legislativi di cui al comma 1 sono emanati nel rispetto dei seguenti criteri direttivi:

a) correlazione tra prelievo fiscale e beneficio connesso alle funzioni esercitate;

b) continenza e responsabilità nell'imposizione di tributi propri;

c) trasparenza ed efficienza delle decisioni di entrata e di spesa;

d) concorso di tutte le pubbliche amministrazioni alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica posti dalla disciplina comunitaria in riferimento al patto di stabilità;

e) incentivazione dei comportamenti virtuosi;

f) limitazione dei trasferimenti di risorse a destinazione vincolata;

g) responsabilizzazione, tramite aumento delle flessibilità fiscali, nell'ambito di una sostanziale perequazione;

h) obbligo per le regioni di garantire, nell'esercizio delle proprie competenze legislative, l'autonomia e l'equilibrio finanziario degli enti locali;

i) razionalità e coerenza dei singoli tributi e del sistema nel suo complesso;

l) semplificazione del sistema tributario e degli adempimenti a carico dei contribuenti;

m) omogeneità dei tributi regionali e locali;

n) sussidiarietà fiscale a livello orizzontale;

o) divieto di doppia imposizione sulla medesima fattispecie imponibile;

p) lealtà e collaborazione fra tutti i livelli di governo;

q) territorialità dell'imposta, neutralità dell'imposizione, divieto di esportazione delle imposte.

Art. 2.

(Delega per l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione. Principi e criteri direttivi)

1. Il Governo della Repubblica è delegato ad emanare, entro 12 mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi attuativi dell'articolo 119 della Costituzione, in base ai seguenti principi e criteri direttivi:

a) stabilire il livello delle prestazioni il cui fabbisogno deve essere coperto ai sensi dell'articolo 119, comma 4, della Costituzione, garantendo comunque la copertura integrale dei livelli essenziali dei servizi ai sensi dell'articolo 117, comma 2, lettera m), della Costituzione;

b) assicurare a tutte le regioni, oltre al fabbisogno di cui alla lettera a), un finanziamento complessivo, come somma di tributi manovrabili assegnati - al netto delle addizionali, di compartecipazioni, del fondo perequativo, di eventuali trasferimenti transitori residui - pari a una percentuale elevata ma non integrale delle spese tendenziali complessive, comprese le prestazioni e i servizi non essenziali, al netto della parte non congrua;

c) predisporre una serie di flessibilità fiscali, articolata su più tributi e territorial-

mente equilibrata, nonché specifici tributi propri attivabili a livello regionale o locale, tale da consentire a tutte le regioni, comprese quelle a più basso potenziale fiscale, di superare, attivando le potenzialità disponibili, il livello di spesa complessivo di cui alla lettera *b*);

d) prevedere che la differenza tra la percentuale di cui alla lettera *b*) e i tributi assegnati o attivabili sia coperta attraverso una compartecipazione all'Iva commisurata al gettito riferibile al territorio di ciascuna regione; la quota della compartecipazione è fissata, per tutte le regioni, nella misura idonea ad assicurare la copertura integrale della percentuale di cui alla lettera *b*) per la regione con maggiore capacità fiscale rispetto alle spese complessive;

d) prevedere, per i territori per cui non si verifica la copertura integrale di cui alla lettera *d*), che la differenza sia coperta da contributi perequativi, ai sensi dell'articolo 119, commi 3 e 4, della Costituzione;

f) istituire un fondo perequativo specifico sull'addizionale Irpef per le regioni la cui capacità fiscale è inferiore alla media, in correlazione ad una maggiore flessibilità di tale prelievo e alla armonizzazione della sua base imponibile con quella erariale, prevedendo l'attivazione di flessibilità relative ad altri tributi in caso di attingimento al fondo stesso;

g) individuare modalità di partecipazione di regioni, province e comuni al contrasto dell'evasione fiscale, collegando i risultati ai meccanismi di perequazione e di determinazione delle compartecipazioni di equilibrio.

2. Con i decreti legislativi di cui al comma 1 devono essere determinate le modalità di partecipazione delle regioni alla definizione dell'entità e dei criteri di riparto del fondo per gli interventi speciali e risorse aggiuntive, previsto dall'articolo 119, comma 5, della Costituzione.

3. L'entità e i criteri di riparto di cui al comma 2 devono consentire di colmare le significative disparità strutturali esistenti e di valorizzare le potenzialità dei territori più svantaggiati.

Art. 3.

(Commissione per il coordinamento finanziario)

1. È istituita la Commissione tecnica per il coordinamento finanziario che svolge funzioni di supporto alla Conferenza unificata nei casi in cui la stessa è chiamata ad esprimersi su questioni che incidono sul sistema della finanza pubblica e sul sistema tributario.

2. La Commissione di cui al comma 1 è composta da tecnici e rappresentanti dello Stato, delle regioni e degli enti locali.

3. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro degli affari regionali e autonomie locali e con il Ministro dell'interno, sono definite la composizione della Commissione e le modalità di nomina dei suoi componenti.

Art. 4.

(Disposizioni finali e transitorie)

1. Con i decreti legislativi di cui agli articoli 1 e 2 sono determinati le modalità e i tempi di transizione al nuovo regime di autonomia finanziaria.

2. Entro due anni dall'entrata in vigore di ciascun decreto legislativo, il Governo può emanare, nel rispetto dei principi e dei criteri direttivi di cui alla presente legge, disposizioni integrative e correttive.

Art. 5.

(Disposizioni finanziarie)

1. L'attuazione della presente legge non deve comportare oneri aggiuntivi per il bilancio della Stato e per i bilanci delle regioni e degli enti locali.

