



Treviso, 5 febbraio 2010

Le Province Venete nella prospettiva del federalismo fiscale e demaniale

1. Nel presente documento si fa riferimento al processo aperto a partire dalla approvazione della l. n. 42 del 2009, che sta ora entrando nel vivo della sua fase attuativa. A dicembre il Consiglio dei Ministri ha, infatti, approvato lo schema del primo decreto legislativo (federalismo demaniale) ed entro giugno 2010 dovrà essere presentata al Parlamento una relazione sugli impatti finanziari e sulle ipotesi di struttura del nuovo quadro del federalismo fiscale. E' quindi ipotizzabile che già verso la fine dell'anno verranno emanati i decreti di carattere fiscale. Si tratta di un processo che richiede che, per tempo, venga considerato il quadro della futura autonomia provinciale, anche con proposte concrete, sia dal punto di vista del federalismo amministrativo che di quello più propriamente fiscale. E' chiaro che il processo di federalismo rappresenterà un'importante occasione anche per riordinare il quadro delle competenze amministrative di cui le Province hanno la titolarità. Questo permette di considerare la specificità delle province venete in un'ottica nuova.
2. Scopo del federalismo fiscale è, infatti, quello di mettere nelle condizioni, o meglio in un certo senso "costringere", chi ha la responsabilità politica di far funzionare al massimo la "macchina" istituzionale che amministra accentuando la sfida della "resa del conto" agli elettori, in un quadro che rende trasparenti le responsabilità. In un contesto di federalismo fiscale non sarà più indifferente, per l'impatto sui propri elettori, la gestione virtuosa o quella non virtuosa. Gli elettori saranno - molto di più rispetto a oggi - nelle condizioni di misurare col voto chi governa in modo inerte o inefficiente e chi invece utilizza il sistema dei poteri regionali, provinciali e locali per semplificare le normative per le imprese, per de-burocratizzare, per valorizzare le risorse della società civile, per risanare i bilanci, per combattere le inefficienze, aumentare la qualità dei servizi. Chi continuerà con gestioni inefficienti, che non rispettano i fabbisogni standard, sarà costretto a venire allo scoperto, aumentando le imposte locali. E gli elettori locali decideranno con il voto in un sistema trasparente: la legge prevede anche che i bilanci locali siano pubblicati, secondo modelli destinati a renderli leggibili a chiunque, su internet.
3. Da questo punto di vista, l'effetto naturale del federalismo fiscale è quello di favorire un naturale processo di riunificazione delle competenze in capo al soggetto che meglio è in grado di disciplinarle, amministrarle e gestirle. Il rischio di un neo centralismo regionale deve quindi essere evitato proprio per massimizzare il circuito virtuoso che il federalismo fiscale può avviare. L'effetto di un circuito virtuoso è, infatti, quello di consentire di abbassare la pressione fiscale regionale, provinciale e locale.
4. La nuova legge delega sul federalismo fiscale è quindi destinata a cambiare in profondità l'assetto della finanza locale, correggendo quelle distorsioni che ne hanno inquinato lo sviluppo e di cui le turbolenze recenti (si pensi alle questioni relative al

1

Presidenza

c/o Provincia di Treviso – Via Cal di Breda, 16 – 31100 TREVISO – tel. 0422656302 – fax 0422548213 – e-mail presidente@provincia.treviso.it

Segreteria

c/o Provincia di Treviso – Via Cal di Breda, 116 – 31100 TREVISO – tel. 0422656719 – fax 0422541790 - e-mail urpv@libero.it - direttoregenerale@provincia.treviso.it

Patto di stabilità) non sono altro che una conseguenza contingente, alla quale, peraltro, non è possibile rispondere senza correggere la radice del problema. E' noto, infatti, che il prezzo per l'istituzione delle Regioni, dopo vent'anni di congelamento della Costituzione, fu, negli anni Settanta, quello della cancellazione del municipalismo fiscale, con una conseguente centralizzazione del prelievo e il passaggio a un modello di finanza derivata basato sul criterio della spesa storica. I decreti Stammati in quegli anni segnarono questa svolta infelice, destinata a far ripiegare il principio di responsabilità e a introdurre il criterio per cui tanto più si era speso nell'anno precedente, tanto più si era premiati. Le coordinate su cui si sviluppa la nuova legge delega sul federalismo fiscale sono ora destinate a correggere radicalmente questa impostazione: con questa legge, infatti, il Parlamento italiano ha approvato con una larga maggioranza tutti i principi necessari a riportare su un livello di effettiva responsabilità e premialità le gestioni virtuose, politiche e amministrative, degli Enti locali.

5. Il primo principio sul quale richiamare l'attenzione è quello del passaggio dal criterio dalla spesa storica a quello del fabbisogno standard, che trova applicazione riguardo a tutte le funzioni fondamentali di Province e Comuni. Si tratta di un'innovazione decisiva per l'evoluzione della finanza locale perché la spesa storica - cioè il precedente criterio di finanziamento - riflette sia i fabbisogni reali (quelli standard) sia vere e proprie inefficienze, ma solo il primo elemento ha una valenza sociale significativa, l'altro rappresenta un elemento negativo che non può essere avallato.
6. Il secondo principio che permette la responsabilizzazione di fronte agli elettori è quello della eliminazione dei trasferimenti statali (salvo quelli perequativi) e il riconoscimento di un'autonomia impositiva basata principalmente su compartecipazioni impostate sul principio di territorialità e tributi propri derivati altamente manovrabili; uno spazio residuale, ma non indifferente, lo occupano i tributi propri autonomi.
7. La riforma è quindi destinata a scrivere la parola "fine" alle prassi assistenzialistiche basate sulla spesa storica e ai ripiani statali a piè di lista, alle logiche premianti per quegli amministratori che perseguono politiche devastanti per i bilanci pubblici facendole poi ricadere sulla fiscalità generale, con una deresponsabilizzazione il cui costo ricade sui contribuenti, in particolare del Nord.
8. La riforma introduce inoltre elementi diretti a consentire miglioramenti dei servizi e/o una riduzione della pressione fiscale, innestando fattori di competitività tra i sistemi locali, senza determinare inaccettabili lesioni del principio di eguaglianza delle opportunità, ridà effettività alla possibilità del controllo democratico degli elettori. Non è un caso che oltre a quelli prima considerati, altri principi fondamentali introdotti dalla nuova legge delega sul federalismo fiscale siano quello del cd. "fallimento politico" per quegli amministratori che portano un ente al dissesto finanziario e quello dei meccanismi premiali, cioè quello di premiare gli enti virtuosi e punire gli inefficienti (riducendone l'autonomia), scrivendo la parola fine su quella tendenza a fare di "tutta un'erba un fascio" tagliando la spesa in modo indiscriminato, che ha spesso caratterizzato la dinamica di un Patto di stabilità interno costruito all'interno del "regno" del criterio della spesa storica.

Presidenza

c/o Provincia di Treviso – Via Cal di Breda, 16 – 31100 TREVISO – tel. 0422656302 – fax 0422548213 – e-mail presidente@provincia.treviso.it

Segreteria

c/o Provincia di Treviso – Via Cal di Breda, 116 – 31100 TREVISO – tel. 0422656719 – fax 0422541790 - e-mail urpv@libero.it - direttoregenerale@provincia.treviso.it

9. Il sistema della finanza locale è destinato a strutturarsi - nella declinazione puntuale che ne daranno i decreti legislativi - in un insieme di tributi propri, conseguente all'attribuzione di tributi o parti di tributi già erariali, di addizionali e di compartecipazioni al gettito di tributi erariali e regionali. Si prevede inoltre un tributo comunale di scopo, sul quale sia i Comuni che le Province avranno la facoltà dell'istituzione; accanto ad esso vengono contemplate forme premiali in termini di autonomia fiscale dirette a favorire le unioni e le fusioni tra Comuni, replicando così una soluzione che avuto un notevole successo in altri ordinamenti, come quello francese, nel favorire quegli accorpamenti tra Comuni di minori dimensioni idonei a consentire economie di scala e quindi la razionalizzazione della spesa pubblica.
10. Alle Regioni, nell'ambito dei loro poteri legislativi in materia tributaria, la legge riconosce la potestà di istituire nuovi tributi comunali e provinciali nel proprio territorio, specificando gli ambiti di autonomia riconosciuti agli Enti locali, sempre senza insistere su basi imponibili già coperte dall'imposizione statale. Si tratta di un ambito nel quale potrebbero prendere corpo forme di imposizione ambientale (*green taxes*).
11. Infine, la nuova autonomia finanziaria locale sarà tenuta a conciliarsi con altri principi-valori quali l'unitarietà del sistema tributario e la sua tendenziale semplificazione, oltre che con l'esigenza di contenere e, in prospettiva, di ridurre la pressione fiscale complessiva.
12. In questo modo l'autonomia fiscale provinciale potrà esprimersi principalmente nella facoltà di manovrare in misura significativa le aliquote dei tributi definiti dallo Stato o dalla Regione, disporre particolari agevolazioni entro i limiti stabiliti (che dovrebbero però lasciare ampi margini all'autonomia locale) dalla legge statale o regionale. Inoltre, il tributo di scopo potrà aprire nuovi spazi impositivi collegati alle funzioni provinciali e anche importanti possibilità di sinergie con il federalismo demaniale, garantendo anche per questa via - oltre a quella della sinergia con i privati attraverso i nuovi fondi immobiliari - le risorse necessarie alla valorizzazione del patrimonio decentrato.
13. Da ultimo è opportuno richiamare la forte valorizzazione che la legge delega sul federalismo fiscale opera del principio di sussidiarietà orizzontale. Il disegno di legge, infatti, prevede espressamente tra i principi generali di coordinamento all'art.2, lett v) la "definizione di una disciplina dei tributi regionali e locali in modo da consentire anche una più piena valorizzazione della sussidiarietà orizzontale"¹. Questo principio potrà consentire lo sviluppo di politiche realmente organiche nell'ambito della sussidiarietà, che potranno in modo più significativo avvalersi anche della leva fiscale locale. In quest'ottica le migliori formule attuative della sussidiarietà e di valorizzazione della società civile (non profit, volontariato, ecc.) potranno trovare una maggiore considerazione, consentendo in numerosi ambiti del welfare locale lo sviluppo d'innovative politiche rivolte a valorizzare la libertà di scelta e la competizione tra pubblico e privato, così come la valorizzazione dell'azione degli enti

¹ E' da considerare, inoltre, anche la lettera *gg* dell'art. 2 della legge, che dispone: "individuazione di strumenti idonei a favorire la piena attuazione degli articoli 29, 30 e 31 della Costituzione, con riguardo ai diritti e alla formazione della famiglia e all'adempimento dei relativi compiti". Si tratta di un principio che potrà avere anch'esso una importante ricaduta nella definizione della finanza locale, introducendo una nuova possibilità di considerare, a livello delle politiche fiscali locali, i carichi familiari.



Non Profit. La forte valorizzazione che la legge attua del principio di responsabilità implica, infatti, come risultato finale che la gestione politica sia spinta a considerare e a valorizzare - anche dal punto di vista fiscale - le risorse della società civile presenti sul territorio e che svolgono un servizio pubblico efficace. Una cattiva gestione, segnata ad esempio anche dall'incapacità di valorizzare le risorse del territorio, non potrà più contare sullo Stato come "pagatore di ultima istanza", ma dovrà vedersela con i propri elettori locali, anche inasprendo la pressione fiscale.

14. E' utile richiamare l'attenzione sul primo schema di decreto legislativo che è stato approvato dal Governo, che riguarda il federalismo demaniale. Si tratta di un decreto che apre un processo senz'altro positivo per le Province, ma che richiede che si presti una attenzione particolare alla fase che si sta aprendo, anche in relazione alla specificità del Veneto. Il decreto prevede infatti il trasferimento del demanio idrico secondo uno schema negoziale, ma che con molta probabilità è destinato a determinare il passaggio del demanio dirico alle Province. E' opportuno, dal momento che il decreto è all'esame della Conferenza Unificata, che le Province Venete sollecitino una soluzione di ampio respiro analoga a quanto si è verificato nel processo relativo al trasferimento del demanio idrico in Trentino Alto Adige, che non ha conosciuto esclusioni. Anche fiumi di portata extra regionale, ad esempio, l'Adige sono stati attribuiti alla proprietà della provincia autonoma di Trento (cfr. D.Lgs. 11-11-1999, n. 463 Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Trentino-Alto Adige in materia di demanio idrico, di opere idrauliche e di concessioni di grandi derivazioni a scopo idroelettrico, produzione e distribuzione di energia elettrica).

Documento presentato dal Prof. Luca Antonini - ordinario di diritto costituzionale all'Università degli Studi di Padova, Facoltà di Giurisprudenza, nonché Presidente della Commissione Paritetica sul federalismo fiscale prevista dall'art. 4 della Legge 42/1999 e istituita con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 3 luglio 2009 - il 5 febbraio 2010 a Treviso.

**IL SEGRETARIO GENERALE URPV
dott. Carlo Rapicavoli**