

D

Dipartimento

S

Scienze

E

Economiche

Studi sull'Economia Veneta

Università
Ca' Foscari
Venezia

Dipartimento
di Scienze
Economiche

Dino Rizzi

Michele Zanette

Il Veneto tra
due Regioni a
Statuto Speciale



Il Veneto tra due Regioni a Statuto Speciale

Dino Rizzi

*Dipartimento di Scienze economiche
Università Ca' Foscari di Venezia*

Michele Zanette

Progest s.r.l., Treviso

Giugno 2007

Abstract

La nota presenta una sintesi della relazione presentata il 12 giugno 2007 al Convegno "L'economia del Veneto nell'anno 2006" della Banca d'Italia, Aula Magna Ca' Dolfin, Università Ca' Foscari, Venezia. Si affronta il problema della differenza della finanza locale tra il Veneto rispetto alle due regioni a statuto speciale confinanti: il Friuli Venezia Giulia e il Trentino Alto Adige. A partire da alcuni dati sulla finanza comunale, che rappresentano il motivo della richiesta di aderire alle regioni confinanti da parte di alcuni comuni veneti, si analizza l'importanza dei flussi finanziari tra lo stato e le singole regioni. Si auspica un maggior avvicinamento delle relazioni finanziarie tra lo stato e le regioni a statuto ordinario a quelle in atto tra lo stato e le regioni a statuto speciale, da raggiungersi mediante l'attuazione del federalismo fiscale indicato dalla Costituzione e attraverso un maggior contributo delle regioni a statuto speciale alla realizzazione degli obiettivi nazionali di perequazione e solidarietà.

Parole Chiave

Economia pubblica, finanza locale, regioni a statuto ordinario, regioni a statuto speciale

Dino Rizzi
Dipartimento di Scienze Economiche
Università Ca' Foscari di Venezia
Cannaregio 873, Fondamenta S.Giobbe
30121 Venezia - Italia
Telefono: (+39)041 2349167
Fax: (+39)041 2349176
rizzid@unive.it

Michele Zanette
PROGEST s.r.l.
Via Toniolo, 7
31100 - Treviso -Italia
Telefono/Fax: (+39) 0422 55324
PROGEST@iol.it

Gli Studi sull'Economia Veneta sono pubblicati a cura del Dipartimento di Scienze Economiche dell'Università di Venezia. I lavori riflettono esclusivamente le opinioni degli autori e non impegnano la responsabilità del Dipartimento. Gli studi sull'economia veneta vogliono promuovere la circolazione di studi ancora preliminari e incompleti, per suscitare commenti critici e suggerimenti. Si richiede di tener conto della natura provvisoria dei lavori per eventuali citazioni o per ogni altro uso.

Il Veneto tra due Regioni a Statuto Speciale*

Negli ultimi anni si è assistito ad un aumento di conflittualità fra regioni a statuto ordinario e regioni a statuto speciale. La crisi fiscale dello stato e le crescenti spinte federaliste hanno acuito questa situazione rendendo sempre più evidente il costo della solidarietà nazionale. Tale situazione è particolarmente sentita in una regione come quella del Veneto, stretta com'è fra le più ricche aree a statuto speciale: le province autonome di Trento e Bolzano e la Regione Friuli Venezia Giulia.

A portare in evidenza i vantaggi della finanza pubblica autonoma in queste aree è stata soprattutto la manifesta volontà di molti sindaci dei comuni veneti di confine di anettere i loro comuni al Trentino A.A. o al Friuli V.G.. Chiaro, e non biasimabile, è l'intento di poter far partecipi i propri cittadini ai privilegi finanziari riservati ai comuni delle regioni confinanti. La razionalità di queste decisioni non può essere messa in dubbio, dato che la differenza nell'offerta di servizi pubblici nei comuni appartenenti al Veneto rispetto a quelli delle regioni a statuto speciale sono marcate e ben percepibili dalla popolazione. Una differenza frustrante per gli amministratori locali veneti, giacché tali differenze non sono imputabili alla loro inefficienza, ma alla maggiore disponibilità di risorse finanziarie degli altri comuni.

Le indicazioni che emergono dai dati dei Certificati consuntivi dei bilanci comunali relativi al 2004 confermano queste osservazioni e danno una misura delle differenze della finanza comunale locale delle tre regioni considerate. Il totale delle entrate pro-capite dei comuni del Friuli V.G. e del Trentino A.A. è rispettivamente il 33% e il 127% più elevato di quello dei comuni del Veneto (vedi Figura 1). La maggiore dotazione di risorse, e quindi la maggiore capacità di spesa, dei comuni delle due contigue regioni a statuto speciale è confermata anche considerando il totale delle entrate comunali in rapporto al PIL regionale. Tale rapporto risulta pari al 4,29% nel Veneto e del 6,13% e 9,12% rispettivamente nel Friuli V.G. e nel Trentino A.A..

Ciò che solleva il maggior risentimento, e, forse, *invidia*, fra gli amministratori comunali del Veneto, alla luce dell'elevato costo politico e sociale di un aumento della pressione fiscale, è il fatto che i comuni limitrofi traggono ampia parte delle loro risorse finanziarie da contributi e trasferimenti correnti e non da un autonomo sforzo fiscale. Per quanto concerne

* Sintesi della relazione presentata il 12 giugno 2007 al Convegno "L'economia del Veneto nell'anno 2006" della Banca d'Italia, Aula Magna Ca' Dolfin, Università Ca' Foscari, Venezia.

quest'ultimo aspetto si può notare infatti come il gettito ICI, il più importante tributo locale, sia abbastanza simile nei comuni del Veneto, del Friuli V.G. e del Trentino A.A., sia che venga misurato in termini procapite (circa 200 euro in tutte e tre le realtà), o in rapporto al PIL regionale (circa lo 0,7%)(Figura 5). D'altra parte la possibilità dei comuni di aumentare le entrate facendo leva sui tributi locali è frustata in partenza, nonostante le istanze federaliste, dalla scarsa autonomia tributaria loro attribuita. D'altra parte, è ben maggiore la quota di entrate derivanti dall'ICI nei comuni veneti, pari al 16,6%, rispetto all'11,9 dei comuni del Friuli V.G. e al 7,8% dei comuni del Trentino A.A. (figura 4).

Alla base della maggiore dotazione di risorse dei comuni del Friuli e del Trentino c'è un maggiore ammontare dei trasferimenti correnti percepiti dai comuni di queste regioni. In effetti, i comuni del Friuli V.G e Trentino A.A. godono di trasferimenti da altri Enti di gran lunga superiori a quelli dei comuni veneti. Mentre questi ultimi sono destinatari di 109 euro pro-capite, le altre due realtà regionali godono di trasferimenti per 451 e 720 euro rispettivamente. Tale differenze sono appena più modeste se si considerano i trasferimenti in rapporto al PIL: 0,4% per il caso veneto, e 1,7% e 2,4% per i comuni delle altre due regioni (Figura 3). A conferma del differente peso dei trasferimenti si noti che la quota dei trasferimenti correnti sul totale delle entrate conta appena per il 9% nei comuni del Veneto, mentre tale quota è del 28,2% e del 26,3% nei comuni delle due regioni limitrofe (Figura 2).

Fra l'altro, anche la composizione dei trasferimenti ai comuni per tipo di ente erogatore è assai difforme nelle regioni considerate. Mentre nel Veneto la maggior parte di tali trasferimenti proviene dallo Stato (il 59,3%), e solo una parte minore dalla Regione (il 30,6%), nei comuni delle due regioni limitrofe la quota proveniente direttamente dallo Stato è assai esigua: il 5,1% nel Friuli V.G. e appena lo 0,4% del totale nel Trentino (Figure 6 e 7), mentre è predominante quella erogata da Regione o Province (l'87,1% nel Trentino). La diversa provenienza dei trasferimenti potrebbe essere irrilevante, ma la possibilità dei comuni delle regioni a statuto speciali di confrontarsi direttamente con un ente che conosce a fondo le loro esigenze, contrariamente a quanto accade con i comuni del Veneto, solleva la questione dei criteri di riparto dei fondi perequativi fra i comuni, che nel caso delle regioni o province autonome dovrebbe essere maggiormente rispondente alle esigenze del territorio.

Ancorché il desiderio dei comuni veneti di confine di godere degli stessi benefici dei comuni delle regioni a statuto speciale sia giustificabile, esso sembra peccare di una qualche forma di miopia istituzionale, in quanto non considera tutti gli effetti di finanza pubblica. Il benessere di una popolazione non dipende infatti solo dall'offerta di beni e servizi dell'amministrazione comunale ma anche da quella di tutti gli altri livelli di governo, ed in particolare dello Stato. Ciò è tanto più vero se, come nel caso delle tre regioni considerate, il prelievo fiscale (Figura 9) e la spesa delle Regioni e dello Stato nel territorio sono di gran lunga superiori a quella dei comuni.

Un primo punto da considerare è connesso al fatto che i maggiori trasferimenti di cui sono oggetto i comuni in queste regioni dipendono anche da un maggior numero di funzioni delegate rispetto a quelle attribuite ai comuni delle regioni a statuto ordinario. Anche se le risorse destinate a finanziare queste funzioni aggiuntive non rappresentano una quota rilevante dei trasferimenti totali, è chiaro che ciò ridimensiona almeno parzialmente il vantaggio netto di appartenere ad una regione a statuto speciale.

Che il modello di finanza pubblica del Friuli V.G. e del Trentino A.A. sia diverso da quello del Veneto appare evidente considerando il prelievo fiscale effettuato dall'insieme delle Amministrazioni pubbliche (che comprende oltre a Stato e Amministrazioni Locali anche gli

enti previdenziali, l'Anas e altri Enti ancora) nel territorio delle regioni. I dati della Figura 9, tratti dai *Conti Pubblici Territoriali* del Ministero dello Sviluppo economico, mostrano come le entrate fiscali della PA nelle due regioni a statuto speciale sono rispettivamente pari a 13.721 e 14.510 euro procapite contro i 12.868 euro procapite del Veneto. Anche considerando le entrate totali in rapporto al PIL (il 52,5% e il 48,7% contro il 46,4% nel Veneto nella Figura 8) le conclusioni non cambiano: la pressione fiscale è maggiore nelle due regioni a statuto speciale.

Alla luce di questa osservazione non ci sarebbe quindi da meravigliarsi osservando che anche la spesa complessiva delle Amministrazioni pubbliche è più elevata nel Friuli V.G. e Trentino A.A. che nel Veneto. La Figura 10 e 11 mostrano come la spesa totale delle Amministrazioni pubbliche nelle due regioni a statuto speciale sia superiore a quella effettuata nel Veneto sia in termini pro-capite (rispettivamente 15.393 e 16.778 euro contro i 10.762 del Veneto) che in rapporto al PIL. La spesa totale delle Amministrazioni Pubbliche in Friuli e Trentino è rispettivamente del 43% e del 56% più elevata di quella effettuata da tali amministrazioni nel territorio del Veneto. Una conclusione che si può trarre da queste indicazioni, non ovvia visto che una maggiore autonomia di un territorio è sempre stata associata ad una minore presenza dello Stato, è che il peso del settore pubblico nell'economia è maggiore nelle due regioni a statuto speciale rispetto al Veneto, soprattutto se si considera il lato della spesa. Si noti che la quota della spesa totale della P.A. in rapporto al PIL è pari al 58,9% nel Friuli e al 56,3% nel Trentino A.A. (Figura 11).

Si può comunque sottolineare il fatto che le due regioni a statuto speciale godono di un immediato vantaggio finanziario netto dalla presenza della pubblica amministrazione, e quindi dello Stato, poiché l'ammontare del prelievo fiscale sui cittadini di queste regioni è largamente inferiore all'ammontare della spesa pubblica effettuata nel territorio. Ed è proprio questa differenza, il *residuo fiscale*, che sembra essere l'elemento al centro del dibattito sul federalismo¹. Certamente, il fatto che il residuo fiscale sia ampiamente negativo in Friuli V.G. e nel Trentino A.A. (rispettivamente -1.673 e -2.268 euro procapite) mentre è positivo e molto consistente nel Veneto (+2.096 euro procapite) rappresenta un dato con cui è necessario confrontarsi (Figura 12). Esso segnala infatti che una percentuale variabile fra il 10,8% (Friuli V.G.) e il 13,5% (Trentino A.A.) della spesa pubblica complessiva effettuata nel territorio di queste due regioni è finanziata da prelievi fiscali *su cittadini delle altre regioni*.

Che la spesa effettuata dall'Amministrazione centrale (Stato, Enti previdenziali, Anas, ecc.) nel territorio delle regioni a statuto speciale sia una variabile cruciale nel definire l'assetto finale della finanza pubblica regionale appare evidente anche considerando il fatto che essa concorre a modificare le elevate differenze che sussistono a livello di finanza comunale. Mentre la spesa totale procapite dei comuni del Friuli V.G. e del Trentino A.A. risulta, come abbiamo già detto, rispettivamente del 33% e del 127% più elevata di quella dei comuni del Veneto, la spesa totale procapite delle Amministrazioni Pubbliche è "appena" del 43% e del 56% più elevata di quella effettuata da tali amministrazioni nel territorio (Figure 1 e 10). Bisogna però tener presente che se è vero che l'Amministrazione centrale riduce il divario percentuale che si registra nella spesa comunale procapite fra comuni veneti e comuni delle altre due regioni a statuto speciale, essa favorisce comunque un ulteriore aumento del divario in termini assoluti. Nella media dei tre anni considerati la spesa pro-capite della P.A. nel Trentino, è, ad esempio, di 6.000 euro superiore a quella effettuata nel Veneto (Figura 10). Analoghe considerazioni valgono anche per il Friuli. Così, se i cittadini sono interessati ai valori assoluti della spesa pubblica bisogna concordare che gli altri livelli di governo

¹ Si veda, ad esempio, il recente "*I costi del <non federalismo>*", Unioncamere Veneto, maggio 2007.

favoriscono un aumento della condizione di privilegio di quanti risiedono nelle regioni a statuto speciale.

In ogni caso dovrebbe essere materia di dibattito politico anche la quota di intervento pubblico nell'economia regionale. Non siamo abituati in Veneto a convivere con una quota di spesa pubblica sul PIL vicina al 60%, per cui non è detto che il modello di economia delle regioni a statuto speciale, al di là della maggiore disponibilità di risorse, sia effettivamente desiderabile anche per il Veneto.

Resta quindi da capire se è preferibile avvicinare il Veneto alle altre due Regioni a statuto speciale, oppure se è preferibile il contrario: avvicinare le Regioni a statuto speciale al modello di economia del Veneto.

L'occasione per un confronto costruttivo viene dal dibattito sulla nuova legge delega sul federalismo fiscale che dovrebbe recepire i dettami dell'articolo 119 della Costituzione. Secondo quanto stabilito nelle versioni più recenti, il disegno di legge delega recepisce la necessità che anche le regioni a statuto speciale e le province autonome debbano concorrere agli obiettivi di solidarietà e perequazione. Purtroppo, molti sono ancora gli ostacoli che si frappongono ad un sostanziale avvicinamento fra la finanza pubblica delle regioni a statuto speciale a quella delle regioni a statuto ordinario. Di fronte alla riottosità delle regioni a statuto speciale a perdere i privilegi connessi al loro status, i dati esaminati in precedenza suggeriscono una soluzione alternativa, rispetto a quella che agisce dal lato delle entrate e dei trasferimenti statali, per ridurre il valore assoluto dei residui fiscali, e cioè ridurre in questi territori la spesa statale non riferibile ai livelli essenziali delle prestazioni.

Forse una via praticabile è, come spesso avviene, la via di mezzo: coniugando un maggior grado di federalismo fiscale (come avverrebbe applicando la nuova Costituzione) e un maggior coinvolgimento delle Regioni a statuto speciale nella realizzazione degli obiettivi nazionali di perequazione e solidarietà².

² Si vedano le proposte della *Commissione Affari Finanziari della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome*.

Figura 1

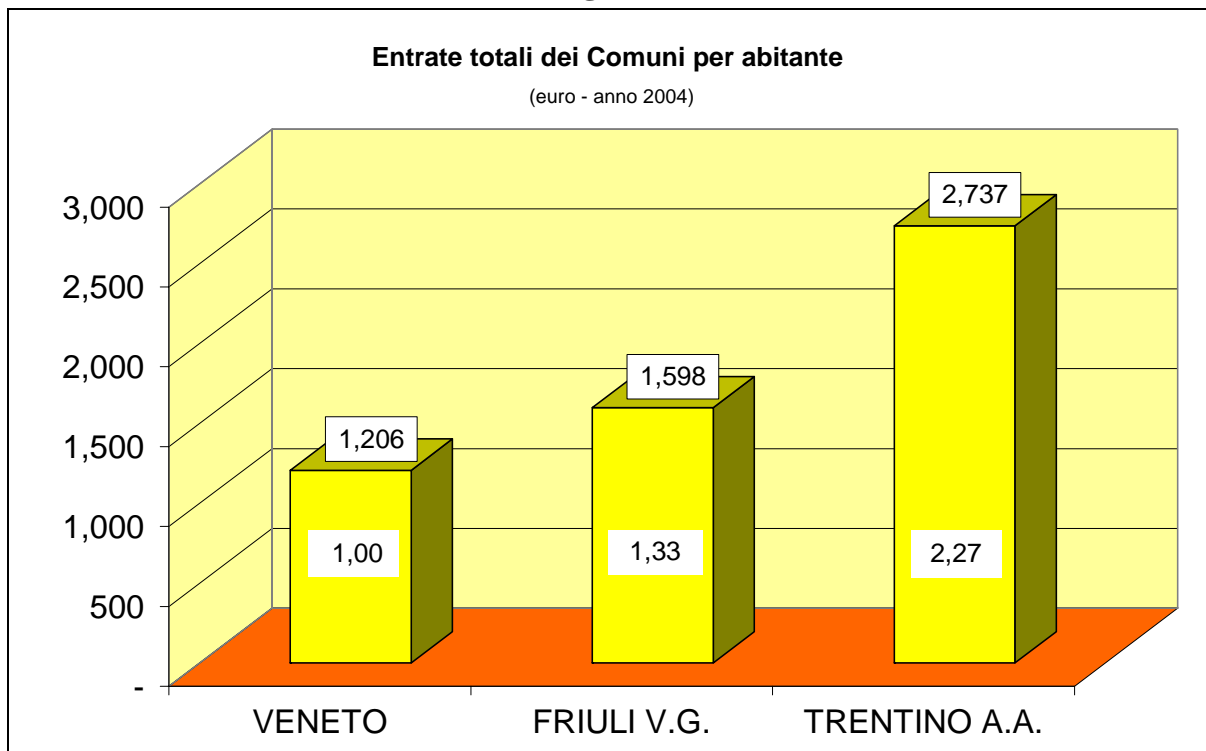


Figura 2

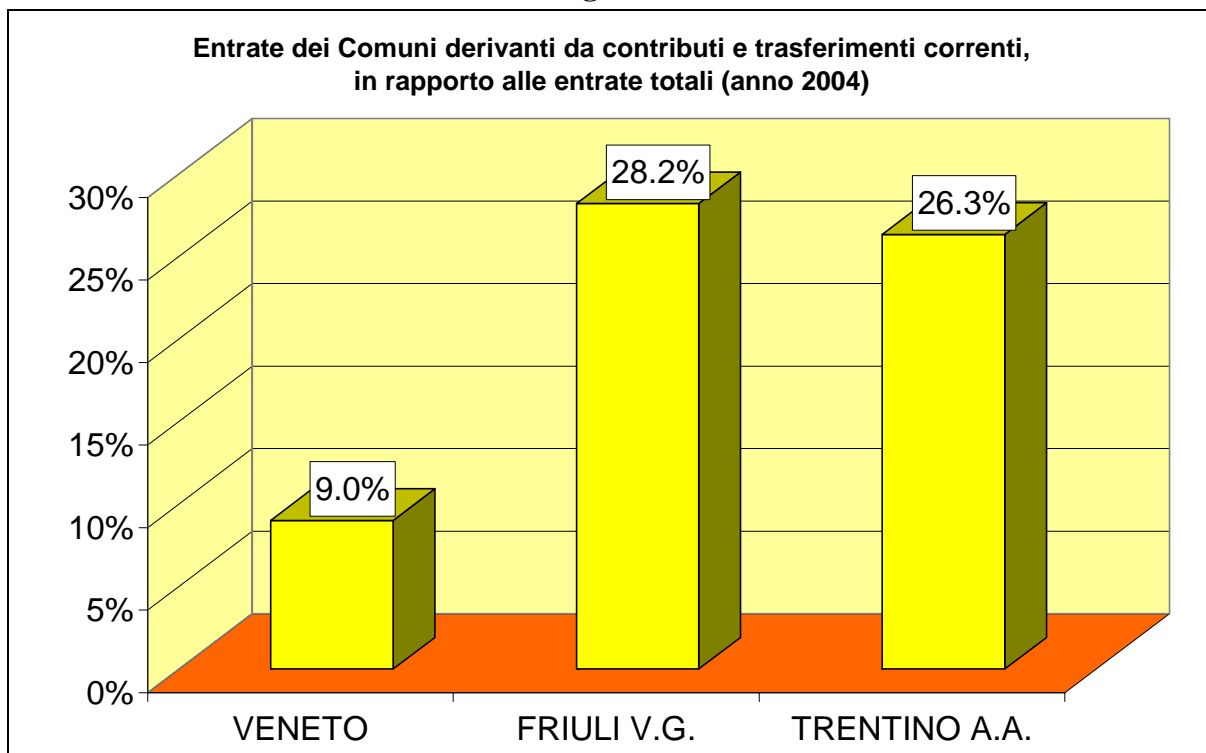


Figura 3

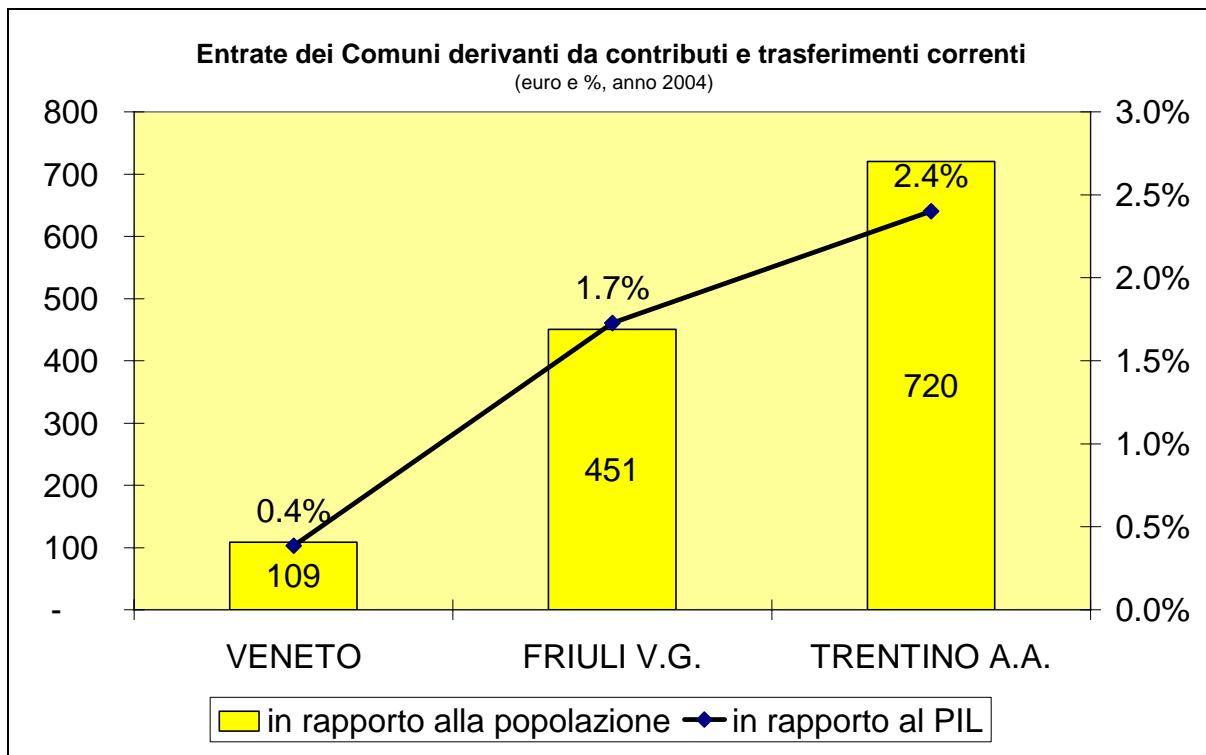


Figura 4

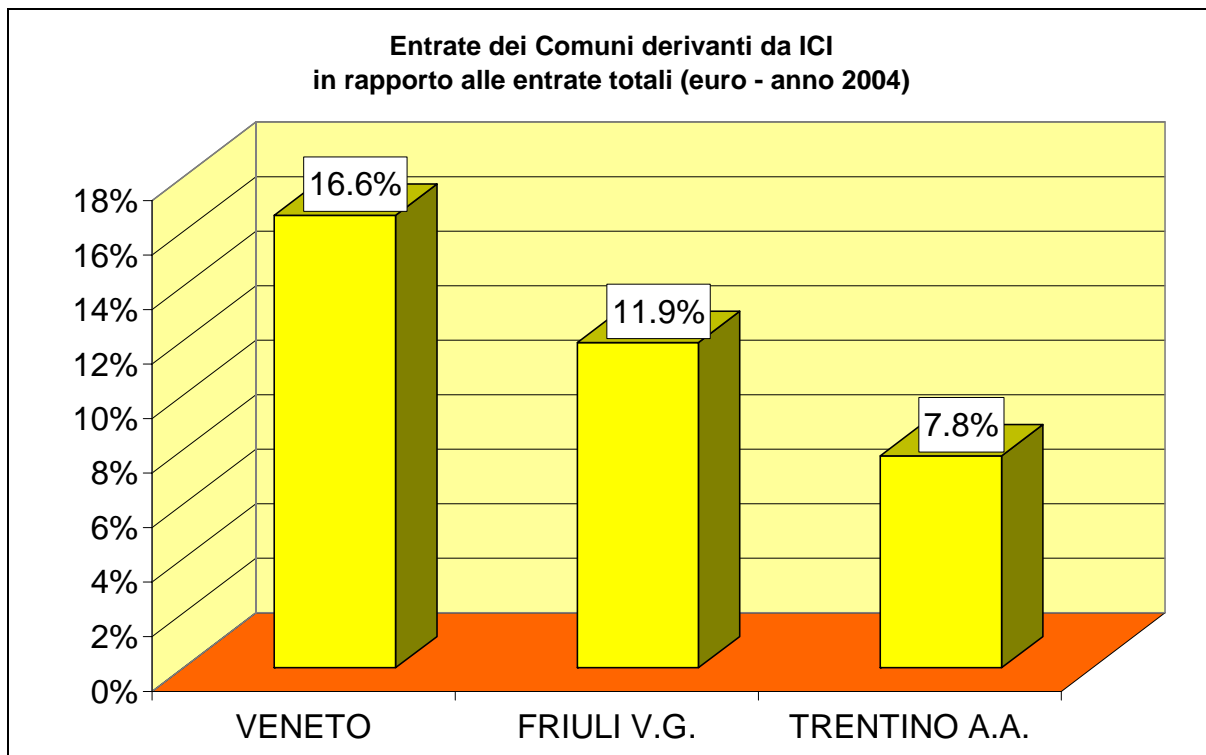


Figura 5

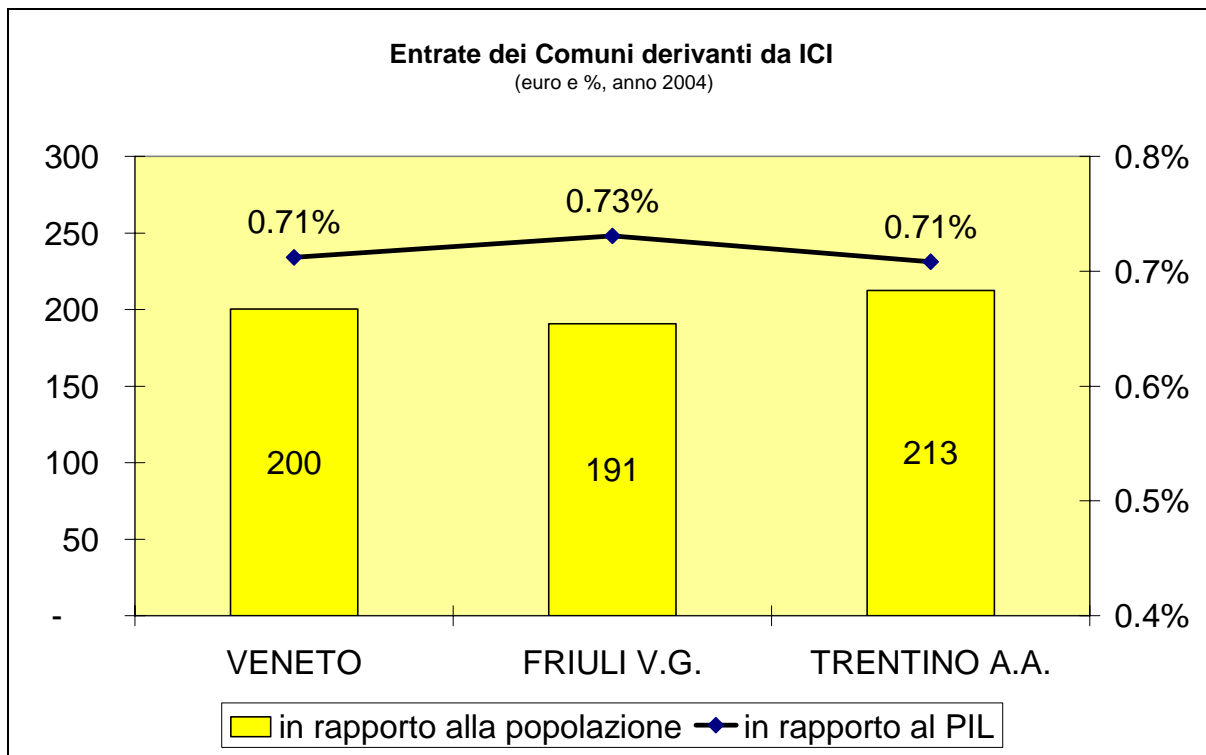


Figura 6

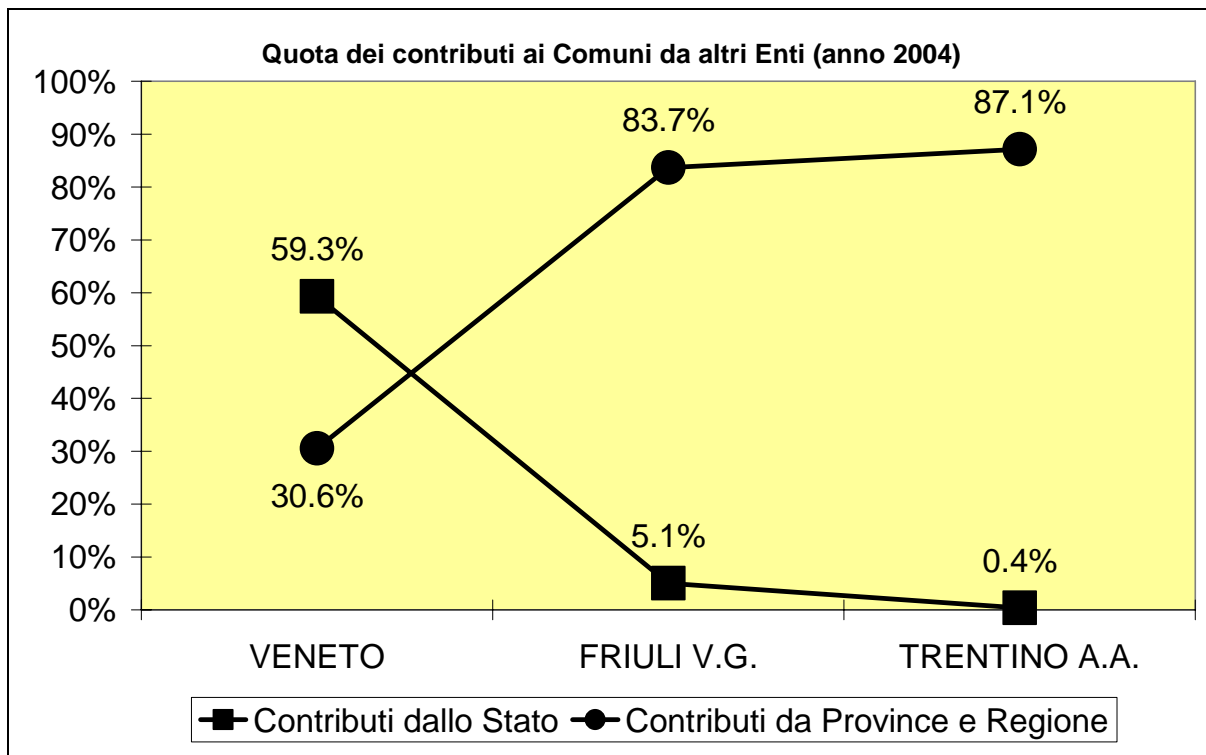


Figura 7

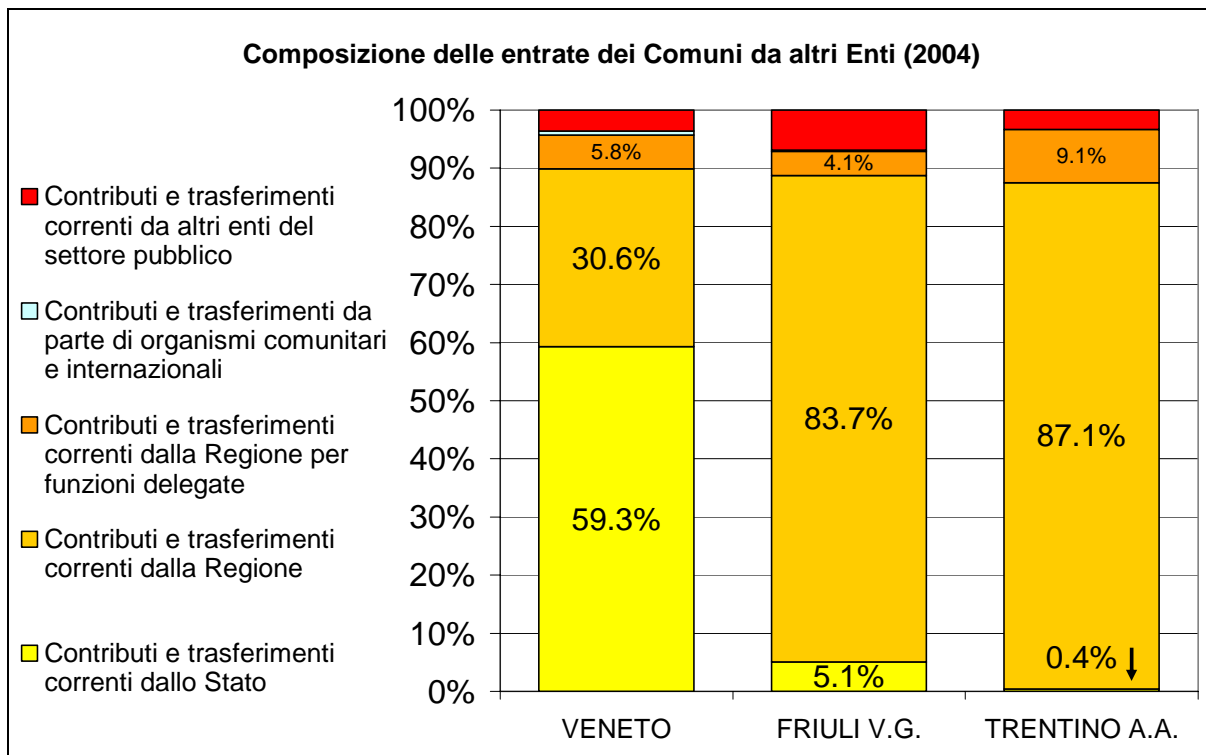


Figura 8

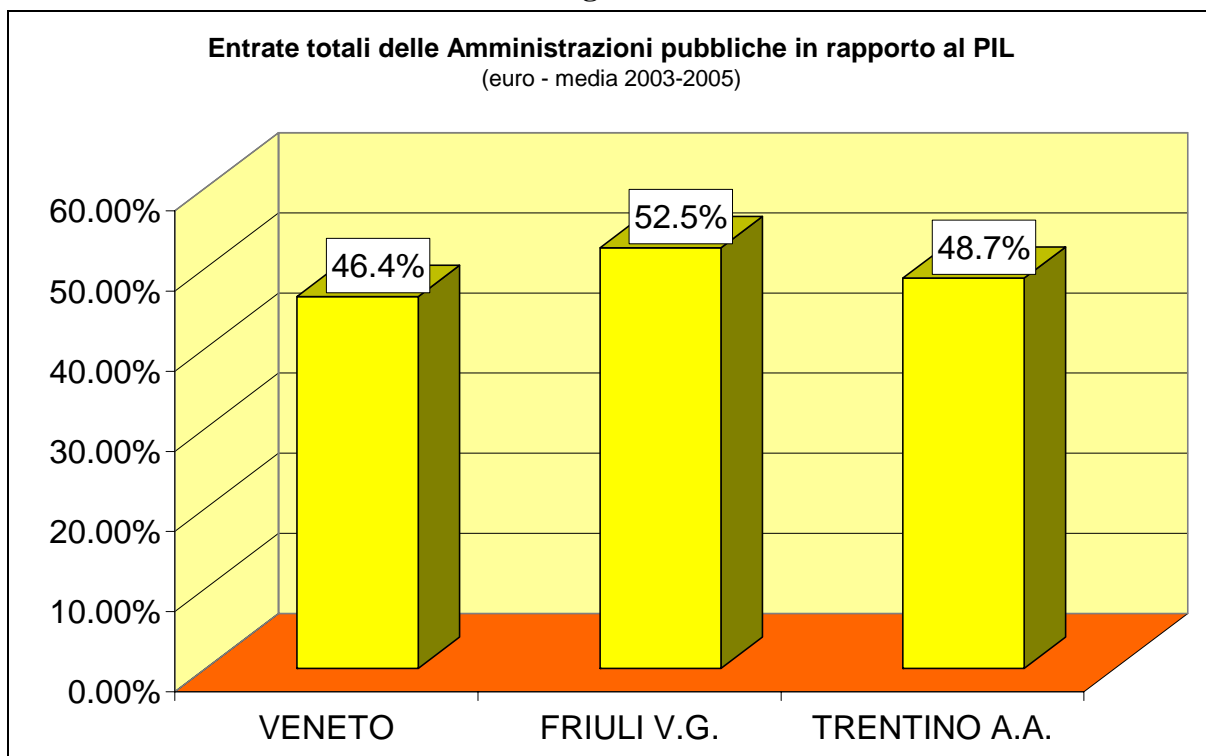


Figura 9

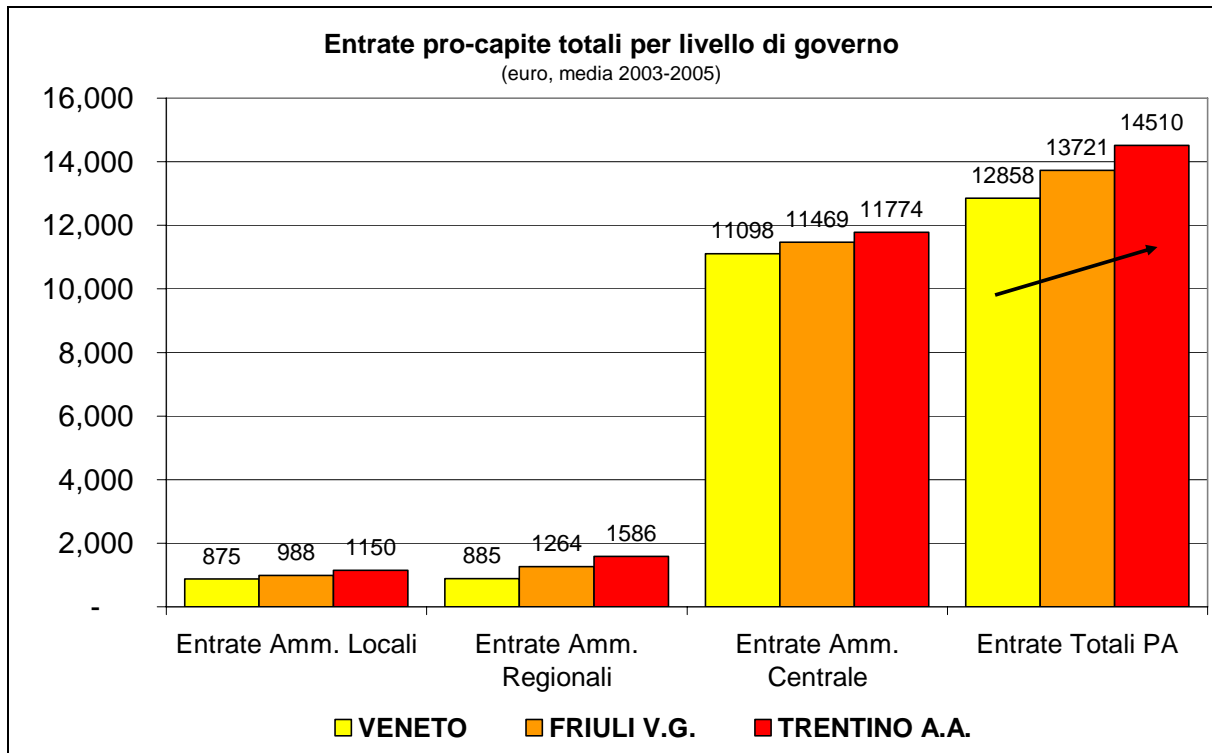


Figura 10

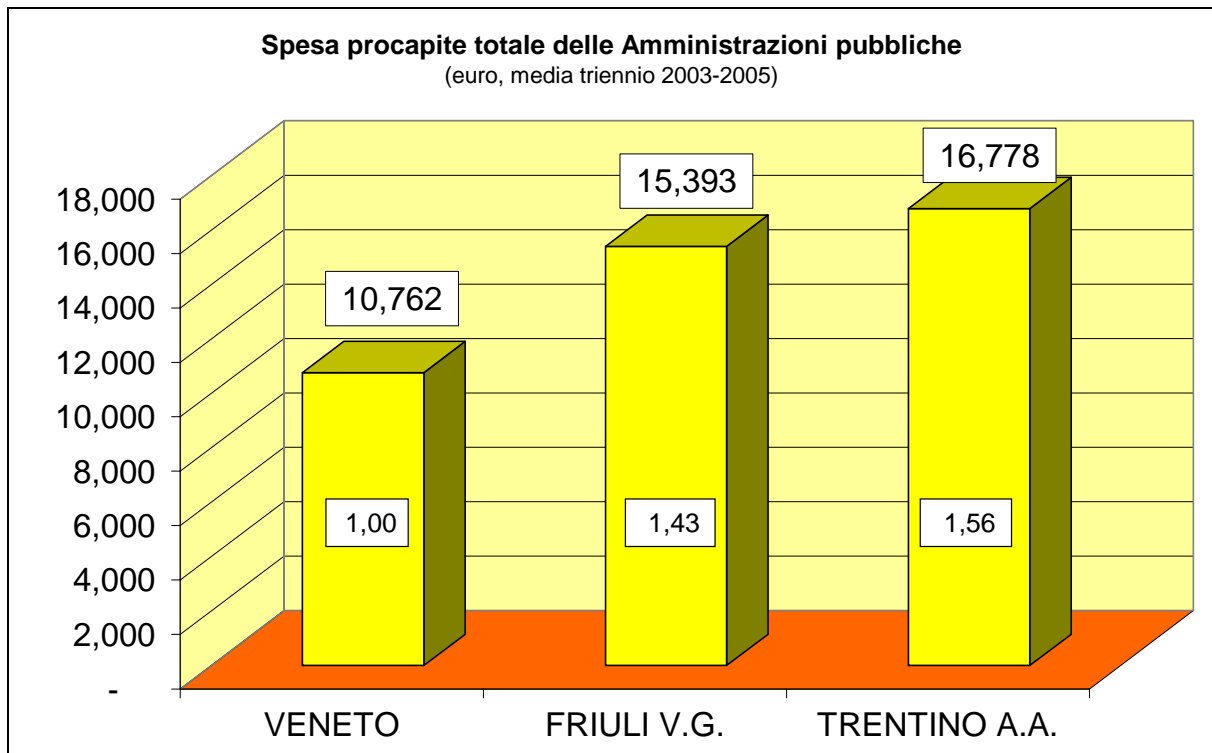


Figura 11

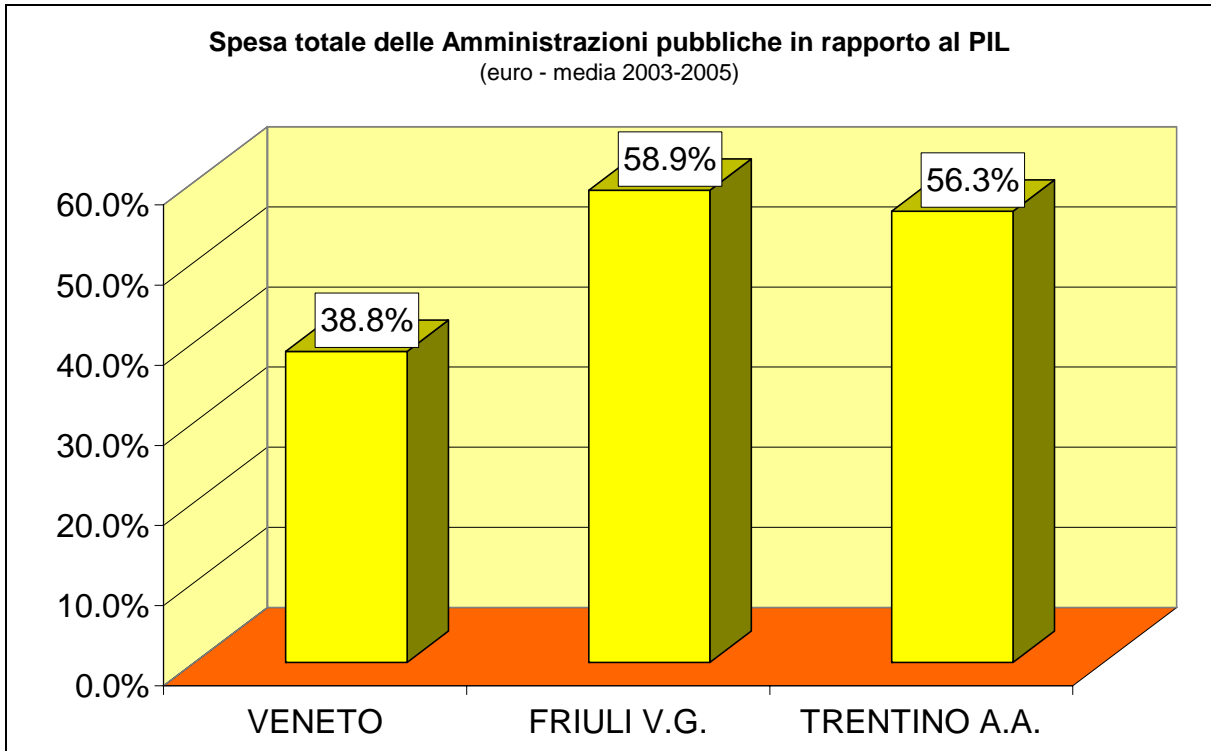


Figura 12

