La Provincia autonoma di Bolzano. Tendenze e criticità nel consolidamento dell'autonomia fiscale

Ekaterina Domorenok

Abstract

Nel quadro delle riforme sul federalismo fiscale, avviate con la legge delega 42/2009, il percorso della Provincia autonoma di Bolzano (PAB) verso il consolidamento dell'autonomia finanziaria ha raggiunto un punto cruciale: i nove decimi di quasi tutti i tributi erariali statali riferibili al territorio sono devoluti alla Provincia, consentendo così una migliore programmazione della spesa e delle politiche locali. In questo modo, può ritenersi raggiunto l'obiettivo, configuratosi già negli anni settanta, di stabilizzare le entrate del bilancio provinciale – passo improcrastinabile a fronte del progressivo trasferimento di competenze, sia da parte della Regione che dello Stato, a favore della Provincia. Se è vero, tuttavia, che il nuovo regime finanziario della PAB comporta una maggiore dipendenza delle entrate dalla produttività del territorio e, quindi, anche una maggiore responsabilità degli amministratori locali riguardo alle proprie scelte politiche, è altrettanto vero che le prospettive future non sono affatto chiare. Mancano tuttora gli strumenti attuativi che avrebbero reso pienamente operative le nuove norme, mentre le manovre finanziarie del governo centrale continuano a incidere sull'assetto finanziario provinciale, la cui modifica, secondo gli accordi, avrebbe dovuto essere oggetto di negoziati bilaterali. Questi e altri aspetti dell'autonomia finanziaria altoatesina sono ricostruiti nel presente articolo, con particolare attenzione ai punti di forza e alle criticità che ne hanno caratterizzato l'evoluzione.

1. Introduzione

Nel contesto delle riforme sul federalismo fiscale, il dibattito sulla “tenuta della specialità all'interno del mutato assetto costituzionale” pone al centro dell'attenzione il rapporto tra Regioni a statuto speciale (Rss) e legislatore statale per la determinazione delle forme e dei limiti dell'autonomia finanziaria regionale. Il caso della Provincia au-

tonoma di Bolzano (PAB) offre in tale prospettiva una serie di spunti molto interessanti.

Sulla base di ragioni storiche¹ contemplate nel primo statuto speciale di autonomia della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol (TAA)², il cui valore è stato rafforzato dalle successive modifiche statutarie, la PAB, come per molti versi anche la Provincia autonoma di Trento (PAT), ha progressivamente accresciuto la propria autonomia non solo dal punto di vista delle competenze, ma anche sotto il profilo finanziario³. La peculiarità di questo processo risiede nel fatto che lo sviluppo di una crescente indipendenza è avvenuto sia nei rapporti con lo Stato che in quelli con la Regione, le cui competenze sono state gradualmente ridimensionate a favore delle due Province.

Attualmente, la PAB si trova nella fase della cosiddetta “autonomia dinamica”, intesa come la progressiva implementazione delle competenze provinciali attraverso il particolare meccanismo previsto per l’emanazione delle norme di attuazione dello statuto⁴, dopo aver sviluppato, a parere di alcuni autorevoli osservatori⁵, un sostanziale e

(1) Per una dettagliata analisi delle origini storiche del federalismo in Europa e, in particolare, dell’esperienza di autonomia altoatesina accumulata nel periodo di appartenenza all’Impero d’Austria, si rimanda a G. CEREÀ, *Regionalismi del passato e federalismo futuro: cosa insegna l’esperienza delle autonomie speciali*, in *Le Regioni*, n. 3-4, 2009, pp. 453-486.

(2) All’approvazione del primo statuto di autonomia nel 1948 seguì l’elaborazione del “Pacchetto”, contenente 137 misure a tutela della popolazione sudtirolese, di comune accordo tra la Repubblica Italiana e la Repubblica d’Austria, che portò all’approvazione del secondo statuto nel 1972. Si tratta di un insieme di misure alla cui attuazione lo Stato italiano si è impegnato sulla base dei suggerimenti della Commissione dei 19 (1961-1964), di trattative dirette tra Italia ed Austria e di colloqui tra rappresentanti del governo italiano e della popolazione sudtirolese. Dopo essere stato accolto dall’assemblea della Südtiroler Volkspartei (SVP) il 23 novembre 1969, il Pacchetto fu approvato tra il 4 ed il 5 dicembre 1969 dal Parlamento italiano, ed il 16 dicembre 1969 fu accolto positivamente da quello austriaco.

(3) Con il termine autonomia finanziaria si intende sia la potestà di determinare la tipologia e l’entità delle proprie risorse, sia la libertà di destinare la spesa ai vari settori per effetto di autonome decisioni del governo locale.

(4) Cfr. F. PALERMO, *L’Alto Adige tra tutela dell’etnia e governo del territorio*, in *Il Mulino*, 4, 1999, pp. 671-684.

(5) Si vedano sul punto R. BIN, *L’autonomia e i rapporti tra esecutivo, legislativo e le*

largo decentramento dei poteri. Un ruolo rilevante in questo processo va attribuito senz'altro alla stabilità politico-istituzionale, legata all'ininterrotta leadership della Südtiroler Volkspartei (SVP) – Partito Popolare Sudtirolese –, al governo della Provincia a partire dalle elezioni del 1945.

Oltre a rafforzare l'assetto giuridico-istituzionale dell'autonomia, l'Alto Adige ha saputo valorizzare anche il potenziale economico del territorio. La PAB si è confermata, infatti, al vertice della classifica delle Province più ricche d'Italia con un PIL *pro capite* che nel decennio 1996-2007 oscillava attorno a 28.000 euro – un valore sensibilmente più alto di quello registrato nelle Regioni del Centro-Nord⁶ – e con dinamiche del mercato del lavoro tendenzialmente positive, che hanno subito una leggera flessione negli ultimi due anni⁷, dopo aver raggiunto nel periodo precedente alla crisi un tasso di occupazione intorno al 70%⁸.

L'andamento positivo dell'economia altoatesina, caratterizzata dalla presenza di una struttura produttiva basata principalmente sul terziario (73,4%), è favorito da una serie di fattori tra cui si annoverano: i forti legami con le economie austriaca e tedesca (che dimostrano costante stabilità economica con tassi di crescita tra i più alti nell'UE a 27); la struttura diversificata dell'economia; l'elevata interrelazione tra i settori di economia interna; un settore creditizio locale relativamente solido. L'effetto prodotto dalla presenza dei suddetti fattori viene rafforzato da un intervento pubblico pragmatico e costante negli anni, atto a incentivare non solo gli ambiti produttivi di maggior rendimento a breve termine come il turismo, l'agroalimentare, la viticoltura,

commissioni paritetiche, in *1992 – fine di un confronto*, Bologna, Il Mulino, 2003, pp. 205-218; G. CERIA, *Regionalismi del passato e federalismo futuro*, cit.

(6) Per approfondimenti si veda la Banca dati sugli indicatori regionali per le politiche di sviluppo, ISTAT-DPS, gennaio 2009.

(7) I dettagli dell'andamento economico nella Provincia di Bolzano sono disponibili nelle relazioni periodiche della Camera di Commercio pubblicati sul sito www.cam-com.bz.it/ire.

(8) Si ricorda che la Strategia di Lisbona dell'UE aveva fissato l'obiettivo del 70% da raggiungere entro il 2010. Secondo i dati ISTAT, nel 2008, la media italiana era pari al 58,7%.

la lavorazione del legno, ma anche quelli orientati all'innovazione e alla sostenibilità, come le energie rinnovabili e le nuove tecnologie nell'edilizia⁹.

Queste sono le premesse da cui occorre partire nella riflessione sulle prospettive per la PAB alla luce delle riforme del federalismo fiscale: avviate con l'adozione della legge delega 42/2009, esse mirano a garantire un nuovo equilibrio di competenze, funzioni e servizi tra lo Stato e i livelli decentrati di governo. Se lo scopo delle riforme in questione è quello di promuovere l'autosostenibilità delle finanze locali, attraverso la creazione di un rapporto diretto tra le imposte riscosse e le spese effettuate in un dato territorio, quali scenari si delineano per la PAB e quali tendenze emergono dall'evoluzione del rapporto tra le entrate e le politiche nel territorio provinciale nei decenni precedenti?

2. L'evoluzione del regime tributario e finanziario

2.1. Il consolidamento dell'assetto finanziario provinciale

La trasformazione del regime finanziario della PAB negli anni è stata determinata da una serie di modifiche statutarie e da altri interventi normativi, che hanno progressivamente condotto ad una maggiore indipendenza della Provincia sia dalle risorse provenienti dal bilancio dello Stato, sia dai trasferimenti regionali. I cambiamenti avvenuti lungo tale percorso evolutivo hanno rafforzato la caratteristica distintiva che si era delineata sin da subito nella composizione delle entrate del bilancio provinciale, ovvero la forte dipendenza dal meccanismo di compartecipazione ai tributi erariali dello Stato.

Infatti, il primo statuto di autonomia del 1948 indicava la suddetta fonte come essenziale (artt. 67-68), accanto ad altre, tra cui le entrate già proprie del preesistente ente Provincia di Bolzano purché compatibili con lo statuto (art. 13), i proventi dal patrimonio e dai servizi e l'integrazione finanziaria da parte della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol (art. 70). All'epoca, la componente più consistente del bilan-

(9) Per approfondimenti si rimanda alle relazioni periodiche della Camera di Commercio pubblicate sul sito www.camcom.bz.it/ire.

cio provinciale, pari al 51%, era costituita dalle cosiddette quote fisse di 9/10 di alcuni tributi statali¹⁰ percepiti nel territorio provinciale. Tra le entrate comuni alle altre Province, che ammontavano al 21% del totale, si annoveravano sovrimposte, addizionali e compartecipazioni a determinati tributi erariali o tasse previsti dal Testo Unico sulla finanza locale del 1931 e da altre leggi dello Stato¹¹. I proventi dal patrimonio e dai servizi costituivano circa il 18% delle entrate, mentre il restante 10% proveniva dai trasferimenti regionali in quota variabile, la cui misura veniva definita annualmente dal Consiglio regionale¹². Per un significativo rafforzamento dell'autonomia finanziaria della PAB bisognava attendere, tuttavia, la stesura del secondo statuto di autonomia¹³, adottato nel 1972, che ha previsto il trasferimento alla Provincia di numerose competenze legislative e amministrative precedentemente attribuite alla Regione e allo Stato¹⁴, con la conseguente

(10) Le quote fisse riguardavano le allora venti imposte erariali sui terreni e fabbricati, sui redditi agrari e sui redditi di ricchezza mobile.

(11) Per ulteriori dettagli si veda G. PELLEGRINI, *Le finanze della Provincia autonoma di Bolzano*, in J. MARKO, S. ORTINO, F. PALERMO, *L'ordinamento speciale della Provincia autonoma di Bolzano*, Padova, CEDAM, 2001, pp. 499-522.

(12) *Ibidem*.

(13) Conformemente alla legge costituzionale 1/1971, sono più che raddoppiate le materie di competenza legislativa primaria (da 14 a 29), mentre sono passate da 3 a 11 quelle di tipo secondario o concorrente.

(14) Nell'ambito delle cosiddette "competenze primarie" ricadono le materie in cui la Provincia non deve dividere la potestà legislativa con lo Stato, ma è soggetta unicamente al rispetto della Costituzione, dei vincoli comunitari e internazionali. Tra esse vi sono: ordinamento degli uffici provinciali e del personale, toponomastica, tutela e conservazione del patrimonio storico, artistico e popolare, uso e costumi locali, urbanistica e piani regolatori, tutela del paesaggio, usi civici, ordinamento delle minime proprietà culturali, artigianato, edilizia abitativa agevolata, fiere e mercati, caccia e pesca, misure atte alla protezione della fauna e della flora, comunicazioni e trasporti di interesse provinciale, lavori pubblici, turismo e industria alberghiera, agricoltura e foreste, espropri, assunzione diretta dei servizi pubblici e loro gestione a mezzo di aziende speciali, assistenza e beneficenza pubblica, scuole materne, edilizia scolastica e assistenza per i settori in cui la Provincia ha competenza legislativa, opere idrauliche, costituzione e funzionamento di commissioni comunali e provinciali per l'assistenza dei lavoratori nel collocamento. Tra gli ambiti di competenza secondaria, in cui la Provincia può legiferare nei limiti dei principi stabiliti dallo Stato, rientrano polizia locale, istruzione elementare e secondaria, commercio, apprendistato, spettacoli pubblici, esercizi pubblici,

esigenza di aumentare la spesa locale. Allo scopo di adeguare le risorse finanziarie provinciali alle nuove funzioni è stato dunque istituito un nuovo regime di partecipazione della Provincia ad una serie di tributi dello Stato in quota fissa o variabile, alcuni dei quali prima erano di spettanza regionale¹⁵. Il meccanismo dei trasferimenti regionali in quota variabile è contestualmente cessato.

Nello specifico, come si evince dalla tabella 1, tra i nuovi tributi erariali devoluti alla Provincia in quota fissa (artt. 70-78) di nove decimi si annoveravano i seguenti: l'importo del canone per le concessioni di grandi derivazioni di acque pubbliche, l'imposta complementare progressiva sul reddito complessivo, l'imposta sulle società e sulle obbligazioni, le imposte di registro e di bollo, nonché le tasse di concessione governativa, l'imposta sui combustibili, quella sui tabacchi e la tassa di circolazione. A queste si aggiungeva l'intero provento delle imposte per l'energia consumata sul territorio provinciale. Tra i tributi da devolvere in quota variabile (art. 78)¹⁶, vi erano l'imposta generale sull'entrata e le tasse e imposte sugli affari non già devolute in quota fissa, alle quali si sommarono assegnazioni statali a fronte di leggi di programma, anch'esse oggetto di trattativa con il governo nazionale. La realizzazione dell'assetto finanziario basato sull'impostazione appena descritta è stata rallentata dalle riforme tributarie nazionali del 1971-1973¹⁷, in seguito alle quali sono stati soppressi alcuni contributi il cui gettito (in quota fissa o variabile) avrebbe dovuto essere devoluto alla Provincia. Il termine del periodo transitorio entro cui si dovevano elaborare le norme di coordinamento per modificare le

incremento della produzione industriale, utilizzazione delle acque pubbliche, igiene e sanità, attività sportive e ricreative. Si veda il d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670.

(15) Tra essi si citano i seguenti: i 9/10 del canone per le concessioni di grandi derivazioni di acque pubbliche, il provento delle imposte governative per l'energia e il gas.

(16) Per una dettagliata ricostruzione della vicenda della quota variabile si rimanda al contributo di S. Parolari e A. Valdesalici sulla Provincia autonoma di Trento in questo numero.

(17) Si tratta in particolare della legge 825/1971, dei d.lgs. 633 e 641/1972 e dei d.lgs. 597 e 603/1973. Conformemente alle norme contenute nei suddetti atti legislativi, sono state soppresse, per esempio, l'imposta generale sull'entrata, l'imposta sui redditi di ricchezza mobile, l'imposta complementare progressiva sul reddito complessivo.

disposizioni statutarie del 1972 d'intesa con la Provincia, inizialmente previsto fino al 31 dicembre 1977, è stato ripetutamente prorogato fino al 1988¹⁸.

Durante questo periodo, nel bilancio provinciale si è osservata una crescita esponenziale delle entrate derivanti dai tributi erariali devoluti in quota variabile, passate dai 36,6 miliardi di lire nel 1973 ai 1.106 miliardi di lire nel 1988, mentre i proventi delle quote fisse dei tributi devoluti e delle somme sostitutive dei tributi soppressi ammontavano negli stessi anni a 32,6 e 172 miliardi di lire rispettivamente. Occorre sottolineare che nella definizione della percentuale delle quote variabili da devolvere alla PAB, lo Stato non ha proceduto con il calcolo del fabbisogno finanziario del bilancio provinciale allo scopo di un'eventuale integrazione o con una puntuale valutazione delle maggiorazioni delle somme sostitutive in seguito all'abolizione dell'imposta generale sull'entrata nel 1973. È stata invece effettuata la quantificazione delle spettanze provinciali in base al volume degli stanziamenti per le relative spese nel bilancio statale, applicando un parametro unitario dell'1,61%, corrispondente alla media aritmetica della popolazione (0,76% della popolazione nazionale) e del territorio (2,46% della superficie dell'Italia).

La ritardata emanazione delle norme finanziarie, secondo il parere di alcuni esperti¹⁹, è stata voluta dalla stessa PAB per una serie di considerazioni legate alla difficoltà di stimare i costi effettivi comportati dal trasferimento di nuove competenze previsto dallo statuto del 1972. In queste condizioni e alla luce delle ambiguità sorte in seguito alle riforme tributarie nazionali, l'utilizzo del criterio di costi storici sostenuti dallo Stato o dalla Regione, adottato per definire i cespiti tributari da devolvere alla Provincia, risultava la via più conveniente.

Solo con l'approvazione della legge 386/1989 è stato finalmente introdotto il meccanismo di coordinamento della finanza provinciale con

(18) Durante il periodo transitorio alla Provincia venivano assicurate le somme sostitutive del gettito tributario soppresso di importo pari a quanto devoluto nell'ultimo anno di vigenza del medesimo, maggiorate annualmente prima del 10% e poi del 20%, in considerazione del crescente tasso di inflazione.

(19) Si veda G. PELLEGRINI, *Le finanze della Provincia autonoma di Bolzano*, cit.

Tab. 1. *Quadro sinottico e cronologico dei tributi compartecipati della Provincia autonoma di Bolzano, previsti dallo Statuto e in base all'evoluzione legislativa*

	Statuto del 1948 Legge cost. 5/1948, artt. 67-68	Statuto del 1972 D.P.R. 670/1972, artt. 70-78	Legge 386/1989, artt. 3-4	Legge 191/2009
Imposte e tasse				
Imposte sui terreni e fabbricati, redditi agrari	9/10	invariato	sopprresse con le riforme 1971-1973	
Imposta generale sull'entrata di competenza dello Stato (IGE)	-	variabile		
Imposta complementare progressiva sul reddito complessivo ¹ , poi IRPEF	-	9/10	invariata	invariata
Imposta di ricchezza mobile sulle società e sulle obbligazioni ² , poi IRPEG e IRES	-	9/10	invariata	variabile a formula modificata
Imposta sul valore aggiunto (IVA)	-	-	7/10	invariata
Imposta sul valore aggiunto (IVA) relativa all'importazione	-	-	variabile ³	9/10 a formula modificata ⁴
Imposta di bollo e di registro	-	9/10	invariata	invariata
Imposta di fabbricazione sulla benzina, oli da gas per autotrazione e sui gas petroliferi liquefatti per autotrazione erogati dagli impianti di distribuzione situati nel territorio provinciale	-	9/10	invariata	9/10 a formula modificata ⁵
Imposta erariale sul consumo dell'energia elettrica	-	10/10	invariata	invariata
Canoni per le concessioni di grandi derivazioni di acque pubbliche	-	9/10	invariata	invariata
Imposta sul consumo dei tabacchi per le vendite afferenti al territorio provinciale	-	9/10	invariata	invariata

(segue)

(segue)

Tassa di circolazione relativa ai veicoli immatricolati nel territorio provinciale	-	9/10	invariata	10/10 ⁶
Tasse di concessione governativa	-	9/10	invariata	invariata
Tutte le altre entrate tributarie erariali dirette o indirette ad eccezione di quelle spettanti alla Regione o altri enti	-	-	9/10	invariata
Imposta sulle assicurazioni	-	-	-	9/10 a procedimento di calcolo modificato
Le entrate afferenti all'ambito provinciale riscosse da uffici situati fuori	-	-	fissa predefinita ⁷	variabile ⁸

(1) L'Imposta complementare progressiva è stata soppressa con le riforme 1971-1972, ma di fatto è stata sostituita dall'Imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF) con d.P.R. 597/1973.

(2) L'Imposta di ricchezza mobile sulle società ed obbligazioni, soppressa con le riforme 1971-1972, risulta di fatto sostituita dall'Imposta sulle persone giuridiche (IRPEG) con d.P.R. 598/1973 e poi, dal 2003, dall'Imposta sui redditi delle società (IRES).

(3) Per i dettagli si rimanda alla nota 20.

(4) La lettera e) del comma 1 dell'art. 75 è sostituita dalla seguente: "i nove decimi dell'imposta sul valore aggiunto relativa all'importazione determinata assumendo a riferimento i consumi finali".

(5) La nuova formula prevede la devoluzione alla PAB dei 9/10 del gettito dell'accisa sulla benzina, oli da gas per autotrazione e sui gas petroliferi liquefatti per autotrazione erogati dagli impianti di distribuzione situati nel territorio provinciale, nonché i nove decimi delle accise su altri prodotti energetici ivi consumati.

(6) Le tasse automobilistiche se istituite con legge provinciale costituiscono tributi propri.

(7) Si riferiva ai tributi elencati nell'art. 75 dello Statuto.

(8) Si prevede che la quota di spettanza provinciale del relativo gettito venga definita sulla base di indicatori o altra documentazione idonea alla valutazione di fenomeni economici. La stessa modalità di calcolo deve essere applicata per definire il gettito di spettanza provinciale dell'imposta sul reddito delle società e delle imposte sostitutive sui redditi da capitale. Altrimenti, esso può essere definito sulla base dell'incidenza media dei medesimi tributi sul prodotto interno lordo (PIL) nazionale da applicare al P.U. regionale e provinciale.

Fonte: Elaborazione propria.

le norme della riforma tributaria nazionale, reso poi operativo dalle relative norme di attuazione del Titolo VI dello statuto, contenute in particolare nei d.lgs. 267 e 268/1992 e nel d.lgs. 432/1996. All'art. 75 la suddetta legge ha riconfermato la compartecipazione della PAB, in quota fissa nella misura di nove decimi, ai tributi già disciplinati da questo regime secondo le disposizioni del secondo statuto, ad eccezione di quelli aboliti con le riforme nazionali (tab. 1). È stato stabilito poi che, oltre a quelli elencati nel suddetto articolo (lett. *a-f*), venissero devoluti alla Provincia i nove decimi di tutte le entrate tributarie erariali (dirette o indirette) comunque denominate (quindi IRPEF, IRPEG e così via), ad eccezione di quelle di spettanza regionale e di altri enti pubblici. Nell'ammontare delle predette quote erano comprese anche le entrate provenienti dai tributi riscossi al di fuori del territorio provinciale, se relativi a consumi, affari e redditi ad esso afferenti. Si istituiva, infine, la compartecipazione al gettito dell'IVA nella misura di sette decimi, nonché la devoluzione di una quota dei proventi dall'IVA sull'importazione²⁰.

I provvedimenti contenuti nei suddetti atti normativi hanno determinato una serie di importanti cambiamenti qualitativi nella struttura del bilancio provinciale. Nello specifico, è stato ripristinato il preesistente rapporto tra le entrate derivanti dai tributi devoluti in quota fissa e quelli in quota variabile. In seguito all'entrata in vigore delle nuove norme, infatti, la percentuale di queste ultime, dopo aver raggiunto circa l'80% nel 1988, è scesa al 5% nel 2000. Ha cominciato a consolidarsi dunque il disegno auspicato nello statuto del 1972, la cui attuazione avrebbe poi consentito la creazione di un regime finanziario favorevole e al contempo idoneo, dal punto di vista della disponibilità di risorse, alla realizzazione di numerose funzioni trasferite alla Provincia sia da parte dello Stato, sia da parte della Regione.

Tale percorso, segnato da un'accentuata territorializzazione del prelievo, ha senz'altro contribuito ad una maggiore dipendenza delle entrate dalla produttività dell'economia locale, e quindi anche alla re-

(20) L'art. 4 della legge 386/1989 stabiliva che alle Province autonome è devoluta una quota non superiore a 4/10 dell'IVA relativa all'importazione riscossa nel territorio regionale, da ripartire nella proporzione del 47% alla PAT e 53% alla PAB.

sponsabilizzazione dell'ente provinciale, che ha potuto accrescere la capacità di programmazione della spesa, basandosi sulla prevedibilità delle entrate. L'insieme di queste condizioni ha consentito alla Provincia di incrementare il proprio potenziale, divenendo un soggetto politico ed economico rilevante nel panorama regionale e nazionale. Questa condizione non è stata intaccata dall'introduzione del nuovo assetto costituzionale, entrato in vigore in seguito alla riforma del 2001, che si prefiggeva l'obiettivo dell'omologazione degli ordinamenti finanziari di tutte le Regioni, *in primis* le Rso, nell'ottica della stabilizzazione di un sistema unitario, ma che in realtà ha lasciato irrisolta la questione relativa all'estensione dei principi di coordinamento della finanza pubblica anche agli enti territoriali dotati di autonomia speciale²¹. In tale prospettiva, l'esperienza della Provincia sembra confermare l'ipotesi che la riforma in questione abbia offerto alle autonomie speciali sufficienti elementi per mantenere e sviluppare la specialità, in modo da renderla funzionale a definire un assetto giuridico differenziato, capace di rispondere alle esigenze del contesto di riferimento²².

Entro gli spazi aperti dall'interpretazione delle nuove norme ad opera della Corte costituzionale – che dopo l'entrata in vigore del nuovo testo costituzionale ha cercato di porre rimedio all'incertezza sul nuovo regime delle competenze – la Provincia autonoma di Bolzano si è attivata per perfezionare la propria posizione, soprattutto dopo l'emanazione della l.d. 42/2009 sul federalismo fiscale.

Le disposizioni della suddetta legge, in particolare le norme contenute nell'art. 27, hanno riconfermato il dualismo nella definizione del nuovo regime tributario e finanziario per le Regioni a statuto ordinario (Rso) e quelle a statuto speciale, prevedendo che queste ultime “concorrano al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di

(21) Per un'efficace analisi delle potenzialità e delle problematiche emerse in seguito alla riforma si veda D. IMMORDINO, *Ragioni e prospettive della specialità finanziaria nel nuovo assetto del sistema di finanza pubblica*, in *Le Regioni*, n. 6, 2009, pp. 1310-1347.

(22) Per approfondimenti si rimanda a G. DEMURO, *Regioni ordinarie e speciali*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino, Giapichelli, 2003, p. 50.

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, secondo criteri e modalità stabiliti da norme di attuazione dei rispettivi statuti, da definire, con le procedure previste dagli statuti medesimi".

In seguito alla firma dell'Accordo di Milano, il 30 novembre 2009, tra il governo, la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol e le due Province autonome, sono state apportate alcune importanti modifiche all'assetto finanziario provinciale, che ne è uscito ulteriormente rafforzato. Le nuove norme, che sono confluite nell'art. 2 della legge 191/2009 (legge finanziaria 2010), comportando una revisione del Titolo VI dello statuto²³, hanno previsto, oltre ad una variazione della quota di compartecipazione per alcuni tributi, delle diverse modifiche nel metodo di calcolo. Tra le voci interessate da tali variazioni, come illustrato nella tabella 1, vi sono l'imposta sui prodotti petroliferi e sugli altri prodotti energetici, l'imposta sulle assicurazioni²⁴, l'IRES e l'IVA sui prodotti importati²⁵.

All'art. 75-*bis*, la legge 191/2009 precisa che nell'ammontare delle quote di tributi erariali devoluti alla Provincia sono compresi tutti i tributi²⁶ afferenti all'ambito provinciale ma provenienti da uffici situati fuori dal rispettivo territorio. Si prevede che la quota di spettanza provinciale del relativo gettito venga definita sulla base di indicatori o

(23) Per un'analisi dettagliata delle condizioni dell'intesa si veda A. VALDESALICI, *L'intesa finanziaria per Trentino-Alto Adige/Südtirol tra specialità e solidarietà*, in J. WOELK (a cura di), *Federalismo fiscale tra differenziazione e solidarietà. Profili giuridici italiani e comparati*, EURAC, 2010, pp. 95-117.

(24) L'art. 110 della legge 191/2009 prevede che a decorrere dal 1° gennaio 2010, gli assicuratori debbano scorporare dal totale e versare alle Province i contributi che prima spettavano al Servizio sanitario nazionale (art. 334 del d.lgs. 209/2005).

(25) Conformemente alla modifica della lettera *e*) del comma 1 dell'art. 75, alla Provincia spettano nove decimi dell'IVA relativa all'importazione, determinata assumendo a riferimento i consumi finali, diversamente dal regime precedente, secondo cui i quattro decimi dell'IVA sull'importazione, riscossa nel territorio regionale, veniva ripartita tra le Province nella proporzione del 53% alla Provincia di Bolzano e del 47% alla Provincia di Trento.

(26) Nella formulazione precedente si faceva riferimento soltanto ai tributi elencati nell'art. 75 da devolvere in quota predefinita.

altra documentazione idonea alla valutazione di fenomeni economici. La stessa modalità di calcolo deve essere applicata per definire il gettito di spettanza provinciale dell'imposta sul reddito delle società e delle imposte sostitutive sui redditi da capitale. Altrimenti, esso può essere definito sulla base dell'incidenza media dei medesimi tributi sul prodotto interno lordo (PIL) nazionale da applicare al PIL regionale e provinciale.

Infine, con l'introduzione della facoltà di modificare aliquote ed esenzioni, detrazioni e deduzioni – purché nei limiti delle aliquote superiori definite dalla norma statale per i tributi erariali per i quali lo Stato ne prevede la possibilità (l'art. 73-*bis* della legge 191/2009) – si è aperto un'importante margine di manovra che la PAB potrebbe utilizzare per equilibrare autonomamente le esigenze di cassa e le proprie priorità politiche.

L'elaborazione delle norme necessarie a rendere operative le nuove disposizioni statutarie è stata affidata, come noto, ad una commissione paritetica (l'art. 107)²⁷ composta dai rappresentanti dello Stato, del Consiglio regionale e dei due Consigli provinciali²⁸, e avrebbe dovuto essere completata entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge in questione.

2.2. *La finanza partecipata*

L'evoluzione del quadro normativo appena descritta ha consentito il definitivo consolidamento della tendenza delineatasi nella configura-

(27) L'istituzione della cosiddetta "Commissione dei Dodici" è prevista dall'art. 107 dello statuto di autonomia del Trentino-Alto Adige/Südtirol. È un organo paritetico composto da 6 membri in rappresentanza dello Stato, due del Consiglio regionale, due del Consiglio provinciale di Trento e altrettanti di quello di Bolzano, che ha il compito di elaborare e proporre le norme di attuazione dello stesso statuto, esprimendo pareri vincolanti.

(28) Tale prassi è stata stabilita in conformità all'art. 104 dello statuto per la revisione dell'assetto finanziario regionale e provinciale. Si sostiene in dottrina che attraverso l'imposizione del metodo concertativo al legislatore statale, prevista dalle procedure di revisione degli statuti delle Rss, si possa preservare la specialità e la tutela delle stesse da un eccessivo e irragionevole limitazione dei rispettivi poteri e prerogative. Si veda in particolare D. IMMORDINO, *Ragioni e prospettive della specialità finanziaria nel nuovo assetto del sistema di finanza pubblica*, cit.

zione dell'assetto finanziario provinciale dopo la riforma del 1989, ovvero una progressiva stabilizzazione delle entrate garantita dal regime di quote fisse e una crescente compartecipazione della PAB ai tributi erariali dello Stato. Come illustra la tabella 2, nel 2009 le somme garantite dalle relative voci di bilancio sono ammontate a più del 70% del totale delle entrate.

In seguito alla riforma del 2009, l'incidenza della quota formata da numerosi tributi devoluti dallo Stato si è ulteriormente accresciuta. Si osservino, nello specifico, gli aumenti tra il 2009 e il 2010 degli importi corrispondenti all'IRPEF (+5%), all'IRRES (+2%), e ai proventi dalle accise sulla benzina, oli e gas, sul consumo dei tabacchi, ecc. L'unica eccezione è rappresentata dalla voce IVA e dalla relativa quota sostitutiva²⁹, da attribuirsi, presumibilmente, all'abolizione di quest'ultima. Tenendo conto che la variazione è stata registrata soprattutto nelle voci di bilancio interessate dall'estensione del regime di quota fissa (9/10), dall'ampliamento del diritto di prelievo della PAB a tutti i tributi devoluti e affluiti in uffici situati anche fuori dal rispettivo territorio, nonché dal nuovo sistema di calcolo delle quote di spettanza provinciale per alcuni tributi, è plausibile ipotizzare che la tendenza registrata nel 2010 si manterrà nei prossimi anni.

2.3. *La finanza propria*

I primi elementi di rafforzamento del sistema di finanza propria della PAB sono stati introdotti dal secondo statuto di autonomia nel 1972. Contestualmente all'ampliamento delle funzioni, previsto dall'art. 8 dello statuto (testo storico), è stata conferita alla Provincia, nell'art. 73, la facoltà di sovrimporre ai tributi stabiliti dalla Regione nei limiti della legge regionale. In seguito alla riforma del 1989, invece, è stata riconosciuta alla PAB la potestà di istituire tributi propri in armonia con i principi del sistema tributario dello Stato e negli ambiti di rispettiva competenza, modificando le disposizioni dell'art. 65 dello statuto del 1948, che aveva conferito tale diritto esclusivamente alla Regione.

(29) Per ulteriori dettagli sul punto si rimanda al saggio di S. Parolari e A. Valdesalici in questo numero.

Tab. 2. Entrate del bilancio provinciale (valori assoluti e %) (milioni di euro), 2009-2010

Entrate	2009		2010	
	val. ass.	%	val. ass.	%
1. Tributi provinciali e compartecipazioni ai tributi erariali dello Stato	4.030,9	80,7	3.859,4	80,3
1.1. Tributi provinciali (propri)	470,1	9,4	455,0	9,5
Irap	317,0	6,4	304,0	6,3
Addizionale provinciale IRPEF	65,0	1,3	65,0	1,4
Tassa automobilistica	47,0	0,9	47,0	1,0
Addizionale consumo energia elettrica	17,0	0,3	16,0	0,3
Tassa assicurazione veicoli	15,0	0,3	14,0	0,3
Altri	9,1	0,2	9,0	0,2
1.2. Tributi compartecipati	3.560,8	71,3	3.404,0	70,9
Irpéf	1.660,8	33,3	1.738,0	36,2
IVA e quote sostitutive	1.202,2	24,1	708,8	14,8
IRES	240,0	4,8	292,0	6,1
Fabbricazione benzina, oli e gas	140,0	2,8	163,0	3,4
Imposte su redditi da capitale	69,0	1,4	103,8	2,2
Consumo tabacchi	64,0	1,3	70,0	1,5
Imposte di registro e bollo	58,0	1,2	63,0	1,3
Altri	114,0	2,3	228,8	4,8
Tributi di esercizi pregressi	12,8	0,3	27,0	0,6
2. Trasferimenti dello Stato, dell'Unione europea e di altri soggetti	462,0	9,3	467,4	9,7
Trasferimenti dallo Stato	398,2	8,0	450,0	9,4
Trasferimenti dalla Regione ¹	44,0	0,9	0	0,0
Trasferimenti dall'UE	19,8	0,4	17,4	0,4
3. Entrate extratributarie e patrimoniali	94,2	1,9	176,5	3,7
4. Entrate derivanti da mutui, prestiti o altre operazioni creditizie	0,4	0,0	0,0	0,0
5. Avanzo per gli anni precedenti	407,4	8,2	301,5	6,3
Totale ²	4.994,9	100,0	4.804,8	100,0

(1) Per le funzioni delegate dal 2010 fra le partite di giro.

(2) Non sono state considerate le partite di giro che ammontavano a 430 e 480 milioni di euro rispettivamente nel 2009 e 2010.

Fonte: Elaborazione propria sui dati della Provincia autonoma di Bolzano.

Inoltre, il nuovo art. 72 ha previsto per la Provincia la possibilità di stabilire imposte e tasse sul turismo, in contrasto con quanto previsto dall'art. 64 del vecchio statuto, secondo cui solo la Regione deteneva tale potere. Infine, confermando il diritto della Provincia e della Regione di istituire con leggi tributi propri nelle materie di rispettiva competenza, purché in armonia con i principi del sistema tributario dello Stato, l'art. 73 dello statuto, modificato con l'Accordo di Milano, ha precisato che le tasse automobilistiche istituite con legge provinciale costituiscono tributo proprio³⁰.

Occorre notare, tuttavia, che la maggior parte dei tributi classificati come "tributi provinciali" nel bilancio della PAB in realtà rappresentano i cosiddetti *tributi propri derivati*, ovvero quelli che vengono istituiti e normati con leggi statali, sui quali la Provincia può soltanto variare le aliquote (nei limiti del tetto massimo stabilito dallo Stato), oppure intervenire attraverso esenzioni, detrazioni o agevolazioni. Nella categoria in questione rientrano tributi quali l'IRAP, l'addizionale provinciale IRPEF, l'addizionale provinciale sul consumo dell'energia elettrica, la tassa per il diritto allo studio universitario e il tributo speciale per il deposito in discarica di rifiuti solidi. Gli introiti provenienti da questi tributi ammontano a poco meno del 10% del bilancio provinciale, con una quota prevalente costituita dall'IRAP.

Come illustrato nella tabella 3, in attuazione delle disposizioni della legge 386/1989 e delle norme contenute nei d.lgs. 268/1992 e 432/1996³¹, la Provincia è intervenuta per introdurre una serie di tributi disciplinati dalla normativa statale. Nello specifico, in conformità con le leggi nazionali adottate tra il 1995 e il 1997³², sono stati istitu-

(30) Si veda l'art. 2, comma 107, legge 191/2009.

(31) Nel primo atto è stato precisato che la Regione e le Province possono istituire tributi propri "in armonia con i principi del sistema tributario dello Stato, quali risultano da leggi che espressamente li stabiliscono per singoli tributi, ovvero quali si desumono dalla legislazione vigente nel caso di istituzione di tributi non specificatamente disciplinati da leggi dello Stato". Il secondo decreto ha previsto che la Regione e le Province possono istituire nelle materie di rispettiva competenza tributi e contributi corrispondenti a quelli di competenza delle Rso.

(32) Si riferisce in particolare al d.l. 446/1997 che ha introdotto l'IRAP e l'addizionale regionale sul reddito delle persone fisiche.

Tab. 3. *Quadro riassuntivo dell'evoluzione legislativa della finanza "propria"*

Tributo	Riferimento legislativo
Tributo speciale per il deposito in discarica di rifiuti solidi	Legge 549/1995; legge provinciale 3/1997
Imposta provinciale sulle formalità di trascrizione, iscrizione e annotazione dei veicoli al PRA	Legge provinciale 9/1998
Tassa automobilistica provinciale	Legge provinciale 9/1998
Tassa per il diritto allo studio universitario	Legge 549/1995, legge provinciale 9/1998
Imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore	Decreto legislativo 446/1997, legge provinciale 7/1999
Addizionale provinciale sul consumo dell'energia elettrica	Legge 20/1989
Imposta provinciale sulle attività produttive (IRAP)	Legge 662/1996, decreto legislativo 446/1997
Addizionale provinciale IRPEF	Legge 662/1996, decreto legislativo 446/1997
Tasse automobilistiche istituite con leggi provinciali	Legge 191/2009

Fonte: Elaborazione propria sui dati presentati in G. PELLEGRINI, *Le finanze della Provincia autonoma di Bolzano*, cit.

iti il tributo speciale per il conferimento in discarica di rifiuti solidi, l'imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore, l'IRAP e l'addizionale regionale IRPEF. In attuazione delle competenze provinciali disciplinate dall'art. 73, con la legge provinciale 9/1998 sono state introdotte l'imposta provinciale sulle formalità di trascrizione, iscrizione e annotazione dei veicoli al PRA, la tassa automobilistica provinciale e la tassa per il diritto allo studio universitario.

Tra gli esempi di manovrabilità dei suddetti tributi, si possono citare i seguenti. La PAB con legge provinciale 12/2003, entrata in vigore il 6 agosto 2003, ha stabilito l'esenzione dalle tasse automobilistiche (per 36 mesi) per gli autoveicoli dotati di impianto a gas per l'alimentazione alternativa a GPL o a metano (sia alimentazione esclusiva, sia mi-

sta). Nel periodo dal 2000 al 2009, la PAB ha adottato la misura minima dell'addizionale IRPEF, pari al 0,9%, mentre nel 2010-2011 sono state previste esenzioni e riduzioni per i redditi bassi e famiglie con figli a carico. Nella finanziaria 2012 è stato approvato l'innalzamento del limite di reddito per il quale è previsto l'azzeramento dell'addizionale IRPEF, che passerebbe da 12.500 a 15.000 euro. I redditi al di sopra di questa cifra verranno tassati con un'aliquota pari all'1,23%, quindi inferiore al tetto massimo, stabilito dallo Stato all'1,73%. Sono state previste poi le ulteriori agevolazioni, sotto forma di detrazioni, per chi ha un reddito superiore ai 15 mila euro annui, ma anche figli a carico. Nel caso dell'IRAP, la PAB non è intervenuta fino al 2007, lasciando quindi l'aliquota dell'imposta pari al 4,25% come previsto dalla normativa statale. Dal 2008, invece, la Provincia ha introdotto una serie di riduzioni distinguendo tra i diversi settori. Nella finanziaria 2012 è stata confermata l'aliquota dell'IRAP al 2,98% per tutte le imprese, fatta eccezione per banche (4,65%), assicurazioni (5,9%) e imprese concessionarie (4,2%), per le quali sono state recepite le nuove aliquote statali, come pure per le imprese virtuose (2,5%)³³. Per le imprese che producono energie da fonti rinnovabili e che effettuano, sul territorio provinciale, attività di ricerca e sviluppo in questo settore l'aliquota sarà ridotta al 2%.

2.4. I trasferimenti vincolati

L'assegnazione dei fondi statali alla Provincia autonoma di Bolzano, vincolati a specifici settori, è stata prevista nel secondo statuto di autonomia, secondo cui sono state istituite quote annuali di trasferimenti per l'attuazione di leggi statali, in particolare nell'ambito dello sviluppo industriale e dell'edilizia scolastica, oppure per il finanziamento di eventuali funzioni delegate. La legge 386/1989 ha ulteriormente precisato che le Province autonome partecipano, alla pari delle Regioni, alla ripartizione di fondi speciali istituiti per garantire "i livelli minimi di prestazione in modo uniforme su tutto il territorio nazionale, secondo i criteri e le modalità per gli stessi previsti". Il ruolo dello Stato nella ripartizione di questi finanziamenti, come nel caso di altre

(33) Come virtuose vengono definite le aziende che incrementano i posti di lavoro, il valore della produzione o gli investimenti in ricerca e innovazione.

Rss, si limitava comunque alla loro destinazione settoriale, mentre, in virtù del presupposto che lo Stato non potesse intervenire sul territorio della Provincia nell'ambito di competenza legislativa della medesima, la successiva gestione di questi fondi nel territorio provinciale veniva snellita. La PAB non è stata tenuta, infatti, a presentare specifici progetti, né vincolata a puntuali utilizzi dei fondi eventualmente assegnati, oltre a quello dell'indicazione del settore³⁴.

In seguito all'approvazione del d.l. 415/1989, tuttavia, la Provincia autonoma di Bolzano è stata esclusa dal riparto di taluni fondi settoriali e sono state ridotte del 20%, a partire dal 1990, le assegnazioni in parte corrente dal Fondo sanitario nazionale, tenuto conto del livello di compartecipazione ai tributi statali. Alcuni anni dopo, l'art. 143 della legge 662/1996 ha stabilito che la Provincia di Bolzano provveda autonomamente al finanziamento del Servizio sanitario nel rispettivo territorio (ai sensi dell'art. 34, comma 3, della legge 724/1994), senza alcun apporto a carico del bilancio dello Stato.

Nonostante le riduzioni avutesi negli ultimi anni, il volume dei trasferimenti per settore di intervento destinati alla Provincia autonoma di Bolzano è rimasto relativamente alto, soprattutto se paragonato ad altre Rss³⁵. La quota complessiva³⁶ delle entrate da trasferimenti nel bilancio della PAB è cresciuta dal 4,3% nel 2003 al 9,7% nel 2009. In tale anno, i trasferimenti sono ammontati a più di 450 milioni, con una quota preponderante destinata al settore dei trasporti (45 milioni). Importi minori sono stati trasferiti per la sanità e la formazione professionale (17 milioni ciascuno), l'edilizia abitativa (13 milioni) e l'assistenza sociale (11 milioni). In questo quadro hanno prevalso, tuttavia, gli oneri classificati come non attribuibili (317 milioni), e quindi non vincolati ad alcun settore specifico³⁷.

(34) Per approfondimenti si veda G. PELLEGRINI, *Le finanze della Provincia autonoma di Bolzano*, cit.

(35) Si vedano i dati per il 2009 dell'ISSIRFA, vol. 32.

(36) Si riferisce ai trasferimenti dallo Stato, Regione e Unione europea, di cui circa l'80% è costituito da trasferimenti statali. Si vedano i dati dell'Istituto di ricerca economica della Camera di Commercio di Bolzano, disponibile sul sito www.camcom.bz.it/ire.

(37) Si rimanda ai dati dell'ISSIRFA, vol. 32. A decorrere dal 2010, in seguito all'abrogazione dell'art. 5 della legge 386/10989, i trasferimenti a valere sulle c.d. leggi di

Nella sostanza, quindi, dopo la revisione dello statuto nel 1972, l'assetto finanziario della PAB è divenuto sempre più stabile e autonomo in seguito ad alcuni importanti cambiamenti avvenuti nel meccanismo delle entrate del bilancio provinciale. Tale sviluppo, reso peraltro necessario dall'accrescere nel tempo delle competenze e funzioni delegate alla Provincia, è stato possibile in seguito alla progressiva sostituzione del regime di quote variabili con quello basato sulle quote fisse di compartecipazione ai tributi erariali dello Stato, e all'estensione della potestà di istituire e di regolare tributi propri. Queste due tendenze sono state inoltre accompagnate da una efficiente gestione delle risorse disponibili, che ha consentito alla Provincia di affrontare le maggiori spese legate alle funzioni delegate, spesso in condizioni di carenza dei trasferimenti dedicati da parte dello Stato. Tanto che negli artt. 112 e 113 della legge 191/2009 sono stati previsti i rimborsi degli arretrati a favore della Provincia per l'esercizio delle funzioni delegate in materia di viabilità statale, motorizzazione civile, collocamento al lavoro, catasto e opere idrauliche³⁸ nonché in materia di ordinamento scolastico³⁹. Sono state confermati, infine, nell'art. 114, i trasferimenti di rimborso delle quote variabili maturate ai sensi dell'art. 78 dello statuto, abrogato dalla legge in questione.

Si aggiunge che per quanto concerne la situazione di bilancio generale, negli ultimi anni le istituzioni pubbliche in Alto Adige hanno registrato entrate complessive maggiori della media nazionale⁴⁰. Se è vero, come affermano alcuni esperti⁴¹, che questa tendenza è

settore sono cessati. La PAB incassa solo le quote riferite ad accordi definiti entro il 31 dicembre 2009.

(38) Secondo l'art. 112 della legge 191/2009, il rimborso previsto ammonta a 50 milioni di euro annui per ciascun anno a partire dal 2003.

(39) La legge ha stabilito che per i periodi 2000-2005 saranno mantenuti gli importi di rimborso precedentemente concordati, per il periodo 2006-2009, essi saranno definiti entro il 2010, mentre a decorrere dal 2010 l'importo annuo corrisponde a 250 milioni di euro.

(40) Si fa riferimento ai rapporti pubblicati nell'ambito dei Conti pubblici territoriali. Nel 2007, per esempio, questo dato corrispondeva a 15.947 euro *pro capite*, mentre la media nazionale era pari a 13.682 euro.

(41) Per ulteriori dettagli si rimanda alle pubblicazioni dell'Istituto di ricerca economica, Camera di Commercio di Bolzano, diverse annate.

ascrivibile ad un buon andamento dell'economia, ad una favorevole situazione occupazionale negli anni precedenti e ad una rigorosa gestione finanziaria, il rafforzamento del legame tra le entrate del bilancio provinciale e la produttività del territorio seguito alla riforma del 2009 dovrebbe ulteriormente potenziarla, consentendo una maggiore stabilità nell'attuazione delle politiche della PAB.

3. Le spese e le politiche provinciali

3.1. La spesa per le politiche e i servizi

Le dinamiche della programmazione finanziaria e le priorità delle politiche della PAB si rispecchiano chiaramente nell'articolazione dei capitoli di spesa nel bilancio provinciale. In generale, l'indicatore di spesa della PAB è relativamente elevato: con una spesa *pro capite* pari a 15.114 euro, l'Alto Adige si posiziona al terzo posto tra le Regioni italiane, preceduto solo dalla Valle d'Aosta e dalla PAT⁴². Tale condizione si spiega facilmente con le numerose e onerose competenze che, come illustrato nei paragrafi precedenti, sono state trasferite alla Provincia nel corso dei decenni.

Se nell'analisi della spesa provinciale si va ad approfondire il rapporto tra la spesa corrente e la spesa in conto capitale, risulta che, a differenza del quadro complessivo emergente nelle macroaree del paese (Nord, Centro e Sud), la spesa per gli investimenti nella PAB è superiore di circa undici punti percentuali della media registrata nelle tre macroaree: 25,4% contro 14,4%⁴³. Nel decennio 1997-2006, la maggior parte di queste risorse è stata assegnata a settori quali viabilità, opere pubbliche, edilizia agevolata (trasferimenti a famiglie e istituzioni sociali) e attività produttive. Nell'andamento evolutivo di questa tipologia di spesa vale la pena sottolineare un significativo aumento degli esborsi per i primi due settori durante la seconda metà

(42) Si veda il rapporto *I flussi finanziari pubblici nella Provincia autonoma di Bolzano*, AA.VV. L'Italia secondo i Conti pubblici territoriali (CPT), 2009, consultabile sul sito www.dps.tesoro.it/cpt/cpt.asp.

(43) *Ibidem*.

degli anni novanta, avvenuto a causa dell'avvio di una serie di lavori di riqualificazione in seguito alla delega delle relative competenze a favore della Provincia, mentre negli ultimi anni l'importanza degli investimenti in questi ambiti è sensibilmente diminuita, attestandosi intorno al 5% del totale.

Per quanto concerne la spesa corrente nello stesso periodo, tra i settori che hanno assorbito maggiori risorse si annoverano sanità, famiglie e istituzioni sociali, cultura e servizi ricreativi, istruzione, agricoltura ed edilizia. Un'importante componente della spesa corrente è stata destinata al personale, concentrandosi soprattutto nei settori di conoscenza, cultura e ricerca (28,2%), sanità (21,9%) e amministrazione generale (14,4%). Anche in questo caso, si è avuto un notevole accrescimento della spesa a metà degli anni novanta, a seguito dell'ampliamento delle funzioni della PAB nelle materie sopraelencate. La tendenza all'aumento è proseguita dopo alcuni anni di stabilità tra la fine degli anni novanta e i primi anni duemila, in seguito all'assunzione dalla Provincia del carico di gestione del catasto e del libro fondiario, trasferito dalla Regione nel 2004, al passaggio dai Comuni alla Provincia del personale addetto alla custodia e pulizia delle scuole elementari nel 2005, nonché alle variazioni dei contratti collettivi del personale delle scuole primarie e secondarie⁴⁴.

Dalla ricostruzione del quadro di spesa della PAB nel biennio 2009-2010, riassunto nella tabella 4, emerge una situazione che risulta in linea con le tendenze delineatesi negli anni precedenti. Le principali voci di spesa complessiva sono infatti quelle relative all'ambito sociale, all'istruzione e alla cultura.

La voce "ambito sociale", che assorbe quasi un terzo delle risorse disponibili, racchiude le misure attinenti alle politiche per la tutela della salute (più dell'80% del totale), la famiglia e le politiche sociali, il lavoro e l'occupazione. Per quest'ultima voce di bilancio, le spese correnti, destinate in gran parte al personale e soprattutto a quel-

(44) Al 31 dicembre 2007, i dipendenti pubblici dell'ente Provincia autonoma ammontavano a 11.828 unità, 235 dei quali presso enti dipendenti e altre amministrazioni speciali. A essi vanno aggiunti 8.554 insegnanti delle scuole elementari, medie e superiori e 8.546 unità del personale dell'Azienda sanitaria locale.

Tab. 4. *Ripartizione della spesa provinciale per settore (in milioni di euro)*

Settore	2009		2010	
	val. ass.	%	val. ass.	%
Interventi in campo sociale	1.512,7	30,3	1.553,8	32,3
Istruzione e cultura	803,8	16,1	793,0	16,5
Amministrazione generale, servizi del catasto e del libro fondiario	638,1	12,8	623,6	13,0
Finanza locale	562,8	11,2	516,5	10,7
Interventi in campo economico	403,1	8,1	327,6	6,8
Lavori pubblici, territorio e ambiente	399,8	8,0	387,0	8,1
Servizi finanziari, riserve e spese non attribuibili	284,0	5,7	263,7	5,5
Trasporti e comunicazioni	188,4	3,8	180,1	3,7
Edilizia abitativa e agevolata	166,2	3,3	151,0	3,2
Protezione civile e antincendio	36,0	0,7	8,5	0,2
Totale	4.994,9	100,0	4.804,8	100,0

Fonte: Elaborazione propria sul Bilancio provinciale 2009-2011, consultabile sul sito della Provincia di Bolzano <http://www.provincia.bz.it/finanze-bilancio/>

lo dell'Azienda sanitaria provinciale⁴⁵, hanno da sempre prevalso su quelle in conto capitale.

Alle prestazioni nell'ambito della salute pubblica si aggiungono quelle relative all'assistenza sociale, che vengono erogate dalle comunità comprensoriali e dall'Azienda servizi sociali di Bolzano. A decorrere da gennaio 2011 ha iniziato le attività anche l'Agenzia per lo sviluppo sociale ed economico (ASSE), che riunisce l'Ufficio previdenza ed assicurazioni sociali ed il settore degli invalidi civili dell'Ufficio portatori di handicap⁴⁶. L'ambito di intervento di questi enti si delinea

(45) L'Azienda sanitaria della PAB ha sostituito a partire dal 1° gennaio 2007 le quattro aziende sanitarie dell'Alto Adige precedentemente esistenti. L'Azienda ha il compito di razionalizzazione ed ottimizzazione del servizio sanitario, e assume le attribuzioni previste per le aziende sanitarie dalla normativa vigente, nonché quelle contenute nel Piano sanitario provinciale. In particolare, ad essa compete l'attuazione del Piano sanitario provinciale e l'erogazione delle prestazioni di assistenza sanitaria, in conformità agli standard prefissati (l.p. 7/2001).

(46) L'Agenzia gestirà le erogazioni delle indennità di accompagnamento, le pensioni degli invalidi civili, le prestazioni regionali previdenziali, l'assegno di cura, l'assegno provinciale al nucleo familiare e i due assegni statali (assegno al nucleo e maternità).

in conformità con una lista di prestazioni economico-sociali (la più recente è entrata in vigore il 1° settembre 2011), tra cui consulenza e sostegno economico alle persone con reddito minimo, contributi per le spese d'affitto, assegni per le piccole spese personali, rimborso per le spese di trasporto per le persone con difficoltà permanenti, ecc. Per questi interventi nel 2010 la Provincia ha erogato 23,8 milioni di euro, ripartendoli tra i seguenti beneficiari: il 50,0% a disoccupati, il 29,2% a occupati con un reddito insufficiente, l'8,3% a casalinghe ed il 5,0% a pensionati. Si segnala, inoltre, che il 58,6% dei beneficiari erano di cittadinanza italiana o cittadini dell'Unione europea, mentre il 41,4% provenivano da paesi extracomunitari⁴⁷.

La spesa per l'istruzione e la cultura, che ammontava nel biennio preso in considerazione a circa il 16% del bilancio annuo, presenta delle caratteristiche simili a quelle del settore precedentemente analizzato, ovvero la prevalenza della spesa corrente e la sua principale destinazione alla retribuzione del personale (docente, dirigente e ispettivo)⁴⁸. Tale tendenza riguarda soprattutto la sottovoce "istruzione", a cui vengono assegnate più dell'80% del totale delle risorse dedicate al settore, mentre quote minori sono attribuite alle politiche per la gestione di beni e attività culturali, formazione professionale e tempo libero⁴⁹. Le spese per il funzionamento dell'amministrazione generale, dei servizi del catasto e del libro fondiario sono accresciute, come già accennato, nel corso dell'ultimo decennio, ammontando a circa il 13% del totale. Occorre sottolineare che, in seguito ai tagli previsti dalla finanziaria del 2010 (l.p. 15/2010), sono stati introdotti una serie di provvedimenti atti a ridurre la spesa per il personale dell'ente Provincia di Bolzano nell'arco di cinque anni, prevedendo, oltre a tagli

(47) Per ulteriori informazioni si rimanda al sito web dell'ASSE www.provincia.bz.it.

(48) Maggiori oneri per il bilancio provinciale in materia dell'istruzione sono stati introdotti in seguito all'emanazione del d.lgs. 434/1996, n. 434 "Norme di attuazione dello statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige recanti modifiche ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 10 febbraio 1983, n. 89, concernente l'ordinamento scolastico in Provincia di Bolzano".

(49) Si veda il bilancio provinciale per il periodo preso in considerazione sul sito della PAB www.provinz.bz.it/finanze-bilancio/.

di circa il 20% per incarichi esterni e consulenze, una riduzione del 3% del personale strutturato, che sarà raggiunta attraverso la mancata sostituzione in caso di cessato servizio o pensionamento⁵⁰.

Vi è poi una distribuzione quasi equa delle risorse tra gli interventi destinati allo sviluppo economico da un lato e il territorio e l'ambiente dall'altro, ciascuno dei quali ha ricevuto circa l'8% del totale e per cui prevalgono le spese in conto capitale. Nel primo ambito dominano gli investimenti per l'agricoltura, il turismo e l'industria alberghiera, seguiti da commercio e servizi, mentre nel secondo le voci di spesa più importanti riguardano tuttora la viabilità e le opere pubbliche e infrastrutturali, con finanziamenti molto minori a favore del settore energetico e della tutela ambientale.

Si noti, infine, che per alcuni settori, tra cui in particolare l'istruzione, la sanità e la viabilità, la spesa annua della PAB è più alta rispetto alla media nazionale⁵¹. Le ragioni di tale rapporto risiedono non solo nelle ampie competenze trasferite alla Provincia nei suddetti ambiti, ma anche nelle specificità del territorio altoatesino, di cui le politiche provinciali tengono attentamente conto. Tra esse si possono citare, a titolo esemplificativo: l'elevata dispersione della popolazione sul territorio provinciale; la significativa percentuale sulla popolazione complessiva di giovani in età scolare, tra i 5 e i 14 anni, che interessano il settore dell'istruzione; le difficoltà di costruzione e di manutenzione delle infrastrutture nelle aree montane per quanto concerne la viabilità. La spesa superiore alla media nazionale per gli interventi sociali è dovuta, invece, non tanto a fattori oggettivi quanto a scelte di natura politica. La PAB ha messo in atto infatti molteplici azioni in questo ambito, compresi assegni ai nuclei familiari, contributi per l'assistenza agli anziani e invalidi, ecc. Allo stesso modo, il maggior esborso per la cultura è giustificato dalle azioni destinate ai tre gruppi linguistici presenti sul territorio.

(50) Per ulteriori dettagli si veda *Provincia di Bolzano, tagli del 20% ai budget negli uffici*, in *Alto Adige*, 20 aprile 2011.

(51) Si veda sul punto il rapporto *I flussi finanziari pubblici nella Provincia autonoma di Bolzano*, AA.VV. L'Italia secondo i Conti pubblici territoriali (CPT), 2009, consultabile sul sito www.dps.tesoro.it/cpt/cpt.asp.

In generale, nelle dinamiche di spesa della PAB si delinea la tendenza verso un ulteriore potenziamento delle voci dedicate alla cosiddette politiche redistributive, tra cui spiccano le misure per la sanità e la protezione sociale, con il contestuale indebolimento degli ambiti caratterizzati da un forte carattere distributivo, come interventi in campo economico e in particolare quelli per le attività produttive. Si osserva, che tra le caratteristiche distintive della spesa provinciale si conferma un'elevata quota di trasferimenti rispetto alle spese dirette, ovvero una consistente erogazione di risorse a favore di altri soggetti, tra cui aziende sanitarie, Comuni, enti non-profit, associazioni, imprese, ecc.

3.2. Trasferimenti agli enti locali

L'onere di finanziamento degli enti locali costituisce una notevole voce di spesa del bilancio provinciale, che nel corso dell'ultimo ventennio ha dimostrato una costante tendenza alla crescita – dallo 0,5 a circa il 10% del totale.

Importanti modifiche concernenti la materia in questione, sulle quali è basato il regime vigente, sono state introdotte nello statuto della Provincia con la legge 386/1986, che ha previsto l'estensione della competenza legislativa secondaria provinciale all'intero settore, ad eccezione del diritto di imporre tributi locali o modificare le aliquote previste, come successivamente precisato dall'art. 17, comma 1, del d.lgs. 268/1992.

Il nuovo art. 81, comma 2, dello statuto ha stabilito che ai Comuni debbano essere garantiti idonei mezzi finanziari per il raggiungimento delle finalità stabilite dalle leggi, da concordare tra il Presidente della Giunta provinciale e una rappresentanza delle realtà comunali. In conformità con la legge provinciale 6/1992 in materia di finanza locale, che provvede a fissare criteri al fine della determinazione dei mezzi da assegnare ai singoli Comuni, la Provincia di Bolzano è tenuta ad assegnare ai Comuni idonei finanziamenti allo scopo di garantire le loro finanze all'esercizio delle funzioni proprie, trasferite e delegate, stabilite dalle leggi, e di consentire loro un'adeguata programmazione pluriennale degli interventi.

In seguito ai suddetti provvedimenti, la Provincia ha assunto dunque il carico quasi totale del finanziamento dei Comuni, mentre nel 1994

è stata pattuita la devoluzione ai Comuni del 13,5% delle entrate tributarie provinciali⁵².

L'accordo tra la Provincia e i Comuni, di cui sopra, riguardo la dotazione e la ripartizione dei finanziamenti da destinare a questi ultimi⁵³, viene rinnovato su base triennale. I finanziamenti da erogare nell'ambito di tale accordo, che poi viene ripartito in separati accordi annuali, provengono da quattro fondi istituiti con la suddetta legge: il fondo ordinario, il fondo per gli investimenti, il fondo ammortamento mutui, il fondo perequativo⁵⁴. I finanziamenti del fondo di investimenti sono utilizzati per le spese in conto capitale e sono distribuiti secondo le disposizioni delle leggi provinciali 27/1975 e 21/1977. Sono state previste poi una serie di norme minori che regolano ulteriori trasferimenti ai Comuni (per esempio per l'acquisto di beni immobili, progetti specifici culturali o infrastrutturali, ecc.). Tra i principali ambiti interessati dai trasferimenti vi sono l'edilizia scolastica, le scuole materna e primaria, gli acquedotti, le case di riposo e i centri di degenza per anziani, ecc.

(52) Nello specifico, si tratta della compartecipazione al gettito delle tasse sulle concessioni non governative (l.p. 5/1995), che vengono applicate a provvedimenti ed atti amministrativi, e la concessione delle somme sostitutive dei tributi soppressi per l'introduzione dell'IRAP (legge 662/1996). La Provincia devolve ai Comuni una quota dell'imposta regionale sulle attività produttive, ai sensi dell'art. 27 del d.lgs. 446/1997 e successive modifiche. Questo importo viene ripartito tra i singoli Comuni in proporzione al gettito registrato dagli stessi nel 1997 per le tasse di concessione comunale e per l'imposta comunale per l'esercizio d'impresa, arti e professioni.

(53) Solo un'esigua parte di finanziamenti collocati sotto la voce "finanza locale" viene destinata ad altri enti locali, tra cui soprattutto le comunità comprensoriali, istituite allo scopo di promuovere la valorizzazione e la tutela ambientale delle zone montane o parzialmente montane interessate, favorendo la partecipazione della popolazione allo sviluppo economico, sociale, culturale ed ecologico delle stesse (legge provinciale 7/1991).

(54) Nella definizione delle condizioni dell'accordo si tiene conto delle risorse globali disponibili nonché della politica tributaria e tariffaria dei Comuni (comutate con l'aliquota minima fissata dalla legge). L'assegnazione dei finanziamenti del fondo ordinario, utilizzato per far fronte alle spese correnti, avviene sulla base del criterio di popolazione, che individua tre fasce: fino a 10.000 abitanti, tra 10.000 e 30.000, più di 30.000. Ai Comuni appartenenti a ciascuna categoria viene assegnato un finanziamento corrispondente ad una quota *pro capite* moltiplicata per il numero di abitanti residenti nel Comune.

Per il 2011, la Provincia autonoma di Bolzano ha messo a disposizione dei Comuni più di 437 milioni di euro⁵⁵, di cui oltre la metà – 264 milioni – è destinata al fondo ordinario (copertura dei servizi e spese correnti), più di 75 milioni all'accensione di mutui, circa 64 milioni al finanziamento degli investimenti, quasi 3 milioni alle assegnazioni perequative e finanziamenti speciali, e altrettanto ad altre erogazioni. Allo scopo di garantire il miglioramento del saldo di bilancio e riduzioni di finanziamenti in disavanzo delle spese, è stata prevista, all'art. 12 della legge provinciale 6/1992, la sottoscrizione del patto di stabilità provinciale. Obiettivi, criteri e modalità di attuazione del Patto vengono definiti di concerto dal Presidente della Provincia e dal Comitato per gli accordi finanziari dei Comuni, in conformità con i principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica. Il Patto provinciale attualmente in vigore (2006-2011) prevede un risparmio annuale di almeno 5,8 milioni per il periodo 2006-2010 e di 12 milioni per l'anno 2011, da garantire secondo le modalità contenute nell'Accordo sulla finanza locale 2011. A fini di monitoraggio i Comuni trasmettono entro il 31 gennaio 2012 i dati necessari per la valutazione, mentre nel corso del 2011 dovrebbe essere raggiunto anche un accordo sulle limitazioni di assunzione del personale.

Una novità importante in materia di finanza locale è stata introdotta con l'Accordo di Milano. Nello specifico, sono state previste estensioni di competenza della Provincia in materia di tributi locali. Secondo la legge 191/2009, nel caso dei tributi istituiti con legge dello Stato, la legge provinciale può consentire agli enti locali di modificare le aliquote e di introdurre esenzioni, detrazioni o deduzioni nei limiti delle aliquote superiori definite dalla normativa statale e può prevedere, anche in deroga alla disciplina statale, relative modalità di riscossione. Si è stabilito poi che le compartecipazioni al gettito e le addizionali a tributi erariali che le leggi dello Stato attribuiscono agli enti locali spettano, con riguardo agli enti del ispettivo territorio, alla Provincia. Ove la legge statale disciplini l'istituzione di addizionali tributarie

(55) Si veda l'Accordo sulla finanza locale per l'anno 2011 consultabile sul sito www.provincia.bz.it/enti-locali/temi/finanziamento-patto-stabilita.asp.

comunque denominate da parte degli enti locali, alle relative finalità provvede la Provincia, individuando criteri, modalità e limiti di applicazione di tali discipline nel rispettivo territorio.

4. *Criticità e prospettive del federalismo fiscale*

Dalla ricostruzione dell'assetto finanziario e delle politiche della PAB, nella prospettiva dell'evoluzione delle relative competenze, emerge dunque un quadro tendenzialmente equilibrato: nei decenni, la PAB è riuscita ad abbinare al crescente numero di competenze una efficiente e ponderata gestione delle risorse. Allo stesso tempo, come sottolineano autorevoli osservatori, sono stati rispettati i limiti imposti dal coordinamento con la finanza pubblica e dal patto di stabilità nazionale, alla cui stretta osservanza la Provincia si è sempre attenuta in maniera rigorosa⁵⁶.

Alla luce di queste considerazioni, appare del tutto coerente il bilancio provvisorio delle azioni intraprese dalla PAB nell'ambito di attuazione della riforma del federalismo fiscale. Queste azioni mettono in luce come la leadership politica altoatesina abbia fortemente cercato di rafforzare la dimensione finanziaria della propria specialità, attenendosi alle priorità politiche consolidate nei decenni precedenti, improntate da un lato all'obiettivo di una maggiore autonomia e, dall'altro, all'impegno di garantire un livello elevato nella qualità della vita ai cittadini. La sottoscrizione dell'Accordo di Milano nel novembre del 2009 e gli impegni assunti dalla Provincia nelle leggi finanziarie degli anni successivi ne sono una conferma.

Come già in parte anticipato, con il suddetto accordo sono state gettate le basi di un nuovo modello finanziario, fondato sull'accrescimento delle quote di ritorno di quasi tutti i tributi riferibili al territorio della Provincia, accompagnato dall'assunzione di ulteriori oneri finanziari derivanti dall'esecuzione di alcune funzioni statali e dagli impegni a favore dei territori confinanti. Nello specifico, secondo le stime⁵⁷,

(56) Si rinvia al rapporto *I flussi finanziari pubblici nella Provincia autonoma di Bolzano*, cit.

(57) Si veda *Finanziamento dell'autonomia, c'è l'accordo Stato-Provincia*, comunica-

la revisione della quota delle imposte da devolvere a favore della Provincia aumenterebbe le entrate annue di circa 300 milioni, e alla stessa cifra ammonterebbero i trasferimenti statali alla Provincia, a decorrere dal 2010, per le competenze trasferite su scuola (250 milioni annui), viabilità e motorizzazione (50 milioni annui), a cui si sommerebbero 100 milioni che Roma dovrebbe accantonare annualmente per ammortizzare i debiti accumulati con la Provincia⁵⁸ nei decenni precedenti.

La PAB ha rinunciato invece alla somma sostitutiva dell'IVA all'importazione (circa 337 milioni di euro annui), oltre che ai trasferimenti senza vincolo di destinazione e ai contributi connessi alle leggi di settore, che riguardano programmi e fondi particolari riservati a singoli ambiti, per un totale di 702 milioni di euro di minori entrate. Tra gli altri provvedimenti attraverso cui la PAB concorre al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà, vi sono svariate misure legate all'assunzione di oneri relativi all'esercizio di funzioni statali, anche delegate, nonché il finanziamento di iniziative e progetti relativi anche ai territori confinanti, per l'importo complessivo di 100 milioni di euro. Secondo la proposta di impegno presentata dalla PAB nel 2010, le spese relative a tale importo sono state ripartite nel modo seguente: 40 milioni a favore dei progetti dei Comuni confinanti con la Provincia; 5 milioni per gli stipendi del personale docente e i costi di funzionamento del Conservatorio "Monteverdi" di Bolzano; 15 milioni per gli oneri di servizio delle trasmissioni in lingua tedesca e ladina della sede RAI di Bolzano; 2,5 milioni per la gestione del parco nazionale dello Stelvio; 2 milioni per l'assunzione del contributo statale ai costi di funzionamento della Libera università di Bolzano; 35,5 milioni per altri servizi di competenza statale in Alto Adige, incluso il nuovo carcere e i servizi di spedizione e recapito della posta.

Conformemente alle condizioni dell'Accordo, a partire dal 2011, le quote dei proventi erariali spettanti alla Provincia sono trasferite sul relativo conto infruttifero, istituito presso la tesoreria provinciale del-

to stampa della Provincia di Bolzano, 30 novembre 2009, sul sito www.provinz.bz.it/usp/285.asp.

(58) Si vedano gli artt. 112-114 della legge 191/2009.

lo Stato, con tempi e modi da definirsi previa un'apposita intesa; ciò potrebbe rendere più agevole l'accesso alle risorse disponibili. È stato previsto, inoltre, il coinvolgimento della Provincia nelle attività di accertamento tributario, i cui indirizzi e obiettivi specifici dovranno essere definiti tramite appositi accordi con le agenzie fiscali. Questa clausola, considerato l'interesse diretto della Provincia di garantire la correttezza e la regolarità dei versamenti, potrebbe rafforzare la capacità di controllo della Provincia sulle risorse disponibili nel proprio territorio.

Nel percorso verso l'avvio del nuovo regime non sono, tuttavia, mancati i conflitti con il governo nazionale sui margini dell'autonomia finanziaria. Occorre citare, in particolare, l'impugnazione davanti alla Corte costituzionale della finanziaria provinciale 2011 da parte del Consiglio dei Ministri, che ha ritenuto un'invasione di campo delle competenze statali due passaggi della norma provinciale: l'abbattimento dell'addizionale regionale IRPEF per le fasce più deboli e il contenimento delle spese che non rispetta il limite del 20% delle spese sostenute nel 2009. Tale ricorso, interpretato come una forma di attacco all'autonomia speciale, ha ricevuto forti contestazioni da parte dell'élite politica della Provincia⁵⁹. Nonostante le incertezze e i nodi irrisolti intorno alle norme di attuazione dell'Accordo di Milano, la Giunta provinciale si è attenuta alle disposizioni contenute nella formulazione della legge finanziaria 2012, introducendo, nello specifico, variazioni alle aliquote dell'addizionale provinciale IRPEF e dell'IRAP allo scopo di aumentare la protezione dei redditi bassi e incentivare i settori ad alto potenziale di crescita e di innovazione nell'economia locale.

I toni del dialogo tra l'autonomia speciale e il governo centrale riguardo le condizioni del federalismo fiscale si sono particolarmente inaspriti⁶⁰ nel corso del 2011, soprattutto dopo l'approvazione della

(59) Si veda l'intervento dell'assessore Roberto Bizzo e del direttore della Ripartizione finanze della Provincia, Eros Magnago, Comunicato stampa della Provincia di Bolzano, 4 marzo 2011.

(60) Anche negli anni precedenti alla riforma, si sono verificati alcuni conflitti tra la Provincia e lo Stato, per risolvere i quali si è ricorsi alla Corte costituzionale. Si è trat-

manovra finanziaria statale di luglio. I vertici della Provincia hanno contestato al governo l'aumento a 356 milioni di euro del risparmio obbligato annuo nel periodo 2012-2014, che, secondo gli accordi precedenti, doveva ammontare a 118 milioni. Si sono tenuti, allora, diversi colloqui di coordinamento tra i Presidenti delle Province autonome di Bolzano e di Trento, allo scopo di definire e promuovere una strategia congiunta atta all'attuazione delle norme previste dall'Accordo di Milano, di fatto bloccata nella Commissione dei Dodici. Allo stesso modo, anche dopo l'approvazione della manovra di aggiustamento dei conti pubblici (d.l. 98/2011), formulata e decisa sotto l'insegna di un forte centralismo che mal si sposa con lo spirito del federalismo fiscale⁶¹, i vertici della Provincia hanno continuato a ribadire la propria contrarietà a tale metodo, chiedendo al governo di riaprire un tavolo negoziale sui margini dell'autonomia finanziaria e tributaria delle autonomie speciali⁶².

Un tema particolarmente delicato nel difficile confronto tra la Provincia e il governo si è rivelato anche il patto di stabilità interno. L'Accordo di Milano ha stabilito, infatti, che al fine di assicurare il concorso agli obiettivi di finanza pubblica, la Regione e le Province concordano con il Ministero dell'economia e delle finanze i relativi obblighi, con riferimento ai saldi di bilancio da conseguire in ciascun periodo, mentre spetta alle Province stabilire gli obblighi relativi al patto di stabilità interno e provvedere alle funzioni di coordinamento con enti

tato, in particolare, di due casi: la sentenza 353/2004 emessa su ricorso della Regione Trentino-Alto Adige e delle Province autonome per asserita violazione dello statuto, con riferimento ad una norma contenuta nella legge finanziaria 289/2002, e la sentenza 169/2007 emessa dalla Corte in seguito al ricorso degli stessi enti contro le disposizioni della legge finanziaria 266/2005, che ha riguardato l'imposizione da parte dello Stato di un limite di spesa per il personale, che veniva considerato lesivo degli artt. 117 e 119. Per ulteriori dettagli si veda S. PAROLARI, *Il regime finanziario delle autonomie speciali nella giurisprudenza costituzionale: uno sguardo al Trentino-Alto Adige/Südtirol*, in J. WOELK (a cura di), *Federalismo fiscale tra differenziazione e solidarietà*, cit., pp. 53-69.

(61) Si riferisce in particolare ai d.lgs. 78/2010 e 98/2011, formulati e approvati senza il dovuto coinvolgimento delle Regioni e degli enti locali, che hanno imposto pesanti tagli sulla spesa delle amministrazioni sub-statali. Si veda sul punto il commento di A. ZANARDI, *Una bomba sul federalismo fiscale*, in *federalismi.it*, 28 novembre 2011.

(62) Si vedano sul punto i comunicati stampa della Provincia per i mesi agosto-ottobre 2011 consultabili sul sito www.provinz.bz.it/usp/285.asp.

locali, propri enti e organismi strumentali, aziende sanitarie, università non statali, camere di commercio, industria, artigianato, agricoltura e tutti gli altri enti o organismi a ordinamento regionale o provinciale finanziati dalle stesse in via ordinaria. Secondo l'Accordo, inoltre, le disposizioni statali relative agli obiettivi di perequazione e solidarietà nazionale, nonché gli obblighi derivanti dal patto di stabilità saranno applicati alla Provincia esclusivamente attraverso un meccanismo di coordinamento relativo alle specifiche norme dello Stato.

La più recente manovra, varata dal governo Monti, ha apportato, invece, unilateralmente sostanziali correttivi alla situazione finanziaria delle Rss e in particolare della PAB, tagliando alla Provincia altri 120 milioni di euro, che non arriverebbero nel bilancio a causa del meccanismo previsto per i versamenti dell'Imposta municipale unica (IMU), la destinazione a favore dello Stato delle nuove tasse e dell'aumento delle vecchie, l'intervento unilaterale del governo centrale sull'IRAP e l'addizionale regionale IRPEF – sulle cui aliquote la Provincia è peraltro intervenuta nell'ultima finanziaria.

Il procedimento di adozione dei summenzionati interventi finanziari statali lede quindi alcuni importanti componenti dell'autonomia. È evidente che la mancanza delle norme di attuazione dell'Accordo di Milano rende vulnerabile la situazione della PAB, mentre il governo nazionale continua a procedere per imposizione di norme, senza volersi vincolare nei complessi negoziati bilaterali cui si era precedentemente impegnato.

5. Conclusioni

L'analisi condotta in questo saggio conferma che dopo due anni dall'approvazione della legge 42/2009, continua a persistere l'ambiguità delle condizioni in cui si trovano le Rss nell'ambito del processo di definizione del nuovo assetto di finanza pubblica nazionale e regionale. Questo nonostante gli avanzamenti compiuti dopo la riforma del Titolo V della Costituzione nel 2001, che sembrava dovesse portare al ridimensionamento della "specialità" di queste Regioni⁶³,

(63) Secondo alcuni autori, la nuova disciplina costituzionale condiziona una situazione di svantaggio delle Rss, dal momento che il loro assetto statutario ed organizzativo

sia sotto il profilo delle competenze legislative e amministrative che dal punto di vista finanziario⁶⁴, al fine di consentire il raggiungimento dell'equilibrio unitario della finanza pubblica nonché l'adeguamento ai vincoli europei, posti dal patto di stabilità, concernenti il governo dei conti pubblici.

Con la suddetta legge delega in materia di federalismo fiscale, invece, si è tornati nuovamente a discutere sui vincoli che possono e devono essere posti dai principi di coordinamento della finanza pubblica nazionale per le Rss. La legge stabilisce, infatti, che esse concorrono al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà, come pure al patto di stabilità interno e all'assolvimento degli obblighi comunitari, secondo criteri e modalità fissati da norme di attuazione dei rispettivi statuti. In questo modo, si è aperta una potenziale opportunità per le Regioni interessate di riaffermare la propria specialità, pur rimanendo nei limiti previsti dai principi costituzionali fondamentali di cui all'art. 119 Cost.

Il caso della PAB, qui preso in considerazione, mette in luce una serie di criticità, sostanziali e procedurali, che hanno caratterizzato non solo le riforme avviate con l'ultima legge, ma anche il precedente meccanismo di interazione tra le autonomie speciali e lo Stato, sia sul piano delle competenze che delle risorse. Ancora nel corso delle riforme tributarie degli anni settanta è emersa una scarsa capacità di quest'ultimo di collegare la titolarità dei finanziamenti a parametri oggettivi, che mettessero in relazione l'ampiezza e la quantità delle funzioni esercitate dall'ente provinciale da un lato e la capacità di

risulta sostanzialmente assoggettato alla volontà statale, in virtù della necessità della legge costituzionale per la modifica degli statuti e l'ampliamento delle competenze. Si veda sul punto G. D'IGNAZIO, G. MOSCHELLA, *Specialità e asimmetrie nell'ordinamento regionale*, in S. GAMBINO (a cura di), *Diritto regionale e degli enti locali*, Milano, Giuffrè, 2003, p. 226.

(64) Si vedano sul punto G.C. DE MARTIN, G. RIVOSECCHI, *Coordinamento della finanza territoriale e autonomie speciali alla luce della legge 42/2009*, in *Amministrazioni in cammino*, rivista elettronica consultabile sul sito www.amministrazioneincammino.luiss.it; D. IMMORDINO, *Ragioni e prospettive della specialità finanziaria nel nuovo assetto del sistema di finanza pubblica*, cit.; G. MACCIOTTA, *Regioni speciali e federalismo fiscale*, in Astrid-online, ID., *Normalizzazione delle Regioni a statuto speciale dal punto di vista delle entrate*, *ibidem*.

gestione delle politiche tributarie e di spesa dall'altro. Le questioni irrisolte relative ai predetti aspetti si sono protratte oltre alla riforma costituzionale del 2001, che non è riuscita a intervenire in modo incisivo sulle condizioni di equilibrio tra l'autonomia finanziaria e l'obiettivo di garantire il coordinamento della finanza pubblica a livello nazionale⁶⁵.

Come è stato illustrato, nei decenni trascorsi dal primo statuto di autonomia, la PAB si è impegnata ad approfondire e consolidare le varie componenti del proprio ordinamento autonomistico, investendo particolarmente nell'affidabilità politica e amministrativa, al punto da aver "maturato una specificità in quanto comunità sociale che oggi è palpabile"⁶⁶. La componente finanziaria ha giocato un ruolo senz'altro rilevante nell'evoluzione di questo sistema.

Nonostante oggi il meccanismo delle entrate della PAB continui ad essere basato principalmente sulla compartecipazione ai tributi erariali statali e, in misura assai minore, su tributi propri (derivati e non), l'autonomia finanziaria della Provincia si è sostanzialmente rafforzata nel tempo.

La stabilizzazione dell'assetto finanziario provinciale è stata legata soprattutto alla progressiva affermazione del regime delle quote fisse, in sostituzione di quello delle quote variabili, che tra l'inizio degli anni settanta e la fine degli ottanta hanno costituito la parte dominante nella composizione delle entrate del bilancio. Il trasferimento delle risorse a favore della Provincia in seguito all'ampliamento delle relative competenze legislative e amministrative, avvenuto in quel periodo, non è stato infatti né puntuale né basato su criteri oggettivi, essendo

(65) Alcuni esperti sottolineano la difficoltà di rivedere e razionalizzare l'ordinamento finanziario delle Rss, oltre alla generale incapacità di intervenire in modo efficace in termini di necessità di rivedere e razionalizzare l'ordinamento finanziario delle Rss. La potenziale spaccatura, rispetto alle RSO, è emersa in particolare in materia di servizi pubblici locali, dato che le Rss si sono autoescluse dalle procedure avviate in seguito all'approvazione del d.lgs. 216/2010 sui fabbisogni standard, atte a disegnare una guida alla determinazione delle risorse da decentrare. Si veda in particolare M. BARBERO, A. ZANARDI, *Quelle Regioni ancora più speciali*, in *federalismi.it*, consultabile sul sito www.federalismi.it, 7 giugno 2008.

(66) R. BIN *L'autonomia e i rapporti tra esecutivo, legislativo e le commissioni paritetiche*, in 1992 – fine di un confronto, cit.

vincolato invece all'esito del negoziato annuale con il governo nazionale. Se è vero, inoltre, che il criterio di spesa storica e il calcolo statistico applicato per determinare alcuni importi spettanti alla Provincia potevano essere vantaggiosi per un periodo, le implicazioni di questo sistema a lungo termine non potevano essere che negative.

Tra la fine degli anni ottanta e i primi anni novanta sono state approvate norme atte a riequilibrare il sistema finanziario provinciale, ritornando al sistema delle entrate basato sulle quote fisse e rafforzando il principio di territorialità dei tributi attraverso l'estensione del meccanismo di compartecipazione a tutte le entrate tributarie riferibili al territorio provinciale (ad eccezione di quelle spettanti ad altri enti), comprese quelle riscosse da uffici al di fuori del territorio della PAB.

L'Accordo di Milano ha esteso la quota fissa nella misura di nove decimi per quasi tutte le tipologie di imposta e ha ulteriormente potenziato le basi federali dell'assetto finanziario provinciale, garantendone una maggiore autosufficienza e consentendo di migliorare la programmazione delle politiche e degli interventi. Tenendo conto che la più consistente quota delle entrate oggi è costituita dagli introiti dall'IRPEF e dall'IVA, e quindi direttamente legata alla produttività del territorio di riferimento, i provvedimenti dell'Accordo sembrano creare buoni presupposti per un ulteriore sviluppo dell'autonomia finanziaria altoatesina, capace di incentivare le positive dinamiche produttive e occupazionali registrate negli ultimi anni⁶⁷.

Occorre sottolineare che, nel negoziare i termini e le condizioni del nuovo regime finanziario, il governo provinciale ha mantenuto con determinazione una linea fortemente autonomista, profondamente radicata nella linea politica del Svp⁶⁸, senza pregiudicare però l'imperativo di solidarietà e coesione sociale interna ed esterna⁶⁹. Una cospicua

(67) Per approfondimenti si veda "Barometro dell'economia", edito dall'Istituto di ricerca economica della Provincia di Bolzano sul sito www.hk-cciaa.bz.it/it-IT/IRE/Barometro_delleconomia/barometro_delleconomia.html.

(68) Per le priorità dell'attuale programma della Giunta provinciale si veda la dichiarazione del Presidente L. Durnwalder sul sito della Provincia www.provincia.bz.it/aprov/giunta-provinciale/download/RegierungserklaerungIT.pdf.

(69) Si vedano le dichiarazioni nel merito dei leader provinciali nei comunicati stampa sul sito www.provincia.bz.it/usp/.

parte delle risorse provinciali è stata sempre destinata, infatti, alle politiche sociali e sono state rispettate, nel caso specifico dell'Accordo, le responsabilità derivanti dall'obbligo di partecipare al riequilibrio del sistema finanziario nazionale.

Negli anni successivi alla firma dell'Accordo sono sorte, tuttavia, alcune criticità. Quella più evidente è che mancano tuttora i provvedimenti attuativi, che renderebbero pienamente operativo il nuovo regime e la cui definizione richiede una decisione consensuale delle parti interessate. Nel frattempo, come già accennato, una serie di manovre finanziarie varate dal governo, di fatto intervenendo unilateralmente in materie che dovrebbero essere oggetto di negoziato con la Provincia, ha creato una serie di squilibri nel sistema finanziario di quest'ultima. Vi sono poi alcuni punti dell'Accordo che, per essere efficaci, necessiterebbero di un'ulteriore elaborazione come, per esempio, i trasferimenti della PAB a favore dei Comuni delle RSO confinanti per promuovere la valorizzazione, lo sviluppo economico e sociale e l'integrazione dei territori.

Sembra, insomma, che la coerenza della riforma del federalismo fiscale possa essere compromessa dalla fragilità della sua componente istituzionale. La mancata lealtà istituzionale delle parti, auspicata dalla riforma stessa, potrebbe infatti mettere a rischio lo spirito e la sostanza degli accordi che avevano ad oggetto la costruzione di un nuovo sistema di finanza pubblica, fondato su una maggiore responsabilità e trasparenza di tutti i livelli di governo.