

La Valle d'Aosta. Le implicazioni politiche e finanziarie del federalismo fiscale

Patrik Vesan

Abstract

Il processo di riforma sul federalismo fiscale ha comportato alcune novità significative per l'ordinamento finanziario della Valle d'Aosta definito agli inizi degli anni ottanta. I cambiamenti intervenuti non segnano nel complesso una svolta radicale, dal momento che non modificano in profondità il modello originario di riparto fiscale. L'articolo ricostruisce l'evoluzione della disciplina dei rapporti finanziari tra lo Stato e la Regione dal secondo dopoguerra mondiale ad oggi e del loro impatto sui bilanci regionali, soffermandosi sull'analisi delle trattative che hanno condotto nel 2011 alla revisione dell'ordinamento finanziario regionale. Tale revisione è il frutto di un accordo politico siglato dai vertici del governo a livello nazionale e regionale che non ha mancato di destare polemiche per le modalità con cui l'intesa è stata raggiunta. Nonostante le critiche sul metodo e il saldo negativo derivante dalle disposizioni per l'attuazione del federalismo fiscale in Valle d'Aosta, l'esito dell'accordo è stato valutato positivamente dalla maggioranza delle forze politiche regionali dal momento che potrebbe portare ad un rafforzamento dell'autonomia finanziaria regionale. L'incognita maggiore sembra invece rappresentata dai vincoli e dai tagli delle manovre di bilancio imposte a livello nazionale che mettono in parte in discussione i risultati raggiunti dall'intesa.

1. Introduzione

Le legge delega 42/2009 sul federalismo fiscale ha comportato alcune novità significative per la Valle d'Aosta portando alla revisione dell'ordinamento finanziario regionale definito agli inizi degli anni ottanta. L'autonomia finanziaria di cui la piccola Regione alpina ha sempre goduto non sembra essere stata messa in discussione, anche se è possibile osservare una significativa, seppur graduale, riduzione delle ri-

sorse disponibili. Ad ogni modo, come argomentaremo nelle prossime sezioni, a preoccupare gli amministratori regionali sono soprattutto le imposizioni derivanti dai patti di stabilità interna e dalle manovre finanziarie nazionali che aggiungono nuovi oneri a quanto stabilito dall'accordo tra la Valle d'Aosta e il governo sul federalismo fiscale. I cambiamenti in corso potrebbero comunque rappresentare per la Valle d'Aosta un'occasione di ripensamento delle modalità di gestione, preservazione e crescita delle risorse pubbliche necessarie a garantire politiche e servizi di qualità su un fragile territorio di alta montagna. L'obiettivo di questo contributo è di ricostruire ed analizzare le trasformazioni del sistema finanziario valdostano negli ultimi trent'anni. Nella seconda sezione ripercorreremo le principali tappe che hanno portato al consolidamento degli assetti finanziari regionali prima delle novità introdotte a seguito della legge 42/2009. La terza sezione restituisce il quadro delle entrate e delle spese regionali sia a partire da una prospettiva longitudinale, sia fornendo una breve descrizione della situazione più recente. La quarta sezione è invece dedicata all'analisi dell'intesa che ha portato nel 2011 alla revisione dell'ordinamento finanziario valdostano, soffermandoci sui contenuti e sulla dimensione politica delle negoziazioni intercorse tra lo Stato e la Regione. Le conclusioni propongono infine uno sguardo in prospettiva sulle principali sfide che la Valle d'Aosta dovrà affrontare nei prossimi anni alla luce del processo di riforma sul federalismo fiscale.

2. L'evoluzione dell'ordinamento finanziario valdostano

Apparve chiaro fin da subito alla classe politica locale, così come agli stessi costituenti italiani, che senza il riconoscimento di un'ampia autonomia finanziaria, l'autonomia politico-istituzionale concessa alla Valle d'Aosta sarebbe risultata priva di reale efficacia e prospettive di sviluppo. All'indomani della seconda guerra mondiale, l'ordinamento finanziario valdostano venne normato nel 1945 dai decreti legislativi luogotenenziali 545 e 546. Il primo decreto rinviava l'adozione della disciplina sul riparto fiscale a successivi provvedimenti legislativi e stabiliva per la Valle d'Aosta la possibilità di istituire nuove imposte speciali e di godere di eventuali contributi straordinari concessi dallo Stato. Il secondo decreto dettava invece le norme relative alle agevo-

lazioni di ordine economico e tributario a favore della Regione. Era inoltre prevista la concessione gratuita, per novantanove anni, delle acque pubbliche e delle miniere, nonché la collocazione della Valle d'Aosta fuori dalla linea doganale, attraverso la costituzione di una zona franca.

Lo statuto speciale, adottato con legge costituzionale 4/1948, si limitò a riprendere quanto già sancito dai decreti luogotenenziali del 1945¹, rinviando all'intervento del Ministero delle finanze, in accordo con la Giunta regionale, l'elaborazione di un piano organico sulle finanze valdostane². Tale rinvio venne accolto con una certa apprensione da parte degli amministratori locali, preoccupati che l'effettiva garanzia dell'autonomia finanziaria regionale venisse subordinata all'adozione di norme statali da addivenire³. Un'apprensione che, col senno di poi, apparve giustificata se pensiamo che la Valle d'Aosta dovette attendere diversi anni prima di giungere ad una disciplina organica sull'ordinamento finanziario regionale, mentre l'istituto della zona franca, previsto dall'art. 14 dello statuto, rimane ancora oggi lettera morta⁴.

(1) Le principali disposizioni dello statuto valdostano relative all'ordinamento finanziario sono definite nel Titolo III all'art. 12 che recita: "Oltre il gettito delle entrate proprie della Valle, sarà dallo Stato, sentito il Consiglio della Valle, attribuita alla stessa una quota dei tributi erariali. La Valle può istituire proprie imposte e sovrimposte osservando i principi dell'ordinamento tributario vigente. Per provvedere a scopi determinati, che non rientrino nelle funzioni normali della Valle, lo Stato assegna alla stessa, per legge, contributi speciali. Lo Stato, inoltre, cede a favore della Valle i nove decimi del canone annuale percepito a norma di legge per le concessioni di derivazioni a scopo idroelettrico".

(2) Si veda il testo dell'art. 50, comma 5, dello statuto speciale: "Entro due anni dall'elezione del Consiglio della Valle, con legge dello Stato, in accordo con la Giunta regionale, sarà stabilito, a modifica degli artt. 12 e 13, un ordinamento finanziario della Regione". Si veda anche il resoconto stenografico dei lavori preparatori dello statuto speciale all'Assemblea costituente, seduta di venerdì 30 gennaio 1948.

(3) Cfr. R. BARBAGALLO, *La Regione Valle d'Aosta*, VII ed., Milano, Giuffrè, 2002, p. 87 ss.

(4) Secondo quanto stabilito dall'art. 14 dello statuto speciale: "Il territorio della Valle d'Aosta è posto fuori della linea doganale e costituisce zona franca. Le modalità d'attuazione della zona franca saranno concordate con la Regione e stabilite con legge dello Stato". A parziale compensazione dell'istituto della zona franca, la legge 3 agosto 1949, n. 623 concesse alla Valle d'Aosta esenzioni fiscali su alcuni contingenti di beni alimentari (birra, zucchero, caffè), libri scolastici, attrezzi agricoli, energia elettrica prodotta da piccoli generatori e carburanti.

La prima disciplina del riparto fiscale venne adottata con la legge 1179/1955. Tale legge fissava in nove decimi la quota del gettito di alcune imposte erariali da attribuire alla Regione, dando vita al modello originario di riparto fiscale che sarà al centro delle successive riforme⁵. Anche se la legge 1179/1955 aveva un carattere transitorio⁶, tale norma disciplinò l'ordinamento finanziario valdostano fino agli inizi degli anni settanta, quando venne varata la legge 1065/1971. La delega al governo per la riforma del sistema tributario nazionale (legge 825/1971) impose comunque, solo due anni dopo, l'adozione di una norma transitoria (decreto del Presidente della Repubblica 600/1973), in attesa di un nuovo intervento del legislatore nazionale che tenesse conto del mutato quadro delle imposte erariali⁷.

Ciò avvenne solo nei primi anni ottanta che rappresentarono un decennio di svolta per l'ordinamento finanziario regionale. Dopo lunghe trattative politiche si addivenne, infatti, all'adozione della legge 690/1981 che fissava a nove decimi la quota spettante alla Valle d'Aosta del gettito di tutte le principali tasse e imposte erariali riscosse sul territorio regionale.

Le negoziazioni che condussero all'adozione della legge 690 vennero avviate nel gennaio del 1980 e terminarono nell'autunno dell'anno successivo. In questo periodo non mancarono i colpi di scena. Il Consiglio regionale nel febbraio del 1981 espresse parere favorevole allo schema di disegno di legge concernente la revisione dell'ordinamento finanziario predisposto congiuntamente dal Ministero del tesoro e da quello delle finanze, nel quale si prevedeva il riparto fiscale secondo il regime dei 9/10. A fine maggio, il Consiglio dei Ministri approvò il disegno di legge adottato dal Consiglio regionale, riducendo però da nove a sette decimi la quota del gettito erariale da devolvere alla Valle d'Aosta. Questa decisione, che dava seguito all'avvio di una

(5) Per altre imposte, la quota del riparto tra Stato e Regione era invece stabilita di anno in anno con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri.

(6) Sulla base dell'art. 16 quanto disposto avrebbe dovuto restare in vigore solo fino "alla data di attuazione del regime di zona franca".

(7) Cfr. R. BARBAGALLO, *La Regione Valle d'Aosta*, cit., p. 80.

politica di contenimento della spesa pubblica nazionale, metteva dunque in discussione quanto stabilito dalla precedente normativa (la legge 1065/1971) e concordato ad inizio anno. La vicenda si concluse comunque con esito favorevole per la Valle d'Aosta. Nel novembre del 1981 la legge 690 venne infatti adottata mantenendo il riparto fiscale al regime dei 9/10, con l'eccezione, al fine di contribuire al risanamento della finanza pubblica, dei primi due esercizi di bilancio dall'entrata in vigore della norma per i quali la quota del gettito erariale spettante alla Regione venne fissata a sette decimi⁸.

La paternità della nuova legge sull'ordinamento finanziario valdostano venne rivendicata a livello regionale da una pluralità di forze politiche. Al di là dell'operato dell'allora Presidente della Regione Mario Androne, esponente di punta del partito di maggioranza relativa, l'Union valdôtaine (Uv), un ruolo cruciale fu giocato dall'assessore alle Finanze, il democristiano Sergio Ramera, che seppe sfruttare i suoi rapporti privilegiati con i vertici del governo, in particolare con il Ministro del tesoro Andreatta e il sottosegretario Mannino. Allo stesso tempo, anche i consiglieri dell'opposizione comunista rivendicarono il ruolo svolto dal loro partito sia a livello regionale, per aver promosso l'incontro di una delegazione unitaria del Consiglio regionale con le commissioni parlamentari competenti e i gruppi parlamentari, sia a livello nazionale, per il supporto fornito da alcuni parlamentari comunisti⁹.

La legge 690 ebbe tre conseguenze principali. In primo luogo, permise, come vedremo nella prossima sezione, una crescita significativa delle risorse regionali. In secondo luogo, la concessione del nuovo riparto fiscale fu accompagnata da una riduzione dei trasferimenti statali vincolati, il cui importo era soggetto di anno in anno a nego-

(8) Cfr. il resoconto stenografico della 301^a seduta del Senato del 30 luglio 1981. La legge 690 fu adottata con un'ampia maggioranza grazie ai voti favorevoli della Democrazia cristiana e del Partito comunista italiano.

(9) Possiamo menzionare soprattutto il senatore Enzo Modica che presentò, nel luglio 1981 in Commissione affari costituzionali del Senato, un emendamento volto a ristabilire il regime di riparto fiscale dei 9/10. Cfr. M. CUAZ, P. MOMIGLIANO LEVI, E. RICCARAND, *Cronologia della Valle d'Aosta 1848-2000*, Aosta, Stylos, 2003.

ziazioni con le diverse maggioranze di governo. Il flusso di risorse derivante dal nuovo regime di compartecipazione definito dalla legge 690/1981 consentiva invece una maggiore certezza nella programmazione del bilancio e poteva inoltre essere gestito con discrezionalità dal governo regionale. Un'ulteriore conseguenza riguarda l'interesse politico per la zona franca che finì con l'attenuarsi. Rispetto al nuovo assetto finanziario, l'attuazione della zona franca avrebbe infatti assicurato, perlomeno nell'immediato, minori vantaggi finanziari alla Valle d'Aosta e più ristretti margini di manovra per la realizzazione di politiche di carattere distributivo¹⁰.

Gli anni novanta si aprirono con un'importante novità per l'ordinamento finanziario valdostano. Nel gennaio del 1993 furono abolite le tariffe doganali sugli scambi intracomunitari in attuazione delle norme sul completamento del mercato unico europeo. Le nuove normative comunitarie avrebbero comportato un drastico abbattimento degli introiti derivanti dai 9/10 dell'Iva da importazione e dalle accise su alcuni prodotti¹¹. Al fine di fronteggiare tale situazione, la Giunta regionale condusse una trattativa con il governo Amato riuscendo ad ottenere il riconoscimento, sulla scorta di quanto era avvenuto per la Provincia di Bolzano, di un trasferimento sostitutivo del mancato gettito relativo all'Iva da importazione, pari inizialmente a 435 miliardi di lire e soggetto ad una rivalutazione annuale sulla base del tasso di inflazione programmato¹².

La concessione alla Valle d'Aosta di un trasferimento annuo a compensazione del mancato introito derivante dall'Iva da importazione, oltre ad essere importante sotto il profilo contabile, incideva anche sulle prospettive di sviluppo della Valle d'Aosta. Veniva infatti meno

(10) Cfr. M. LÉVÊQUE, *Un modello di sviluppo economico "regionecentrico"*, in S.J. WOLF, *Storia d'Italia. Le Regioni dall'Unità ad oggi. La Valle d'Aosta*, Torino, Einaudi, 1995, p. 179.

(11) Secondo le stime fornite da LÉVÊQUE, *Un modello di sviluppo economico "regionecentrico"*, cit., il danno in termini di mancato gettito sarebbe stato pari nel 1993 ad una riduzione del 50% circa delle entrate derivanti dalla compartecipazione ai tributi erariali, ovvero del 35% del totale delle entrate regionali.

(12) Cfr. legge 23 dicembre 1992, n. 498, art. 8, comma 4.

l'interesse a promuovere i traffici su gomma delle merci destinate ai paesi membri dell'Unione europea che aveva portato l'amministrazione regionale, proprio nei primi anni novanta, ad avviare trattative con alcuni gruppi industriali¹³.

L'intesa appena raggiunta con il governo centrale fu però rimessa in discussione già nel 1993, quando l'esecutivo guidato da Ciampi propose, data la situazione di permanente difficoltà della finanza pubblica, di ridurre del 50% per un periodo di tre anni (dal 1994 al 1997) la somma sostitutiva dell'Iva da importazione¹⁴. Si trattava di un taglio cospicuo che rischiava tra l'altro di diventare definitivo. Al fine di scongiurare tale pericolo la Giunta presieduta da Dino Viérin (Uv) aprì una nuova trattativa con il governo. L'accordo fu trovato confermando l'intero importo del trasferimento sostitutivo concordato nel 1992, ma come contropartita furono assegnati alla Valle d'Aosta funzioni e oneri in precedenza sostenuti dallo Stato quali la regionalizzazione di strade statali, i servizi antincendio e le pensioni di invalidità¹⁵.

Le rilevanti novità introdotte dall'accordo trovarono una definizione puntuale nel decreto legislativo 320/1994. Una delle caratteristiche principali di tale provvedimento fu la previsione della cosiddetta "blindatura" dell'accordo. L'art. 1 del decreto stabiliva infatti che le norme di attuazione dello statuto, nonché quelle relative all'ordinamento finanziario regionale, potessero essere modificate solo attraverso l'attivazione della procedura concertativa prevista dall'art. 42-bis

(13) Nel 1991 la Regione aveva ad esempio sottoscritto una convenzione finalizzata alla realizzazione presso l'aeroporto di Pollein (Aosta) di un centro di stoccaggio dei veicoli Mercedes per poter trarre profitto dai proventi derivanti dall'importazione di tali vetture. L'operazione non ebbe seguito per via del mutato quadro normativo europeo. Cfr. M. LÉVÊQUE, *Un modello di sviluppo economico "regionecentrico"*, cit., p. 700.

(14) E. RICCARAND, *Storia della Valle d'Aosta contemporanea. 1981-2009*, Aosta, Stylos, 2010, p. 115.

(15) Lévêque stima che nel 1994 l'insieme degli oneri altrove assunti dallo Stato arrivino ad impegnare all'incirca il 50% del bilancio valdostano. Cfr. M. LÉVÊQUE, *Un modello di sviluppo economico "regionecentrico"*, cit., 1995, p. 899. Sul quadro complessivo delle competenze regionali si rimanda al dossier "Riconoscimento delle competenze e delle funzioni delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome" a cura della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, marzo 2010, reperibile all'indirizzo www.parlamentiregionali.it.

dello statuto speciale¹⁶. In altre parole, veniva sancito il principio della bilateralità in relazione alle modifiche relative all'ordinamento finanziario regionale, principio che, come vedremo, giocherà un ruolo anche in connessione all'accordo tra la Valle d'Aosta e lo Stato a seguito dell'adozione della legge 42/2009. Se il sistema di riparto fiscale era stato disciplinato, fino al 1994, da una semplice legge statale ordinaria, d'ora in poi avrebbe potuto essere modificato solo con una norma di attuazione dello statuto, ovvero da una norma destinata "a prevalere sugli atti legislativi ordinari fino a costituire un parametro di costituzionalità delle leggi"¹⁷.

Un'ultima novità rilevante nell'evoluzione dell'ordinamento finanziario regionale è rappresentata dall'introduzione con il decreto legislativo 446/1997 di due nuove fonti di entrata per il bilancio regionale, ovvero l'Imposta regionale sul valore aggiunto (IRAP) e l'addizionale regionale dell'Imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF), che, come vedremo, rappresenteranno, anche per la Valle d'Aosta, importanti tributi propri a disposizione dell'amministrazione regionale, seppur nei limiti delle basi imponibili e dei margini di manovrabilità delle aliquote definiti con legge dello Stato.

Ricapitolando, la disciplina dell'ordinamento finanziario valdostano è stata caratterizzata da un processo di cambiamento di natura incrementale (per una sintesi, si veda la tabella 1). La Valle d'Aosta ottiene il riconoscimento di una forte autonomia finanziaria già nel 1955; autonomia che viene estesa negli anni settanta, confermata con la legge 690/1981 e consolidata nel 1994. Gli aggiustamenti realizzati nei primi anni novanta rispondono all'intento di mantenere lo *status quo*

(16) L'art. 42-bis, adottato con legge costituzionale 23 settembre 1993, n. 2 stabilisce uno specifico *iter* procedurale per l'approvazione dei decreti legislativi di attuazione dello statuto. Tali decreti devono essere elaborati da una commissione paritetica composta da tre rappresentanti dello Stato e tre rappresentanti nominati dal Consiglio regionale. Gli schemi di decreti approvati dalla commissione paritetica sono poi sottoposti al Consiglio regionale per un parere consultivo, prima di essere adottati dal Consiglio dei Ministri.

(17) Cfr. D. IMMORDINO, *La fiscalità di sviluppo nell'evoluzione dell'autonomia tributaria delle Regioni secondo la giurisprudenza comunitaria*, in *Federalismo fiscale*, n. 2, 2009, p. 18.

Tab. 1. *Le principali fasi dell'ordinamento finanziario regionale fino alla seconda metà degli anni novanta*

Anno	Provvedimento	Principali contenuti
1945	Decreti legislativi luogotenenziali 7 settembre 1945, nn. 545 e 546	- rinvio della disciplina del riparto fiscale tra Stato e Regione a successivi provvedimenti legislativi. - agevolazioni di ordine economico e tributario a favore della Valle d'Aosta.
1948	Statuto speciale (artt. 12, 13, 14 e 50)	- norme sul riparto fiscale e sugli accertamenti delle imposte dirette erariali. - adozione dell'ordinamento finanziario regionale con legge ordinaria dello Stato. - costituzione di una zona franca.
1955	Decreto legislativo 29 novembre 1955, n. 1179	- assegnazione dei 9/10 del gettito su alcune imposte (es.: sui terreni e fabbricati, sulle successioni e donazioni, sul registro e bollo, imposte ipotecarie, tasse sulle concessioni governative e di pubblico insegnamento), nonché sui canoni di concessione di derivazioni di acque a scopo idroelettrico. - assegnazione di una quota variabile del gettito di altre imposte, definita annualmente con decreto del Consiglio dei Ministri.
1971	Legge 6 dicembre 1971, n. 1065	- assegnazione dei 9/10 del gettito sulle principali tasse e imposte erariali. Nel 1973, a seguito della riforma tributaria venne istituito un regime transitorio che durerà fino agli inizi degli anni ottanta.
1981	Legge 26 novembre 1981, n. 690	- assegnazione dei 9/10 (7/10 per gli esercizi finanziari 1981-1982) del gettito di tutte le principali imposte erariali, compreso il gettito derivante dall'IVA da importazione.
1992	Legge finanziaria per il 1993, 23 dicembre 1992, n. 498 (art. 8, comma 4)	- assegnazione statale di una quota sostitutiva del mancato introito derivante dai 9/10 del gettito dell'IVA da importazione negli scambi intracomunitari.
1993	Proposta di legge finanziaria per il 1994	- proposta di riduzione del 50% del trasferimento statale come compensazione dei mancati introiti dell'IVA da importazione (non accolta).
1994	Decreto legislativo 22 aprile 1994, n. 320	- acquisizione da parte della Valle d'Aosta di nuovi oneri e competenze. - "blindatura" della revisione dell'ordinamento finanziario regionale (ex art. 42-bis dello statuto speciale).
1997	Decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446	- introduzione dell'IRAP (aliquota del 4,20% con possibilità da parte della Regione di una variazione massima pari a 1 punto percentuale). - introduzione dell'aliquota regionale dell'IRPEF (l'addizionale regionale che può variare dallo 0,90% all'1,4%).

dinnanzi ai profondi cambiamenti del contesto politico-economico sia a livello nazionale, sia europeo. In particolare, la questione del contributo della Valle d'Aosta al risanamento delle finanze pubbliche viene, come abbiamo detto, sollevata sia nel corso delle trattative sulla legge 690/1981, sia dal governo Ciampi, senza però incidere negativamente sui bilanci della Regione. I rapporti finanziari tra lo Stato e la Valle d'Aosta non vengono dunque toccati nella loro struttura fondamentale né dall'approfondirsi del processo di integrazione europea, né dalla crisi della Prima Repubblica e dalla pesante crisi finanziaria che investono l'Italia nei primi anni novanta. Come approfondiremo nelle prossime sezioni, il tema del risanamento dei conti pubblici tornerà alla ribalta, questa volta in maniera più incisiva, a partire dagli anni duemila, con l'adozione dei patti di stabilità interna e in riferimento alle negoziazioni sul federalismo fiscale.

3. Un trentennio di bilanci regionali

Le riforme del sistema finanziario valdostano appena illustrate hanno influenzato in maniera significativa la configurazione dei bilanci regionali. In questa sezione ci soffermeremo sui principali elementi che caratterizzano l'evoluzione e l'attuale assetto delle entrate regionali, nonché l'andamento delle spese per le principali politiche realizzate in Valle d'Aosta.

3.1. Le disponibilità finanziarie

Agli inizi degli anni settanta le entrate del bilancio valdostano erano costituite essenzialmente da tre voci. Poco più della metà del budget era rappresentato dalla compartecipazione alle imposte erariali riscosse nel territorio regionale. La parte restante era invece costituita dai trasferimenti dello Stato e dai proventi derivanti dalla tassa di concessione del Casinò della Valle d'Aosta, che rappresentava di gran lunga il più importante fra i tributi propri riscossi sul territorio valdostano. A partire dagli anni ottanta possiamo notare un cambio di rotta dovuto all'adozione della legge 690/1981. Le disponibilità finanziarie del bilancio segnano infatti, dal 1981 al 1991, un aumento annuo del 15% circa, contro un incremento del tasso medio reale del PIL regionale

dell'1,8% (a fronte di una media nazionale del 2,4%)¹⁸. Si registra soprattutto un balzo in avanti delle entrate di natura fiscale (tributi propri e partecipazioni) che passano dal 28% delle entrate complessive nel 1981 al 61% nel 1982¹⁹.

La situazione finanziaria regionale alla fine di questo decennio è caratterizzata da due aspetti. In primo luogo, una parte cospicua di entrate regionali deriva da fonti esogene, non connesse alla reale crescita dell'economia a livello locale, come la tassa sui proventi del Casinò di Saint Vincent e il gettito sull'IVA da importazione²⁰. In secondo luogo, il boom delle entrate che segue l'adozione della legge 690/1981 mette inizialmente in crisi la stessa gestione delle risorse disponibili, producendo cospicui avanzi di amministrazione (fino al 18% delle entrate complessive nel 1985), che, come diremo, saranno riassorbiti negli esercizi successivi attraverso l'aumento della spesa per gli apparati amministrativi e la finanza locale.

A partire dagli anni novanta, possiamo osservare alcuni importanti cambiamenti. La tabella 2 presenta un raffronto fra le principali voci di entrata del bilancio in riferimento a cinque esercizi finanziari che aiutano a comprendere l'evoluzione del quadro regionale²¹. Il 1992 è l'anno in cui il regime di riparto fiscale definito dalla legge 690/1981 è ormai consolidato, mentre non sono ancora entrate in vigore le disposizioni sul mercato unico europeo. Nel 1995, a seguito delle modifiche introdotte dal decreto 320/1994, viene a definirsi un nuovo ordinamento finanziario, caratterizzato in particolare dal trasferimento sostitutivo dell'IVA da importazione. Nel 2005 il patto di stabilità interno, introdotto nel 1999, esplica i suoi effetti sulla programmazione dei

(18) M. LÉVÊQUE, *L'autonomia al bivio. La Valle d'Aosta fra ricchezza finanziaria e fragilità economica*, Torino, Fondazione Adriano Olivetti, 1992, p. 73.

(19) *Ibidem*.

(20) *Ibidem*.

(21) Questa impostazione segue in parte il lavoro svolto da R. TONELLI, *Il percorso di riforma verso un modello di federalismo fiscale. Le possibili implicazioni dell'attuazione della legge delega 42/2009 sull'ordinamento finanziario della Regione Valle d'Aosta*, Università della Valle d'Aosta, 2010, tesi di laurea redatta sotto la supervisione di Massimo Lévêque.

Tab. 2. *Le entrate regionali. Valori percentuali sul totale delle entrate al netto delle contabilità speciali e dell'avanzo di amministrazione. Dati di competenza, accertamenti finali*

	1992	1995	2005	2008	2010
Avanzo di amministrazione*	3,3	4,8	14,6	21,4	15,3
Titolo 1 Tributi propri e compartecipazioni	81,7	80,6	92,4	92,7	92,4
1.1. Tributi propri	10,6	10,6	14,0	11,3	7,6
- <i>Casa da gioco</i>	10,4	10,1	4,9	2,7	0,7
- <i>IRAP</i>	n.d.	n.d.	6,5	6,4	5,0
1.2. Compartecipazione a tributi erariali	71,1	70,0	78,3	81,4	84,8
- <i>IRPEF</i>	16,4	18,5	21,0	17,9	23,6
- <i>IVA</i>	41,5	10,8	14,4	14,3	15,8
Assegnazione statale per il mancato introito derivante dall'IVA da importazione intracomunitaria (dal 1993)	n.d.	29,0	21,6	20,0	20,5
Titolo 2. Contributi e trasferimenti statali	13,5	16,0	3,6	3,1	3,8**
Titolo 3. Rendite patrimoniali e utili da partecipazione	4,6	3,2	3,9	3,3	3,6
Titolo 4. Alienazioni, trasferimenti e rimborsi di capitale	0,2	0,2	0,1	0,8	0,2
Titolo 5. Mutui, prestiti e altre obbligazioni	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Totale (valori assoluti in milioni di euro)	768	821	1714	1324	1510

* Valori percentuali sul totale delle entrate al netto delle contabilità speciali.

** Comprende anche i trasferimenti europei.

Fonte: Nostre elaborazioni su dati tratti dai resoconti finanziari dell'Assessorato alle finanze della Regione autonoma Valle d'Aosta. Per il 1992 e il 1995, cfr. R. TONELLI, *Il percorso di riforma verso un modello di federalismo fiscale*, cit., in appendice.

bilanci regionali. Infine, gli ultimi due bilanci presi in considerazione sono quelli relativi al 2008, quando le ricadute della crisi economico-finanziaria non si sono ancora pienamente manifestate, e del 2010, ovvero l'ultimo esercizio finanziario prima dell'accordo che darà seguito in Valle d'Aosta alla legge 42/2009 sul federalismo fiscale, oggetto di approfondimento nella prossima sezione.

La tabella 2 mostra una crescita significativa delle entrate di natura tributaria, che rappresentano nel 2010 circa il 92% delle entrate regionali. Tale incremento è imputabile alle entrate relative ai tributi devoluti dallo Stato (le compartecipazioni). Queste ultime raggiun-
go-

no nel 2010 quasi l'85% del totale delle entrate, nonostante il venir meno degli introiti dell'Iva da importazione che, come abbiamo detto, sono stati largamente compensati dall'assegnazione sostitutiva versata a partire dal 1993 (20% circa del budget negli ultimi anni). Le entrate connesse ai tributi propri si mantengono invece su livelli decisamente inferiori (intorno al 10% negli anni novanta), subendo una diminuzione a partire dal 2005. Analizzeremo successivamente ed in maniera più approfondita le ragioni di tale riduzione.

Una terza voce di entrata è quella relativa ai contributi e ai trasferimenti statali a destinazione d'uso vincolata che registrano dalla metà degli anni novanta ad oggi una netta riduzione, assestandosi nel 2010 a valori inferiori al 4% del budget complessivo.

Possiamo infine notare una significativa crescita dell'avanzo di amministrazione che passa dal 14,6% del totale delle entrate nel 2005 (226,3 milioni di euro) al 21,4% nel 2008 (411 milioni di euro), per scendere nuovamente al 15,3% nel 2010 (272,5 milioni di euro). Negli anni ottanta, come abbiamo detto, l'aumento dell'avanzo fu dovuto all'ampia disponibilità di risorse a seguito dell'entrata in vigore della legge 690/1981. A partire dagli anni duemila, tale aumento è invece imputabile all'effetto della crescita delle entrate primarie a fronte di una minore crescita delle spese determinata dai vincoli imposti dai patti di stabilità interni all'impegno delle risorse disponibili.

La tabella 3 presenta l'andamento delle principali entrate tributarie nel periodo 2005-2010 e ci consente di spiegare la riduzione del gettito dei tributi propri precedentemente menzionata. Quest'ultima è imputabile a diversi fattori, fra i quali: *a*) la riduzione a partire dal 2009 dell'aliquota ordinaria dell'IRAP di 0,92 punti percentuali, ovvero del limite massimo consentito dalla legge statale²²; *b*) la drastica contrazione dei proventi derivanti dalle attività della casa da gioco di Saint Vincent che costituivano agli inizi degli anni novanta circa il 10% del bilancio regionale²³, ed infine *c*) la riduzione dei contributi al Servi-

(22) Tale agevolazione fiscale è stata introdotta nel 2009 (poi confermata negli anni successivi) come intervento in funzione anti-crisi, comportando nel 2009 una riduzione delle entrate pari a circa 17 milioni di euro.

(23) Tale riduzione è imputabile alla progressiva contrazione del volume di affari del

Tab. 3. *Andamenti delle principali entrate tributarie percepite in Valle d'Aosta. Valori assoluti in milioni di euro e valori in percentuale sul totale delle entrate al netto delle contabilità speciali e dell'avanzo di amministrazione. Dati di competenza, accantonamenti finali*

	2005		2006		2007		2008		2009		2010	
	Val. ass.	%										
IRAP	86,11	6,5	98,03	6,3	100,28	6,7	95,90	6,4	85,12	5,8	74,92	5,0
Addizionale												
IRPEF	14,21	1,1	14,67	0,9	15,62	1,0	16,15	1,1	16,52	1,1	16,86	1,1
Tassa concessione Casa da Gioco	63,24	4,9	60,83	3,9	61,58	4,1	40,90	2,7	9,68	0,7	9,84	0,7
CSSN su premi Rc Auto	4,84	0,4	5,51	0,4	3,80	0,3	1,36	0,1	0,16	0,0	0,08	0,0
IRPEF	278,32	21,0	298,88	19,1	311,27	20,6	269,79	17,9	327,93	22,5	335,86	23,6
IRPEG/IRFS	62,78	4,7	68,52	4,4	100,76	6,7	117,44	7,8	71,08	4,9	92,32	6,1
IVA	190,50	14,4	193,20	12,3	216,80	14,4	215,15	14,3	227,52	15,6	237,93	15,8
Imposte fabbricazione della birra	102,62	7,8	124,80	8,0	128,15	8,5	118,34	7,8	113,31	7,8	113,85	7,6
Imposta energia	2,66	0,2	2,27	0,1	38,05	2,5	34,76	2,3	33,31	2,3	21,80	1,4

Fonte: Nostra elaborazione su dati dei consuntivi regionali.

zio sanitario nazionale su premi di assicurazioni Rc Auto per via del mancato coordinamento delle nuove disposizioni derivanti dal Testo unico delle assicurazioni con l'assegnazione di tale gettito all'amministrazione regionale.

Sul fronte delle partecipazioni, le entrate più consistenti derivano dal generoso riparto fiscale che opera a partire dagli anni ottanta anche sull'IRPEF e sull'IVA e che consente di trattenere, nel loro insieme, una somma pari a circa il 40% del budget regionale. Tra le peculiarità delle entrate tributarie valdostane possiamo segnalare il peso rilevante assunto dall'imposta di fabbricazione della birra. Dal 2000 al 2001 le entrate relative a tale imposta registrano un forte incremento, passando dai circa 9 milioni di euro (0,87% delle entrate totali) ai 56 milioni (3,26% delle entrate totali)²⁴. Tale somma è cresciuta ulteriormente negli anni fino a raggiungere, nel 2010 (cfr. tab. 3), quasi 114 milioni di euro (7,6% delle entrate totali). Una cifra significativa che da sola supera gli introiti derivanti dall'IRPEF o dall'IRAP. La spiegazione di tale crescita è dovuta alla presenza a Pollein, nelle vicinanze di Aosta, di uno stabilimento di una famosa marca di birre, la Heineken. A partire dal 2001 infatti il versamento dell'imposta, in precedenza legato all'effettivo luogo di fabbricazione, viene ricondotto alla sede legale dell'azienda, che nel caso della Heineken Italia è stabilita in Valle d'Aosta. Le casse regionali beneficiano dunque dei 9/10 degli introiti fiscali connessi all'accisa versata dalla Heineken in Italia, una somma che nel corso degli ultimi anni è cresciuta rapidamente anche per via dell'aumento dell'aliquota stabilita a livello statale²⁵. Infine, la tabella 3 mostra anche la crescita significativa delle imposte sull'energia elettrica che passano dai 2,3 milioni di euro circa del 2006 ai 38 milioni di euro circa del 2007, per poi assestarsi nel 2010 a quasi 21,8 milioni di euro. In questo caso l'aumento è dovuto alla devoluzione dei 9/10 del gettito dell'addizionale provinciale alle casse regionali entrata a regime nel 2007.

Casinò di Saint Vincent e delle modifiche al disciplinare che regola i rapporti tra la Casa da gioco e l'amministrazione regionale.

(24) Cfr. E. RICCARAND, *Storia della Valle d'Aosta contemporanea*, cit., p. 120.

(25) *Ibidem*.

In sintesi, dagli anni ottanta ad oggi assistiamo ad una progressiva contrazione dei trasferimenti statali e alla contemporanea crescita delle entrate derivanti dalle compartecipazioni ai tributi erariali. Il finanziamento della Regione resta, nonostante questi significativi cambiamenti, basato su un sistema di finanza derivata, dal momento che il ruolo dei tributi propri rimane limitato. Gli spazi di manovra in questo ambito appaiono del resto limitati e di scarso interesse, per via dei generosi introiti connessi alle compartecipazioni, delle ridotte basi imponibili e del livello di tassazione statale già particolarmente elevato.

3.2. La spesa regionale

Gli anni ottanta rappresentano un decennio di svolta anche sul fronte delle uscite che passano, al netto delle contabilità speciali, da quasi il 24% del Prodotto interno lordo (PIL) regionale nel 1982, al 34% circa nel 1992. È plausibile che le ingenti risorse finanziarie rese disponibili, come abbiamo visto, a seguito della legge 690 siano state assorbite principalmente da due voci di spesa: la finanza locale e il funzionamento istituzionale (cfr. fig. 1).

Le spese per la finanza locale realizzano infatti tra il 1982 e il 1992 un salto dal 2,6% al 6,6% del PIL regionale. Tali spese comprendono la copertura di tutti i trasferimenti statali spettanti agli enti locali. Questi ultimi sono infatti stati posti, a partire dal 1994, direttamente a carico dell'amministrazione regionale (legge 537/1993), la quale assegna agli enti locali il 95% del gettito IRPEF ad essa spettante, "rilevato nel penultimo esercizio finanziario della Regione antecedente a quello della ripartizione dei fondi" (legge 48/1995, art. 6, comma 1).

Le spese di funzionamento istituzionale concernono invece gli oneri per il personale regionale, compreso il personale scolastico, e in minima parte per gli organi istituzionali e l'acquisto di beni e servizi. Negli anni ottanta l'aumento delle spese relative all'apparato pubblico può essere spiegato dalle ampie risorse finanziarie disponibili che consentono l'ammodernamento della macchina amministrativa, nonché l'assorbimento degli esuberanti provenienti dal settore industriale nelle file dei dipendenti regionali. Nel decennio che va dal 1995 al 2005 assistiamo ad un'ulteriore crescita delle spese di funzionamento che

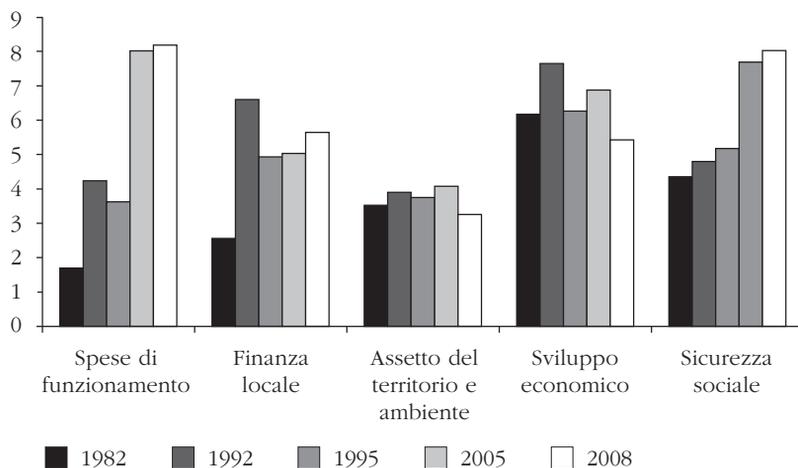


Fig. 1. *Andamento delle principali voci di spesa di competenza (impegni finali) del bilancio regionale in percentuale al Pil regionale*

Fonte: Nostre elaborazioni su dati consuntivi regionali. Per gli anni 1982, 1992 e 1995, cfr. R. TONELLI, *Il percorso di riforma verso un modello di federalismo fiscale*, cit.

è determinata, almeno in parte, dai nuovi oneri assunti dall'amministrazione regionale a seguito delle riforme Bassanini e del processo di revisione costituzionale del 2001. Ad ogni modo, a gravare su queste spese sono, come abbiamo detto, soprattutto i costi relativi al personale regionale che conta, nel 2010, 2490 dipendenti a tempo indeterminato, pari a circa il 4,4% del totale degli occupati, una percentuale particolarmente elevata anche rispetto alla Provincia di Trento (1,7%) e di Bolzano (1,3%)²⁶.

Un'altra voce che ha conosciuto un forte incremento è quella relativa alla sicurezza sociale, che comprende i costi della sanità e, in misura minore, dell'assistenza sociale. Tale spesa registra, a partire dalla

(26) Nostra elaborazione su dati della RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO, *Conto annuale 2010* e della rilevazione annuale delle forze lavoro dell'ISTAT. Si tenga presente che il dato sull'occupazione considera i lavoratori pubblici e privati, a tempo indeterminato e a termine.

metà degli anni novanta, un forte incremento, passando dal 5,2% del 1995 a circa l'8% del Pil regionale nel 2008. Questo aumento può essere spiegato dal fatto che, a partire dal 1995, la Valle d'Aosta, così come le Province autonome di Trento e Bolzano, si assumono tutti gli oneri relativi al finanziamento del Servizio sanitario nazionale, "senza alcun apporto a carico del bilancio dello Stato" (legge 724/1994, art. 34, comma 3), ovvero rinunciando *in toto* ai trasferimenti del Fondo sanitario nazionale.

Oltre alla prospettiva diacronica fin qui seguita, è interessante analizzare anche la ripartizione delle spese realizzate dall'amministrazione regionale in percentuale al totale delle uscite che nel 2010 ammontano a 1688 milioni di euro²⁷. La figura 2 mostra che gli oneri relativi al personale, alla finanza locale e alla sanità arrivano a coprire nel loro insieme il 50% circa del totale delle spese. La spesa per la sanità rappresenta la voce più consistente, assorbendo il 18% del totale delle uscite; un valore che appare comunque inferiore a quello registrato nelle altre Regioni italiane²⁸. Un'altra voce di spesa particolarmente elevata è, come abbiamo detto, quella per il personale (16% del totale delle uscite), che eguaglia l'ammontare degli oneri per gli enti locali e supera le spese rivolte allo sviluppo economico. In questo caso va tenuto conto che tali spese comprendono gli oneri relativi al personale scolastico (nelle altre Regioni di norma a carico dello Stato), che ammontano nel 2010 a circa il 41,5% del totale delle spese per i dipendenti regionali, nonché i costi connessi ai vigili del fuoco, al corpo

(27) A partire dall'esercizio finanziario 2010, nei rendiconti del bilancio regionale è presente un nuovo raggruppamento delle spese in sedici "funzioni obiettivo" (alcune delle quali sono riprodotte nel grafico 2) che sostituiscono i macro-settori riportati nella figura 1.

(28) Secondo i dati elaborati dall'ISSIRFA per il 2010, la spesa sanitaria delle Regioni italiane si attesta in media al 53,2% del totale delle uscite e di poco più del 60% se si considerano le Regioni a statuto speciale (Rss). Cfr. www.issirfa.cnr.it. Se guardiamo invece al dato della spesa sanitaria pubblica *pro capite* di parte corrente, la situazione s'inverte con la Valle d'Aosta che segna, secondo i dati elaborati dal CERM e riferiti alla media del periodo 1996-2006, il primato regionale con ben 1.451 euro per abitante contro una media italiana di 1.243 euro. Per ulteriori dettagli si rinvia a F. PAMOLLI, G. PAPA, N.C. SALERNO, *La spesa sanitaria pubblica in Italia. Dentro la "scatola nera" delle differenze regionali*, CERM, quaderno 2-2009.

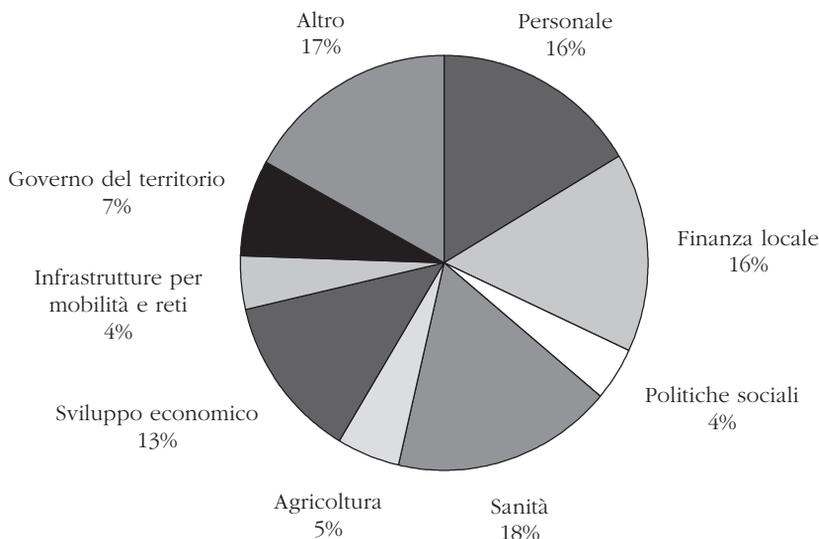


Fig. 2. Valori in percentuale sul totale delle spese di competenza (totale impegnato), al netto delle spese per contabilità speciali e partite di giro. Anno 2010

Fonte: Nostre elaborazioni su dati del bilancio consuntivo regionale.

forestale regionale e ai lavoratori stagionali che operano nell'ambito della gestione delle risorse naturali e del patrimonio culturale²⁹.

Del totale delle spese effettivamente impegnate dall'amministrazione regionale nel 2010 il 67% circa sono costituite da spese correnti (contro il 73% circa delle Rss, escluse le Isole), mentre il 33% circa da spese per investimento (contro il 27% circa delle Rss, escluse le Isole)³⁰. Per quanto riguarda le spese *pro capite*, la Valle d'Aosta registra invece valori particolarmente elevati. Le spese per abitante sostenute nel triennio 2007-2009 ammontano infatti a ben 11.163 euro, contro una media di 4.771 euro delle Rss e di 3.241 euro per abitante delle

(29) Sono escluse dal computo delle spese del personale gli oneri relativi ai dipendenti degli enti locali e del comparto sanitario conteggiati nelle voci relative alla finanza locale e alla sanità.

(30) Nostra elaborazione su dati COPAFF, *I bilanci delle Regioni in sintesi*, 2010.

Regioni a statuto ordinario (Rso)³¹. Tale dato andrebbe considerato alla luce dell'incidenza di almeno tre fattori che influenzano l'elevato livello di spesa *pro capite*: l'effetto fisico, l'effetto antropico e l'effetto di sostituzione³².

I primi due fattori, l'effetto fisico e l'effetto antropico, riguardano le dimensioni demografiche della Valle d'Aosta, nonché le caratteristiche del suo territorio e dell'insediamento umano. Il ridotto numero di residenti (circa 128.000 persone nel 2010), la densità media di 39 abitanti per km² su un territorio montano di limitate dimensioni e con un'altitudine media di 2.100 metri, rendono difficilmente realizzabili economie di scala nell'erogazione di servizi e politiche pubbliche³³. Sul livello di spesa *pro capite* pesa infatti l'incapacità di comprimere determinati costi minimi di attivazione dell'intervento regionale, aspetto che differenzia la situazione valdostana da quella di tutte le altre Regioni italiane e perfino delle due Province autonome³⁴. A questo si aggiungano i maggiori costi dovuti all'infrastrutturazione di un territorio di alta montagna, dove la garanzia dell'accessibilità ai servizi appare importante a fronte del rischio di spopolamento e abbandono di intere aree. Occorre inoltre ricordare che sul territorio valdostano gravano in alcuni mesi dell'anno significativi flussi turistici che comportano un aumento esponenziale della domanda di servizi a cui i piccoli Comuni e la Regione devono far fronte.

La più elevata spesa registrata in Valle d'Aosta risente infine anche

(31) Cfr. BANCA D'ITALIA, *Le economie regionali. L'economia della Valle d'Aosta*, 2011, p. 31.

(32) Per una rassegna dei fattori che incidono sui differenziali di costi delle attività pubbliche e private in aree di alta montagna, cfr. G. GORLA, *Le determinanti economiche degli svantaggi relativi della montagna*, in G. CANNATA, G. FOLLONI, G. GORLA, *Lavorare e vivere in montagna. Svantaggi strutturali e costi aggiuntivi*, Istituto nazionale della montagna. Sul fattore di sostituzione, cfr. G. CEREÀ, *Regionalismi del passato e federalismo futuro: cosa insegna l'esperienza delle autonomie speciali*, in *Le Regioni*, n. 3-4, 2009, pp. 453-487.

(33) Con una stima approssimativa Cereà indica come plausibile una maggiore spesa per la Valle d'Aosta che può raggiungere anche il 30% circa in più rispetto alla media nazionale, dovuta al solo effetto dimensione, ovvero al ridotto numero di abitanti. G. CEREÀ, *Regionalismi del passato e federalismo futuro*, cit., p. 479.

(34) Cfr. BANCA D'ITALIA, *Le economie regionali*, cit., p. 27.

di un effetto di sostituzione, dal momento che l'amministrazione regionale deve assumersi oneri che, come abbiamo visto, altrove sono a carico dallo Stato e della previdenza pubblica³⁵. Considerando ad esempio i dati elaborati da Cerea³⁶, riferiti al 2007, la spesa corrente dell'amministrazione statale in Valle d'Aosta si attese intorno al 7,1%, contro una media nazionale del 18,4%, e una spesa degli enti previdenziali del 37% contro una media nazionale del 51,4%.

In conclusione, le principali voci di spesa riguardano la sanità, la finanza locale e il personale. A differenza della maggior parte delle Regioni italiane queste voci di spesa sono poste in Valle d'Aosta quasi completamente a carico dell'amministrazione regionale. Il generoso sistema di compartecipazione fiscale concesso negli anni ottanta ha permesso di far fronte a questi oneri, determinando anche una crescita del ruolo della Regione e della sua stessa influenza sul sistema economico valdostano³⁷.

Un'ulteriore peculiarità della Valle d'Aosta è rappresentata dall'elevato livello delle spese *pro capite*. Questo dato riflette ovviamente l'ampia disponibilità di risorse finanziarie a fronte di una popolazione di limitate dimensioni. Ciononostante una lettura più attenta suggerisce anche di considerare, come abbiamo visto, l'influenza di una serie di fattori che accrescono, al di là delle scelte dell'amministrazione regionale, i costi di gestione degli apparati pubblici e dell'erogazione dei servizi.

Nella prossima sezione vedremo se e fino a che punto le recenti riforme connesse al federalismo fiscale hanno inciso sul quadro finanziario della Valle d'Aosta e sulle sue capacità di spesa.

(35) Questo vale sia in riferimento alle Rso, sia alle altre Rss, in particolare quelle del Sud. La Valle d'Aosta, oltre alla già citata copertura dell'intera spesa sanitaria, del personale scolastico, e dei servizi forestali e antincendio e il finanziamento degli enti locali, si assume anche gli oneri relativi ai trasporti pubblici locali, alle funzioni prefettizie e camerali, ai servizi di protezione civile, ai beni culturali, alle pensioni di invalidità e alla manutenzione delle strade, comprese le strade ex statali. Cfr. BANCA D'ITALIA, *Le economie regionali*, cit., p. 32.

(36) G. CERIA, *Regionalismi del passato e federalismo futuro*, cit., p. 477.

(37) Per un'analisi critica dello sviluppo economico "regionecentrico" si vedano i saggi di Lévêque citati nelle precedenti note.

4. *Dinamica politica e impatto del federalismo fiscale*

A partire dal 2011 si chiude un ciclo durato trent'anni e si inaugura una nuova fase negli assetti di bilancio della Valle d'Aosta. Il processo di adeguamento dell'ordinamento finanziario regionale imposto dalla legge 42/2009 ha infatti comportato significativi cambiamenti. Tale legge, pur applicandosi solo parzialmente alle Regioni a statuto speciale³⁸, stabilisce che la partecipazione di tali Regioni agli obiettivi di perequazione e solidarietà, nonché di riduzione del debito pubblico nazionale, debba realizzarsi secondo i criteri e le modalità previsti dai rispettivi statuti. Nel caso della Valle d'Aosta queste modalità sono regolamentate dall'art. 42-*bis* dello statuto, che, come abbiamo visto, disciplina, attraverso l'intervento della commissione paritetica, una fase di negoziazione tra il governo statale e il Consiglio regionale, individuando nell'applicazione del metodo concertativo una garanzia per l'autonomia speciale.

Di fatto, la menzionata commissione paritetica si è limitata a recepire l'accordo siglato dal Presidente della Regione Augusto Rollandin con il Ministro per la semplificazione normativa Roberto Calderoli, in occasione di un incontro tenutosi l'11 novembre 2011 a Palazzo Grazioli. Sono dunque nuovamente i vertici degli organi esecutivi regionali e nazionali ad assumere, come era avvenuto in passato, un ruolo centrale, mentre il Consiglio regionale e il Parlamento non hanno fatto altro che adottare un testo già concordato³⁹. Il contenuto dell'intesa tra la Valle d'Aosta e il governo è stato infatti trasposto, senza rilevanti variazioni, nella legge 220/2010 (legge di stabilità 2011)⁴⁰, mentre la norma di attuazione dello statuto speciale, recante la revisione dell'ordinamento finanziario regionale definito nel 1981, è stata adottata con il decreto legislativo 12/2011.

(38) Oltre all'art. 27, si vedano le disposizioni introdotte dagli artt. 15 e 22.

(39) Sul punto cfr. anche G. PERNICIARO, *Le fonti dell'autonomia finanziaria delle Regioni speciali "prima" dei decreti di attuazione: gli accordi bilaterali*, intervento al convegno annuale del Gruppo di Pisa "Gli atti normativi del governo tra Corte costituzionale e giudici", Milano, Università Bicocca, 2011.

(40) Cfr. l'art. 1, commi 160-164.

Esaminando nel merito l'accordo "Rollandin-Calderoli" emergono tre novità significative.

La prima novità concerne l'eliminazione della somma sostitutiva dell'Iva da importazione che lo Stato, come abbiamo visto, versava nelle casse della Regione fin dal 1993. Il provvedimento appare analogo a quello definito dall'Accordo di Milano per le Province autonome di Trento e Bolzano, ma con una differenza. L'eliminazione avverrà per la Valle d'Aosta in maniera progressiva, partendo nel 2011 con un risparmio per lo Stato di 239 milioni di euro, fino alla soppressione del trasferimento nel 2017 (cfr. tab. 5). Una soppressione immediata avrebbe comportato un duro colpo per le finanze valdostane (la somma sostitutiva dell'Iva da importazione ammonta nel 2010 a circa il 20% del budget annuale, cfr. tab. 4), mentre la dilazione nell'arco di sette anni ha permesso di evitare un impatto traumatico. Tale soluzione è stata resa possibile anche grazie ad un credito che la Regione Valle d'Aosta aveva accumulato nei confronti dello Stato a seguito della verifica dei rapporti pregressi relativi all'attuazione della legge 690/1981. La richiesta di questa verifica era stata avanzata dalla Ragioneria generale dello Stato al fine di recuperare, ai sensi dell'art. 8 della legge 690/1981, alcuni gettiti dell'erario non ancora percepiti. Questa operazione aveva però condotto ad un risultato paradossale. Lo Stato era riuscito a quantificare solo una parte delle somme dovute per via dell'assenza di meccanismi tecnici che consentivano la corretta imputazione di queste ultime. Al contrario, la Regione, era riuscita a riscattare alcune importanti poste, in base all'applicazione di un altro articolo della legge 690/1981⁴¹. All'atto della verifica dei rapporti pregressi derivanti dalla norma menzionata, alla Valle d'Aosta sarebbe dunque spettato un "tesoretto" stimabile in circa 300-400 milioni di euro. La richiesta di versamento di tale somma non poteva comunque essere accolta dallo Stato che, come abbiamo detto, aveva agito al

(41) Si tratta dell'art. 6 che prevede ad esempio la concessione dei nove decimi dell'IRPEF sui trattamenti pensionistici, corrisposti in Valle ancorché affluiti fuori Regione. Tale concessione è però avvenuta solo a partire dal 1999 (e non quindi, come dovuto, dal 1981), grazie all'adozione di codici tributi che permettevano la quantificazione dell'importo dovuto (nel 2010, circa 92,3 milioni di euro).

fine di recuperare le riserve erariali non ancora percepite. Il tesoretto fu comunque utilizzato dal Presidente della Regione come moneta di scambio per ottenere la riduzione progressiva del contributo sostitutivo dei proventi legati all'IVA da importazione. Il rinvio di qualche anno della parte più consistente del taglio al budget regionale ha così rappresentato un risultato importante sia dal punto di vista dell'effetto finanziario, sia, come vedremo, dal punto di vista politico.

La seconda novità riguarda la revisione della disciplina sul riparto fiscale. L'accordo Rollandin-Calderoli ha infatti previsto l'attribuzione alla Valle d'Aosta di nuove o maggiori quote del gettito erariale. La tabella 4 riassume le principali novità del nuovo regime.

Nell'insieme si assiste ad un passaggio da un riparto fiscale dei nove decimi ad un regime che porta ad una cessione totale del gettito delle principali tasse e imposte erariali percepite sul territorio valdostano. Il decreto legislativo 12/2011 stabilisce altre tre novità in materia tributaria.

In primo luogo, viene riconosciuta la compartecipazione ai nove decimi a tutte le entrate tributarie comunque nominate percepite nel territorio regionale, evitando, come accaduto in passato, il mancato introito del gettito di alcune importanti poste non espressamente assegnate.

In secondo luogo, l'art. 1, comma 164, della legge finanziaria per il 2011 ha sancito il principio della neutralità finanziaria. Qualora vengano istituite nuove forme d'imposizione tributaria a livello nazionale, l'ordinamento finanziario della Valle d'Aosta sarà rivisto, secondo le procedure definite dall'art. 27 della legge 42/2009, al fine di garantire l'invarianza del gettito di tutti i livelli di governo (Stato, Regione e Comuni)⁴².

È stata infine stabilita la possibilità per la Regione di istituire tributi locali nelle materie rientranti nella sua potestà legislativa (art. 9 del decreto legislativo 12/2011)⁴³. In realtà, l'amministrazione regionale avrebbe voluto anche acquisire più ampi margini di manovra sui tri-

(42) Cfr. legge 220/2010, comma 164.

(43) Ad esempio la legge finanziaria regionale per il 2012 ha introdotto la possibilità per i Comuni di istituire una tassa di soggiorno che non ha mancato di causare numerose polemiche a livello politico.

Tab. 4. *Il riparto fiscale in Valle d'Aosta prima e dopo le negoziazioni sul federalismo fiscale*

Precedente riparto fiscale (<i>ex</i> legge 690/1981 e successive modifiche)	Nuovo riparto fiscale (<i>ex</i> decreto legislativo 12/2011)	
Regime dei nove decimi	Totalità del gettito erariale	Regime dei nove decimi
Imposta sul reddito delle persone fisiche.	Imposta sul reddito delle persone fisiche.	Tasse sulle concessioni governative.
Imposta sul reddito delle persone giuridiche.	Imposta sui redditi delle società.	Imposta di bollo e registro.
IVA sui consumi e sulle importazioni.	IVA sui consumi e sulle importazioni.	Imposte ipotecarie.
Ritenute alla fonte di cui al d.P.R. 600/1973, titolo III.	Ritenute su interessi e redditi da capitale.	Canoni di utilizzo delle acque pubbliche.
Imposta di registro.	Tasse automobilistiche.	Proventi del lotto al netto delle vincite.
Imposta di bollo.	Imposte energia elettrica.	Accise sugli spiriti e sulla birra.
Imposta erariale di trascrizione (abrogata nel 1998).	Imposta gas metano per autotrazione.	Altri tributi comunque denominati, ad eccezione dei proventi sui giochi.
Imposte ipotecarie.	Ritenute d'acconto sui dividendi.	
Tasse sulle concessioni governative.	Ritenute sui premi e sulle vincite.	
Tasse di pubblico insegnamento.	Imposta sulle successioni e donazioni.	
Tasse di circolazione sui veicoli a motore e rimorchi immatricolati nella Regione.	Imposta su consumo tabacchi.	
Canoni riscossi dallo Stato per le concessioni di derivazioni di acque pubbliche a scopo idroelettrico.	Imposte sulle assicurazioni diverse da quelle Rc Auto.	
Imposte di fabbricazione sugli spiriti e la birra.	Imposte sugli intrattenimenti.	
Imposte di consumo sul caffè e sul cacao.		
Imposta sull'energia elettrica.		
Sovrimposta di confine.		
Proventi del monopolio dei tabacchi.		
Proventi del lotto al netto delle vincite.		
Imposte di fabbricazione della benzina e sugli oli da gas e gas petroliferi liquefatti per autotrazione.		

Fonte: Nostra elaborazione.

buti propri derivati. Per comprendere tale interesse, è opportuno ricordare la distinzione tra tributi propri autonomi, istituiti con legge regionale, e i tributi propri derivati, stabiliti con legge statale⁴⁴. Come abbiamo visto, la possibilità di istituire tributi propri autonomi era stata già sancita dallo statuto speciale, anche se venne poco sfruttata dall'amministrazione locale soprattutto per via del significativo flusso di risorse finanziarie derivanti dal gettito in compartecipazione.

Altro discorso può essere fatto in riferimento ai tributi propri derivati. Il decreto legislativo 68/2011 (decreto sul federalismo fiscale regionale) ha previsto per le Regioni a statuto ordinario, ma non espressamente per le Rss, la possibilità di ridurre le aliquote dell'IRAP fino ad azzerarle e disporre deduzioni della base imponibile a partire dal 2013. A seguito degli accordi sul federalismo fiscale, sia le Province autonome di Trento e di Bolzano, sia la Regione Friuli-Venezia Giulia hanno modificato con legge ordinaria i loro rispettivi statuti al fine di consentire una più ampia manovrabilità delle aliquote dei tributi propri derivati, possibilità che è stata poi confermata anche dalla sentenza della Corte costituzionale 357/2010⁴⁵. Al contrario per la Valle d'Aosta una modifica dello statuto in tal senso non poteva essere realizzata in tempi brevi perché avrebbe richiesto l'adozione di una specifica legge costituzionale. Questo impedimento ha finito con ostacolare anche la possibilità per la Regione di trovare, in accordo con il governo, soluzioni alternative. Il testo del decreto legislativo recante la revisione dell'ordinamento finanziario regionale si è infatti limitato a prevedere solo la possibilità di nuove tasse locali. Di fronte alla resistenza del governo a concedere maggiori spazi di manovrabilità sui tributi propri derivati, l'amministrazione regionale, che aveva inizialmente avanzato specifiche richieste a tal proposito, ha ritenuto opportuno, almeno in questa prima fase, portare a casa i risultati relativamente favorevoli dell'accordo sul federalismo fiscale conseguiti,

(44) Quali ad esempio l'IRAP, l'addizionale IRPEF, l'imposta provinciale di trascrizione, l'addizionale accisa sul consumo dell'energia elettrica, la tassa per il diritto allo studio.

(45) M. BARBERO, *Federalismo a statuto speciale*, gennaio 2011, reperibile sul sito www.lavoce.info.

lo ricordiamo, in un periodo di estrema incertezza sulle sorti politiche del governo.

La terza novità rilevante dell'accordo concerne l'assunzione da parte della Regione Valle d'Aosta dei costi connessi al trasporto ferroviario regionale, per una cifra stimata in 23 milioni di euro all'anno⁴⁶. L'individuazione di nuovi oneri per la Regione aveva rappresentato, come abbiamo visto, un punto qualificante dell'accordo del 1994. Nel 2010, i margini di manovra per l'attribuzione di nuovi oneri attraverso cui la Valle d'Aosta concorre al risanamento della finanza pubblica appaiono invece relativamente limitati, dal momento che buona parte delle funzioni altrove assunte dallo Stato sono già state devolute alla Regione⁴⁷.

La tabella 5 presenta alcuni dati relativi all'impatto dell'accordo Rolandin-Calderoli sulle finanze regionali. La riduzione progressiva della somma sostitutiva dell'Iva da importazione (in media 279 milioni di euro all'anno) e i 23 milioni annui relativi ai nuovi oneri per il trasporto ferroviario sono in parte compensati dagli importi indicati nella quarta colonna (impatto positivo). Questi ultimi derivano dalla stima delle entrate connesse al nuovo riparto fiscale (circa 136,5 milioni di euro annui, non inflazionati) e dalla rinuncia da parte dello Stato a quelle quote di tributi provinciali che avrebbero dovuto essere restituite per effetto dei tagli imposti alle Province, ma che rimarranno a disposizione del bilancio regionale.

Il saldo finale delle negoziazioni con lo Stato sul federalismo fiscale è dunque pari ad un contributo stimabile in poco più di un miliardo di euro in sette anni. La partecipazione della Regione al processo di definizione dei fabbisogni standard per il finanziamento dei livelli essenziali e delle funzioni fondamentali, previsto dalla medesima legge, sarà invece oggetto di successivi provvedimenti.

(46) Tale onere aggiuntivo non comporta comunque un taglio al bilancio regionale, dal momento che il nuovo esborso viene conteggiato ai fini dell'innalzamento dei vincoli di spesa definiti nei patti di stabilità interna.

(47) Un qualche spazio di manovra si sarebbe potuto forse trovare in relazione agli ammortizzatori sociali, sulla scorta di quanto avvenuto con la Provincia di Trento.

Tab. 5. *L'impatto sul bilancio regionale previsto dagli accordi per l'attuazione del federalismo fiscale in Valle d'Aosta, milioni di euro*

Anno	Mancato introito dell'assegnazione statale in sostituzione del mancato importo dell'IVA da importazione	Nuovi oneri relativi ai servizi ferroviari d'interesse locale	Impatto positivo sul bilancio regionale	Saldo finale per la Regione Valle d'Aosta derivante dalle disposizioni per l'attuazione del federalismo fiscale
2011	239	23	157,5	-104
2012	244	23	148,7	-118
2013	256	23	148,7	-130
2014	259	23	143,5	-138
2015	307	23	143,5	-186
2016	316	23	143,5	-195
2017	332	23	143,5	-211
2011-17	1.953	161	1.031,5	-1.082

Fonte: Nostra elaborazione su dati tratti dalla normativa statale.

Il risultato di tali negoziazioni ha destato nel mondo politico locale e presso l'opinione pubblica reazioni meno accese di quanto si sarebbe potuto immaginare, data l'entità della somma a carico dell'amministrazione regionale. Le ragioni di tale risposta relativamente pacata appaiono numerose. Innanzitutto la maggioranza delle forze politiche, comprese le forze di opposizione, è concorde nel ritenere che difficilmente si sarebbero potuti conseguire risultati migliori (ad esempio salvando l'assegnazione statale sostitutiva dell'IVA da importazione), soprattutto a fronte del nuovo regime di riparto fiscale. Le principali critiche sono infatti state rivolte, come vedremo nella prossima sezione, più su questioni di metodo che di merito. In secondo luogo, l'impatto dell'accordo sulle finanze regionali è differito nel tempo: il saldo negativo è redistribuito in maniera da crescere gradualmente nell'arco di sette anni. Come dire, gli interventi di natura sottrattiva stabiliti direttamente dall'accordo, così come quelli derivanti dall'effetto congiunto delle manovre finanziarie nazionali (cfr. *infra*), incominceranno a pesare in maniera più significativa solo nei prossimi anni⁴⁸.

(48) Le prime avvisaglie di uno scontro politico-sociale di un qualche rilievo, connesse

A fianco di queste ragioni che aiutano a comprendere la limitata reazione da parte dell'opinione pubblica all'accordo, ve ne sono altre di carattere prevalentemente tecnico. Al netto di futuri interventi da parte del governo, i saldi negativi derivanti dall'accordo appaiono sovrastimati. La trattativa è stata infatti condotta sulla base dei dati riferiti al 2008, ovvero all'ultimo conto consuntivo dello Stato disponibile nel momento della trattativa. Tale scelta ha alcune conseguenze. Parte delle perdite annue dovrebbero infatti essere assorbite dalla dinamica di crescita delle entrate tributarie che probabilmente sarà, come mostrano anche le proiezioni del triennio 2011-13, superiore a quella stimata sulla base dei dati riferiti al 2008. Inoltre, occorre tener presente che il taglio, pur crescente, dell'importo del contributo sostitutivo dell'Iva da importazione interviene su una somma che aumenta, essa stessa, per via della rivalutazione annuale al tasso di inflazione programmata, calmierando così l'effetto della perdita.

Se l'esito dell'accordo sul federalismo fiscale realizzato con il governo non ha dunque destato, almeno nell'immediato, forti preoccupazioni, ciò che più inquieta gli amministratori locali è l'impatto delle manovre finanziarie e l'inasprimento dei vincoli del patto di stabilità interno imposti dal governo dopo la definizione dell'accordo Rollandin-Calderoli.

Il decreto legge 78/2010 aveva infatti già imposto alla Valle d'Aosta una riduzione dei livelli complessivi delle spese di 24,3 milioni di euro circa nel 2011 e per gli anni successivi. Nell'estate del 2011, con i decreti legge 98 e 138 (la cosiddetta manovra *bis*), il governo ha richiesto un ulteriore sforzo, sempre in termini di inasprimento dei vincoli del patto di stabilità, di 95 milioni di euro circa nel 2012 e di 116,6 milioni di euro circa per l'anno 2013 e successivi. Di fronte a questa richiesta, che segue l'accordo con il governo sul federalismo fiscale, l'amministrazione regionale ha presentato ricorso alla Corte costituzionale contro alcune delle disposizioni previste dalla manovra estiva.

ai nuovi assetti di bilancio anche se non direttamente alle negoziazioni sul federalismo fiscale, sono emerse in relazione al processo di privatizzazione in corso dei cantieri forestali e della relativa manodopera in precedenza alle dipendenze dell'amministrazione regionale.

Ancora più severo è il concorso agli obiettivi di finanza pubblica stabilito dal decreto legge 201/2011 (noto anche come “decreto salva Italia” del governo Monti) che ha quantificato, a decorrere dal 2012, un contributo per le Rss e le Province autonome di Trento e Bolzano di euro 860 milioni annui, a cui si aggiungono 60 milioni di euro annui da parte dei Comuni della Valle d'Aosta, del Friuli-Venezia Giulia e delle Province autonome di Trento e Bolzano. La norma prevede che tale importo complessivo venga assicurato attraverso l'adozione di norme di attuazione degli statuti di cui all'art. 27 della legge 42/2009, ma stabilisce che, in attesa della loro emanazione, esso sia “accantonato, proporzionalmente alla media degli impegni finali registrata per ciascuna autonomia nel triennio 2007-2009, a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali” (art. 28, comma 3). In questo caso, dunque, l'intervento opererà attraverso un taglio alle entrate, prima ancora che vengano attivate le procedure di negoziazione bilaterale e paritetica tra Stato e Rss.

Se dunque l'esito delle negoziazioni sul federalismo fiscale, nonostante il saldo negativo per la Regione, non ha destato particolari allarmi, lo scenario che si configura a fine 2011, soprattutto per via dell'impatto delle manovre finanziarie nazionali, suggerisce un più severo ridimensionamento della spesa regionale, rispetto a quanto preventivato ai tempi dell'accordo Rollandin-Calderoli, e, come conseguenza, anche l'acuirsi dello scontro politico a livello locale.

4.1. *Le implicazioni politiche dell'accordo Rollandin-Calderoli*

Una questione che merita un approfondimento specifico riguarda la dimensione della *politics* dell'accordo siglato tra governo regionale e governo centrale. Il processo di negoziazione politica che ha condotto all'intesa Rollandin-Calderoli presenta alcuni aspetti comuni alle trattative sull'ordinamento finanziario regionale realizzate nel 1981 e nella prima metà degli anni novanta.

Un primo elemento comune a tutte e tre le negoziazioni concerne, come abbiamo visto, il tema del risanamento delle finanze pubbliche, anche se solo nell'ultima negoziazione tale tema ha svolto un ruolo incisivo e determinante.

Un secondo aspetto comune riguarda le modalità di conduzione delle

trattative politiche. Nei primi anni ottanta, i contatti diretti tra i membri della Giunta regionale e alcuni leader politici nazionali svolsero una funzione importante, spianando la strada a favore della Regione. Un simile *modus operandi* è stato al centro anche delle negoziazioni sul federalismo fiscale, apparentemente favorite dai buoni rapporti tra il Presidente della Regione e i vertici del governo nazionale. Tali buoni rapporti trovano conferma, a detta di molti commentatori, nell'ingresso nella maggioranza regionale delle forze di centro-destra (PDL) a pochi mesi di distanza dall'accordo del 2010 siglato a Palazzo Grazioli⁴⁹. La tesi della ricerca di una corsia privilegiata con il governo nazionale si è fatta così largo nel dibattito politico locale⁵⁰. In realtà, è plausibile che diversi fattori abbiano concorso a far maturare il nuovo rapporto politico tra l'Uv e le forze di centro-destra, tra i quali la ricerca del sostegno del governo statale su alcuni dossier relativi all'avvio di opere pubbliche sul territorio valdostano, la cessione da parte di Enel del 51% del capitale di alcune società di distribuzione e vendita di energia idroelettrica alla Cva (società della Regione Valle d'Aosta, già titolare del 49% del capitale delle società cedute) o ancora l'orientamento politico di alcuni esponenti dell'Uv vicino ai valori ed interessi promossi dal centro-destra⁵¹.

(49) Il terreno dell'accordo con il centro-destra era già stato preparato in occasione delle elezioni europee del 2009 e delle comunali di Aosta del maggio 2010, dove la vittoria delle forze regionaliste (Uv, Fédération Autonomiste e Stella Alpina), alleate con il PDL, l'Udc e la Lega, ha posto fine alle coalizioni tra autonomisti e il centro-sinistra che in passato avevano governato il capoluogo regionale.

(50) La nuova alleanza politica non deriva infatti da un'esigenza immediata di rafforzamento della Giunta regionale. La Giunta regionale si è insediata nel 2008 ed è composta da esponenti dell'Uv e di due partiti regionalisti minori, Stella Alpina e Fédération Autonomiste. Prima dell'ingresso in maggioranza dei quattro consiglieri del PDL, la Giunta regionale già godeva di una solida maggioranza in Consiglio, potendo contare su 23 consiglieri su 35. L'alleanza con il centro-destra non ha inoltre comportato modifiche nella compagine di governo.

(51) Il nuovo quadro delle alleanze sembra confermare, rafforzandola, la dinamica bipolare impressa negli ultimi anni al sistema politico valdostano, con la contrapposizione tra alcune forze autonomiste (Uv, Fédération Autonomiste e Stella Alpina) alleate al centro-destra e un nuovo fronte di opposizione costituito dal PD e dal movimento Alpe (Autonomie, Liberté, Participation, Écologie), a cui appartengono rappresentanti della sinistra arcobaleno, dei verdi ed alcuni esponenti fuoriusciti dal partito di maggioranza relativa, l'Uv.

Un'ultima analogia concerne le critiche rivolte all'operato del Presidente della Giunta regionale da parte dell'opposizione. Nel 1981 il Presidente della Giunta Mario Androne venne infatti accusato di aver condotto "trattative personalistiche"⁵², a scapito della ricerca dell'unità d'azione di tutte le forze politiche regionali che avrebbe potuto rafforzare, a detta dei consiglieri del Pci, la posizione della Valle d'Aosta *vis-à-vis* con il governo nazionale. Tali accuse trovano una chiara eco trent'anni dopo nelle parole di alcuni consiglieri d'opposizione che hanno criticato il Presidente della Regione Augusto Rollandin per aver operato in una "sorta di splendida solitudine"⁵³, non affrontando una questione così delicata, come la revisione dell'ordinamento finanziario regionale, con il supporto di tutte le forze politiche presenti in Consiglio.

Passando ad esaminare gli aspetti che distinguono le negoziazioni del 2010 da quelle realizzate negli anni passati, forse la differenza principale consiste nel movente politico che ha informato l'azione del governo nazionale. Nel 1981 la revisione dell'ordinamento finanziario regionale aveva rappresentato soprattutto una risposta alla necessità di sanare la situazione venutasi a creare con il regime finanziario transitorio adottato a seguito della riforma tributaria avviata nel 1971⁵⁴. Nei primi anni novanta le negoziazioni sull'ordinamento finanziario regionale erano state guidate principalmente da scelte esogene al sistema politico italiano, come l'abolizione delle frontiere doganali interne all'Unione europea. Al contrario, le trattative condotte nel 2010, oltre ad essere imposte dalla legge 42/2009, sono state espressamente finalizzate al perseguimento di un "obiettivo-bandiera" del programma di governo: l'attuazione del federalismo fiscale. Tali negoziazioni hanno

(52) Si vedano, a titolo illustrativo, i resoconti stenografici della seduta del Consiglio regionale della Valle d'Aosta, 29 maggio 1981 (intervento del consigliere Mafrica, Pci) e del 28 ottobre 1981 (intervento del consigliere Alder Tonino, Pci).

(53) Cfr. il resoconto stenografico della seduta del Consiglio regionale della Valle d'Aosta, 1° dicembre 2010, in particolare l'intervento dei consiglieri Roberto Louvin (Alpe) e Raimondo Donzel (Pd).

(54) Cfr. il resoconto della seduta della 301ª seduta del Senato, 30 luglio 1981, intervenuti dei senatori Mancino e Modica.

assunto un chiaro significato politico, soprattutto per i Ministri leghisti felici di salutare l'intesa con la Valle d'Aosta come l'ennesima vittoria, dopo quelle ottenute con il Trentino-Alto Adige e il Friuli-Venezia Giulia, contro i privilegi delle ricche Regioni a statuto speciale del Nord Italia⁵⁵. L'intervento del governo nazionale poteva infatti essere considerato come una risposta alle aspre critiche sollevate negli ultimi anni da numerosi esponenti politici soprattutto in Veneto, Lombardia e Piemonte nei confronti dei vantaggi goduti dalle Autonomie speciali. In sintesi, l'intesa sul federalismo fiscale realizzata con la Valle d'Aosta appare, dal punto di vista della dinamica politica, come un caso di *win-win negotiation*. Il governo, in particolare i suoi esponenti leghisti, ha infatti potuto rivendicare il merito di aver messo mano per la prima volta ai privilegi delle specialità grazie all'avvio del processo di riforma del federalismo fiscale, sebbene tali privilegi, cioè la diversità di trattamento rispetto alle Rso, siano stati solo in parte scalfiti. Il Presidente della Regione è invece "tornato a casa" esibendo dinnanzi al proprio elettorato un risultato più che soddisfacente, date le condizioni di partenza in cui si sono svolte le trattative (come dire, sarebbe potuto andar peggio). Nonostante il saldo negativo per la Valle d'Aosta, l'accordo ha infatti permesso di evitare un taglio immediato della somma sostitutiva dell'Iva da importazione (come è avvenuto per le Province di Trento e Bolzano) che avrebbe inciso fin da subito e molto pesantemente sulle finanze regionali e di preservare l'autonomia finanziaria regionale attraverso la definizione di un regime di riparto fiscale più favorevole rispetto al passato. Le difficoltà principali sono però sorte, come abbiamo visto, in una fase posteriore all'intesa con il governo, quando è apparso più chiaramente che l'accordo sulla revisione dell'ordinamento finanziario valdostano era stato realizzato al netto dei successivi interventi imposti dallo Stato senza alcuna concertazione preventiva.

(55) Si vedano ad esempio le dichiarazioni del Ministro Calderoli riportate in un'intervista realizzata dal giornale *Libero*, 9 maggio 2010.

5. Conclusioni

L'accordo con il governo nazionale del novembre 2010 che ha portato alla revisione dell'ordinamento finanziario regionale rappresenta una pagina importante nella recente storia dell'autonomia regionale. I cambiamenti intervenuti non segnano una svolta radicale, ma procedono lungo una traiettoria di riforma di tipo incrementale. L'accordo interviene infatti sul sistema di rapporti finanziari tra lo Stato e la Regione mantenendo l'impostazione di fondo definita negli anni ottanta e modificando solo il *setting* del regime di riparto fiscale (dai nove ai dieci decimi). Tale cambiamento di natura incrementale potrebbe comunque avere un elevato potenziale trasformativo per via della progressiva riduzione delle risorse finanziarie e soprattutto delle modalità e condizioni alle quali queste ultime sono rese disponibili⁵⁶. La piena devoluzione del gettito delle principali imposte erariali e la corrispondente riduzione dei trasferimenti statali (compresa la somma sostitutiva dell'IVA da importazione) impongono infatti, più di prima, una politica attenta alla crescita della ricchezza effettivamente prodotta sul territorio. In questo nuovo scenario si pongono per la Valle d'Aosta alcune priorità.

Sul fronte delle entrate, occorre innanzitutto promuovere la crescita delle basi imponibili, attraverso investimenti allo sviluppo economico locale volti a diversificare le possibili fonti di ricchezza⁵⁷.

Una seconda priorità concerne l'acquisizione di maggiori spazi di manovrabilità sui tributi propri derivati al fine di attivare, negli angusti spazi consentiti dall'ordinamento comunitario, possibili forme di fiscalità di vantaggio rivolte sia alle imprese, sia alle persone fisiche. Di recente, come abbiamo visto, alcune riduzioni o esenzioni fiscali sono

(56) Sui cambiamenti di *policy* di natura incrementale, ma con elevato potenziale trasformativo, cfr. W. STREECK, K. THELEN, *Introduction: institutional change in advanced political economies*, in W. STREECK, K. THELEN, *Beyond continuity. Institutional change in advanced political economies*, Oxford, Oxford University Press, 2005, pp. 1-39.

(57) Si pensi ad esempio al caso delle cospicue entrate relative all'imposta di fabbricazione della birra. Di per sé queste risorse rappresentano un fatto positivo, ma costituiscono anche un elemento di fragilità del sistema locale, se pensiamo che più del 7% del bilancio deriva da imposte disciplinate con legge statale, versate da una sola azienda e relative ad una produzione che non si realizza interamente sul territorio valdostano.

state poste in essere come misure di contrasto alla crisi economica. Occorrerà comprendere se nei prossimi anni saranno prevedibili altre forme di intervento di carattere non emergenziale, volte alla promozione dello sviluppo economico o alla definizione di misure fiscali a finalità sociale.

Sul fronte delle uscite, occorre procedere ad una razionalizzazione degli oneri sostenuti dall'amministrazione pubblica, continuando a promuovere la gestione consorziata di alcuni servizi e riformando la *governance* di numerose società per azioni con capitale a maggioranza pubblica regionale.

Occorrerà inoltre comprendere quale contributo l'esperienza della Valle d'Aosta potrà apportare in merito alla definizione del futuro sistema di perequazione basato sulla definizione di costi e fabbisogni standard. Se la Valle d'Aosta vuole evitare che il nuovo sistema possa ripercuotersi in maniera eccessivamente penalizzante sull'accessibilità e fruibilità dei servizi pubblici finora garantiti, è importante far sì che vengano presi nella giusta considerazione anche i sovra-costi connessi, come abbiamo visto, all'amministrazione di un territorio di alta montagna, scarsamente popolato. A tal proposito qualche interessante indicazione potrebbe derivare dalla recente riforma del sistema di perequazione svizzero che ha introdotto una nuova modalità di compensazione degli aggravii geotopografici, ovvero dei maggiori oneri sostenuti dai Cantoni di montagna⁵⁸.

Infine, come abbiamo visto, l'accordo sull'attuazione del federalismo fiscale non ha esonerato la Valle d'Aosta dal concorso agli obiettivi di risanamento delle finanze pubbliche e dal rispetto degli obblighi comunitari. L'inasprimento dei vincoli dei patti di stabilità interni e la definizione di nuovi tagli rappresentano oggi un problema cruciale per l'amministrazione regionale. Se da un lato lo Stato concede alla Valle d'Aosta maggiori quote di gettito tributario, dall'altro interviene, *a posteriori*, limitando le capacità della Regione di far pieno ricorso alle risorse potenzialmente disponibili, attraverso l'innalzamento dei

(58) Tale sistema di compensazione si basa su un indice di aggravio riferito a quattro indicatori: altitudine degli insediamenti, declività del terreno, struttura dell'insediamento, densità demografica.

tetti alle spese o non trasferendo la quota spettante di gettito erariale. Il rischio è dunque che le imposizioni delle varie manovre finanziarie finiscano con il vanificare, almeno in parte, l'accordo del 2010 sul federalismo fiscale, gettando un'ombra di incertezza sui futuri assetti finanziari regionali e favorendo l'apertura di nuovi fronti di conflitto politico e giuridico tra Stato e Regione.