

EVOLUZIONE DELLE POLITICHE FINANZIARIE IN TRENTINO

DAL SECONDO STATUTO DEL 1971 AL 2021

Lorenzo Bertoli



50 anni di autonomia trentina

La presente pubblicazione è parte della Collana
"50 anni di autonomia trentina", promossa dal Comitato per il
Cinquantesimo del Secondo Statuto di autonomia della Regione
Trentino-Alto Adige/Südtirol voluto dalla Provincia autonoma di
Trento e realizzata dalla Fondazione Museo Storico del Trentino.

Direzione di collana Mauro Marcantoni

Coordinamento tecnico Elisa Bertò

Hanno collaborato Rachele Catania, Andressa Fedrizzi

Progetto grafico IDESIA Trento - www.idesia.it

*Il presente volume è stato elaborato con riferimento alla situazione
al 30 settembre 2021.*

ISBN 978-88-908941-7-6

© 2021 - IDESIA

Via Piave 22 - 38122 Trento

© 2021 - Fondazione Museo Storico del Trentino

Via Torre d'Augusto 41 - 38121 Trento

*Tutti i diritti riservati. Nessuna parte di questo volume può essere
riprodotta o trasmessa in qualsiasi forma o con qualsiasi mezzo
elettronico, meccanico o altro, senza l'autorizzazione scritta dei
proprietari dei diritti e dell'Editore.*

EVOLUZIONE DELLE POLITICHE FINANZIARIE IN TRENTINO

DAL SECONDO STATUTO DEL 1971 AL 2021

Lorenzo Bertoli

50 anni di autonomia trentina

Indice

PRESENTAZIONE	6
INQUADRAMENTO GENERALE:	
L'ORDINAMENTO REGIONALE	12
L'ASSETTO FINANZIARIO DELLO STATUTO DEL 1948 E LA SUA EVOLUZIONE	16
1. GLI ANNI '70: IL NUOVO ORDINAMENTO FINANZIARIO DEL 1972 E L'AVVIO DEL REGIME TRANSITORIO DI FINANZIAMENTO	20
2. GLI ANNI '80: DAL REGIME TRANSITORIO DI FINANZIAMENTO ALLA REVISIONE DEL TITOLO VI DELLO STATUTO	36
3. GLI ANNI '90: L'APPROVAZIONE DELLE NORME DI ATTUAZIONE IN MATERIA FINANZIARIA	52
3.1. Il decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268 ____	54
3.2. L'esigenza di una revisione delle norme di attuazione	73
3.3. Il decreto legislativo 24 luglio 1996, n. 432 ____	80
4. IL PRIMO DECENNIO DEGLI ANNI 2000: GLI ASPETTI PROBLEMATICI DELL'ORDINAMENTO FINANZIARIO E L'ACCORDO DI MILANO	94
4.1. Riforma del Titolo V della Costituzione ed effetti sull'ordinamento finanziario della Provincia	106
4.2. L'Accordo di Milano	113

5. IL SECONDO DECENNIO DEGLI ANNI 2000: DALLA CRISI DEI DEBITI SOVRANI AL PATTO DI GARANZIA	126
LE PROSPETTIVE DELLA FINANZA PROVINCIALE	156
A che punto siamo	157
Un quadro di sintesi: l'evoluzione della finanza	158
Un giudizio esterno sulla finanza provinciale: il rating	166
Il Covid-19	172
CONCLUSIONI	182
BIBLIOGRAFIA	188

PRESENTAZIONE

Giuseppe Ferrandi e Mauro Marcantoni



A

più di trent'anni dall'avvio del contenzioso sollevato dall'Austria all'ONU sulla questione sudtirolese, nel 1992 fu sottoscritta la quietanza liberatoria che chiudeva la lunga vertenza italo-austriaca. Dieci anni prima, per risolverla, non era bastata l'approvazione del Secondo Statuto di autonomia con il quale, come voleva la SVP, gran parte dei poteri della Regione, e qualche competenza in più da parte dello Stato, venivano attribuite alle due Province autonome di Trento e di Bolzano. Non bastava perché mancava l'approvazione delle norme di attuazione necessarie per consentire il compiuto funzionamento del sistema autonomistico. Norme, come è noto, indispensabili per l'effettivo esercizio delle competenze legislative, statutarie e delegate, tra le quali spicca quella relativa alla partita finanziaria. Quest'ultima, insieme ad un'altra fondamentale norma di attuazione relativa al contingentamento dei poteri di indirizzo e coordinamento dello Stato, fu approvata appena prima, e non per caso, della conclusione formale della vertenza ONU.

Da allora, e fino ai giorni nostri, la questione finanziaria è sempre stata centrale nelle attività di governo e nei rapporti con lo Stato, per molti versi anche con l'Europa.

Proprio per queste ragioni una accurata disamina della evoluzione e dei criteri di sviluppo della partita finanziaria merita la massima attenzione. Un'attenzione resa più pressante, e problematica, dal succedersi di due circostanze di impatto straordinario: prima, a partire dal 2009, il venir meno del lungo periodo in cui le risorse finanziarie del bilancio provinciale erano cresciute costantemente e a ritmi decisamente sostenuti; poi, la rilevantissima entità delle ripercussioni dovute alla pandemia Covid-19 in termini di caduta del PIL, e quindi del gettito fiscale, a fronte dell'ingente fabbisogno di risorse richiesto dalle azioni a sostegno dell'economia e delle politiche sociali e sanitarie.

Un radicale mutamento di scenario che va compreso nelle sue ragioni e, guardando al futuro, preparato adeguata-

mente proprio insistendo sulla conoscenza dei meccanismi attraverso cui la finanza provinciale reperisce le risorse necessarie per il suo funzionamento.

Con questo volume Lorenzo Bertoli, già alto dirigente della Provincia autonoma di Trento ed ora Direttore generale di Cassa del Trentino, ha voluto offrire un quadro completo e approfondito della dinamica evolutiva della finanza provinciale, che ha portato l'Autonomia dalla situazione economica e sociale dei primi anni '70, ancora arretrata, a quella molto più evoluta degli anni recenti.

In questa prospettiva, dopo un utile inquadramento storico, il volume ripercorre con argomentata chiarezza le vicende che hanno portato alla situazione di oggi, mettendo nella giusta luce le ragioni delle scelte compiute e gli effetti che, lungo il tempo, ne sono derivati.

A questo proposito l'autore ricorda, e sottolinea, che nella stesura originaria dello Statuto la disciplina fissata in Assemblea costituente prevedeva il meccanismo della compartecipazione in quota fissa ai gettiti prodotti sul territorio regionale dai tributi statali. Quindi, una quota corrispondente normalmente ai 9/10 di quanto riscosso presso i contribuenti residenti in regione veniva da subito devoluta alle amministrazioni regionale e provinciali per svolgere le proprie funzioni. Tale quota era stata considerata, all'epoca della redazione dello Statuto, adeguata a coprire i fabbisogni di spesa per le funzioni assegnate all'Autonomia. Fin dalle origini, quindi, accettando l'attribuzione di un gettito in "quota fissa", l'Autonomia speciale ha fondato il suo futuro sull'andamento del proprio sistema economico: a una crescita dell'economia, e di conseguenza del gettito, sarebbero corrisposte più risorse per l'Autonomia; una recessione avrebbe invece comportato minore gettito e quindi minori capacità di spesa pubblica.

Con il tempo l'economia trentina è costantemente cresciuta e in parallelo la sua autonomia ha assunto sempre nuove competenze. Fino agli anni '90 tali competenze erano state

finanziate anche al di fuori del meccanismo dei 9/10 del gettito: voci di entrata aggiuntive erano state inserite dalle norme di attuazione e dalla legislazione statale ordinaria, per attribuire - con trasferimenti erariali - i mezzi finanziari corrispondenti alle necessità di esercizio delle competenze via via trasferite alle Province autonome a partire dal 1972. La crescita continua delle risorse ha inevitabilmente generato l'acuirsi delle tensioni nei confronti dello Stato, che sono state affrontate, e in parte risolte, a partire dal 2009 con l'Accordo di Milano. La *ratio* dell'Accordo era quella di riportare lo Statuto al suo spirito originario, eliminando le fonti di finanziamento diverse dalla compartecipazione al gettito prodotto dal territorio. Ciò al fine di disporre di entrate più certe, quindi programmabili, e di concorrere allo sforzo di risanamento dei conti pubblici, anche mediante l'assunzione di nuove deleghe di funzioni statali, con i relativi oneri a carico della finanza provinciale.

A seguito dell'Accordo, le dotazioni di bilancio del nostro sistema autonomistico hanno registrato una sostanziosa riduzione delle risorse, che per la Provincia autonoma di Trento può essere quantificata nella misura di un terzo in meno rispetto al passato. L'Accordo di Milano ha quindi messo la parola fine alla lunga stagione delle "risorse affluenti", aprendo contestualmente una fase nuova, caratterizzata dalla rigorosa attenzione nell'uso delle risorse, ma anche dalla necessità di generarle, considerato che l'autonomia finanziaria della Provincia si basa sul gettito fiscale che viene prodotto sul territorio.

Nonostante la sottoscrizione dell'Accordo di Milano le tensioni con lo Stato non sono tuttavia venute meno e si sono riflesse in un elevato numero di ricorsi alla Corte costituzionale, dovuti soprattutto alle forti e ripetute ingerenze unilaterali da parte dello Stato nelle questioni riguardanti la finanza dell'Autonomia. Pertanto, al fine di "blindare" i flussi finanziari e di ridurre il contenzioso, nel 2014 è stato definito un nuovo accordo con lo Stato, il "Patto di garanzia", in attuazione

del quale la legge di stabilità statale per il 2015 ha riformato lo Statuto, inserendo modifiche che definiscono quantitativamente, in modo preciso e aggiornato automaticamente di anno in anno, i concorsi delle finanze delle Province autonome alle esigenze statali di convergenza e risanamento.

La *ratio* del nuovo accordo, intervenuto dopo le prime applicazioni del modello finanziario derivato dall'attuazione dell'articolo 27 della cosiddetta "legge sul federalismo fiscale" - articolo inserito in un contesto di forte crisi della finanza pubblica e di pressante richiesta di ulteriori sacrifici da parte delle Autonomie speciali - non è da ricercare solo nell'obiettivo meramente quantitativo, ma soprattutto in quello di conseguire la razionalizzazione e la stabilizzazione dei flussi finanziari tra livelli di governo, fissando anche un metodo di aggiornamento valido pro futuro.

Venendo all'oggi, la difficile situazione di emergenza sanitaria creata dal Covid-19 pone con prepotenza il problema che con il Patto di garanzia sono state inserite clausole di protezione unilaterali per lo Stato mentre non è stata inserita alcuna protezione per le Province autonome e per la Regione. Situazione, questa, che rischia di compromettere, o di indebolire sensibilmente, l'esercizio concreto dell'autonomia che, senza le necessarie risorse, perderebbe di fatto la sua effettività.

Una ragione in più perché la questione finanziaria, a cominciare dalle entrate, diventi una priorità di "sistema", quindi presidiata non solo dagli addetti ai lavori, ma anche da una pluralità di soggetti, e di culture, che insieme riflettano e ragionino su come si possa meglio agire e reagire. Su come insieme si possa concorrere a quella "generazione di risorse" che oggi è più che mai necessaria per gestire non solo il "dopo pandemia", che confidiamo arrivi presto, ma anche per preparare un futuro più attrezzato e in grado di affrontare i nuovi complessi e impegnativi scenari che già si intravedono sia a livello locale che globale.

A questo fine il volume di Lorenzo Bertoli costituisce un pre-

zioso riferimento che offre una retrospettiva attenta su ciò che è stato e un affondo ampio e accurato su un presente già aperto al futuro. Un riferimento che, partendo dallo Statuto di autonomia e dalle norme di attuazione, ripercorre le tappe di cinquant'anni di sviluppo di un sistema di autonomia finanziaria che, per essere esercitato adeguatamente, richiede elevati requisiti di competenza e di padronanza dei fenomeni ad essa collegati.

Vale la pena ripeterlo in conclusione: una materia così settoriale e speciale come quella finanziaria è caratterizzata da un grado di complessità molto elevato che richiede un livello appropriato di conoscenze da parte non solo di chi opera nell'ambito delle istituzioni, ma anche di chi con queste interagisce. È questa la ragione per cui questo volume deve essere promosso e diffuso non solo all'interno dell'ampio sistema dei soggetti e delle società della Provincia autonoma, ma anche all'esterno, in tutti gli ambiti della vita e del funzionamento della società trentina.

INQUADRAMENTO GENERALE:

L'ORDINAMENTO
REGIONALE



Tutti gli ordinamenti regionali - tanto quelli differenziati, quanto quelli ordinari - si sono di fatto ispirati (e possono dirsi ancora ispirati) al principio della "finanza derivata".

Per le *Regioni ad autonomia ordinaria* è la Costituzione, all'articolo 119, a definire i cardini dell'assetto finanziario, ma è con legge ordinaria dello Stato che vengono fissati nel concreto le forme ed i limiti entro i quali si esplica l'autonomia finanziaria loro riconosciuta.

Ciò sta a significare due cose: da un lato, che l'autonomia finanziaria deve concretizzarsi in una condizione di autosufficienza - da realizzare attraverso i tributi "propri" e le "quote di tributi erariali" - relativamente alla provvista dei mezzi occorrenti per far fronte alle "spese necessarie ad adempiere le loro funzioni normali"; dall'altro, che le leggi della Repubblica tenute a regolare l'autonomia finanziaria delle Regioni nel rispetto dei principi costituzionali devono considerare il fenomeno regionale nell'ambito della finanza degli enti pubblici, in modo che non risultino squilibri tra le varie fonti e capacità contributive. Il coordinamento prescritto dall'articolo 119 ammette pertanto vincoli alle potestà legislative e amministrative regionali al di là dei limiti dei principi fondamentali relativi alle materie di cui all'articolo 117 della Costituzione.

Per le *Regioni a Statuto speciale*, previste dall'articolo 116 della Costituzione, il fondamento dell'autonomia finanziaria è, invece, da rinvenirsi nei rispettivi Statuti, che alla stessa dedicano una specifica ed esaustiva disciplina che ne delinea i connotati qualitativi e quantitativi in termini originali e diversificati da Regione a Regione, seppur all'interno di una medesima matrice e di un medesimo modello di finanziamento.

Al riguardo, va rilevato come l'istituzione delle Regioni a Statuto speciale non venne stabilita nello stesso momento e con lo stesso spirito per tutte le autonomie locali, che nacquero con motivazioni diverse in momenti diversi. L'au-

tonomia siciliana, ad esempio, nata per placare le rivendicazioni indipendentiste locali successive allo sbarco americano sull'isola, prese l'avvio nel 1944 e venne confermata nel 1946, prima del referendum costituzionale; analoghe spinte autonomistiche spinsero all'approvazione delle leggi costituzionali n. 3, 4 e 5 del 1948, che segnarono la nascita operativa degli Statuti speciali di Sardegna, Valle d'Aosta e Trentino-Alto Adige. Solo nel 1963 la legge costituzionale n. 1 sancì lo Statuto speciale del Friuli-Venezia Giulia.

Di qui, la diversità dei rispettivi ordinamenti statutari e quindi il diverso assetto delle competenze attribuite e dei conseguenti fabbisogni di spesa che ha delineato l'esistenza di regimi finanziari non omogenei fra le varie Regioni a Statuto speciale.

Nello specifico, si possono individuare tre diversi tipi di sistema finanziario:

- quello della Regione siciliana, alla quale lo Statuto ha assegnato, salvo poche eccezioni, tutte le entrate tributarie erariali riscosse nel territorio dell'isola, comunque denominate, nonché quelle affluite ad uffici finanziari situati fuori del medesimo territorio ma maturate al suo interno;
- quello relativo alla Sardegna (e, come vedremo nel prosieguo, fino all'Accordo di Milano, anche alle Province autonome di Trento e di Bolzano), che prevede l'attribuzione del gettito, in quota percentuale fissa, di taluni tributi statali riscossi *in loco*, ed inoltre una quota variabile del gettito dell'imposta sul valore aggiunto riscossa nell'ambito regionale, da concordare anno per anno;
- quello del Friuli Venezia Giulia, della Valle d'Aosta (e della Regione Trentino-Alto Adige), basato sulla devoluzione di entrate tributarie erariali in base a sole quote fisse prestabilite, afferenti a determinati tributi riscossi localmente.

Anche il sistema di finanziamento della Regione Trentino-Alto Adige e delle Province autonome di Trento e di

Bolzano, al pari di quello di tutte le altre Regioni ordinarie e differenziate, è ispirato al principio della finanza derivata; peraltro, la finanza delle Province autonome di Trento e di Bolzano presenta aspetti di rilevante diversità tali da costituire un modello di riferimento originale e unico nella realtà nazionale.

L'ordinamento finanziario dei tre enti autonomi è disciplinato dal Titolo VI dello Statuto (approvato con decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670), con il quale è stato attuato il coordinamento delle disposizioni statutarie con la riforma tributaria del 1972-73; la formulazione attuale incorpora le modifiche introdotte con la legge 30 novembre 1989, n. 386, con la legge 23 dicembre 2009, n. 191 (legge finanziaria 2010, a seguito dell'Accordo di Milano del 30 novembre 2009) e con la legge di stabilità n. 190 del 2014 (a seguito del Patto di garanzia del 15 ottobre 2014).

L'ASSETTO FINANZIARIO DELLO STATUTO DEL 1948

E LA SUA EVOLUZIONE



Nel 1948 la Costituzione, all'articolo 116, ha previsto l'istituzione della Regione Trentino-Alto Adige come Regione autonoma e, sempre nel 1948, è stato approvato con legge costituzionale il Primo Statuto di autonomia. Uno Statuto che prevedeva un sistema tripolare, con una Regione autonoma dotata di una serie notevole di poteri e di competenze, sia in campo legislativo che amministrativo, e due Province autonome, quelle di Trento e di Bolzano, dotate di poteri di gran lunga minori.

L'assetto finanziario riportato dall'originario Statuto del 1948 configurava, per la Regione, un sistema di attribuzioni di quote di tributi statali localmente riscossi, parte in quota fissa e parte in quota variabile, secondo il seguente schema:

a. quote fisse:

- devoluzione dei 10/10 delle imposte ipotecarie (art. 59);
- devoluzione dei 10/10 delle imposte sull'energia elettrica e sul gas (art. 61);
- devoluzione dei 9/10 dei canoni idroelettrici (art. 62);

b. quota variabile:

- devoluzione del gettito del lotto, al netto delle vincite (art. 60);
- devoluzione del gettito dei monopoli (art. 60);
- devoluzione del gettito delle tasse ed imposte sugli affari (art. 60).

In merito a quest'ultima voce di entrata di natura contrattuale, che di fatto tendeva a definire un quadro incerto e negoziato delle risorse a disposizione dell'Autonomia, va rilevato che la quota variabile trovava la sua ragion d'essere nell'incertezza che accompagnava sia la definizione di corretti fabbisogni di spesa di un ente che doveva nascere - la Regione e le due particolari Autonomie provinciali - sia il precario quadro della finanza pubblica italiana, ancora condizionato dai postumi della guerra e dalla precarietà dell'economia.

In questo senso la formulazione statutaria andava interpretata soprattutto come soluzione transitoria, ovvero come elemento di flessibilità in attesa che quadri economici ed assetti finanziari più stabili ne consentissero la definitiva fissazione. Accanto alla particolarità della "compartecipazione variabile e contrattata" che non ha corrispondenti negli Statuti delle altre Autonomie speciali, si deve osservare inoltre che lo Statuto regionale del 1948 non prevedeva altre forme di finanziamento da parte dello Stato, configurando per questa via la finanza regionale e, di riflesso quella delle due province, dipendente esclusivamente dai proventi delle compartecipazioni, ovvero dall'andamento dei gettiti tributari, a loro volta legati ai comportamenti fiscali dei contribuenti e alla dinamica dell'economia.

Fin dall'origine quindi era stato delineato un modello di federalismo che escludeva forme di solidarietà tra il nostro territorio ed il resto dell'Italia, cosa che invece era presente a vario titolo in tutti gli altri Statuti differenziati, così come nelle previsioni normative dell'art. 119 Cost. in materia di Regioni a Statuto ordinario. Come tale aveva un carattere del tutto originale di estrema responsabilizzazione degli amministratori. Alla Regione medesima era inoltre attribuita una specifica potestà impositiva riferita espressamente all'imposta sull'energia elettrica prodotta nella regione (articolo 63 dello Statuto) e all'imposta di soggiorno, cura e turismo (articolo 64 dello Statuto), oltre ad altri eventuali tributi istituibili con legge (articolo 65 dello Statuto), ivi inclusa la facoltà di applicare una sovraimposta sui terreni e sui fabbricati.

Le Province invece fruivano di un sistema indiretto di finanziamento ad opera della Regione, derivante dall'attribuzione di una quota variabile delle sue entrate tributarie in proporzione del gettito ricavato nel territorio delle due Province, determinata annualmente dal Consiglio regionale (articolo 70 dello Statuto). Una parte delle entrate era inoltre assicurata attraverso la devoluzione di quote fisse di tributi statali riscossi nei rispettivi territori:

- devoluzione dei 9/10 delle imposte sui terreni e sui fabbricati (art. 67);
- devoluzione del gettito dell'Imposta di Ricchezza Mobile (art. 68).

La "misura 55 del Pacchetto"

Tale assetto autonomistico, incentrato sulla Regione, con una posizione di totale dipendenza finanziaria delle due Province autonome dallo Stato e dalla Regione medesima, a causa della netta opposizione soprattutto da parte sudtirolese, è stato ridisegnato da un insieme di provvedimenti denominato "Pacchetto" (misure a favore della popolazione altoatesina), che ha ridefinito l'assetto istituzionale riconoscendo alle Province il ruolo di soggetti primari dell'autonomia, con il conseguente spostamento di competenze dalla Regione alle due Province; in particolare, la "misura 55" del pacchetto ha fatto venir meno il ruolo di mediazione finanziaria precedentemente riconosciuto alla Regione, prevedendo la sostituzione del sistema di finanziamento indiretto delle Province ad opera della Regione con un meccanismo di dipendenza diretta dallo Stato attraverso un sistema basato sulla devoluzione diretta di entrate erariali in misura adeguata alle nuove competenze provinciali.

1. **GLI ANNI '70:**
IL NUOVO ORDINAMENTO
FINANZIARIO DEL 1972
E L'AVVIO DEL REGIME
TRANSITORIO
DI FINANZIAMENTO

L'ordinamento finanziario delle due Province autonome, a seguito delle modificazioni introdotte con la legge costituzionale 10 novembre 1971, n. 1, è stato fortemente potenziato rispetto a quanto previsto nell'originario Statuto del 1948, delineando un sistema di finanziamento delle Province (e della Regione) fondato sulla compartecipazione al gettito di una serie di tributi localmente riscossi, destinati a costituire la base finanziaria per l'attività locale. Ed è proprio a partire dal '72 che si è costruita la Provincia autonoma così come oggi la vediamo; sulla base di tale impalcatura è stato avviato cioè un processo di rafforzamento dell'autonomia, di acquisizione di poteri, di funzioni, di compiti dal livello nazionale, si è costruito un assetto che non ha pari neanche nei confronti delle altre Regioni a Statuto speciale, che pure hanno compiti e funzioni molto più forti rispetto alle Regioni ordinarie, ma nessuna arriva al livello di complessità istituzionale, di completezza di funzioni e di ordinamento finanziario delle due Province autonome di Trento e di Bolzano.

Nello specifico, lo strumento primo di sostentamento della finanza regionale e provinciale è stato individuato:

- a. nella devoluzione dallo Stato alla Regione di quote fisse di una serie di tributi erariali:
 - devoluzione dei 10/10 dei proventi delle imposte ipotecarie percepite nel territorio regionale (art. 69);
 - devoluzione dei 9/10 delle imposte sulle successioni (art. 69);
 - devoluzione dei 2/10 dell'imposta generale sull'entrata relativa all'ambito regionale al netto delle quote spettanti per legge agli Enti locali (art. 69);
 - devoluzione dei 9/10 del provento del lotto al netto delle vincite (art. 69);
- b. nella devoluzione dallo Stato alle Province di quote fisse di alcuni tributi erariali che avrebbero dovuto rappresentare un *plafond* garantito di risorse:

- cessione dei 9/10 del canone annuo per le concessioni di grande derivazione di acque pubbliche (art. 71);
 - devoluzione dei 9/10 del gettito delle imposte erariali sui terreni e fabbricati e sui redditi agrari relativi ai territori provinciali (art. 75);
 - devoluzione dei 9/10 del gettito dell'imposta sui redditi di ricchezza mobile riscossa nei territori provinciali (art. 76);
 - devoluzione dei 9/10 dell'imposta complementare progressiva sul reddito complessivo (art. 77);
 - devoluzione dei 9/10 delle imposte sulle società e sulle obbligazioni (art. 77);
 - devoluzione dei 9/10 dell'imposta di registro (art. 77);
 - devoluzione dei 9/10 dell'imposta di bollo (art. 77);
 - devoluzione dei 9/10 delle tasse di concessione governativa (art. 77);
 - devoluzione dei 9/10 delle tasse di circolazione relative ai veicoli immatricolati nei territori provinciali, al netto delle quote spettanti per legge alle Province autonome (art. 77);
 - devoluzione dei 9/10 dell'imposta sul consumo dei tabacchi per le vendite afferenti i territori delle due Province autonome (art. 77);
- c. nella devoluzione dallo Stato alle Province di una quota variabile dell'imposta generale sull'entrata e delle altre tasse e imposte sugli affari, da determinare attraverso un accordo annuale tra Presidenti delle Giunte provinciali e Governo.

Nella sostanza il sistema di finanziamento dell'autonomia, quale risulta dalle modifiche statutarie introdotte con la legge costituzionale n. 1/1971, ha composto un assetto che prevede essenzialmente la devoluzione dallo Stato alla Regione di quote fisse del gettito di taluni tributi erariali e la devoluzione dallo Stato alle Province di quote fisse e di quote variabili del gettito di altri tributi erariali, configuran-

do in tal senso una scelta di “finanza derivata”, in relazione al finanziamento disposto mediante compartecipazione al gettito di tributi la cui titolarità di imposizione, di determinazione e di accertamento rimane allo Stato. La natura di “finanza derivata” acquisisce, nelle disposizioni statutarie, peraltro, un carattere di territorialità, nel senso che alla Regione ed alle Province autonome viene devoluta quota parte del gettito di tributi o riscossi nei rispettivi territori o comunque relativi a redditi ed a oggetti impositivi localizzati nei territori medesimi.

Va precisato che il sistema misto di devoluzione ideato per le due Province (quote fisse più quota variabile) non rappresentava una novità nel panorama regionale, essendo già stato collaudato nella Sardegna, oltretutto previsto nell'originario Statuto del Trentino-Alto Adige nei confronti della Regione.

Nelle intenzioni del legislatore costituzionale la “quota variabile” avrebbe dovuto servire ad “adeguare” le finanze delle Province, con una funzione meramente integrativa rispetto allo zoccolo di risorse assicurato dalle devoluzioni in quota fissa. La funzione della quota variabile doveva essere cioè quella di compensare le possibili distonie tra l'evoluzione del gettito tributario e l'evoluzione del fabbisogno finanziario per l'esercizio delle competenze, distonie che sarebbero potute derivare dalla separazione tra l'autonomia impositiva - riservata allo Stato ed esercitata secondo i propri fabbisogni - e l'autonomia legislativo-amministrativa attribuita alle Province.

Del tutto innovativa si è rivelata invece la modalità di determinazione della quota variabile. Mentre gli altri Statuti parlavano semplicemente di «*quota da concordare*», il nostro articolo 78 ha introdotto alcuni riferimenti specifici di guida per il raggiungimento dell'accordo: «*Nella determinazione dell'accordo sarà tenuto conto - in base ai parametri della popolazione e del territorio - anche delle spese per interventi generali dello Stato disposti nella restante parte del*

territorio nazionale negli stessi settori di competenza delle Province». Tali riferimenti hanno influito notevolmente sull'espansione in termini quantitativi della quota variabile. Come meglio si dirà successivamente, il riferimento specifico a determinati parametri di calcolo sta a significare che le risorse locali con la nuova formulazione statutaria venivano a dipendere, oltre che dalle risorse generate sul territorio, anche dalle finanze dello Stato e da quanto lo stesso erogava nel resto del Paese. Si tratta di un impianto che contraddiceva lo spirito dell'originale Statuto del 1948 e che virtualmente avvicina l'assetto finanziario della Provincia a quanto avveniva per la generalità delle altre Regioni ordinarie e speciali.

Per un quadro completo del nuovo assetto della finanza provinciale sono da menzionare anche le altre disposizioni a carattere finanziario contenute nello Statuto riguardanti:

- a. l'autonomia impositiva (articoli 72 e 73), confermata in capo alla Regione relativamente all'istituzione di un'imposta di soggiorno, cura e turismo e altri tributi propri, mentre alle Province era riservata la facoltà di sovrimporre ai tributi stabiliti dalla Regione; la capacità impositiva riservata alla Regione e alle Province autonome, secondo le previsioni recate dagli articoli 72 e 73, era tuttavia non solo circoscritta a talune tipologie ma anche limitata per entità di gettito, poiché lo spazio per l'esplicazione di simili competenze è stato ulteriormente delimitato con la successiva legge 9 ottobre 1971, n. 825, concernente delega legislativa per la riforma tributaria;
- b. i contributi speciali (articolo 79), estesi espressamente anche alle Province autonome;
- c. i criteri per la determinazione del gettito devoluto;
- d. la competenza in materia di finanza locale attribuita alle Province, limitata tuttavia, in termini legislativi, alla materia delle "autorizzazioni" e, in termini finanziari, alla facoltà di assegnazione ai Comuni di "quote di integrazione", in casi eccezionali e per scopi determinati;

- e. la facoltà di collaborazione con gli uffici finanziari dello Stato, attribuita alla Regione e alle Province per l'accertamento dei tributi rispettivamente devoluti.

La specificazione delle modalità per l'applicazione delle norme finanziarie dello Statuto avrebbe dovuto essere oggetto, secondo quanto previsto dall'articolo 110 dello Statuto, di apposite norme di attuazione predisposte da una Commissione paritetica - la cosiddetta "Commissione dei 12" - ed emanate con decreto del Presidente della Repubblica previa deliberazione del Consiglio dei Ministri¹.

Pur essendone stata prevista l'adozione entro due anni, difficoltà di composizione dei contrasti emersi tra Stato e Province in ordine soprattutto alle modalità di applicazione dell'articolo 78 (quota variabile), nonché l'opportunità di valutare l'impatto della riforma tributaria, nel frattempo applicata, hanno reso opportuno il differimento dell'emanazione delle norme di attuazione in materia di finanza. Solo nel 1992, dopo quasi un ventennio, è stata infatti adottata la normativa di attuazione in campo finanziario, come si avrà modo di analizzare più avanti.

¹ Le norme di attuazione sono approvate nella forma del decreto legislativo, non su delega preventiva e specifica del Parlamento, ma sulla base di una delega permanente contenuta negli Statuti speciali e di una specifica procedura, costituita, seppure con modalità diverse da Statuto a Statuto, dall'intervento di una Commissione paritetica Stato-Regione. Con riferimento alla questione della collocazione delle norme di attuazione all'interno del sistema delle fonti del nostro ordinamento, si sono contrapposte la tesi che le qualifica come fonti di rango primario (e dunque equiordinato rispetto alla legge ordinaria), dotate tuttavia di una sfera di competenza riservata, e l'orientamento che le colloca ad un livello intermedio tra costituzione e legge ordinaria, in quanto fonti normative di livello inferiore alla legge costituzionale, ma con forza e valore superiore alle leggi ordinarie, posto che rappresentano lo strumento immediatamente attuativo e integrativo della disciplina statutaria.

Con la sent. n. 213 del 1998 la Corte costituzionale, pur ribadendo la competenza di «carattere riservato e separato» delle norme di attuazione, ha affermato che le stesse, dotate di forza prevalente su quella delle leggi ordinarie, finiscono per fissare, entro i contorni delineati dagli Statuti o eventualmente anche nello svolgimento e nell'integrazione delle norme statutarie, le necessarie indicazioni per dare a queste ultime piena attuazione. Resta fermo che il valore giuridico delle norme di attuazione, subordinate allo Statuto (oltre che alla Costituzione), non le sottrae di certo all'ordinario controllo di legittimità costituzionale, quando contraddicano il loro compito di armonizzare nell'unità dell'ordinamento giuridico i contenuti e gli obiettivi particolari dell'autonomia speciale.

La Commissione dei 12, in realtà, si è occupata per molto tempo delle norme in materia finanziaria, sulla base di uno schema predisposto dalle Province autonome, inizialmente non accolto dallo Stato e fatto poi confluire in uno schema unitario che contemperava i diversi punti di vista degli Enti interessati, ad eccezione delle norme afferenti l'art. 78, sulle quali permanevano rilevanti differenze fra le tesi statali e le tesi delle Province.

La diversità delle posizioni è stata così rilevante da non consentire alcun accordo e comunque tale da impedire, da un lato, la definizione delle stesse norme e da consigliare, dall'altro, di spostarne l'approvazione ad un tempo successivo rispetto all'emanazione delle norme afferenti le altre materie. Tale atteggiamento era anche strettamente correlato alla considerazione che, nel frattempo, erano stati emanati i decreti delegati relativi alla riforma tributaria, in base ai quali, in ordine ai tributi aboliti, era stato istituito un regime transitorio, per il periodo 1° gennaio 1973-31 dicembre 1977, di devoluzione di somme, da incrementare annualmente, in luogo dei medesimi tributi.

Il periodo transitorio sottendeva la necessità di valutare gli effetti dell'impatto dei nuovi tributi sull'insieme delle *«risorse ivi compresa la relativa articolazione a livello territoriale»*. Simile verifica appariva elemento condizionante di ogni scelta, attesa la necessità di modificare lo Statuto di autonomia nel senso, almeno, e salvo quanto si dirà in seguito, di introdurre la previsione di devoluzione del gettito dei tributi di nuova istituzione al posto di quelli aboliti.

Comunque, il contrasto sorto nell'ambito della Commissione dei 12 fra i rappresentanti dell'Autonomia ed i rappresentanti dello Stato sottendeva problemi non certo formali di interpretazione delle norme statutarie, bensì problemi di adeguamento delle previsioni finanziarie alle diverse e mutate esigenze rispetto alle entità calcolate nel 1970 e cioè all'epoca della predisposizione delle norme costituzionali stesse. Infatti, tenendo presente che il nuovo assetto auto-

nomistico ha iniziato a funzionare con decorrenza dal 1973, nei tre anni intercorsi dalla data di elaborazione dello Statuto a quell'epoca, si è continuata l'applicazione dello Statuto del 1948 e quindi, in particolare, l'attivazione della quota variabile di cui all'art. 60 ed il finanziamento delle Province ad opera della Regione².

Nel frattempo l'attuazione delle disposizioni statutarie è stata affidata alla prassi applicativa che ha dovuto invero cimentarsi fin dall'inizio con una serie di problemi interpretativi, dovuti soprattutto all'esigenza di adeguare la strumentazione propria della quota variabile in funzione dell'accresciuto livello del fabbisogno finanziario delle due Province, in dipendenza del passaggio delle nuove competenze statutarie. Nel corso degli anni la fisionomia originaria del sistema autonomistico della Regione e delle due Province è stata inoltre significativamente influenzata da una serie di fattori che hanno interferito sul modello finanziario in un momento cruciale quale il periodo intercorrente tra l'elaborazione del nuovo Statuto (anno 1970) e quello della sua prima attuazione (anno 1973).

L'elemento che maggiormente ha condizionato lo sviluppo del sistema finanziario provinciale è stato il varo, già all'indomani dell'approvazione del nuovo Statuto, della riforma tributaria. A seguito della riforma, applicata a partire dal 1973 in attuazione della legge delega 1 ottobre 1971, n. 825, sono stati infatti aboliti (o profondamente modificati) gran parte di quei tributi che avrebbero dovuto alimentare il bilancio della Regione ed ancor più delle due Provin-

2 Nella trattativa per la determinazione della quota variabile regionale, i Presidenti delle due Province hanno però affiancato il Presidente della Regione: l'esito di simili trattative ha definito una quota variabile regionale di € 9,5 milioni nel 1970, con una maggiorazione di € 1,9 milioni rispetto al 1969; nel 1971 la quota variabile è stata definita in € 13,6 milioni e quindi con una maggiorazione di oltre € 4 milioni sull'anno precedente; nel 1972 la stessa quota è stata definita in € 18 milioni, con un incremento di € 4,4 milioni sull'anno precedente. Gli incrementi conseguiti sull'ammontare delle quote variabili regionali hanno aumentato, nel biennio 1971-1972, di circa € 8,3 milioni gli oneri per le competenze regionali da trasferire alle Province autonome, con una valutazione, calcolata in termini paritari, di € 4,1 milioni per Provincia.

ce. Per colmare tale vuoto la medesima legge ha previsto un intervento di carattere strutturale volto all'adeguamento degli Statuti speciali per sostituire i tributi soppressi con i nuovi introdotti dalla riforma.

In attesa del suddetto intervento, da realizzare attraverso l'emanazione di una legge ordinaria ai sensi dell'articolo 104 dello Statuto (che ha introdotto una sorta di decostituzionalizzazione delle norme finanziarie in previsione della necessità di interventi frequenti connessi alle modificazioni del quadro normativo di riferimento), è stata disposta - in via transitoria - l'attribuzione di somme sostitutive dei tributi soppressi, incrementate annualmente in base ad una percentuale, predeterminata per le quote fisse e da determinare annualmente per la quota variabile in base all'accordo annuale di cui all'articolo 78 dello Statuto.

L'introduzione del "regime transitorio" di finanziamento, che inizialmente doveva durare solo fino al 31 dicembre 1977 ma che poi è stato ripetutamente prorogato, ha avuto particolari conseguenze per la Provincia.

Le quote fisse e la quota variabile

Le quote fisse, cresciute in base a tassi predeterminati commisurati all'andamento programmato dell'inflazione, hanno perso progressivamente valore in termini reali, dal momento che i tassi effettivi di inflazione sono risultati sistematicamente superiori a quelli programmati: tra il 1973 ed il 1987 (ultimo anno di applicazione del nuovo Statuto nella versione originaria) sono passate da circa 8 a 82 milioni di euro, con una crescita nominale di quasi 11 volte. Al contrario, la quota variabile, non limitata entro tassi predefiniti ma legata esclusivamente alle modalità di definizione dell'accordo tra Presidenti delle Giunte provinciali e Governo, ha potuto espandersi a ritmi particolarmente sostenuti, passando nello stesso periodo da quasi 2,6 a 450 milioni di euro, con una

crescita nominale di 174 volte. Di conseguenza già all'inizio degli anni '80 il rapporto tra quote fisse e quota variabile si è invertito rispetto all'assetto originario, con le prime che hanno ridotto la loro incidenza sul totale delle compartecipazioni dal 67% del 1973 al 7,5% del 1988, mentre la quota variabile ha all'opposto registrato una crescita considerevole, passando dal 25,9% del 1972 al 58,1% del 1988.

Gli effetti di questo anomalo trend di evoluzione della quota variabile si sono tradotti nell'incertezza dei rapporti finanziari in relazione al fatto che la medesima è venuta ad acquisire un peso sproporzionato rispetto a quello per il quale era stata ideata, rappresentando l'asse portante della finanza delle due Province. Ciò ha peraltro comportato un'intrinseca debolezza del sistema finanziario che ha dovuto affidarsi agli esiti di una trattativa annuale anziché poggiare su basi di certezze statutarie.

A questa evoluzione del quadro finanziario e soprattutto all'espansione in termini assoluti e relativi della "quota variabile" hanno non poco contribuito anche le modalità ed i criteri di determinazione della stessa quota che sono obiettivamente andati al di là dei confini letterali della norma statutaria. Infatti, nella prassi applicativa, le Province sono riuscite a far prevalere la tesi secondo cui il riferimento alle spese dello Stato non doveva costituire solo un criterio guida - «...*tenuto conto* anche...» - bensì il criterio oggettivo di determinazione della quota, in base al quale i dati da prendere in considerazione dovevano essere la spesa statale da un lato ed il parametro popolazione-territorio dall'altro.

Ne è derivato che gli accordi annualmente intervenuti per la quantificazione della quota variabile si sono incentrati su un criterio quasi matematico di calcolo, fondato sull'enucleazione delle spese generali sostenute dallo Stato negli stessi settori di competenza delle Province, disaggregate in base al parametro rappresentativo dell'incidenza media della popolazione e del territorio di ciascuna Provincia sul totale nazionale (1,61% per Bolzano e 1,425% per Trento).

Sulla scorta di questa interpretazione, l'evoluzione della quota variabile è venuta a dipendere da due fattori:

- l'estensione delle competenze provinciali, cui corrispondeva l'estensione delle spese statali da prendere a riferimento;
- l'espansione della spesa statale che proprio in quel periodo aveva conosciuto il suo più elevato dinamismo di crescita. Al riguardo, sono stati consolidati alcuni criteri fra i quali, principalmente, meritano menzione quelli dell'inclusione fra le spese in argomento anche di quelle per gli interventi indiretti dello Stato e cioè gli oneri per il finanziamento delle altre Regioni; non sono stati invece ricompresi gli oneri per l'intervento a favore della Cassa del Mezzogiorno, dato il diverso assetto giuridico degli interventi statali a favore delle zone svantaggiate fra il Nord ed il Sud e gli oneri per l'incremento della produzione industriale.

In definitiva, il sistema finanziario delle due Province è stato sostanzialmente salvaguardato sotto il profilo quantitativo, ma al contempo si sono attenuati i requisiti di certezza delle risorse che erano presenti nel modello originario.

Le leggi di settore

Ad alterare il quadro di riferimento ha concorso inoltre l'approvazione della legge 16 maggio 1970, n. 281, concernente "Provvedimenti finanziari per l'attuazione delle Regioni a Statuto ordinario" che, con la concretizzazione del processo politico-culturale del regionalismo, ha dato vita ad un ampliamento - anche sotto il profilo interpretativo - delle aree di competenza attribuite alle Regioni, producendo per questa via importanti riflessi pure sulle finanze delle Autonomie speciali.

Nello specifico, la fisionomia del sistema di finanziamento

delle Province autonome ha risentito dell'estensione anche alle Autonomie speciali dello strumento dei fondi a destinazione vincolata, inizialmente concepito come strumento di finanziamento delle sole Regioni ordinarie.

I trasferimenti vincolati presero corpo attraverso le cosiddette "leggi di settore", che a poco a poco sono diventate il canale privilegiato di finanziamento delle Regioni ordinarie. Per le Regioni a Statuto speciale, invece, tale strumentazione normativa, se da un lato ha rappresentato un canale integrativo di finanziamento, dall'altro - disciplinando le modalità di intervento a favore di enti pubblici e privati attraverso l'individuazione dell'entità delle agevolazioni e delle relative procedure di erogazione - si è rivelata un elemento di ingerenza e di condizionamento da parte degli organi statali in ordine all'utilizzo delle risorse.

A fronte della tesi del Governo secondo la quale tali leggi dovevano trovare applicazione anche nei territori delle due Autonomie - argomentando sul fatto che i criteri di riparto adottati dal CIPE e le modalità di esplicazione degli interventi configuravano un assetto nel quale doveva prevalere il principio della omogeneità da governare in sede nazionale - le due Province hanno evidenziato la conflittualità insita in tale tesi per l'evidente contrapposizione fra queste leggi e lo Statuto di autonomia, il quale attribuisce competenze da esercitare a livello legislativo mentre l'art. 78 dispone già in ordine ai parametri per la ripartizione, a favore delle Province autonome, delle spese anche di tali leggi, trattandosi comunque di norme per interventi generali.

In relazione a tali considerazioni, le conclusioni alle quali erano giunte le Province autonome erano di escludere le stesse dal riparto previsto nell'ambito delle disposizioni recate dalle medesime leggi, includendo peraltro le relative autorizzazioni di spesa fra quelle per interventi generali secondo le previsioni di cui all'art. 78. Questa tesi è parsa al Governo eccessivamente dirompente del principio dell'unitarietà nazionale.

Sotto questo profilo, le leggi di settore hanno spesso consentito di aggirare lo stesso Statuto di autonomia, le cui disposizioni non avrebbero lasciato spazio ad ingerenze esterne al di fuori di quel generale potere di coordinamento finanziario previsto dall'articolo 119 della Costituzione. In linea generale, la finanza vincolata ha comportato una serie di conseguenze negative, in quanto ha ridotto l'autonomia delle Regioni e ha reso difficile il consenso sulle politiche tra livello centrale e livello regionale di governo, rappresentando così uno strumento di depotenziamento dell'autonomia delle Regioni.

Attraverso la diretta partecipazione delle Regioni differenziate ai riparti delle leggi di settore è stata pertanto progressivamente scalfita la loro posizione di specialità, risultando le medesime sovente assimilate in tutto e per tutto alle Regioni ordinarie quanto a modalità di accesso e di utilizzo dei fondi. Va peraltro considerato che l'applicazione concreta nel territorio regionale delle leggi settoriali ha consentito alle Province di Trento e Bolzano di ritagliarsi una posizione privilegiata anche su questo versante. I due Enti autonomi, infatti, pur non essendo riusciti ad ottenere dal Governo l'inclusione delle corrispondenti autorizzazioni di spesa fra quelle per interventi generali secondo quanto stabilito dall'articolo 78 dello Statuto, hanno concordato una linea intermedia così riassumibile:

- partecipazione delle Province al riparto delle leggi di settore assieme alle altre Regioni, con assegnazione delle relative risorse da considerare quale acconto della quota variabile;
- successiva riconduzione delle spese autorizzate con tali leggi nell'ambito di quelle previste dall'articolo 78, mediante applicazione su di esse del parametro popolazione-territorio;
- decurtazione dall'importo risultante dall'applicazione del suddetto parametro dell'importo disposto a seguito del riparto.

In tal modo, per effetto della riconduzione delle assegnazioni a valere su leggi di settore nell'ambito della quota variabile, è stato possibile conseguire un duplice beneficio: il primo di tipo quantitativo, dovuto all'applicazione del più favorevole parametro popolazione-territorio; il secondo di tipo qualitativo, derivante dalla natura della quota variabile che, configurandosi quale devoluzione di carattere tributario, affluisce al bilancio senza vincolo di destinazione.

Quadro di sintesi numerico

Nel marzo del 1974, si è conclusa la VI Legislatura che ha sancito la chiusura del periodo di governo di Bruno Kessler, Presidente dal 1960. È seguita fino al marzo 1979 la VII Legislatura sotto la presidenza di Giorgio Grigolli; poi, fino al 1985, l'VIII e l'inizio della IX Legislatura sono state caratterizzate dalla presidenza di Flavio Mengoni.

Il quadro di sintesi del periodo 1973-1980 offre una chiara evidenza di tutto quanto detto sopra, e cioè di come l'originaria configurazione dell'assetto finanziario provinciale basata sulla prevalenza delle quote fisse di tributi erariali si sia - per effetto della riforma tributaria statale - stravolta, a vantaggio della quota variabile e dei trasferimenti statali a valere sulle leggi di settore.

A fronte di una forte crescita della finanza provinciale di ben il 611%, il peso delle quote fisse infatti si è ridotto dal 37% del 1973 al 13% del 1980, a beneficio della quota variabile (cresciuta dal 26% al 32%) e soprattutto dei trasferimenti statali (aumentati dal 16% al 42%).

ACCERTAMENTI ENTRATE DI COMPETENZA PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO

	1973 (*)	Composi- zione %	1978 (*)	Composi- zione %	1980 (*)	Composi- zione %
Entrate tributarie proprie	452	1,1	689	0,4	6.188	2,1
Quote fisse di tributi erariali	15.504	37,0	31.612	16,2	39.803	13,3
Quota variabile di tributi erariali	10.846	25,9	64.812	33,3	94.489	31,7
Trasferimenti dello Stato e dell'Unione europea	6.778	16,2	84.466	43,4	134.658	45,2
Trasferimenti della Regione	2.316	5,5	263	0,1	1.170	0,4
Trasferimenti da altri soggetti	-		-		-	
Entrate extratributarie e patrimoniali (al netto di riscossione crediti)	6.054	14,4	12.942	6,6	21.889	7,3
Mutui e prestiti	-		-		-	
Totale entrate (**)	41.951	100	194.785	100	298.198	100

(*) Si tratta di previsioni finali di competenza.

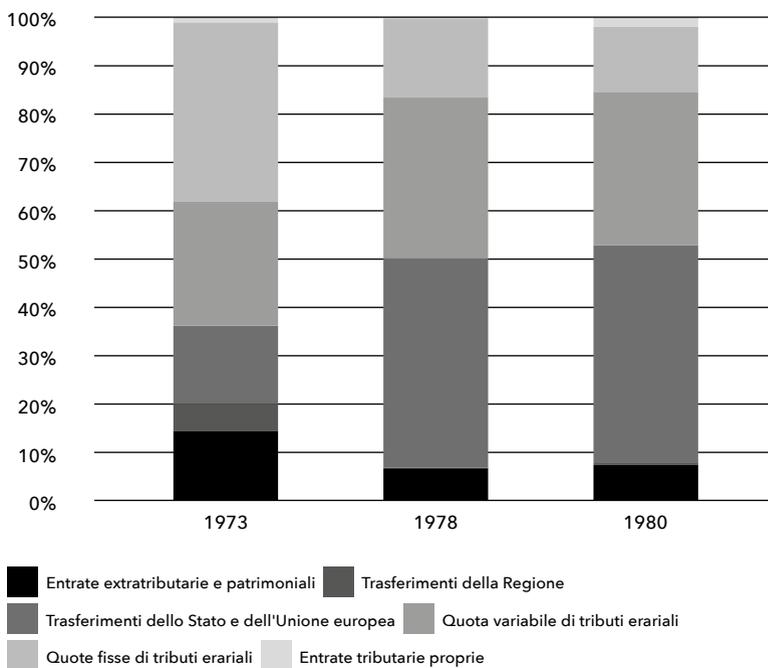
(**) Al netto delle anticipazioni di cassa.

Fonte: Annuario Statistico PAT (vari anni) in migliaia di euro.

VARIAZIONI PERCENTUALI NOMINALI ENTRATE DI COMPETENZA

Variazioni percentuali nominali	1973-1980
Entrate tributarie proprie	1.268,59%
Quote fisse di tributi erariali	156,7%
Quota variabile di tributi erariali	771,2%
Trasferimenti dello Stato e dell'Unione europea	1.886,6%
Trasferimenti della Regione	-49,5%
Entrate extratributarie e patrimoniali	261,5%
Totale entrate	610,8%

COMPOSIZIONE PERCENTUALE DELLE ENTRATE TOTALI



2. **GLI ANNI '80:** DAL REGIME TRANSITORIO DI FINANZIAMENTO ALLA REVISIONE DEL TITOLO VI DELLO STATUTO

Come osservato in precedenza, la riforma tributaria ha creato il presupposto tecnico per la revisione delle norme finanziarie contenute nello Statuto, al fine di realizzare il loro coordinamento con i principi e gli istituti introdotti con la riforma stessa.

In particolare, l'inversione del rapporto tra quote fisse e quota variabile, le ulteriori alterazioni prodotte dall'avvento delle "leggi di settore", il progressivo appiattimento del trend di crescita delle risorse causato dal regime transitorio di finanziamento, cui si è aggiunta l'attribuzione di nuove competenze di spesa alle due Province, sono gli elementi che negli anni '80 hanno reso sempre più evidente la necessità di un adeguamento dell'ordinamento finanziario regionale. Con la revisione dell'ordinamento finanziario, le due Province si sono pertanto poste l'obiettivo di ripristinare il quadro originario delle entrate statutarie, compensando per questa via l'involuzione imposta alla finanza dell'autonomia dall'applicazione del regime "transitorio" di finanziamento attivato per ovviare al venire meno di una serie di cespiti di entrata previsti dallo Statuto.

Il ritardo con il quale sono state avviate le trattative è di peso unicamente dalla necessità di attendere il completamento del processo di trasferimento delle competenze in capo alle due Province autonome al fine di poter disporre di adeguate basi di riferimento alle quali commisurare la congruità delle risorse. Nuove funzioni sono state attribuite infatti con l'emanazione negli anni 1987-1988 delle norme di attuazione nell'ambito della chiusura del cosiddetto "Pacchetto": al riguardo, per la loro valenza finanziaria, vanno segnalate quelle relative all'assistenza scolastica e all'Opera universitaria (solo per Trento), ai trasporti comprese le linee ferroviarie in concessione, alla scuola e relativo personale amministrativo (solo per Trento), al sostegno finanziario della cooperazione, all'estensione alle due Province

delle disposizioni del d.P.R. 26 luglio 1977, n. 616.

Le trattative hanno avuto uno sviluppo difficile e impegnativo in quanto, almeno nelle fasi iniziali, anche le due Province non hanno manifestato una posizione unitaria sul piano della metodologia:

- Bolzano poneva un problema di garanzie e di rapporti con lo Stato che si volevano ricondurre nell'ambito di una relazione oggettiva riguardante esclusivamente il sistema delle quote fisse, senza quota variabile e leggi di settore, optando per una soluzione priva di relazioni con il Governo centrale;
- Trento, ponendosi invece l'obiettivo di ripristinare l'originario quadro previsto dallo Statuto del 1972, preferiva una soluzione di regolazione dei rapporti finanziari con lo Stato che comportava il mantenimento del legame con la finanza statale attraverso la quota variabile e le leggi di intervento e di programmazione settoriale, con l'ovvia garanzia della massima libertà di utilizzo delle risorse.

Raggiunto l'accordo tra le due Province che hanno alla fine convenuto nella proposta di mantenimento sia della quota variabile, purché ridimensionata, sia delle leggi di settore, è rimasta la distanza con la posizione del Governo. Ciò per valutazioni di ordine qualitativo, ma soprattutto di natura quantitativa: in effetti, mentre sul versante statale esisteva una pregiudiziale consistente nell'impossibilità di andare oltre l'assetto consolidato, tenendo conto delle nuove competenze, la Regione e le Province miravano ad un rafforzamento della base finanziaria quantomeno per recuperare la penalizzazione dovuta al prolungarsi del regime delle somme sostitutive; per l'altro verso, miravano pure a rafforzare i requisiti di certezza delle risorse ripristinando un equilibrato rapporto tra quote fisse e quota variabile attraverso un sistema di compartecipazioni al gettito di tutti i tributi riscossi localmente.

Le trattative si sono concluse nella primavera del 1987 con la definizione di uno schema di testo modificativo del Titolo VI dello Statuto, concordato tra il Governo, la Regione e le due Province.

Tenuto conto che sotto l'aspetto formale e per quanto espressamente previsto dall'articolo 104 dello Statuto, le modifiche del Titolo VI possono essere attuate *«con legge ordinaria dello Stato su concorde richiesta del Governo e, per quanto di rispettiva competenza, della Regione e delle due Province»* (articolo 104, primo comma), la proposta di modifica concordata tra le parti è stata formalizzata in un disegno di legge ordinario che, dopo un'ampia discussione, è stato definitivamente approvato dal Parlamento con la legge 30 novembre 1989, n. 386.

Gli aspetti salienti della legge di riforma dell'ordinamento finanziario regionale si possono individuare nei seguenti:

Il finanziamento della Regione (articolo 1)

Viene assicurato attraverso la devoluzione per intero (10/10) dei proventi delle imposte ipotecarie relative ai beni situati nel suo territorio e per una quota delle imposte sulle successioni e donazioni e sul valore netto globale delle successioni (9/10), dell'imposta sul valore aggiunto relativa agli scambi interni (2/10), dei proventi del lotto al netto delle vincite (9/10) e dell'imposta sul valore aggiunto relativa alle importazioni (0,5 decimi).

Il sistema di finanziamento della Regione rimane pertanto ancorato al modello delle "quote fisse", anche se si arricchisce di nuovi tributi (in particolare, IVA interna e IVA all'importazione) dotati di un'elevata dinamica di sviluppo, oltre che di una significativa base di partenza.

Il finanziamento delle Province attraverso le quote fisse (articoli 2 e 3)

Viene assicurato mediante la devoluzione di quote del gettito di tutti i tributi erariali riscossi localmente (IVA interna, IVA all'importazione, IRPEF, ILOR, IRPEG, ritenute sui redditi di capitale, registro, bollo, tasse di concessione, imposte sui tabacchi, tasse automobilistiche, ecc.). Restano esclusi solo i tributi devoluti alla Regione e ad altri enti pubblici. È importante osservare che per la configurazione del gettito devolvibile l'articolo 3 della legge n. 386/89, di modifica dell'articolo 75 dello Statuto, precisa alcuni criteri in grado di garantire la massima estensione possibile dell'area tributaria. In particolare è previsto che nel gettito:

- a. sono compresi tutti i tributi "riscossi" localmente, anche se relativi ad imponibili che non hanno un legame diretto con il territorio stesso (come, ad esempio, l'IVA all'importazione o i tributi doganali);
- b. sono altresì compresi i tributi "pertinenti" al territorio provinciale ma riscossi fuori per esigenze amministrative o legislative, quali ad esempio le ritenute sui redditi dei dipendenti statali e le ritenute sugli interessi dei titoli di Stato. In questa ottica, la norma introduce il principio della "territorialità" dei gettiti, intesa come riferimento ad un territorio delle spettanze tributarie, comprendendo quindi nella base di calcolo delle quote di compartecipazione, oltre alle entrate versate e contabilizzate dalle competenti Tesorerie, anche quelle "afferenti" all'ambito provinciale ma affluite ad uffici situati fuori dal territorio delle due Province in dipendenza dell'articolazione e dell'organizzazione dell'amministrazione finanziaria dello Stato;
- c. è compresa anche l'imposta di fabbricazione sugli oli minerali per autotrazione, commisurata al carburante consumato localmente, pur essendo la stessa riscossa al di fuori del territorio di competenza.

Ancora più importante è il fatto che i tributi devoluti alle Province non vengano individuati nominativamente, ma con criterio residuale e quindi con effetto espansivo nel caso di istituzione di nuovi tributi. La lettera g) del nuovo articolo 75 dello Statuto prevede, infatti, che alle Province spettano «*tutte le altre entrate tributarie comunque denominate*».

La devoluzione del gettito tributario avviene in quota fissa nella misura dei 7/10 per l'IVA interna, dei 9/10 per tutti gli altri tributi cosiddetti "interni" e dei 4/10 per l'IVA all'importazione, prendendo come base il gettito regionale, ripartito per il 47% alla Provincia di Trento e per il 53% alla Provincia di Bolzano.

Il finanziamento delle Province attraverso la quota variabile (articolo 4)

L'articolo 4 della legge n. 386/89, che ha riscritto l'articolo 78 dello Statuto, prevede la devoluzione a favore delle Province di una quota variabile dell'IVA all'importazione da determinare annualmente d'intesa con il Governo ed il Presidente della Giunta provinciale, tenuto conto della spesa nazionale negli stessi settori di competenza della Provincia. Tra le novità più significative introdotte a tale riguardo dalla nuova disciplina meritano di essere segnalati i seguenti aspetti:

- l'aggiornamento della base tributaria di commisurazione della quota variabile, ora riferita all'IVA all'importazione fino ad un massimo di 4/10 del gettito regionale ripartito per il 47% a Trento e per il 53% a Bolzano;
- l'introduzione della precisazione secondo cui la devoluzione avviene senza vincolo di destinazione;
- la riconduzione nell'ambito della quota variabile delle assegnazioni afferenti l'incremento della produzione industriale, gravando le stesse da vincolo di destina-

zione (contabilmente ciò ha comportato lo scorporo dalla quota variabile della parte riferita all'industria, iscritta in apposito capitolo di bilancio affetto da vincolo di destinazione).

I fondi settoriali (articolo 5)

Oltre alle quote di tributi, le Province partecipano anche al riparto dei fondi settoriali, con criteri del tutto innovativi rispetto alle modalità in precedenza adottate. Mentre, infatti, in vigenza del pregresso ordinamento finanziario le assegnazioni erano attribuite alle Province nell'ambito dell'accordo annuale che presiedeva alla definizione della quota variabile, in applicazione delle disposizioni di cui all'articolo 5 la partecipazione al riparto dei fondi settoriali avviene con i seguenti criteri:

1. per i fondi speciali destinati a garantire livelli minimi uniformi di prestazioni su tutto il territorio nazionale (quali, ad esempio, il fondo sanitario nazionale ed il fondo nazionale trasporti), le Province partecipano secondo i criteri e con le modalità (e quindi anche con i vincoli di destinazione) previsti dalle rispettive leggi istitutive, senza quindi alcun trattamento preferenziale rispetto alle altre Regioni;
2. per le altre leggi di settore la partecipazione avviene secondo i criteri previsti per le altre Regioni, senza più alcuna compensazione in quota variabile, ma con alcune importanti puntualizzazioni poste a salvaguardia dell'autonomia finanziaria provinciale:
 - a. le assegnazioni ottenute vengono utilizzate in base alla legislazione provinciale, anche in deroga a quanto eventualmente previsto dalle leggi nazionali;
 - b. le Province sono esonerate da qualsiasi adempimento procedurale previsto per le assegnazioni, tranne naturalmente quelli necessari per il riparto dei fondi (messa a disposizione dei dati richiesti per la determinazione

- dei parametri, ovvero predisposizione di programmi o progetti, se la ripartizione è fatta su base progettuale);
- c. le assegnazioni ottenute non hanno vincoli specifici di destinazione, salvo l'obbligo di utilizzarle nell'ambito del settore di provenienza;
 - d. le Province sono esonerate da qualsiasi obbligo di rendicontazione: il riscontro circa l'utilizzo viene effettuato sulla base delle risultanze del conto consuntivo annualmente approvato.

La clausola di garanzia (articolo 6)

L'articolo 6 della legge n. 386/89 ha introdotto - in caso di soppressione o modifica dell'IVA all'importazione in vista dell'unificazione europea - una clausola di garanzia finalizzata ad assicurare alla Regione e alle Province l'attribuzione di somme sostitutive agganciate al gettito di qualche altro tributo da individuare d'intesa tra il Governo e i Presidenti delle Giunte provinciali e regionale.

La finanza locale (articoli 7 e 8)

Del tutto innovativo è l'assetto delle competenze attribuite alle due Province nella materia della finanza locale disciplinata dagli articoli 7 e 8, modificativi degli articoli 80 e 81 dello Statuto. L'ordinamento preesistente riconosceva infatti una limitata competenza legislativa (in materia di "autorizzazioni a sovraimporre") e una altrettanto limitata competenza di intervento finanziario ("in casi eccezionali" le Province potevano disporre interventi per integrare i bilanci dei Comuni: art. 80 Statuto).

La legge n. 386/89 ha sensibilmente ampliato le opportunità di intervento delle Province riconoscendo a queste ultime una competenza legislativa piena, seppur di tipo

concorrente, in materia di finanza locale e una competenza "esclusiva" per il finanziamento dei Comuni. Ciò significa che le Province si sono sostituite integralmente allo Stato per il finanziamento delle autonomie comunali. Del tutto innovativa e originale è la strumentazione adottata dall'articolo 8 della legge n. 386/89 per la determinazione dei mezzi finanziari da attribuire ai Comuni: è stato previsto infatti che l'entità di detti mezzi debba essere stabilita annualmente d'intesa tra il Presidente della Giunta provinciale e una rappresentanza unitaria dei Comuni.

L'autonomia impositiva (articoli 9 e 10)

Anche per ciò che riguarda l'"autonomia impositiva", ossia il potere riconosciuto a Regione e Province di istituire con legge tributi propri, gli articoli 9 e 10 della legge n. 386/89 hanno introdotto significative innovazioni di contenuto ma soprattutto una diversa distribuzione delle relative competenze. Mentre infatti nell'ordinamento preesistente la competenza ad istituire tributi era riservata pressoché esclusivamente alla Regione (le Province disponevano solo della facoltà di sovrapporre ai tributi regionali nei limiti stabili dalla stessa legge regionale), la legge n. 386/89 ha radicalmente modificato gli articoli 72 e 73 dello Statuto attribuendo alle Province la competenza ad istituire imposte e tasse sul turismo (prima alla Regione era data facoltà di istituire un'imposta di soggiorno, cura e turismo) e attribuendo alla Regione e alle Province, ciascuna nell'ambito delle materie di rispettiva competenza, la facoltà di istituire "tributi propri", purché in armonia con i principi del sistema tributario dello Stato.

Va ricordato al riguardo che la Regione, unica tra le Autonomie speciali pure dotate di potestà impositiva, aveva concretamente attivato le proprie competenze legiferan-

do in materia di imposta di soggiorno e di tasse di concessione non governative.

Con la modifica statutaria entrambe le fattispecie rientrano nella competenza delle Province, seppur con qualche modificazione di contenuto per l'imposta sul turismo. Le norme transitorie hanno tuttavia previsto che il passaggio delle competenze non fosse immediato, ma differito al momento di effettivo esercizio da parte delle Province delle competenze mediante l'adozione di una propria legislazione in materia.

Interessante notare come, in seguito al riconoscimento - intervenuto con la riforma del 1989 - di una potestà impositiva provinciale, sia derivato un incremento del peso relativo dei tributi propri nel bilancio provinciale. Si osservi, infatti, come le entrate riconducibili a questa fonte di finanziamento siano passate dallo 0,6% del 1988 all'11,5% del 1993, toccando la punta massima del 12,6% del 1998. Dal 1998 al 2009 invece non è intervenuta alcuna variazione significativa del peso di questa voce nel bilancio, anzi la stessa ha subito una pur lieve flessione, attestandosi nel 2010 intorno al 10,9% per effetto delle misure di alleggerimento fiscale adottate.

La collaborazione con lo Stato (articolo 11)

Alla Regione e alle due Province è stato infine riconosciuto dall'articolo 11 della legge n. 386/89 un potere di collaborazione nell'accertamento delle imposte sui redditi, potere che si estrinsecava nella facoltà di segnalare dati, fatti e altri elementi rilevanti per determinare un maggiore imponibile e nel diritto di conoscere le determinazioni adottate dagli uffici finanziari a seguito di dette segnalazioni.

Non v'è chi non abbia interpretato le disposizioni in parola, la cui formulazione ripeteva pedissequamente quella adottata per le altre Regioni speciali, come un sensibile ridimensionamento delle potestà regionali e provinciali già riconosciute dall'originario articolo 82 dello Statuto.

Oltre a una delimitazione dell'oggetto sul quale si esercitava il potere di collaborazione (unicamente per le imposte sui redditi), la nuova formulazione della norma statutaria in effetti ha precluso alla Regione e alle Province di prendere visione delle operazioni di accertamento, il che ha reso di fatto difficilmente attivabile lo strumento della collaborazione.

In conclusione, il sistema di finanziamento della Regione e delle Province, così come delineato dalla legge n. 386/89, oltre ad aver assicurato un significativo adeguamento delle risorse, in rapporto anche all'esercizio di nuove competenze, ha consentito di rafforzare il sistema delle garanzie statutarie a tutela dell'autonomia finanziaria. In questo senso merita evidenziare che con la legge n. 386/89 si sono determinati i seguenti effetti:

- il modello di finanziamento della Regione e delle due Province poggia essenzialmente su un sistema di partecipazioni in quota fissa predefinite statutariamente nella loro misura, a beneficio della certezza delle entrate e della programmabilità della spesa sul lungo periodo. Inoltre, si è legata la disponibilità finanziaria non tanto al fabbisogno provinciale quanto alla capacità fiscale del territorio, in controtendenza rispetto a quanto avveniva nelle Regioni a Statuto ordinario, in cui invece le risorse a bilancio per l'esercizio delle competenze attribuite erano legate alla spesa storica;
- essendo stata ripristinata l'originaria caratura delle quote fisse che vengono a rappresentare il vero asse portante della finanza provinciale, nel nuovo sistema finanziario la quota variabile, in dipendenza del ridimensionamento del suo ammontare a seguito della fissazione di un plafond massimo commisurato al gettito dell'IVA all'importazione, perde significativamente di incidenza quale

fonte di alimentazione del bilancio provinciale¹;

- per le Province, titolari delle competenze di intervento nei settori economici e delle opere pubbliche, sono previsti canali aggiuntivi di finanziamento che consentono di conservare una relazione funzionale con il programma di spesa espresso dal bilancio dello Stato attraverso la quota variabile (che resta ancorata alla spesa statale secondo il criterio oggettivo di determinazione previsto dall'articolo 78) e le leggi di settore;
- viene garantita, tanto alla Regione quanto anche alle Province, la massima autonomia nelle decisioni di spesa rispetto a ogni condizionamento esterno e ciò rappresenta uno dei requisiti di maggior pregio dell'ordinamento finanziario regionale in quanto è l'essenza stessa dell'autonomia finanziaria intesa come adeguata disponibilità di risorse ma anche come possibilità di scegliere liberamente le modalità ed i criteri per il loro utilizzo.

Punti qualificanti del nuovo ordinamento possono essere riconosciuti nell'originale configurazione del "gettito locale" assunto a base per la determinazione delle partecipazioni regionali e provinciali, nella innovativa disciplina delle assegnazioni recate dalle leggi statali "di settore", nell'attribuzione di competenze per il finanziamento dei bilanci comunali, nell'introduzione di una clausola di garanzia nel caso di modificazioni dell'assetto normativo dell'IVA all'importazione. Si tratta di disposizioni del tutto originali nella formulazione e nei contenuti, che non hanno eguali nell'ordinamento di altre Regioni.

¹ Se nel 1988 (ultimo anno di vigenza del regime transitorio) la quota variabile ha raggiunto il 58,1% delle entrate, solamente quattro anni più tardi (nel 1993) la stessa è diminuita vertiginosamente, contando appena per il 7,2% rispetto alle entrate complessive.

Quadro di sintesi numerico

Dal 16 marzo 1979 fino al 1985, periodo corrispondente all'VIII Legislatura e all'inizio della IX, la presidenza della Provincia è stata affidata a Flavio Mengoni. All'indomani del disastro di Stava del 19 luglio 1985, in dipendenza principalmente di dinamiche politiche in seno alla maggioranza, Pierluigi Angeli è subentrato nella presidenza della Giunta provinciale dal 31 ottobre 1985 fino al 16 febbraio 1989. In tale circostanza è entrato nella compagine di maggioranza il Partito Socialista Italiano, guidato da Walter Micheli come Vicepresidente della Giunta. È seguita quindi la X Legislatura nella quale la presidenza della Provincia è stata assegnata, a partire dal 17 febbraio 1989, a Mario Malossini.

Le tabelle che seguono mostrano, da un lato, la prosecuzione del trend ascendente della finanza (dai 298 milioni di euro del 1980 ai 1.520 milioni del 1990, + 396,5%), dall'altro - in maniera evidente - l'impatto sull'assetto della finanza provinciale della legge n. 386/1989. Le quote fisse di tributi erariali, che nel 1980 pesavano solo il 13,3% e che nell'ultimo anno di vigenza del regime transitorio (1988) sono scese al 7,1%, tornano ad essere il baricentro della finanza con un peso prossimo al 67% nel 1990; contestualmente si assiste al calo sia della quota variabile (dal 31,7% del 1980 al 54,9% del 1988 per poi scendere all'8,7% del 1990), che dei trasferimenti statali/UE (dal 45,2% del 1980 al 17,5% del 1990).

ACCERTAMENTI ENTRATE DI COMPETENZA PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO

	1980	Composi- zione %	1988	Composi- zione %	1990	Composi- zione %
Entrate tributarie proprie	6.188	2,1	13.521	1,2	17.546	1,2
Quote fisse di tributi erariali	39.803	13,3	78.918	7,1	1.015.171	66,8
Quota variabile di tributi erariali	94.489	31,7	609.419	54,9	132.367	8,7
Trasferimenti dello Stato e dell'Unione europea	134.658	45,2	357.001	32,1	265.381	17,5
Trasferimenti della Regione	1.170	0,4	2.043	0,2	9.950	0,7
Trasferimenti da altri soggetti	-		-		-	
Entrate extratributarie e patrimoniali (al netto di riscossione crediti)	21.889	7,3	25.948	2,3	40.243	2,6
Mutui e prestiti	-		23.626	2,1	39.743	2,6
Totale entrate (*)	298.198	100	1.110.476	100	1.520.401	100

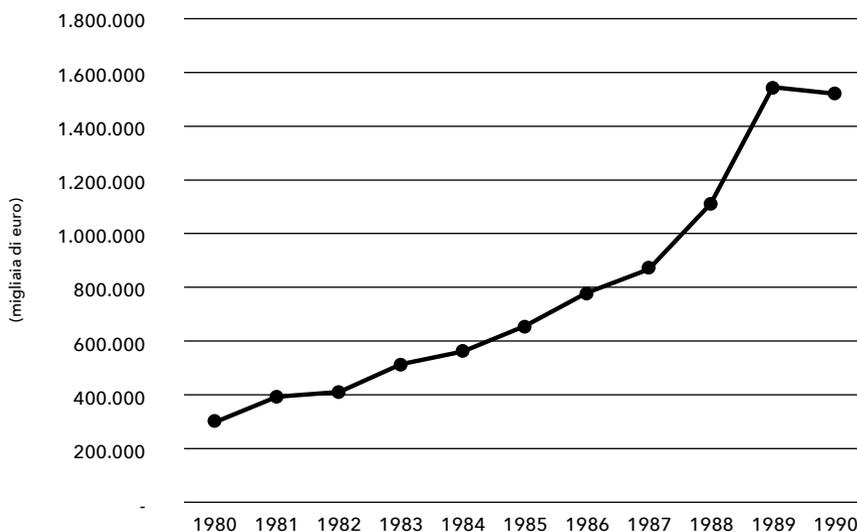
(*) Al netto delle anticipazioni di cassa.

Fonte: Annuario Statistico PAT (vari anni) in migliaia di euro.

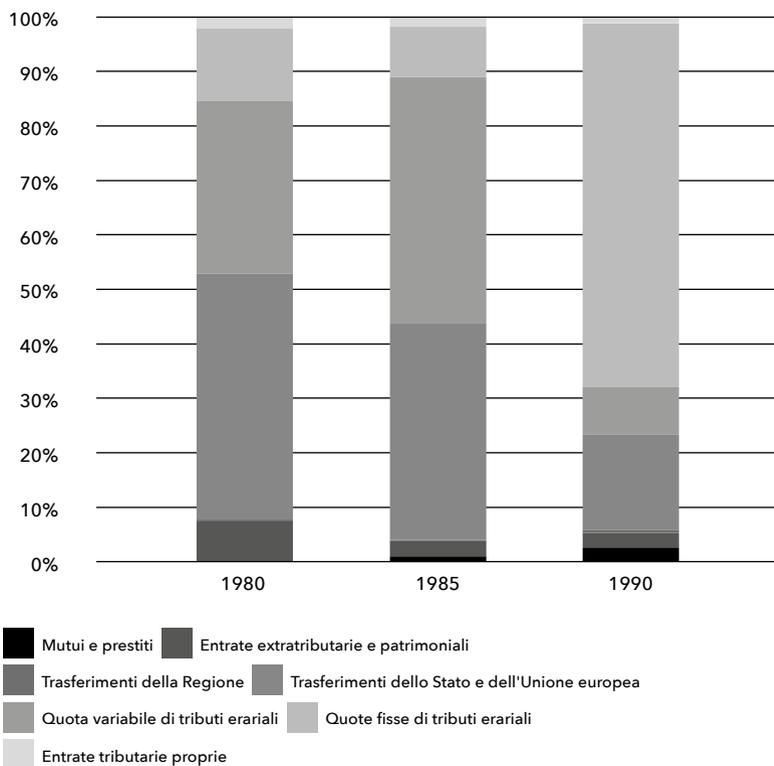
VARIAZIONI PERCENTUALI NOMINALI ENTRATE DI COMPETENZA

Variazioni percentuali nominali	1980-1990
Entrate tributarie proprie	183,5%
Quote fisse di tributi erariali	2.450,5%
Quota variabile di tributi erariali	40,1%
Trasferimenti dello Stato e dell'Unione europea	97,1%
Trasferimenti della Regione	750,2%
Entrate extratributarie e patrimoniali	83,8%
Totale entrate	396,5%

ANDAMENTO ENTRATE TOTALI DI COMPETENZA PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO 1980-1990



COMPOSIZIONE PERCENTUALE DELLE ENTRATE TOTALI



3. **GLI ANNI '90:** L'APPROVAZIONE DELLE NORME DI ATTUAZIONE IN MATERIA FINANZIARIA



C on l'entrata in vigore della legge di revisione dell'ordinamento finanziario (legge n. 386/89) la finanza della Regione e delle due Province ha assunto un proprio assetto definito e tendenzialmente stabile. Il nuovo regime di finanziamento, nel commisurare il livello delle risorse al gettito dei tributi statali localmente riscossi attraverso il sistema delle "quote fisse", ha garantito infatti certezza alle fonti di entrata e assicurato riferimenti sufficientemente determinati per poter prevedere le relative dinamiche di sviluppo.

Nella sostanza, la riforma statutaria del 1989 è riuscita a ripristinare l'originario rapporto tra quota fissa e quota variabile, da un lato, attraverso l'estensione delle voci tributarie compartecipate e delle relative quote fisse di spettanza provinciale, dall'altro, attraverso la previsione di limiti di crescita alla quota variabile. Infatti, se nel 1988 (ultimo anno di vigenza del regime transitorio) la quota variabile ha raggiunto il 58,1% delle entrate, solamente quattro anni più tardi (nel 1993) la stessa è diminuita vertiginosamente, contando appena per il 7,2% rispetto alle entrate complessive. In questo modo, oltre a rafforzare il profilo della certezza delle entrate e della programmabilità della spesa sul lungo periodo, si è legata la disponibilità finanziaria non tanto al fabbisogno provinciale quanto alla capacità fiscale del territorio, in controtendenza rispetto a quanto avveniva nelle Regioni a Statuto ordinario in cui invece le risorse a bilancio per l'esercizio delle competenze attribuite erano legate alla spesa storica (almeno fino a quando non si realizzerà il passaggio al nuovo sistema basato su fabbisogni e costi standard).

Ciò è stato possibile non solo per la previsione di un'estensione delle compartecipazioni in quota fissa - in una percentuale determinata dallo Statuto medesimo - a gran parte dei tributi riscossi localmente (grazie alla clausola residuale in base alla quale confluivano nella dotazione finanziaria provinciale il 90% delle entrate tributarie, dirette

o indirette, ad eccezione di quelle di spettanza regionale o di altri enti pubblici), ma anche in virtù dell'inclusione nella base per il calcolo dell'ammontare di spettanza della Provincia anche delle entrate che, pur riferibili a presupposti d'imposta maturati sul territorio provinciale, sono di fatto affluite, in attuazione di disposizioni legislative o amministrative, a uffici situati fuori dal territorio di riferimento.

Pertanto, alcuni margini di incertezza hanno continuato a sussistere, posto che la piena operatività del nuovo ordinamento, una volta concluso il processo di revisione con l'applicazione della legge n. 386/89, è risultata subordinata all'approvazione della norma di attuazione in materia finanziaria.

3.1. Il decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268

La norma di attuazione del Titolo VI dello Statuto è stata emanata con decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268, e ha rappresentato il necessario completamento del nuovo regime finanziario per dare concretezza a una serie di principi fortemente innovativi anche rispetto agli ordinamenti delle restanti autonomie differenziate.

In ragione degli elementi di innovazione contenuti nella revisione statutaria la norma di attuazione ha dovuto farsi carico di soluzioni altrettanto innovative e articolate anche in rapporto agli aspetti di complessità che la puntualizzazione delle modalità applicative ha fatto emergere. Per tale motivo la norma di attuazione, al di là del costituire una mera sede tecnica di definizione e puntualizzazione delle regole applicative del nuovo ordinamento, è divenuta l'occasione per qualificare e rafforzare ulteriormente il sistema finanziario della Regione e delle due Province, attraverso l'apprestamento della strumentazione atta a garantire oggettività sul

piano delle relazioni finanziarie, certezza e programmabilità delle risorse, piena autonomia nel loro utilizzo.

Per comprenderne la portata, va sottolineato che la natura delle norme di attuazione va identificata nell'attribuzione di un "potere atipico" previsto nello Statuto, avente valore di legge costituzionale, con una garanzia di procedimento formativo e con il generico fine di applicare, senza specifici criteri direttivi e senza limiti di tempo predeterminati, le disposizioni dello Statuto medesimo. Di conseguenza, le norme di attuazione - anche se non hanno un rango pari alle norme statutarie, pur essendo direttamente attuative di esse - per il loro carattere di specialità trovano applicazione, non dissimilmente dalle disposizioni dello Statuto, indipendentemente dal richiamo esplicito che alle stesse facciano le leggi ordinarie, dato che la relativa riserva è implicita nell'ordinamento regionale speciale.

Ciò premesso, la Commissione dei 12 nei primi mesi del 1990 ha iniziato ad esaminare le prime bozze di decreto predisposto dal Ministero del Tesoro in collaborazione con le Province autonome e la Regione. Fin da subito è emerso che il problema di maggiore rilevanza riguardava il tema delle modalità di attribuzione dei gettiti riscossi fuori dal territorio provinciale, ancorché riferentisi a presupposti impositivi maturati al suo interno. È apparso evidente infatti come l'organizzazione finanziaria dello Stato non fosse in grado di garantire il versamento delle imposte entro i confini delle province italiane essendovi per contro la possibilità, talvolta la convenienza se non addirittura l'obbligo, di pagare le imposte in sedi diverse da quelle ove si è concretizzata la manifestazione di capacità contributiva e cioè la fonte del tributo. Superato con le modalità che vedremo tra breve questo scoglio è risultata più facile la definizione di tutti gli altri argomenti rimasti in sospeso e di conseguenza il raggiungimento dell'intesa per il varo della norma in materia finanziaria.

Nello specifico, la norma di attuazione finanziaria ha definito i criteri e le modalità per:

- a. la configurazione del gettito tributario da assumere a base per la determinazione delle devoluzioni regionali e provinciali;
- b. la determinazione della quota variabile che, fino ad allora affidata alla prassi applicativa, è stata rimodulata in funzione anche della diversa caratura che la stessa ha assunto nel nuovo ordinamento;
- c. la regolamentazione delle assegnazioni recate da leggi settoriali a salvaguardia dell'autonomia provinciale delle decisioni di utilizzo delle assegnazioni stesse;
- d. la determinazione delle nuove competenze in materia di finanza locale per assicurare un governo unitario delle risorse destinate agli enti locali, in grado di valorizzare la loro autonomia gestionale. In questo contesto è stata altresì rafforzata la capacità da parte della Provincia di incidere sulla movimentazione delle risorse creditizie, istituendo un regime d'intesa con il Ministero del Tesoro e con Cassa Depositi e Prestiti;
- e. la regolamentazione del potere di collaborazione con l'Amministrazione finanziaria dello Stato per la realizzazione dell'attività di accertamento;
- f. l'esplicitazione delle norme di garanzia della continuità dei livelli del gettito dell'IVA all'importazione, nel caso di modifica del tributo, in connessione con l'armonizzazione dei sistemi tributari a livello comunitario;
- g. la prefigurazione di più tempestive ed efficienti modalità di acquisizione dei flussi finanziari di spettanza della Regione e delle Province, idonee a garantire condizioni di equilibrio nella gestione di tesoreria;
- h. l'esplicitazione delle potestà provinciali in campo tributario, in modo da consentire alla Regione e alle due Province di intervenire con una propria legislazione autonoma anche laddove non vi era corrispondente legislazione statale. In particolare, con la norma di attuazio-

ne si è provveduto a definire nello specifico l'oggetto e i possibili contenuti dell'imposizione sul turismo, recuperando un'interpretazione che consentiva di assoggettare a tassazione non solo le attività turistiche, ma anche quelle che erano comunque influenzate o beneficiavano del fenomeno turistico.

Soffermando l'attenzione sui contenuti salienti ed innovativi del decreto legislativo in esame, vale la pena prendere in considerazione le aree tematiche che maggiormente qualificano la nostra autonomia delle risorse. In particolare:

La definizione del gettito tributario da devolvere alla Regione e alle Province

Le quote fisse

Per la Regione il decreto prevede (articolo 3) che le devoluzioni siano quantificate in base alle entrate riscosse in conto competenza e in conto residui nel territorio regionale.

Per le Province (articolo 5) la norma chiarisce che le devoluzioni devono comprendere non solo il gettito dei tributi riscossi nel loro territorio, ma anche il gettito di quei tributi che, pur essendo riscossi al di fuori del rispettivo territorio in base alle vigenti disposizioni legislative o amministrative, sono ad esso pertinenti in quanto "prodotti" all'interno dello stesso territorio.

Per capire il significato dei due termini sopra citati - gettito "riscosso" e gettito "prodotto" - occorre avere presente che il sistema tributario italiano si basava (e ancor oggi si basa) prevalentemente su forme di prelievo definite e gestite a livello di governo centrale. Ne consegue che i tributi mancano di ogni immediato e diretto collegamento con le diverse zone del territorio nazionale.

Si ricorda, a titolo di esempio, che le imposte di fabbricazio-

ne gravanti sui prodotti petroliferi (benzina, gasolio, ecc.) colpivano consumatori sparsi sull'intero territorio nazionale, ma venivano riscosse e contabilizzate dagli uffici finanziari ove avevano sede le raffinerie; lo stesso dicasi per le ritenute sui redditi di lavoro poste a carico dei dipendenti dello Stato o di imprese extraprovinciali operanti in uffici o stabilimenti localizzati nel territorio provinciale, versate nel luogo in cui aveva sede il "sostituto d'imposta" anche se erano "prodotte" dove aveva il domicilio il lavoratore, che quindi sfuggivano dalla percezione locale.

Per tutta questa serie di motivi, i dati grezzi contabilizzati dall'Amministrazione finanziaria non erano del tutto attendibili, rendendo necessaria una quantificazione delle entrate tributarie di competenza della Provincia attraverso un diverso meccanismo di imputazione in grado di fornire, a prescindere dal luogo della materiale riscossione, una reale rappresentazione del carico fiscale che grava sui contribuenti locali. In questa logica, la norma di attuazione (articolo 6) si è fatta carico di individuare le modalità e i criteri per la quantificazione del gettito "prodotto". A tal fine è stata prevista - in termini di principio - l'attribuzione al Ministero dell'Economia e delle Finanze, sulla falsariga di quanto già previsto per la Regione Valle d'Aosta, del compito di specificare le modalità analitiche del suddetto calcolo.

Di fatto, le difficoltà tecnico-amministrative derivanti dall'attuazione di una disposizione di questo genere che avrebbe richiesto, in relazione alla vigente organizzazione dell'Amministrazione finanziaria dello Stato, l'introduzione di nuove modalità di denuncia e la distinta contabilizzazione dei gettiti fiscali con conseguente imposizione di adempimenti aggiuntivi da parte degli stessi contribuenti, hanno imposto l'adozione di una procedura semplificata di quantificazione.

Nell'attesa di disporre di strumenti idonei a consentire la determinazione analitica dei singoli gettiti riscossi fuori del territorio è stato pertanto codificato un metodo di calcolo

“forfetario”, che aveva il pregio di evitare nuovi adempimenti a carico dei contribuenti in quanto basato su dati oggettivi di riferimento desumibili dalla documentazione amministrativa esistente (dichiarazioni dei redditi, attestazioni bancarie, ecc.). Per ragioni di fattibilità, la determinazione è stata limitata solo ad alcuni tributi (imposte sui redditi, ritenute sui redditi di capitale), mentre per tutte le altre entrate è stato previsto di operare una sostanziale compensazione con quelle riscosse nel territorio ma ad esso non pertinenti. L'articolo 9 della norma di attuazione, a sua volta, era finalizzato a stabilire che lo Stato non poteva sottrarre alla Regione e alle due Province nuovi o maggiori gettiti che derivavano dall'istituzione di nuovi tributi e dalla modifica dei tributi esistenti, se non nell'eventualità che tali gettiti fossero espressamente destinati alla copertura di nuove o maggiori spese non rientranti nella competenza regionale o provinciale.

La quota variabile

L'articolo 10 era volto a disciplinare infine le modalità di determinazione della quota variabile, esplicitando i criteri per l'individuazione della spesa statale da assumere come base di riferimento e le modalità di quantificazione, attraverso l'applicazione del parametro popolazione-territorio. In particolare, la norma fissava i seguenti principi:

- il criterio oggettivo di riferimento era il complesso delle spese per interventi generali dello Stato;
- tali spese erano desunte dal bilancio di previsione dello Stato (stanziamenti definitivi) e dalle gestioni fuori bilancio;
- per interventi generali si intendevano quelli disposti sul territorio nazionale *«sia in esso compreso o meno quello delle due province»*. Erano perciò da ricomprendere nella base di riferimento anche quegli interventi che davano luogo a spese dirette dello Stato nel territorio provinciale;

- in dipendenza del ridimensionamento del suo ammontare a seguito della predeterminazione di un plafond ragguagliato al gettito dell'IVA all'importazione, sono stati definiti criteri maggiormente restrittivi per la configurazione della spesa statale da assumere a riferimento. Sono state pertanto individuate espressamente le fattispecie di spesa che non erano da ricomprendere nella base di calcolo della quota variabile (fattispecie che tra l'altro rappresentano un'eccezione al principio generale affermato al comma 3 dell'articolo 10 del d.lgs. n. 268 e che, in quanto indicate espressamente per singola tipologia, non sono suscettibili di estensione analogica), e cioè:
 - gli stanziamenti relativi al personale statale in attività o in quiescenza;
 - gli stanziamenti relativi ai fondi speciali per la copertura di provvedimenti legislativi da adottare;
 - gli stanziamenti relativi alla devoluzione o regolazione contabile di tributi o quote di tributi attribuiti alle Regioni ordinarie e speciali;
 - gli stanziamenti relativi alle leggi di settore nel caso in cui la Provincia sia ammessa al relativo riparto;
 - gli stanziamenti relativi agli interventi per la finanza locale.

In tal modo la norma consolidava la prassi secondo cui la quota variabile veniva determinata non già sulla base di una mera "contrattazione", ma al contrario sulla scorta di una puntuale ricognizione della spesa che lo Stato sosteneva negli stessi settori di competenza delle Province, alla quale si applicavano i parametri della popolazione e del territorio (1,425% per Trento e 1,61% per Bolzano) per determinare la quota di spettanza delle due Province, quota che peraltro non poteva essere comunque superiore ai 4/10 del gettito dell'IVA all'importazione regionale, come stabilito dall'articolo 75 dello Statuto.

La definizione di modalità più snelle e tempestive di erogazione dei gettiti tributari

La norma, al fine di assicurare continuità nei flussi finanziari e di consentire un più equilibrato governo della liquidità, ha introdotto un meccanismo di erogazione delle partecipazioni al gettito dei tributi erariali spettanti in quota fissa rappresentato da:

- trasferimenti effettuati a titolo di acconto e con periodicità trimestrale, in misura pari complessivamente al 90% di quanto versato nell'anno precedente;
- versamento del saldo in corrispondenza all'ultima rata trimestrale dell'esercizio successivo.

Le competenze in materia di finanza locale

La norma ha specificato i contenuti delle competenze provinciali che sono state estese anche alla possibilità di fissare regole per un governo unitario delle risorse e per una rispondente evoluzione della gestione finanziaria degli enti locali, mentre è stata rinviata a una legge della Provincia la disciplina delle modalità per la definizione dell'“accordo” per il finanziamento delle amministrazioni comunali. La norma finanziaria ha rafforzato inoltre la capacità delle Province di incidere sulla movimentazione complessiva delle risorse creditizie destinate agli enti locali, attraverso la possibilità di conseguire intese con la Cassa Depositi e Prestiti e con il Ministero del Tesoro sull'entità dei mezzi destinati al territorio provinciale.

L'autonomia impositiva

La norma, interpretando le disposizioni statutarie, ha dato la possibilità alle due Province di intervenire con una pro-

pria legislazione autonoma anche laddove non vi fosse corrispondente legislazione statale. In particolare, ha provveduto a definire i contenuti dell'imposizione sul turismo, recuperando un'interpretazione che consente di assoggettare a tassazione non solo le attività strettamente turistiche ma anche quelle che fanno riferimento a indici di capacità contributiva relativi a:

- situazioni oggettive e soggettive riferite alla pratica turistica;
- esercizio di attività economiche qualificate come turistiche o comunque connesse al turismo, in quanto dallo stesso significativamente influenzate sotto il profilo economico.

Pur in presenza di detta norma di attuazione, che ha posto fine ai dubbi interpretativi sui contenuti dell'autonomia impositiva provinciale e ha rimosso gli ostacoli di ordine giuridico che hanno impedito l'esercizio di tale competenza, altri fattori hanno tuttavia suggerito cautela nell'introdurre un nuovo tributo a livello locale: l'elevato carico fiscale che i cittadini sono stati costretti a sopportare in relazione sia alle esigenze di risanamento dei conti pubblici che al nuovo sistema di fiscalità locale definito a livello statale a decorrere dal 1993 (istituzione dell'ICI), le mutate esigenze del settore turistico, i cui operatori economici hanno proposto una profonda revisione in senso privatistico delle Aziende di Promozione Turistica e successivamente il dibattito sul decentramento, il federalismo fiscale e la riforma del sistema tributario.

La Provincia autonoma di Trento ha così deciso di intervenire in via transitoria in materia disponendo con l'articolo 8 della l.p. 15 gennaio 1993, n. 2, in attesa di una nuova disciplina di imposizione diretta a colpire l'esercizio di attività influenzate dal fenomeno turistico, la soppressione dell'imposta di soggiorno disciplinata al titolo I della legge regionale istitutiva (Imposta di soggiorno ne-

gli esercizi alberghieri ed assimilati); ciò nella considerazione che qualsiasi forma di imposizione da parte della Provincia dovesse armonizzarsi con il mutato quadro di fiscalità locale delineato dal Governo. Nessuna modifica era stata invece apportata relativamente al titolo II della legge regionale (Imposta di soggiorno nelle ville, appartamenti ed alloggi in genere); solo con l'articolo 33 della legge provinciale 22 marzo 2001, n. 3, recante "Misure collegate con la manovra di finanza pubblica per l'anno 2001", ne è stata disposta l'abrogazione con decorrenza 1° gennaio 2001.

Le modalità di collaborazione con l'Amministrazione finanziaria dello Stato

L'articolo 13 ha dettato la disciplina delle modalità di collaborazione con l'Amministrazione finanziaria dello Stato per l'attività di accertamento delle imposte erariali sui redditi. Al riguardo, occorre osservare come l'articolo 11 della legge n. 386, così come formulato, sarebbe rimasto una mera affermazione di principio in mancanza di una specifica disposizione intesa a darne contenuto e concretezza. Ciò a ragione del fatto che le due Province e la Regione, non essendo a conoscenza degli imponibili dichiarati, non avrebbero avuto la possibilità di segnalare alcun "maggior" imponibile; del resto, anche qualora fossero fatte delle segnalazioni, gli uffici finanziari dello Stato, fortemente carenti nell'organico e nei mezzi, non sarebbero stati probabilmente nelle condizioni di adottare i necessari provvedimenti.

Di qui l'inserimento nella norma di attuazione di un apposito articolo volto all'effettiva applicazione del principio della collaborazione sancito dalla norma statutaria, che prevedeva:

- a. la possibilità di prendere visione di tutte le dichiarazioni e le certificazioni presentate dai contribuenti agli uffici finanziari ai fini delle imposte sui redditi;

- b. l'obbligo per i Comuni e gli enti pubblici operanti sul territorio provinciale di fornire eventuali informazioni utili per l'attività di collaborazione;
- c. la possibilità di mettere a disposizione degli uffici finanziari dello Stato beni, attrezzature e personale al fine di realizzare l'attività di accertamento conseguente alle segnalazioni previste nell'ambito della collaborazione.

Al riguardo, va segnalato come la Provincia autonoma di Trento sia intervenuta in materia con la legge di assestamento per l'anno 1993 (legge provinciale 3 settembre 1993, n. 23), istituendo all'articolo 31 un apposito fondo per promuovere la collaborazione con l'Amministrazione finanziaria dello Stato e demandando a un apposito accordo con il Ministero delle Finanze la definizione delle modalità per l'espletamento della suddetta attività e i criteri di utilizzo del fondo.

È chiaro che con la norma in esame non si è inteso istituire un sistema di accertamento "parallelo" a quello dello Stato in quanto la funzione di accertamento restava di esclusiva competenza degli organi dell'Amministrazione finanziaria statale. La norma ha perseguito esclusivamente la finalità di mettere in condizione la Regione e le Province di svolgere quei compiti di collaborazione che la disposizione statutaria loro assegnava non come facoltà, ma come obbligo («*La regione e le Province collaborano...*») in ragione anche dell'interesse che le stesse avevano ad una corretta applicazione della legislazione tributaria.

Il rafforzamento del sistema di garanzie

Un capitolo importante della norma finanziaria attiene alla definizione della strumentazione volta al rafforzamento del sistema di garanzie sul piano delle relazioni con l'Amministrazione statale. A ciò rispondono:

- le disposizioni dell'articolo 12 che, sancendo l'applicabilità dell'articolo 5 della legge 386 anche nel caso in cui la suddetta norma non fosse stata espressamente richiamata, miravano alla salvaguardia delle Autonomie provinciali in ordine alle scelte di utilizzo delle assegnazioni su leggi di settore (fondi per l'agricoltura, per l'edilizia, per l'ambiente, ecc.);
- le disposizioni volte ad assicurare la continuità dei gettiti dell'IVA all'importazione nel caso di modifica del tributo in connessione con l'armonizzazione dei sistemi tributari a livello comunitario. A tal fine è stata prevista l'attribuzione alle due Province di una "somma sostitutiva" di importo corrispondente alla perdita di gettito subita, da adeguarsi di anno in anno in base alla dinamica dei tributi riscossi nel territorio regionale la cui individuazione è stata demandata a un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, dopo intesa con i Presidenti delle Giunte regionale e provinciali (articolo 11).

L'adozione del sistema della Tesoreria Unica

La norma di attuazione, all'articolo 8, ha disposto, come sopra accennato, anche modalità più snelle e tempestive di erogazione dei gettiti tributari, accogliendo così le istanze delle due Province che, per il regolare espletamento dell'attività istituzionale, necessitavano di disporre con continuità dei flussi finanziari anche al fine di realizzare un governo più equilibrato della liquidità. La disposizione ha previsto pertanto che le compartecipazioni al gettito dei tributi erariali spettanti in quota fissa fossero erogate a titolo di acconto in quattro quote trimestrali, in misura pari complessivamente al 90% di quanto versato nell'anno precedente, e che il saldo venisse versato in corrispondenza dell'ultima rata trimestrale dell'esercizio successivo.

La Tesoreria Unica statale

L'accordo con lo Stato in ordine alle modalità di corresponsione delle cosiddette "quote fisse" è stato raggiunto accettando la richiesta di quest'ultimo che tutte le somme spettanti alla Regione e alle Province a titolo di partecipazioni al gettito di tributi statali venissero erogate mediante accreditamento ai conti correnti accesi presso la Tesoreria centrale a favore dei tre enti autonomi.

Con tale norma, il Ministero del Tesoro ha inteso estendere il sistema della Tesoreria Unica ai trasferimenti disposti a titolo di partecipazioni sostituendo così il precedente meccanismo di corresponsione che prevedeva l'emissione di ordinativi dalla competente Intendenza di Finanza a favore del conto acceso presso il Tesoriere della Provincia.

La *ratio* della norma era evidente: l'accredito delle partecipazioni, che per la loro entità rappresentano circa il 70% dei bilanci delle Autonomie regionale e provinciali, su conti accesi presso la Tesoreria centrale garantiva allo Stato la materiale disponibilità di risorse consistenti fino all'effettivo utilizzo delle somme da parte degli enti titolari dei conti. D'altronde, il regime della Tesoreria Unica, attraverso le misure di controllo dei flussi di cassa e di regolazione della liquidità del settore pubblico che hanno rappresentato nel recente passato strumenti essenziali per il governo dell'economia, ha consentito a livello nazionale il perseguimento degli obiettivi di razionalizzazione della spesa pubblica e di ottimizzazione della liquidità del settore pubblico allargato, contribuendo ad arginare gli sfruttamenti "impropri" delle giacenze. In tal senso, la gestione coordinata della Tesoreria, rimuovendo le distorsioni derivanti dalla contemporanea presenza presso comparti di spesa diversi (Stato, Regioni, Enti locali) di saldi attivi e passivi, ha contrastato la tendenza degli enti decentrati finanziati dal bilancio statale a utilizzare anticipatamente tali trasferimenti rispetto ai

fabbisogni effettivi della gestione, al fine di conseguire interessi attivi e altri proventi finanziari derivanti da operazioni attive di tesoreria.

Per quanto riguarda la Provincia, l'assoggettamento alla Tesoreria Unica statale, che è specificatamente disciplinata dalla legge 29 ottobre 1984, n. 720, ha subito, in analogia agli altri enti a finanza derivata, una disciplina sempre più stringente. Fino al 2008, tale regime si è concretizzato nel vincolo che tutte le somme provenienti dal bilancio statale fossero versate per l'appunto su conti correnti infruttiferi accesi presso la Tesoreria centrale dello Stato e nel divieto di trattenere presso il proprio Tesoriere somme per un importo eccedente il limite del 3% dei primi tre titoli del bilancio, pena il riversamento dell'eventuale eccedenza sul citato conto infruttifero. Tale regime, previsto per i cosiddetti enti elencati nella Tabella B (tra cui rientrano le Regioni a Statuto speciale e le Province autonome), risultava comunque meno stringente di quello previsto per altri enti e organismi pubblici che detenevano nelle casse dello Stato la totalità delle proprie disponibilità liquide (enti elencati nella Tabella A, tra cui erano contemplati i Comuni, le Province, le Comunità montane, gli Enti parco nazionali, le Aziende di Promozione Turistica, le Aziende sanitarie e ospedaliere, ecc.).

Per questi ultimi, infatti, la citata disciplina prevedeva, oltre all'istituzione presso la Tesoreria provinciale dello Stato competente per territorio di una contabilità speciale infruttifera, sulla quale venivano erogate le somme derivanti dal bilancio statale - comprese quelle provenienti da mutui con contributi statali - anche l'attivazione di una contabilità speciale fruttifera di interesse per le entrate proprie. Tali enti non potevano pertanto disporre di alcuna liquidità presso il Tesoriere, che era obbligato a utilizzare per i pagamenti, in via prioritaria, le risorse acquisite direttamente dall'ente addebitando la contabilità speciale fruttifera, fino all'esaurimento dei relativi fondi.

La materia ha poi registrato negli anni continui interventi correttivi rispondenti agli obiettivi di razionalizzare i flussi di cassa e di migliorare i saldi di finanza pubblica, nonché di accogliere le crescenti istanze degli enti territoriali di autonomia finanziaria, con riguardo anche al profilo della concreta disponibilità delle risorse. Innanzitutto, al fine di ridurre le giacenze di tesoreria degli enti del settore pubblico presso il sistema della Tesoreria Unica (contabilità speciali e conti infruttiferi) con l'articolo 47 della legge 27 dicembre 1997, n. 449, è stato disposto che l'accreditamento delle somme derivanti dal bilancio dello Stato avvenisse solo al raggiungimento di un limite minimo di giacenza, commisurato all'entità dell'assegnazione di competenza e differenziato a seconda della tipologia dell'ente (per le Province autonome di Trento e Bolzano, l'aliquota è pari al 14%).

In secondo luogo, è stato previsto il graduale superamento del sistema della Tesoreria Unica, per le Regioni e per gli enti locali. In tale ottica, il d.lgs. n. 279/1997 (art. 7) ha stabilito per tali enti che le entrate diverse da quelle costituite da assegnazioni, contributi e somme provenienti direttamente o indirettamente dal bilancio dello Stato, nonché le entrate per mutui con esclusione di quelle relative a operazioni di indebitamento assistite da contributi statali, affluissero sui conti presso i singoli Tesorieri e fossero utilizzate prioritariamente per i pagamenti.

Con l'articolo 66 della legge 23 dicembre 2000, n. 388, è stato disposto per le Regioni ordinarie l'assoggettamento, a decorrere dal 1° marzo 2001, al regime della Tesoreria Unica previsto per gli enti in Tabella A, mentre per le Regioni a Statuto speciale e per le Province autonome di Trento e Bolzano è stata prevista l'emanazione di specifiche norme di attuazione.

Con l'articolo 77 quater del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, come introdotto dalla legge di conversione 6 agosto 2008, n. 133, il sistema della Tesoreria Unica è stato ul-

teriormente ampliato e modificato prevedendo, in primo luogo, anche per le Regioni a Statuto speciale e per le Province autonome di Trento e di Bolzano, l'applicazione dal 1° gennaio 2009 del d.lgs. n. 279/1997. Conseguentemente, lo stesso decreto è stato modificato disponendo che le entrate spettanti a Regioni, Province autonome ed enti locali costituite da assegnazioni, contributi e somme provenienti direttamente dal bilancio dello Stato, nonché le entrate derivanti da operazioni di indebitamento assistite anche in parte da interventi finanziari statali e le devoluzione di tributi erariali alle Regioni a Statuto speciale e alle Province fossero versate a favore delle contabilità speciali infruttifere alle stesse intestate presso le sezioni di Tesoreria provinciale dello Stato.

In secondo luogo, l'articolo 77 quater ha previsto per le Regioni e Province autonome che le somme pervenute mensilmente alle stesse a titolo di IRAP e addizionale IRPEF sui conti correnti infruttiferi aperti presso la Tesoreria centrale venissero accreditati mensilmente entro il quinto giorno lavorativo del mese successivo ai Tesorieri regionali o provinciali.

Così operando, il legislatore statale ha sostanzialmente uniformato il sistema della Tesoreria Unica delle Regioni differenziate a quello delle Regioni ordinarie, sottraendo alle prime la possibilità di detenere giacenze di cassa, alimentate da flussi della finanza statale presso il Tesoriere, con la maturazione di interessi.

Per la Provincia, il nuovo regime come sopra novellato ha previsto che le quote di tributi erariali e le altre somme provenienti dal bilancio statale affluissero nella contabilità speciale infruttifera presso la sezione di Trento della Tesoreria provinciale dello Stato, e che le entrate derivanti dall'IRAP e dall'addizionale IRPEF, congiuntamente alle altre entrate proprie, affluissero sul conto di Tesoreria della Provincia e fossero utilizzate prioritariamente per i pagamenti.

La Provincia autonoma di Trento ha presentato ricorso alla Corte costituzionale avverso l'articolo 77 quater del d.l. n. 112/2008 in quanto lesivo delle vigenti norme di attuazione in materia finanziaria (articolo 8 d.lgs. n. 268/1992) che stabilivano il versamento delle compartecipazioni ai tributi erariali spettanti attraverso mandato diretto del Ministero del Tesoro da estinguersi con accreditamento ai conti correnti accesi presso la Tesoreria centrale. Con sentenza n. 14 del 18 dicembre 2009 la Corte costituzionale ha accolto il ricorso presentato dalla Provincia, dichiarando l'illegittimità costituzionale del comma 7 dell'articolo 77 quater laddove lo stesso si applicava alle Province autonome.

La Tesoreria Unica provinciale

Le problematiche relative alla razionalizzazione della gestione della liquidità hanno interessato anche la Provincia autonoma di Trento, la cui spesa è rappresentata per oltre il 70% da trasferimenti a favore di altri soggetti, in particolare degli enti strumentali della Provincia - enti pubblici, società e fondazioni finanziati pressoché interamente dal bilancio provinciale e di enti finanziati in quota significativa da trasferimenti provinciali (Comuni).

Nei confronti dei predetti soggetti, che per loro natura risultano collegati alla finanza provinciale in quanto beneficiari in via continuativa di assegnazioni dalla Provincia, quest'ultima ha adottato un sistema volto a ottimizzarne la gestione, applicando una sorta di cosiddetta "Tesoreria Unica provinciale". Nel concreto, sono state aperte presso il Tesoriere della Provincia contabilità speciali vincolate a favore dei singoli enti sulle quali far affluire le somme accreditate dalla Provincia a fronte di documentati fabbisogni di cassa dei soggetti beneficiari. Il meccanismo di deflusso dei fondi dalle contabilità speciali è stato invece differenziato a seconda della tipologia dell'ente:

- per l'Azienda sanitaria e gli enti pubblici strumentali, i prelievi avvenivano giornalmente in base ai fabbisogni una volta esaurite le disponibilità liquide sia presso il proprio Tesoriere sia presso la Tesoreria dello Stato, ove esistente. Tale modalità era prevista anche per i Comuni di Trento e Rovereto, per i Comprensori e per le Comunità di Valle;
- per gli altri Comuni tale regime di deflusso è stato applicato solo in caso di tensione di cassa della Provincia, ovvero quando la medesima registrava un deficit di cassa pari ad almeno 25,823 milioni di euro.

Per gli enti pubblici collegati alla finanza provinciale la gestione del sistema di Tesoreria Unica è stata differenziata in relazione all'eventuale assoggettamento dell'ente anche al regime della Tesoreria Unica statale. In tale fattispecie l'utilizzo delle giacenze sulla contabilità speciale infruttifera detenuta presso la Tesoreria della Provincia poteva essere disposto solo ad avvenuto esaurimento delle giacenze disponibili presso la Tesoreria dell'ente.

Per tali enti, il Tesoriere utilizzava per i pagamenti prioritariamente le entrate proprie dell'ente riscosse nella giornata, riversando l'eventuale eccedenza degli incassi rispetto ai pagamenti sulla contabilità speciale fruttifera presso la Tesoreria provinciale dello Stato, secondariamente le giacenze sulle contabilità accese presso la Tesoreria provinciale dello Stato con priorità su quella fruttifera e, nel caso di ulteriori fabbisogni, il Tesoriere dell'ente attingeva alle giacenze esistenti sulla contabilità speciale presso la Tesoreria della Provincia.

Al riguardo, si rileva come con l'articolo 21 della l.r. 22 dicembre 2004, n. 7, che ha confermato quanto disposto da provvedimenti provinciali, sia stato previsto che le norme relative al sistema di Tesoreria Unica si applicano agli enti locali della Regione, limitatamente a quelli beneficiari di trasferimenti statali, con esclusione dei fondi per il finanzia-

mento di servizi indispensabili per le materie di competenza statale delegate o attribuite agli enti locali.

Con l'articolo 27 della l.p. 21 dicembre 2007, n. 23, la Provincia ha inoltre ristretto l'applicazione della normativa statale sul sistema della Tesoreria Unica solo ai propri enti strumentali beneficiari di trasferimenti dal bilancio dello Stato, ormai ridotti all'Azienda sanitaria e all'Opera universitaria.

A seguito delle riforme approvate nella XIII Legislatura in alcuni settori - come la ricerca e l'edilizia abitativa pubblica - taluni enti funzionali della Provincia, pur mantenendo la qualificazione di "enti strumentali", hanno assunto una configurazione giuridica diversa, di diritto privato. Ciò ha fatto venire meno l'applicazione del meccanismo della Tesoreria Unica provinciale che, in analogia a quella statale, presumeva l'adozione della contabilità finanziaria e quindi non poteva estendersi alle società controllate e alle fondazioni della Provincia le cui spettanze erano quindi erogate sulla base di fabbisogni di cassa.

Peraltro, con l'avvio dell'operatività di Cassa del Trentino S.p.A. dal 2007 è stata adottata una razionalizzazione della procedura di erogazione delle somme dal bilancio della Provincia ai Comuni. Cassa del Trentino è venuta a svolgere un'importante funzione di "*cash pooling*" del sistema pubblico provinciale, erogando, su richiesta dei soggetti beneficiari, e quindi solo in presenza dell'effettiva necessità, i finanziamenti spettanti. Cassa del Trentino riesce a impiegare i temporanei surplus di liquidità a tassi più vantaggiosi dei tassi di tesoreria a cui sarebbero soggetti i surplus della Provincia; ciò consente di ottimizzare la gestione della liquidità e, inoltre, di contrarre nuovo debito solo nel momento in cui Cassa del Trentino evidenzia esigenze finanziarie aggiuntive a quelle disponibili.

3.2. L'esigenza di una revisione delle norme di attuazione

La norma di attuazione in materia finanziaria ha rappresentato il passaggio decisivo per il varo del nuovo regime definito dalla legge n. 386/89, in rapporto non solo alla "qualità" del sistema, ma anche alla stessa "dimensione quantitativa" delle risorse a disposizione dell'autonomia.

Peraltro, la finanza provinciale, nonostante l'emanazione del decreto legislativo n. 268/92, ha continuato ad essere gravata negli anni successivi da alcuni elementi di incertezza che ne hanno poi reso necessaria una revisione per garantire i contenuti sostanziali della nostra autonomia: adeguatezza e qualità delle risorse. Ciò soprattutto in relazione a una concomitanza di fattori:

- i ritardi nella definizione di una serie di "intese" previste dalla stessa normativa di attuazione (quote variabili dal 1991 in poi, tributi riscossi fuori dal territorio provinciale);
- il nuovo regime degli scambi intracomunitari che - spostando il presupposto della tassazione e della relativa riscossione dal momento e dal luogo di transito attraverso il confine al momento e al luogo di destinazione del bene importato - ha drasticamente ridotto, a partire dal 1993, il gettito dell'IVA all'importazione imponendo l'attivazione della clausola di garanzia prevista dall'articolo 6 della legge n. 386/89 e dall'articolo 11 del d.lgs. n. 268/92;
- i ritardi nella materiale messa a disposizione dei fondi da parte del Ministero del Tesoro, che hanno provocato pesanti tensioni nella gestione di cassa e la necessità del ricorso ad anticipazioni di tesoreria che hanno dato luogo al pagamento di interessi passivi di rilevante entità (oltre 18 milioni di euro nel 1993);
- infine, gli effetti distorsivi introdotti dalle manovre governative di risanamento dei conti pubblici che hanno

pesantemente coinvolto tutto il sistema dei trasferimenti agli enti decentrati di spesa, perseguendo lungo questa direzione una estesa corresponsabilizzazione degli stessi rispetto agli obiettivi di contenimento del fabbisogno statale.

I ritardi nella definizione delle intese con lo Stato

Con riferimento al primo punto è da rilevare che solo nel novembre 1994 è stata formalizzata l'intesa per la determinazione delle "entrate afferenti all'ambito provinciale e affluite fuori del relativo territorio" per il triennio 1988/1990. L'accordo si è peraltro limitato all'IRPEF e alle ritenute su interessi e non si è esteso - come previsto dalla norma di attuazione - anche all'ILOR, in relazione al fatto che per quest'ultima imposta il gettito riscosso fuori è stato ritenuto di scarsa importanza e di difficile quantificazione.

Per l'IRPEF, invece, è stato utilizzato il criterio di mettere a confronto il gettito dell'imposta netta, al lordo dei rimborsi, dichiarata dai contribuenti aventi domicilio fiscale in provincia e quello dell'imposta versata nella provincia medesima, ottenendo una differenza ritenuta rappresentativa del gettito dell'imposta affluita fuori dal territorio locale.

Relativamente alle ritenute su interessi sono stati presi a riferimento solo i titoli in proprietà, in amministrazione e in custodia detenuti presso sportelli di banche aventi la sede legale in provincia, con conseguente esclusione dei depositi e dei titoli esistenti presso gli uffici postali e presso le dipendenze delle altre banche nazionali operanti sul territorio provinciale. Sulla consistenza dei suddetti titoli sono stati calcolati gli interessi in misura pari a quella media applicata ai titoli di Stato e su tale importo è stata poi determinata la "ritenuta" applicando l'aliquota media della ritenuta sui titoli di Stato, pervenendo così alla determina-

zione dell'incidenza convenzionale da applicare al gettito del tributo riscosso *in loco*.

Il nuovo regime degli scambi intracomunitari

Per quanto concerne l'attivazione della clausola di garanzia imposta dal nuovo regime di tassazione degli scambi intracomunitari, con conseguente modifica delle disposizioni di disciplina dell'IVA all'importazione, introdotto in attuazione delle norme comunitarie dal decreto-legge 30 agosto 1993, n. 331, convertito dalla legge 29 ottobre 1993, n. 427, l'intesa per l'individuazione dei tributi cui commisurare il minor gettito derivante dall'applicazione della suddetta normativa è stata raggiunta con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di data 2 giugno 1995.

Con tale provvedimento è stata formalizzata la proposta delle due Province che ha previsto di considerare l'intero paniere dei tributi afferenti al territorio regionale, in modo tale da ragguagliare la dinamica della somma sostitutiva all'andamento del gettito tributario versato in sede locale relativamente all'insieme dei tributi devoluti alla Regione e alle Province autonome ai sensi dello Statuto. Questa soluzione ha avuto il pregio di garantire maggiore stabilità all'andamento delle somme sostitutive, evitando gli effetti erratici che sarebbero potuti conseguire dall'individuazione di uno o pochi tributi.

I flussi di cassa

In merito ai ritardi nella materiale messa a disposizione dei fondi da parte del Ministero del Tesoro si è già rilevato come l'articolo 8 della norma di attuazione avesse introdotto una specifica disciplina volta a semplificare le modalità di erogazione dei fondi, garantendo nel contempo lo Stato

circa la materiale disponibilità delle risorse di derivazione erariale alle due Province non prima dell'effettivo utilizzo. Le nuove procedure hanno previsto l'accreditamento diretto sul conto corrente acceso presso la Tesoreria centrale, mentre, in precedenza, le devoluzioni venivano disposte a mezzo ordinativo emesso dalla competente Intendenza di Finanza a favore del conto acceso presso il Tesoriere della Provincia. Nei primi anni di applicazione della norma, tuttavia, pur essendo stata assicurata una soddisfacente tempestività nell'accredito dei fondi sul conto aperto presso la Tesoreria centrale, difficoltà e ostacoli sono insorti all'atto del prelievo dallo stesso conto delle occorrenze necessarie ad assicurare la corrente gestione di cassa, nonostante la presenza di ampie disponibilità sul conto di Roma. Solo a partire dal 1994 la situazione si è sbloccata e la gestione della cassa ha cominciato a normalizzarsi, grazie al venir meno dei provvedimenti restrittivi adottati dal Ministero del Tesoro e alla corretta applicazione della norma di attuazione, fattori che hanno consentito di contenere gli oneri per interessi passivi al livello di circa 2 milioni di euro rispetto agli oltre 18 del 1993 (e ai 28 del 1992).

Le riserve all'erario

I maggiori problemi e le maggiori incertezze per la Provincia sul versante delle risorse sono comunque derivati dall'ultimo dei fattori sopra elencati, ovvero dai provvedimenti adottati dal Governo per far fronte alla situazione di dissesto dei conti dello Stato. Sotto questo profilo, è da rilevare la discrasia nell'andamento della finanza provinciale a seguito dell'approvazione della legge di riforma dell'ordinamento finanziario e delle relative norme attuative, rispetto al quadro nazionale caratterizzato dalle tensioni conseguenti al processo di risanamento della finanza pubblica. In questa prospettiva, all'interno delle manovre economico-

finanziarie varate dal Governo centrale per riportare sotto controllo i conti dello Stato ha trovato spazio anche uno specifico indirizzo inteso a coinvolgere il sistema dei trasferimenti agli enti decentrati di spesa, in particolare le Regioni a Statuto speciale, con lo scopo di assicurare una estesa corresponsabilizzazione degli stessi rispetto agli obiettivi di contenimento del fabbisogno statale.

Per le Autonomie speciali la solidarietà alle manovre di risanamento della finanza pubblica, rese sempre più stringenti dalle tappe di avvicinamento all'Unione monetaria europea, si è così tradotta dapprima nel taglio delle entrate non coperte da garanzie statutarie - e cioè dei fondi di settore e del fondo sanitario - e successivamente nella rinuncia agli incrementi di gettito dei tributi erariali derivanti dai provvedimenti fiscali adottati a tal fine. Sotto il primo profilo, vanno ricordati i seguenti provvedimenti:

- il decreto-legge 28 dicembre 1989, n. 415, convertito dalla legge 28 febbraio 1990, n. 38, che ha disposto la riduzione del 20% delle assegnazioni di parte corrente del fondo sanitario nazionale (articolo 19) e l'esclusione dal riparto di altri fondi settoriali quali il fondo per il servizio di assistenza alla famiglia e alla maternità, il fondo per la protezione della maternità e dell'infanzia, il fondo per gli asili nido (articolo 18), il fondo per i programmi regionali di sviluppo, il fondo per gli interventi programmati in agricoltura, il fondo per l'attuazione del piano forestale nazionale, il fondo per gli investimenti nel settore dei trasporti pubblici locali e il fondo sanitario di parte capitale (articolo 20);
- la legge 30 dicembre 1991, n. 412, che ha previsto l'ulteriore riduzione delle assegnazioni di parte corrente del fondo sanitario nazionale dal 20 al 28% (articolo 4, comma 11);
- la legge 23 dicembre 1992, n. 498, che ha disposto la riduzione del 42% delle assegnazioni del fondo sanitario nazionale di parte corrente per il 1993.

Di maggiore gravità si sono rivelati, tuttavia, gli interventi adottati a decorrere dalla seconda metà del 1992 (si ricordano al riguardo il decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333, convertito dalla legge 8 agosto 1992, n. 359, e il decreto-legge 19 settembre 1992, n. 384, convertito dalla legge 14 novembre 1992, n. 438), allorquando il Governo ha disattivato nei confronti delle Regioni a Statuto speciale la compartecipazione ai gettiti derivanti dalle misure poste in atto con i diversi provvedimenti tributari. Nelle varie manovre succedutesi è stata, infatti, sistematicamente inserita una specifica clausola di stile in base alla quale è stato disposto che le entrate *«sono riservate all'erario e concorrono, anche attraverso strumenti di antievasione, alla copertura degli oneri per il servizio del debito pubblico, nonché alla realizzazione delle linee di politica economica e finanziaria in funzione degli impegni di riequilibrio del bilancio assunti in sede comunitaria»*.

Tale disposizione ha finito per incidere profondamente sulla "certezza" delle risorse a disposizione della Provincia, intaccando il suo ordinamento finanziario e compromettendo la sua autonomia di risorse. Le riserve all'erario di fatto sono risultate fortemente lesive dell'impianto finanziario provinciale: a seguito dell'applicazione delle riserve alla Provincia, infatti, non sono state più attribuite le quote pre-stabilite statutariamente del gettito dei tributi erariali, ma solo il gettito al netto delle somme che lo Stato ha inteso unilateralmente di trattenere a titolo di concorso agli obiettivi di risanamento della finanza pubblica.

Per comprendere la portata devastante del meccanismo escogitato dal Governo è sufficiente ricordare che l'applicazione delle riserve di gettito all'erario ha comportato una sottrazione di risorse valutabile in circa 390 milioni di euro nel periodo 1992-1995.

È doveroso a questo punto chiarire bene una cosa: per la Provincia non si trattava di mettere in discussione la necessità, anzi il dovere di partecipare, al pari delle altre

Autonomie speciali, all'indifferibile processo di risanamento della finanza pubblica e statale, quanto di evitare che ciò avvenisse in forme non compatibili con lo Statuto e con l'esigenza di non modificare unilateralmente il sistema delle risorse. Ciò spiega il motivo per cui la Provincia si è fermamente opposta a ogni ipotesi di manovra che potesse prefigurare forme di intervento dirette a incidere sulla struttura delle fonti di entrata garantite dallo Statuto, ricorrendo alla Corte costituzionale per sostenere l'illegittimità della clausola di "riserva all'erario" per violazione dell'articolo 75 dello Statuto medesimo e dell'articolo 9 del d.lgs. n. 268/92.

La sentenza n. 52 di data 23 febbraio 1994 della Corte costituzionale ha tuttavia sancito la legittimità della clausola di riserva cui lo Stato ha fatto ricorso in misura sempre più accentuata nel corso degli ultimi anni, rendendo pertanto necessario avviare la revisione della norma di attuazione in materia finanziaria; ciò per rimuovere i predetti effetti distorsivi e ripristinare così la piena potenzialità dell'ordinamento finanziario compromessa dagli interventi correttivi operati dal Governo centrale.

In questo clima, al di là degli aspetti qualitativi, è evidente che la proposta di rivedere la disciplina dell'ordinamento finanziario si è collocata nell'ottica preminente di consolidare il livello di risorse, più che di rafforzarlo ulteriormente, in una prospettiva di "aggiustamento" dell'autonomia provinciale piuttosto che non di un nuovo consistente "salto" quantitativo.

3.3. Il decreto legislativo 24 luglio 1996, n. 432

C on la revisione della norma di attuazione finanziaria la Provincia si è posta il conseguimento di due obiettivi:

- in primo luogo, la rimozione degli effetti distorsivi derivanti dal continuo ricorso delle leggi statali alla formula della riserva all'erario, per l'esclusiva destinazione al servizio per il debito pubblico e per il conseguimento degli obiettivi di Maastricht, delle nuove e/o maggiori entrate tributarie stabilite dalle varie manovre di risanamento della finanza pubblica;
- secondariamente, il ripristino della piena potenzialità dell'ordinamento finanziario a seguito dei trasferimenti di nuove competenze di spesa, per non compromettere l'equilibrio finanziario provinciale, affermato come irrinunciabile. A tale riguardo, va rilevato come il modello disegnato nel 1989 ed attuato nel 1992 è risultato sempre più difficilmente sostenibile nel momento in cui lo Stato si è posto l'urgente necessità di risanare la finanza pubblica, imponendo di fatto alle Province autonome una sorta di scambio, l'acquisizione di ulteriori competenze in cambio dell'assunzione di nuovi oneri di spesa. L'esigenza di ridurre la spesa statale ha così impresso nuovo dinamismo all'Autonomia provinciale che, nel giro di due anni, ha acquisito le competenze in materia di personale della motorizzazione civile (d.lgs. 21 settembre 1995, n. 429), collocamento al lavoro (d.lgs. 21 settembre 1995, n. 430), personale insegnante della scuola (d.lgs. 24 luglio 1996, n. 433), strade ANAS (d.lgs. 2 settembre 1997, n. 320).

La revisione della norma di attuazione in materia finanziaria ha trovato formalizzazione nel decreto legislativo 24 luglio

1996, n. 432, recante "Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige recanti modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268, concernente la finanza regionale e provinciale".

Da notare che il suddetto provvedimento è stato approvato contestualmente alla norma di attuazione in materia di ordinamento scolastico in provincia di Trento (decreto legislativo 24 luglio 1996, n. 433) che ha comportato per l'assunzione delle nuove competenze un costo annuo di oltre 200 milioni di euro a decorrere dal 1996.

Nella sostanza gli elementi cardine del citato provvedimento possono essere così sintetizzati:

La limitazione delle riserve all'erario ai soli "tributi di scopo"

La nuova formulazione dell'articolo 9 del d.lgs. n. 268/92, introdotta dall'articolo 4 del d.lgs. n. 432/96, ha stabilito l'applicazione della clausola di riserva all'erario solo ai tributi destinati alla copertura di spese relative a calamità naturali o comunque non rientranti nelle materie di competenza provinciale, oggettivamente quantificabili e aventi efficacia limitata nel tempo.

La nuova versione della norma di attuazione si è posta pertanto l'obiettivo di rimuovere le distorsioni derivanti dall'interpretazione letterale del disposto dell'articolo 9, prevedendo la limitazione ai soli "tributi di scopo" del meccanismo delle riserve univocamente decise dal Governo centrale per evitare che mediante un'applicazione unilaterale fossero sottratte quote del gettito tributario destinate ad alimentare il bilancio dei tre enti autonomi.

Nello specifico, la nuova disposizione ha previsto la possibilità di attivare il meccanismo della riserva di gettito all'erario alla sola condizione che il medesimo gettito fosse oggettivamente quantificabile (e cioè distintamente conta-

bilizzato nel bilancio dello Stato) e temporalmente delimitato. Ciò significa che a decorrere dal 1996 alla Regione e alle due Province doveva essere devoluto il gettito in quota fissa, nella misura prestabilita dallo Statuto, di tutti i tributi erariali - comprensivo anche del gettito derivante dalla maggiorazione di aliquote o dall'istituzione di nuovi tributi a seguito dell'adozione di specifici provvedimenti legislativi finalizzati al risanamento della finanza pubblica - con la sola eccezione rappresentata dalle maggiori entrate soggette a vincolo di destinazione all'erario in quanto:

- lo Stato intendeva fronteggiare spese relative a calamità naturali o comunque di carattere non continuativo e non rientranti nelle materie di competenza della Regione o delle due Province autonome;
- il corrispondente gettito risultava quantificabile oggettivamente in quanto iscritto in appositi capitoli (o articoli di capitoli) del bilancio dello Stato, nonché delimitato in termini temporali.

Il concorso agli obiettivi di risanamento della finanza statale

È stata prevista la possibilità di definire ulteriori concorsi della finanza provinciale agli obiettivi di risanamento della finanza statale, concordati nell'ambito dell'accordo tra il Governo e la Provincia per la determinazione della quota variabile e rigorosamente contenuti nei limiti degli incrementi di gettito derivanti alla Provincia a seguito delle manovre di finanza pubblica.

Con l'articolo 5 del decreto le due Province hanno perseguito l'obiettivo di disciplinare in modo rigoroso la partecipazione al processo di risanamento dei conti pubblici nell'ottica di salvaguardare l'integrità dell'ordinamento finanziario provinciale. Nello specifico, si prevede che il suddetto concorso - che deve essere comunque quantita-

tivamente contenuto entro i limiti degli incrementi netti di gettito derivanti alle Autonomie dalle manovre di finanza pubblica - sia definito nell'ambito dell'intesa annuale con il Governo per la determinazione della quota variabile la cui disciplina viene significativamente rivista.

Con riferimento a quest'ultima, tra gli aspetti più innovativi va rilevata la definizione della quota variabile in via anticipata rispetto al corrispondente periodo di riferimento. È stato previsto infatti che l'accordo per la definizione di quest'ultima dovesse essere raggiunto entro il mese di febbraio di ciascun anno, tenendo conto dei seguenti elementi:

- per la determinazione dell'ammontare della quota variabile, le spese per interventi generali dello Stato erano desunte dagli stanziamenti del bilancio di previsione assestato dello Stato per l'esercizio precedente, anziché dai dati di consuntivo;
- per la quantificazione del monte massimo della quota variabile, pari ai 4/10 dell'IVA all'importazione regionale o della correlata somma sostitutiva, si applicava al valore definito per l'esercizio precedente un'aliquota corrispondente all'evoluzione del gettito tributario prevista dai documenti programmatici del Governo;
- il versamento della quota variabile avveniva con le medesime modalità previste per l'erogazione delle quote fisse, e cioè con periodicità trimestrale entro il primo mese del trimestre;
- in caso di mancato accordo, la quota variabile era comunque provvisoriamente definita in misura pari all'80% di quella spettante per l'esercizio precedente.

È evidente che, a seguito della nuova disciplina (che peraltro fino a oggi non ha ancora trovato concreta applicazione), la quota variabile, essendo determinata tenendo conto, da un lato, di una quota dei maggiori gettiti teoricamente riservati all'erario e percetti in quota fissa e, dall'altro, delle spese relative a nuove competenze trasferite o

delegate dallo Stato, ha finito per assumere un carattere politico molto più marcato rispetto al passato.

L'accollo degli oneri per il personale docente della scuola

La nuova norma di attuazione ha introdotto una sorta di meccanismo di compensazione tra gettiti aggiuntivi spettanti alla Provincia a seguito della disattivazione delle riserve all'erario già disposte dalla pregressa legislazione statale e accollo a carico della finanza provinciale delle nuove competenze di spesa, con particolare riferimento a quelle concernenti il trattamento economico del personale insegnante della scuola, con decorrenza dal 1° gennaio 1996.

La devoluzione del gettito dell'IVA sulla base dei consumi finali

Tra le altre novità di maggior rilievo che meritano di essere segnalate va innanzitutto ricordata, soprattutto per l'impatto finanziario, la disposizione contenuta all'articolo 2.

La *ratio* della norma risiedeva nell'esigenza di dare una più completa e puntuale applicazione al comma 2 dell'articolo 75 dello Statuto, che ha previsto la spettanza alle due Province delle quote del gettito erariale "riscosso fuori". Come detto in precedenza, la norma di attuazione (articolo 6, commi 4 e 5, del d.lgs. n. 268/92) ha limitato all'IRPEF, all'ILOR e alle ritenute su interessi l'ambito di applicazione della disciplina statutaria. Con la nuova versione dell'articolo 6 è stato sancito che nell'ambito dei tributi riscossi fuori del territorio delle Province autonome fosse compresa anche la quota del gettito dell'IVA interna di propria competenza, da calcolarsi con riferimenti ai consumi finali. Ciò in coerenza con la logica economica, secondo la quale il rispetto del principio di ter-

ritorialità dell'imposta va realizzato ricercando la coincidenza tra presupposto economico dell'imposta (consumo del bene) e acquisizione del corrispondente gettito.

L'obiettivo delle due Province era quello di superare le distorsioni derivanti dalla particolare disciplina dell'IVA, in base alla quale parte dell'imposta gravante sui residenti trentini affluiva fuori provincia sulla base del domicilio fiscale del versante.

La predetta modifica ha di fatto anticipato di quattro anni la soluzione individuata dal legislatore statale nell'ambito del percorso di avvicinamento ai principi del federalismo per le Regioni a Statuto ordinario: il d.lgs. 18 febbraio 2000, n. 56, che tra l'altro ha previsto la compartecipazione all'IVA anche per le Regioni succitate, ha infatti indicato come criterio di attribuzione del gettito l'indicatore di base imponibile rappresentato dai consumi finali delle famiglie.

Va precisato che il nuovo criterio di determinazione del gettito dell'IVA da devolvere basato sui consumi finali ha trovato applicazione solo una volta definite con lo Stato le pendenze finanziarie pregresse, e cioè a decorrere dall'anno 2000.

Dal suddetto anno, pertanto, la quantificazione dell'IVA di spettanza della Provincia è stata calcolata sulla base dell'incidenza dei consumi finali delle famiglie trentine sul totale nazionale, da applicare al gettito IVA nazionale (al netto dei rimborsi e delle quote di spettanza dell'Unione europea).

Tale sistema di attribuzione del gettito IVA ha consentito di acquisire maggiori risorse al bilancio provinciale stimate nell'ordine dei 100 milioni di euro annui.

La riduzione della discrezionalità dello Stato nell'erogazione dei fondi statali

Nel confermare l'erogazione delle compartecipazioni al gettito dei tributi erariali spettanti in quota fissa con periodicità trimestrale e a titolo di acconto, la nuova norma

ne ha modificato l'ammontare, fissandolo in misura pari al 100% di quanto versato l'anno precedente e rapportato ad anno finanziario (senza quindi tener conto dell'eventuale erogazione nel corso di un anno di quote di pertinenza di esercizi pregressi, non più influenti sull'ammontare delle risorse da trasferire nell'esercizio successivo). Il precedente procedimento di quantificazione delle somme da assegnare ai tre enti autonomi prevedeva, invece, trasferimenti annui in acconto commisurati al 90% di quanto complessivamente versato nel periodo antecedente, con il rischio di dover restituire allo Stato le eventuali quote erogate in eccedenza.

L'articolo 3 ha stabilito inoltre che l'erogazione dei fondi fosse disposta entro il primo mese di ciascun trimestre a valere sui conti correnti accesi presso la Tesoreria centrale, dai quali era possibile attingere attraverso prelevamenti mensili fino a un numero massimo di tre, salve le previsioni più favorevoli disposte dalla disciplina in materia di Tesoreria unica. È stato infine introdotto il termine "normale" di cinque giorni per l'accoglimento da parte del Ministero del Tesoro delle richieste di prelevamento presentate dalla Regione e dalle due Province.

L'ampliamento dell'autonomia impositiva della Provincia

L'articolo 1 del decreto n. 432 ha disposto un ampliamento dei poteri impositivi della Regione e delle due Province per ricomprendervi le potestà in materia tributaria attribuite alla competenza delle Regioni a Statuto ordinario e delle Province di diritto comune. La medesima disposizione ha previsto altresì che nell'esercizio delle proprie potestà il legislatore regionale o provinciale dovrà attenersi ai principi dell'ordinamento tributario desunti dalle leggi che disciplinano i corrispondenti tributi nella restante parte del territorio nazionale

e che nelle more della suddetta disciplina locale continuerà ad applicarsi la corrispondente normativa statale.

Al riguardo, si rappresenta che, in attuazione del predetto disposto, la Provincia con gli articoli 4 e 5 della legge provinciale 11 settembre 1998, n. 10, ha istituito - a decorrere dal 1° gennaio 1999 - la tassa automobilistica provinciale e l'imposta provinciale di trascrizione.

In particolare, l'istituzione della tassa automobilistica provinciale ha rappresentato il segnale di una significativa svolta federalista nei rapporti finanziari tra Stato e Provincia autonoma, senza aggravii fiscali per il cittadino (in quanto a un tributo erariale se ne è sostituito uno provinciale); per la Provincia, infatti, ha costituito il primo passo per la transizione da un sistema fondato sulle compartecipazioni a uno ispirato al conseguimento di una maggior autonomia impositiva e alla assunzione di nuove responsabilità sul versante delle entrate, attribuendo alla medesima il potere di definire autonomamente la misura dell'imposta e di provvedere a una gestione diretta del tributo, semplificandone procedure e adempimenti amministrativi per i contribuenti. Dal punto di vista finanziario, l'istituzione della tassa automobilistica provinciale tra l'altro ha consentito l'acquisizione di maggiori risorse, quantificabili nell'ordine di circa 4 milioni di euro annui, corrispondenti alla quota di gettito (pari a 1/10) del tributo erariale trattenuta fino ad allora dallo Stato ai sensi delle norme statutarie.

La nuova imposta provinciale di trascrizione, invece, rispondeva principalmente all'esigenza di sopperire alla perdita di gettito che sarebbe venuto meno dal 1999 a seguito della soppressione dell'imposta erariale di trascrizione e della relativa addizionale provinciale (circa 8 milioni di euro), a seguito della riforma del sistema di tassazione della finanza locale, senza alcun aggravio per il contribuente trentino che non ha subito nessun aumento del carico fiscale.

Il governo provinciale ha inoltre utilizzato l'autonomia tributaria come strumento per attuare interventi di politica

economica e di razionalizzazione dei tributi provinciali. Sotto il primo profilo vanno ricordate gli interventi sull'IRAP adottati in occasione delle manovre di bilancio degli anni 2001 e 2002 (articoli 4 e 5 della l.p. n. 3/2001, articolo 6 della l.p. n. 11/2001, articolo 13 della l.p. n. 1/2002 e articolo 16 della l.p. n. 8/2002), finalizzati a ridurre la misura dell'aliquota IRAP per il settore agricolo, per le piccole e medie imprese operanti nelle aree più svantaggiate del territorio provinciale (aree inserite nell'ambito del Documento unico di programmazione 2000-2006 nell'obiettivo 2 e nel cosiddetto "phasing out"), delle imprese di nuova costituzione e per le organizzazioni non lucrative di utilità sociale (Onlus). A tale intervento si è aggiunta la riduzione di un punto percentuale dell'aliquota IRAP per il 2002 disposta a favore sia delle agenzie di viaggio, in considerazione della negativa congiuntura che ha interessato il settore in tale anno, sia degli alberghi e ristoranti ubicati nelle aree territoriali colpite da carenza di precipitazioni nevose.

Sul versante della razionalizzazione dei tributi provinciali, va rilevata la ricerca di misure di semplificazione attraverso la soppressione di tributi scarsamente significativi sotto l'aspetto quantitativo ma impattanti sotto il profilo degli adempimenti amministrativi, come la soppressione del tributo per l'esercizio di funzioni di tutela, protezione e igiene dell'ambiente conglobato nel tributo sul conferimento in discarica dei rifiuti, disposta con l'articolo 6 della l.p. n. 3/2001, e la soppressione dell'imposta di soggiorno gravante sulle "seconde case" a opera dell'articolo 32 della l.p. n. 3/2001.

Ulteriori aspetti affrontati dalla nuova norma di attuazione, ancorché meno rilevanti per il loro impatto finanziario rispetto a quelli sopra descritti, hanno interessato:

- l'applicazione del principio di collaborazione tra Stato, Regione e Province autonome all'accertamento delle imposte erariali, già previsto dall'articolo 13, comma 1,

del d.lgs. n. 268/92. La novità di rilievo riguardava la possibilità di prendere visione, oltre che delle dichiarazioni annuali relative alle imposte sui redditi, anche delle dichiarazioni relative all'imposta sul valore aggiunto. Inoltre, in considerazione del fatto che nessuna intesa con il Ministero delle Finanze per la definizione della suddetta collaborazione era stata ancora raggiunta, con l'articolo 8, comma 7, del decreto n. 432 è stato stabilito il termine di sei mesi dall'entrata in vigore dello stesso provvedimento per il conseguimento dell'accordo, per dare effettiva concretezza e contenuti oggettivi alla generica previsione normativa di collaborazione tra pubbliche amministrazioni. In attuazione di tale disposto normativo la Provincia ha siglato in data 5 agosto 1997 con l'Amministrazione finanziaria dello Stato un apposito accordo per la consultazione dei dati anagrafici, economici e patrimoniali dei contribuenti trentini, nonché per la messa a disposizione di dati fiscali in forma aggregata, con la possibile elaborazione dei medesimi, al fine di soddisfare le esigenze di pianificazione e programmazione di bilancio;

- l'utilizzo delle assegnazioni statali su leggi di settore: con l'articolo 7 della nuova norma di attuazione, da un lato, è stata chiarita la reale portata del comma 3 dell'articolo 4 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (recante la disciplina della potestà statale di indirizzo e coordinamento), che era stata interpretata dallo Stato nel senso di escludere ogni forma di intervento statale nelle materie di competenza propria delle Province autonome, con il conseguente venir meno di ogni finanziamento diretto alle medesime, e, dall'altro, è stato precisato che i finanziamenti disposti da leggi statali a favore delle Regioni devono affluire al bilancio delle Province autonome per essere utilizzati secondo la normativa provinciale per finanziare ed effettuare gli interventi di propria competenza.

Quadro di sintesi numerico

Dal 17 febbraio 1989 fino al 4 giugno 1992, periodo ricadente nella X Legislatura, la presidenza della Provincia è stata affidata a Mario Malossini. Negli ultimi venti mesi della Legislatura alla presidenza è subentrato Gianni Bazzanella fino al 2 marzo 1994. È seguita quindi l'XI Legislatura nella quale la presidenza della Provincia è stata assegnata, a partire dal 3 marzo 1994, a Carlo Andreotti. La XII Legislatura ha avuto inizio il 24 febbraio 1999 con la presidenza di Lorenzo Dellai e termine il 7 novembre 2003.

Le tabelle che seguono mostrano, da un lato, la regressione del trend ascendente della finanza (dai 1.520 milioni del 1990 ai 2.979 milioni di euro del 2000, +100,9% rispetto a una crescita del +396,5% nel decennio precedente), dall'altro la conferma dell'asse portante della finanza attraverso le quote fisse di tributi erariali, che nel 1990 pesavano il 67% e che nel 2000 accrescono la loro incidenza fino a raggiungere il 74% dei volumi di bilancio, e l'aumento dei tributi propri (dall'1,2% del 1990 al 12,1% del 2000) che, in virtù dell'autonomia impositiva conseguita, concorrono a formare, assieme alle quote fisse il baricentro della finanza provinciale con un peso complessivo prossimo all'87%; contestualmente si assiste al calo sia della quota variabile (dall'8,7% del 1990 al 4,5% del 2000), che - ancora più marcato - dei trasferimenti statali/UE (dal 17,5% del 1980 all'1,2% del 2000).

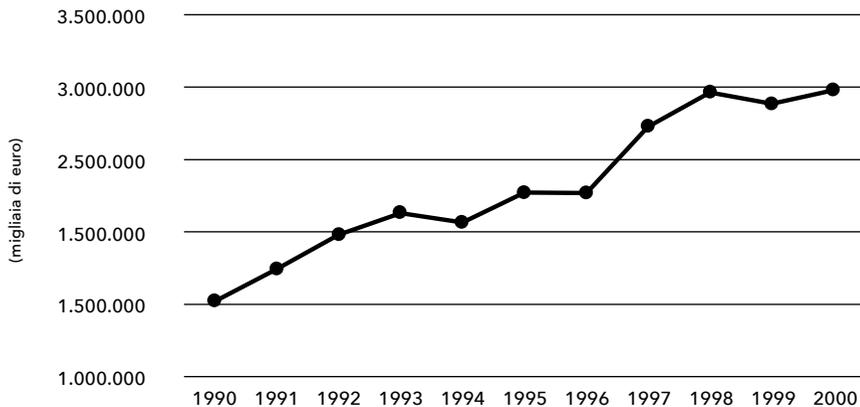
ACCERTAMENTI ENTRATE DI COMPETENZA PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO

	1990	Composi- zione %	1995	Composi- zione %	2000	Composi- zione %
Entrate tributarie proprie	17.546	1,2	28.265	1,2	361.600	12,1
Quote fisse di tributi erariali	1.015.171	66,8	1.663.313	73,3	2.217.200	74,4
Quota variabile di tributi erariali	132.367	8,7	138.410	6,1	133.300	4,5
Trasferimenti dello Stato e dell'Unione europea	265.381	17,5	359.487	15,8	35.900	1,2
Trasferimenti della Regione	9.950	0,7	44.245	1,9	45.200	1,5
Trasferimenti da altri soggetti	-		-		-	
Entrate extratributarie e patrimoniali (al netto di riscossione crediti)	40.243	2,6	34.441	1,5	181.900	6,1
Mutui e prestiti	39.743	2,6	2.502	0,1	3.800	0,1
Totale entrate (*)	1.520.401	100	2.270.664	100	2.978.900	100

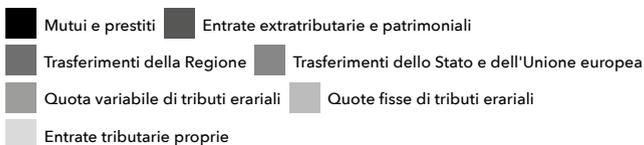
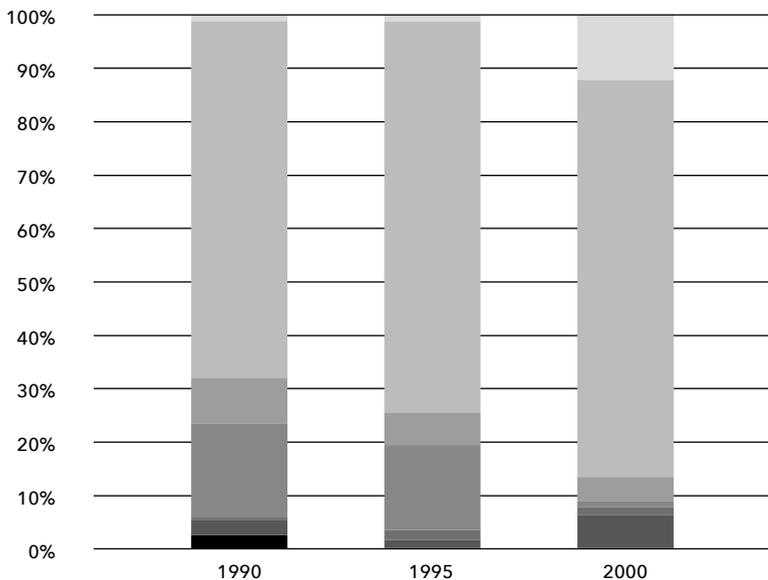
(*) Al netto delle anticipazioni di cassa.

Fonte: Annuari Statistici PAT: Accertamenti entrate di competenza Provincia autonoma di Trento in migliaia di euro.

ANDAMENTO ENTRATE TOTALI DI COMPETENZA PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO 1990-2000



COMPOSIZIONE PERCENTUALE DELLE ENTRATE TOTALI



VARIAZIONI PERCENTUALI NOMINALI ENTRATE DI COMPETENZA

Variazioni percentuali nominali	1990-2000
Entrate tributarie proprie	1.960,9%
Quote fisse di tributi erariali	118,4%
Quota variabile di tributi erariali	0,7%
Trasferimenti dello Stato e dell'Unione europea	-86,5%
Trasferimenti della Regione	354,3%
Entrate extratributarie e patrimoniali	352,0%
Totale entrate	100,9%

4. **IL PRIMO DECENNIO
DEGLI ANNI 2000: GLI
ASPETTI PROBLEMATICI
DELL'ORDINAMENTO
FINANZIARIO E L'ACCORDO
DI MILANO**

Il modello di finanziamento della Provincia delineato nello Statuto e nelle norme di attuazione in materia finanziaria, come sopra evidenziato, configurava di fatto una scelta di "finanza derivata", in relazione al finanziamento attribuito mediante devoluzione del gettito di tributi riscossi nel territorio della Provincia o relativi a redditi e a oggetti impositivi ivi localizzati.

La scelta di un modello finanziario incentrato sulla compartecipazione al gettito dei tributi erariali comportava significativi vantaggi.

Innanzitutto, era assicurata una diretta correlazione tra le risorse del bilancio provinciale e la dinamica dell'economia locale; le politiche di sviluppo promosse dalla Provincia potevano in tale aspetto incidere anche sulla dimensione della finanza provinciale, derivandone importanti riflessi nell'impostazione del sistema di obiettivi e degli strumenti di programmazione. Al riguardo, si rileva come nel periodo 1998-2001 il gettito delle principali entrate tributarie provinciali collegate alle dinamiche dell'economia locale è risultato pari mediamente al 21,3% del PIL provinciale a prezzi correnti; quindi, un punto percentuale di crescita nominale del PIL provinciale ha comportato per la Provincia maggiori entrate per circa 20 milioni di euro annui.

Le risorse, inoltre, essendo collegate alle variabili del sistema economico provinciale, presentavano requisiti di programmabilità e certezza, indispensabili per un efficace sistema di programmazione e governo finanziario della Provincia.

Infine, in considerazione del rapporto di correlazione tra il carico tributario locale e le scelte di spesa del governo provinciale, si riscontravano nel modello in esame caratteristiche, ancorché embrionali, di "percepibilità oggettiva" dell'onere tributario, intesa quale possibilità per i contribuenti di conoscere, attraverso le politiche di spesa della Provincia, la destinazione dei tributi a essi prelevati, rendendo più trasparente e chiaro il rapporto tra ciò che il cittadino pagava e ciò che riceveva in cambio.

Da ultimo, va rilevato come in un contesto di finanza derivata, basato sulla devoluzione del gettito dei tributi erariali prodotti *in loco*, ogni variazione delle entrate fiscali decisa dallo Stato centrale determinava un proporzionale aumento delle entrate della Provincia: quanto più il livello di compartecipazione era elevato, tanto maggiore era il beneficio! Sotto questo profilo, le misure espansive della finanza pubblica italiana si sono ampiamente ripercosse sulle dotazioni di bilancio delle Autonomie speciali. Basti pensare che la pressione fiscale in Italia, misurata dal rapporto tra entrate tributarie, contributi sociali e PIL, è progressivamente passata dal 26% del 1970 a poco oltre il 30% nei primi anni '80 per poi superare il 40% con una punta di quasi il 45% nel 2012.

Peraltro, un modello incentrato sulla devoluzione di tributi erariali presentava alcuni punti di debolezza ed elementi di criticità.

Punti di debolezza

Il primo fattore di debolezza insito nell'ordinamento finanziario provinciale derivava dal fatto che lo Statuto di autonomia e le norme di attuazione in materia finanziaria hanno sì chiarito che tra le entrate "percette" nel territorio provinciale erano comprese anche quelle che, pur legate a eventi economici maturati nel territorio provinciale, a causa della complessità della macchina amministrativa statale, affluivano a uffici finanziari situati al di fuori di esso (in tal modo sancendo il principio della "territorialità" del gettito, per cui venivano devoluti alla Provincia non solo i gettiti dei tributi "riscossi", ma anche di quelli "prodotti" nel territorio), ma hanno limitato il criterio dell'attribuzione dei gettiti riscossi fuori dal territorio solo a determinati tributi: IRPEF, ritenute sugli interessi, premi e altri frutti, IVA interna, imposta di fabbricazione sui prodotti petroliferi per autotrazione.

La norma di attuazione finanziaria ha consentito, inoltre, il recupero del gettito riscosso fuori sulla base della rendicontazione degli uffici finanziari competenti relativamente all'imposta di bollo (con riferimento alla vendita di valori bollati), alle tasse di concessione governative e all'imposta sui tabacchi.

Per tutti gli altri tributi il mancato versamento sul territorio comportava la perdita del gettito per la Provincia. Ne è conseguita l'esigenza di attuare tutte le iniziative opportune per consentire la contabilizzazione del gettito dei tributi erariali in Trentino da parte dei competenti uffici finanziari dello Stato¹.

Di seguito sono riportati i principali tributi per i quali sono emersi problemi di acquisizione del relativo gettito.

IRPEG/IRES

Per l'IRPEG (ora IRES) né lo Statuto né la norma di attuazione prevedevano la possibilità di rimediare alle perdite di gettito relative a imposte dovute su redditi prodotti in stabilimenti trentini di imprese con sede legale fuori provincia, operando una sostanziale compensazione con quelle riscosse nel territorio ma a esso non pertinenti.

Ne consegue che le spettanze a titolo di IRPEG erano rappresentate solo dai versamenti contabilizzati presso i competenti uffici finanziari, corrispondenti di norma ai versamenti effettuati dalle imprese aventi sede legale in Trentino, mentre nessun ruolo lo rivestiva la dislocazione geografica dell'attività produttiva.

La motivazione della mancata applicazione all'IRPEG del criterio del gettito "prodotto" va ricercata nella presenza sul territorio provinciale della sede legale di società quali Autostrada del Brennero, Cassa di Risparmio di Trento e Rovereto, Banca di Trento e Bolzano, Mediocredito Tren-

¹ Ragioneria Provinciale dello Stato per le somme versate attraverso il mod. F23, Agenzia delle Entrate, per mezzo della Struttura di Gestione, per i versamenti effettuati attraverso il mod. F24.

tino Alto Adige, ITAS, le quali, grazie alle notevoli dimensioni della loro attività, assicuravano un gettito la cui produzione si estendeva anche al di fuori della provincia. Si era dunque ritenuto conveniente prevedere la citata compensazione stimando un vantaggio netto per il bilancio provinciale.

Successivamente si sono manifestati gli effetti negativi di tale disciplina, allorché Cassa di Risparmio di Trento e Rovereto, Banca di Trento e Bolzano e altre importanti imprese (ad es. Sodalìa) hanno visto venire meno la loro individualità giuridica e con essa la sede legale nel territorio provinciale. I rischi connessi alla mancanza di una disciplina normativa che prevedeva l'attribuzione del gettito IRPEG prodotto erano pertanto rappresentati dal fatto che processi di fusioni e riorganizzazioni societarie, nel far venire meno la soggettività giuridica e con essa la sede legale nel territorio provinciale delle imprese, avessero immediati impatti negativi sulla finanza provinciale.

La Provincia ha guardato pertanto con interesse alla novità introdotta dall'art. 3 della legge finanziaria dello Stato per l'anno 2003. L'articolo 3, comma 1, della legge 27 dicembre 2002, n. 289, ha previsto infatti che si definisse una metodologia in grado di permettere di definire la quota di tributi sui redditi di impresa "afferente" le Regioni ordinarie (la limitazione alle Regioni ordinarie si evince dal riferimento all'art. 119 della Costituzione) superando il principio della sede legale.

Sebbene la legge fosse indirizzata alle Regioni ordinarie, oltre alla Sicilia per la quale esisteva già un fondamento statutario a tale disciplina, non erano da sottovalutare gli effetti positivi che avrebbero caratterizzato il nuovo sistema.

In particolare, la "regionalizzazione" dell'IRPEG avrebbe permesso di neutralizzare gli effetti negativi causati dai trasferimenti fuori Trentino delle sedi legali delle aziende operanti nel territorio provinciale citati sopra, cui ne è seguito

il venir meno per la Provincia della spettanza dei 9/10 del gettito da queste versato.

Vero è che la Provincia non è stata passiva e inerme di fronte a questi eventi. Prova ne è la soluzione individuata per sopperire al venir meno della soggettività giuridica di Cassa di Risparmio di Trento e Rovereto S.p.A. (Caritro). Il progetto di riorganizzazione del gruppo bancario UniCredito Italiano, approvato dal Consiglio di amministrazione della società nel dicembre 2001, che ha comportato l'incorporazione di Caritro da parte della capogruppo a far data dal 1° luglio 2002, non ha avuto sostanzialmente ripercussioni sulla finanza della Provincia. Infatti, dall'andamento del gettito delle imposte versate da Caritro nel triennio 2000-2002 è emerso che:

1. Caritro ha versato nel 2000, a titolo di gettito dell'IR-PEG, dell'imposta di bollo, delle ritenute sugli interessi su depositi bancari, obbligazioni e titoli di Stato detenuti da correntisti della banca, nonché dell'imposta sul risparmio gestito, un importo quantificabile complessivamente in circa 41,1 milioni di euro, che per la Provincia, beneficiaria di una compartecipazione nella misura dei 9/10, si è tradotto in un apporto al bilancio pari a 36,8 milioni di euro;
2. per l'anno 2001 l'ammontare del gettito versato da Caritro si è ridotto a 38,7 milioni di euro (34,8 milioni di compartecipazioni per la PAT), a seguito del cattivo andamento dei mercati finanziari (il versamento delle imposte sul risparmio gestito si è ridotto dai 4,5 milioni di euro del 2000 a 1,2 milioni di euro del 2001);
3. nel 2002, fino al 30 giugno, data in cui è venuta meno la soggettività giuridica di Caritro, la banca ha versato imposte complessivamente ammontanti a 16 milioni di euro, devolute alla Provincia per 14,4 milioni di euro. A settembre, peraltro, il gruppo UniCredit ha effettuato a Trento il versamento dell'imposta di bollo a carico dell'intero gruppo relativo al mese di agosto

(lo strumento tecnico utilizzato è il versamento tramite modello F23), per un ammontare di 26 milioni di euro. Ne consegue che il totale del gettito versato nel 2002 da Caritro è risultato pari a 42 milioni di euro per una compartecipazione della Provincia corrispondente a 37,8 milioni di euro, superiore addirittura per 1 milione di euro al gettito versato nel 2000, anno del tutto eccezionale per via del boom borsistico.

In sostanza, in virtù delle azioni intraprese con i vertici di UniCredito per la tutela dei propri interessi finanziari attraverso l'individuazione di misure compensative della perdita del gettito fiscale, la Provincia non solo non ha risentito di alcun impatto negativo sul proprio bilancio, ma al contrario ha beneficiato di un apporto aggiuntivo rispetto a quello che Caritro, quale soggetto giuridico autonomo, avrebbe potuto dare. Da questo punto non si può fare a meno di rilevare come - nell'ambito del proficuo rapporto di collaborazione instaurato con il Gruppo UniCredit - sono state adottate non solo le opportune soluzioni a tutela degli interessi finanziari della Provincia, ma anche attivate iniziative aventi forti ricadute sul sistema trentino (il riferimento va in particolare all'avvenuta costituzione della newco Uni-It, con sede sul territorio della Provincia, specializzata nello sviluppo e nella commercializzazione del mandato informatico e di altri prodotti e servizi per gli enti pubblici).

Discorso analogo ha riguardato le imprese operanti in ambito provinciale, per le quali al fine di consentire, sempre nel rispetto del principio della territorialità del gettito, di recuperare i versamenti a titolo di IRES - almeno fino al Patto di Milano (novembre 2009) - è stata adottata un'azione di sensibilizzazione al versamento dell'imposta attraverso il modello F24 presso gli sportelli delle banche, delle agenzie postali o del Concessionario della riscossione, presenti sul territorio trentino.

Contestualmente sono stati attivati accordi e intese per il versamento in provincia del gettito fiscale prodotto sul territorio al fine di evitare impatti negativi alla finanza provinciale. Il riferimento va in questo caso all'intesa con Cassa Centrale delle Casse Rurali Trentine (oggi Cassa Centrale Banca) per l'attivazione, avvenuta a decorrere dal mese di marzo 2003, della funzione di "banca corrispondente" nell'ambito dei servizi di gestione collettiva del risparmio, che ha consentito alla medesima di assumere la qualifica di soggetto sostituto d'imposta tenuto a operare e versare le ritenute fiscali sui proventi derivanti da fondi di investimento di diritto estero.

Peraltro, allo stesso tempo, la Provincia si è mostrata molto preoccupata delle potenziali distorsioni al sistema delle compartecipazioni in base al gettito derivanti dall'introduzione del cosiddetto "consolidato fiscale", previsto nello schema di legge delega della riforma fiscale approvato dal Governo il 20 dicembre 2001. Tale disciplina, prevedendo la possibilità di determinare in capo alla società o ente controllante un'unica base imponibile (e dunque un'unica imposta) per l'intero gruppo di imprese controllate, avrebbe portato alla concentrazione di flussi erariali nei territori dove hanno sede le grandi holding finanziarie a discapito dei territori ove tali istituzioni siano meno presenti.

Redditi finanziari

Mentre non sussistevano problemi per l'attribuzione dei gettiti relativi alle ritenute su interessi, titoli (compresi i titoli di Stato) e agli altri redditi di natura finanziaria, detenuti dai residenti presso intermediari bancari con sede legale in Trentino (di fatto, solo il sistema del credito cooperativo, Mediocredito Trentino Alto Adige, BTB e Banca Bovio Calderari disponevano a quel tempo di tale requisito), la disciplina normativa allora vigente non consentiva invece il recupero delle imposte su titoli e depositi detenuti dai residenti presso intermediari bancari operanti sul territorio

ma con sede legale al di fuori di esso (compresa la ormai ex Caritro), nonché presso Poste Italiane S.p.A., che quindi sfuggivano alla devoluzione.

La Provincia inoltre non beneficiava dei gettiti derivanti dalla tassazione degli investimenti finanziari effettuati attraverso i fondi comuni di investimento, la cui disciplina prevedeva il pagamento di un'imposta sostitutiva da parte della Società di Gestione del Risparmio (SGR), senza che rilevasse la residenza dell'investitore né la sede della banca intermediaria attraverso la quale l'investimento era stato effettuato. Tale fenomeno ha avuto un pesante impatto sulla quota del gettito delle imposte erariali gravanti sui redditi di capitale riscosse in Trentino: se nei primi anni '90 l'ammontare del gettito relativo alle suddette imposte superava i 200 milioni di euro (con un'incidenza sul gettito complessivo nazionale della categoria prossima all'1%), all'inizio degli anni 2000 la quota si è ridotta a meno di 150 milioni di euro e l'incidenza sul totale nazionale è calata allo 0,8%. Al riguardo, in tali anni il processo di disintermediazione del sistema bancario ha subito un'accelerazione, da cui ne sono conseguiti il brusco rallentamento della crescita della raccolta bancaria diretta e una ricomposizione dei portafogli finanziari delle famiglie verso strumenti di mercato mobiliare quali titoli obbligazionari e azionari, quote di fondi comuni mobiliari, azioni di SICAV, gestioni individuali di patrimoni mobiliari (GPM), gestioni patrimoniali di fondi comuni (GPF) e prodotti misti finanziario-assicurativi. Questo processo ha esercitato effetti assai rilevanti sulle entrate della Provincia autonoma di Trento a titolo di partecipazione al gettito delle imposte sui redditi da capitale. In particolare, una quota consistente di risparmio si è spostata verso investimenti gestiti e amministrati da soggetti con sede legale fuori del territorio provinciale. Dal momento che, ai fini del prelievo a titolo di imposta sostitutiva sui redditi da capitale, il prelievo veniva effettuato nella provincia ove

aveva sede legale l'intermediario depositario o gestore (o la banca corrispondente di questo, nel caso di gestori esteri autorizzati), ne è derivata una consistente perdita di gettito passibile di essere rivendicata a titolo di gettito "riscosso fuori".

IVA interna

Per la quantificazione dell'IVA interna da devolvere alla Provincia, la norma di attuazione in materia finanziaria ha previsto dal 2000 il passaggio dal principio del "gettito riscosso" al principio del "gettito prodotto", calcolato sulla base dell'incidenza dei consumi finali delle famiglie trentine sul totale nazionale.

Tale sistema di attribuzione del gettito IVA, da un lato, neutralizzava eventuali maggiori versamenti di IVA conseguenti al semplice trasferimento di sedi legali di imprese in Trentino, dall'altro, non consentiva la piena tutela della finanza provinciale dal momento che non prevedeva l'attribuzione del gettito conseguente ai consumi finali effettuati dai turisti che soggiornavano in Trentino.

Imposte di fabbricazione

Lo Statuto - nel riconoscere alla Provincia la spettanza a titolo di imposta di fabbricazione sugli oli minerali *per auto-trazione*, commisurata alle quantità erogate dagli impianti di distribuzione localizzati sul territorio provinciale - non prevedeva, invece, un'analogha disposizione per gli oli minerali destinati al *riscaldamento*, con la conseguenza che a fronte dei consumi effettuati non corrispondeva alcun gettito per il bilancio provinciale, avendo i prodotti importati dalle regioni limitrofe già assolto l'accisa.

Pertanto, il presupposto per la compartecipazione della Provincia autonoma di Trento al gettito dell'imposta di fabbricazione su oli minerali relativa a prodotti per riscaldamento era la contabilizzazione da parte della Tesoreria provinciale dello Stato di Trento dei versamenti effettuati a tale titolo.

Dal momento che il versamento dell'accisa era effettuato presso la Tesoreria competente per territorio sulla base del luogo dell'immissione in consumo rappresentato, di norma, dalla sede del deposito fiscale, sarebbe stato quanto mai opportuna la realizzazione nella provincia di Trento di un deposito destinato a soddisfare la domanda di prodotti per riscaldamento espressa dalla comunità locale, che avrebbe comportato per l'amministrazione un sensibile incremento del gettito riscosso e, corrispondentemente, delle risorse a disposizione.

Elementi di criticità

Le risorse finanziarie della Provincia - come sopra evidenziato - sono correlate non solo alla dinamica dell'economia locale, ma anche alle politiche economico-fiscali del Governo centrale sulle quali non esistono margini di manovrabilità da parte dell'ente beneficiario.

Ciò significa che se lo Stato riduce la pressione fiscale, il meccanismo della compartecipazione si associa a una contrazione delle risorse dell'Autonomia. Basti ricordare al riguardo le misure fiscali di carattere specifico concernenti l'applicazione di agevolazioni tributarie stabilite dal legislatore statale, con effetti potenzialmente negativi per la finanza provinciale. Ne è un esempio emblematico al riguardo la disposizione della legge di accompagnamento alla finanziaria dello Stato per l'anno 1998 (art. 55 della legge n. 449/97) che ha consentito all'Autostrada del Brennero S.p.A. (A22) l'accantonamento in esenzione di imposta di una quota anche prevalente dei proventi realizzati in un fondo destinato al rinnovo infrastrutturale, con un notevole risparmio di imposta. Nel solo primo anno di applicazione della norma (1999) la società ha proceduto all'accantonamento al fondo citato di una somma pari a circa 36 milioni di euro, misura questa che si è tradotta per la Provincia in

una perdita di quasi 19 milioni di euro (pari ai 9/10 dell'IRRES non versata su tale accantonamento), poi replicata negli anni successivi e tuttora in vigore.

Uno dei fattori, di carattere strutturale, che hanno tuttora inciso in misura ancor più rilevante sulla finanza provinciale, contribuendo a rendere indeterminate e incerte le prospettive di evoluzione delle entrate provinciali, non solo in termini quantitativi potendo comportare significative riduzioni delle risorse a disposizione dell'Autonomia, ma anche sotto l'aspetto qualitativo, è stato rappresentato all'inizio del nuovo millennio dall'obiettivo del Governo centrale di procedere a una riduzione della pressione fiscale, attraverso un progetto complessivo di riforma del sistema fiscale: basti ricordare il disegno di legge presentato dal Consiglio dei Ministri nel dicembre 2001 e approvato dalla Camera in via definitiva il 26 marzo 2003², che prevedeva la riduzione a solo due delle aliquote IRPEF (una del 23% per i redditi fino a 200 milioni e una del 33% per i redditi superiori), la riduzione dell'aliquota IRPEG al 33% e l'azzeramento progressivo del principale tributo proprio regionale, l'IRAP, sostituita da compartecipazioni o trasferimenti.

Le misure prese dal Governo all'atto del varo della manovra finanziaria dello Stato per l'anno 2003, nel rispetto del Patto per l'Italia, hanno previsto solo un primo passo in tale direzione.

4.1. **Riforma del Titolo V della Costituzione ed effetti sull'ordinamento finanziario della Provincia**

Un ulteriore fattore il cui impatto sul sistema di finanziamento della Provincia è stato decisamente significativo è ravvisabile nella riforma del Titolo V, Parte seconda, della Costituzione, approvata con la legge costituzionale n. 3/2001. Il nuovo modello di federalismo e di autonomia regionale disegnato dalla riforma costituzionale ha introdotto per le Regioni un regime di finanziamento fondato sulla potestà impositiva, sulla compartecipazione al gettito dei tributi erariali riferibili al relativo territorio e sull'intervento a carico di un fondo perequativo istituito dallo Stato per i territori con minore capacità fiscale. Il modello così delineato di fatto ricalcava quello allora adottato per le Regioni differenziate, con la sola eccezione dei trasferimenti statali che nel disegno del legislatore costituzionale non erano contemplati come canale ordinario di finanziamento delle Autonomie regionali. In merito, era invece prevista la possibilità per lo Stato di destinare "risorse aggiuntive" ed effettuare interventi speciali in favore di determinate Regioni per particolari obiettivi.

Effetti sulle Autonomie speciali

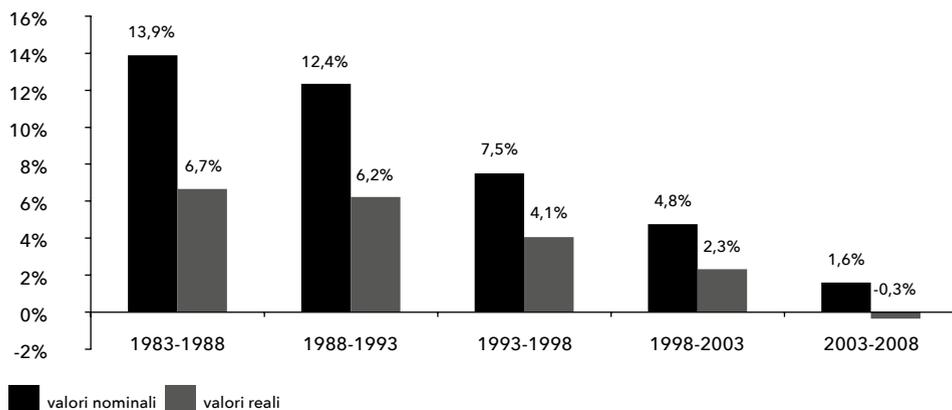
Occorre preliminarmente osservare che il nuovo articolo 116 della Costituzione conferma gli Statuti speciali, prevedendone altresì un rafforzamento. La nuova versione della Costituzione afferma che il Trentino-Alto Adige/Südtirol, assieme alle altre quattro Regioni a Statuto speciale, «*dispone di forme e condizioni particolari di autonomia*», mentre la precedente formulazione dell'articolo 116 affermava che a tali Regioni «*sono attribuite forme e condizioni particolari di*

autonomia». Ciò significa che la Costituzione riconosce a tali comunità regionali un diritto all'autonomia che in qualche misura prescinde anche dal suo stesso riconoscimento ad opera della Costituzione. Esso costituisce anche un riconoscimento diretto delle Province autonome di Trento e di Bolzano quali istituzioni costitutive della Regione Trentino-Alto Adige. Inoltre, l'art. 10 della nuova legge costituzionale prevede l'applicazione delle disposizioni della medesima legge anche alle Regioni a Statuto speciale e alle Province autonome di Trento e Bolzano, fino all'adeguamento dei rispettivi statuti, *«per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite»*. La norma prevede dunque una provvisoria estensione di competenze che peraltro rende necessaria una puntuale revisione degli Statuti speciali per delineare il nuovo riparto di competenze secondo il principio dell'inversione del criterio di attribuzione delle materie sancito dal nuovo articolo 117 della Costituzione. In realtà, l'attuazione del modello di ordinamento federale sancito dal nuovo Titolo V della Costituzione ha reso difficile per tutte le Autonomie speciali, e soprattutto per quelle con la dotazione finanziaria più ampia, giustificare e confermare condizioni di specialità nel campo della finanza (vale a dire, un'elevata quota di compartecipazioni al gettito dei tributi erariali) in presenza di una gamma di funzioni da esercitare non molto dissimili da quelle attribuite alle Regioni ordinarie. Ciò anche alla luce della facoltà consentita dalla riforma costituzionale di delineare modelli di regionalismo anche per le Regioni ordinarie caratterizzati da condizioni di specialità diffuse. Il nuovo articolo 116 della Costituzione prefigura infatti, all'ultimo comma, il riconoscimento attraverso una legge ordinaria, sia pure rafforzata e concordata, di *«ulteriori forme e condizioni di autonomia»* a vantaggio delle Regioni ordinarie in materie circoscritte (le materie di legislazione concorrente, talune materie di competenza esclusiva, quali l'organizzazione dei giudici di pace, l'istruzione, la tutela

dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali), lasciando intravedere un processo di avvicinamento di talune Regioni di diritto comune a quelle a Statuto speciale. In tale contesto si è arrestata la dinamica accrescitiva delle entrate. In particolare, la Legislatura 2003-2008 si è caratterizzata per una sostanziale stazionarietà dei livelli di risorse che, pur registrando in termini nominali una crescita vicina all'8%, in termini reali hanno subito un calo pari all'1,7%. La tabella sottostante evidenzia la radicale differenza rispetto alle precedenti Legislature, sempre caratterizzate da una crescita in termini reali a due cifre.

Legislatura	Da (milioni euro)	A (milioni euro)	Variazione monetaria	Variazione reale
1983-1988	657	1.244	89,3%	35,4%
1988-1993	1.244	2.215	78,1%	34,7%
1993-1998	2.215	3.157	42,5%	21,0%
1998-2003	3.157	3.956	25,3%	11,6%
2003-2008	3.956	4.270	7,9%	-1,7%

In termini di media annua, la crescita nominale delle risorse è stata inferiore al tasso di inflazione.



L'attuazione del nuovo art. 119 Cost.

In un contesto caratterizzato da un nuovo quadro previsionale delle risorse pubbliche disponibili che indicava la fine di quel ciclo espansivo della finanza che ha caratterizzato soprattutto il ventennio 1983-2003, originato principalmente da fattori esterni connessi alle caratteristiche peculiari di finanza derivata - il riferimento era, in particolare, alla riforma fiscale volta ad alleggerire la pressione tributaria complessiva nel sistema economico italiano attraverso la riduzione del carico tributario erariale, i cui gettiti costituivano il nucleo portante della finanza provinciale, e la graduale soppressione dell'IRAP - è sorta la necessità di ripensare la politica finanziaria e di bilancio; necessità accentuata dalla progressiva attuazione delle riforme del sistema pubblico nel segno del modello di federalismo fiscale, come delineato dall'art. 119 della Costituzione.

La legge sul cosiddetto "federalismo fiscale", che attua l'articolo 119 della Costituzione come innovato nel 2001³, ha previsto un riassetto generale della fiscalità nazionale, una "ricatalogazione" dei tributi sia statali che regionali e locali, introducendo quindi un sistema di finanza regionale del tutto simile a quello delle Autonomie speciali, salvo che per i livelli di compartecipazione ai gettiti dei tributi statali. Infatti, mentre per il Trentino-Alto Adige è prevista dallo Statuto la spettanza nella misura del 90% di tutti i tributi statali, per le Regioni ordinarie non è stato prefissato alcun livello, in quanto da determinarsi sulla base di metodi di calcolo previsti dalla legge.

Sul versante delle risorse, tenendo conto della grande disparità di capacità fiscale dei vari territori italiani e dando attuazione a una norma di principio dell'articolo 119 della Costituzione, sono stati introdotti il principio e un sistema

³ Legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione).

di perequazione tra le Regioni. Si prevedeva infatti di destinare una parte delle risorse complessivamente raccolte dal sistema tributario statale a una specifica redistribuzione fra le Regioni economicamente più deboli, per assicurare a tutte di avere una minimale dotazione di risorse per lo svolgimento delle funzioni a loro attribuite, in particolare quelle essenziali (sanità, scuola, ecc.), da garantire su tutto il territorio nazionale. Nello specifico, l'articolo 27 della legge n. 42 del 2009 ha previsto il concorso delle Regioni a Statuto speciale e delle Province autonome:

- al conseguimento degli obiettivi di perequazione e solidarietà fra le Regioni;
- all'assolvimento degli obblighi posti dall'ordinamento comunitario (in particolare dal Patto di stabilità e crescita per il riequilibrio della finanza pubblica e lo sviluppo).

Tale concorso si doveva realizzare nei modi e secondo i criteri stabiliti attraverso la disciplina da definirsi tramite apposite norme di attuazione dello Statuto speciale, da approvare ed emanare secondo quanto previsto da ciascuno Statuto (per il Trentino-Alto Adige dal Consiglio dei Ministri, su proposta-parere della Commissione dei 12).

In questo contesto, l'Amministrazione provinciale si è fatta promotrice, sin dalle prime fasi del dibattito sul federalismo, di una metodologia innovativa per la definizione degli strumenti e della misura del concorso al risanamento dei conti pubblici da parte delle Autonomie speciali. Tale iniziativa intendeva assicurare, come per il passato, la collaborazione dell'Amministrazione provinciale al mantenimento degli impegni assunti dal Governo nazionale nei confronti dei partner europei, pur nel rispetto dell'autonomia finanziaria statutariamente garantita, la quale non permette, se non in termini molto limitati, tagli di risorse, né interventi invasivi da parte dello Stato nelle scelte allocative delle risorse provinciali.

Il meccanismo proposto, già anticipato in sede di definizione della manovra finanziaria statale per il 2007 e ripreso

nella proposta di legge delega presentata dall'allora Ministro per la Semplificazione normativa Roberto Calderoli, ha consentito di procedere in direzione di un potenziamento dell'autonomia, con l'acquisizione di ulteriori competenze amministrative, anziché vedere ridotto l'ammontare delle risorse disponibili.

In questo contesto, al fine di non subire passivamente l'evolversi degli eventi, la Provincia, come già accaduto in passato, ha assunto un forte ruolo propositivo volto a consentire di armonizzare l'ordinamento finanziario della Provincia al nuovo assetto derivante dal processo di attuazione del federalismo fiscale, e, nel contempo, di salvaguardare le specificità e le prerogative di rango costituzionale in termini di autonomia finanziaria contenute nello Statuto, a loro volta poste a difesa dei principi e dei valori definiti con il trattato internazionale De Gasperi-Gruber e successivamente ratificati sin dallo Statuto del 1948.

L'auspicio dell'Amministrazione era quello di poter definire, nell'ambito di tale sede istituzionale, un impianto finanziario che, con uno sguardo volto ai successivi 15-20 anni, potesse configurare un potenziamento dell'autonomia, se non in senso quantitativo, in senso qualitativo, in termini di certezza e programmabilità delle risorse. Si trattava nella sostanza di individuare una soluzione costituzionalmente corretta, all'insegna del principio di leale collaborazione, per determinare gli strumenti e le misure della partecipazione delle Autonomie speciali e, nello specifico, della Provincia autonoma di Trento, al risanamento e al riequilibrio della finanza pubblica nazionale nonché ai principi della solidarietà interregionale.

È di tutta evidenza come una riconfigurazione dell'assetto istituzionale quale quello appena ipotizzato dovesse essere accompagnato dal completamento della riforma interna all'Amministrazione provinciale, con il compimento di ulteriori passi avanti nel percorso di rafforzamento del sistema finanziario provinciale.

Il riferimento va innanzitutto alla costituzione di una rete di strumenti di sistema volti ad assicurare alla Provincia fondamentali leve operative attraverso le quali realizzare le proprie strategie, in particolare in tema di provvista di risorse finanziarie per la Provincia e per gli enti locali (Cassa del Trentino S.p.A.), di riscossione delle entrate e gestione della liquidità del sistema pubblico (Trentino Riscossioni S.p.A.) e nel campo della gestione del vasto patrimonio provinciale (Patrimonio del Trentino S.p.A.).

Gli strumenti di sistema hanno assunto importanza crescente per il coordinamento e il governo del sistema pubblico provinciale, non solo per il ruolo da essi assicurato ai fini del raggiungimento degli obiettivi posti dalle manovre di finanza pubblica, ma pure per le rilevanti potenzialità di innovazione del sistema provinciale, per le positive ricadute fiscali destinate ad alimentare la finanza della Provincia e per gli impatti positivi che la cooperazione con il sistema delle imprese locali poteva originare sull'economia provinciale. I predetti strumenti hanno consentito a tutti i soggetti del settore pubblico provinciale, ivi inclusi gli enti di minore dimensione, di accedere e di fruire dei nuovi servizi e delle nuove tecnologie alle condizioni migliori ottenibili da un sistema pubblico che si presentava in forma aggregata sul mercato e che poteva utilizzare il rating di assoluta eccellenza conseguito dalla Provincia e da Cassa del Trentino S.p.A., stimolando in tal modo non solo obiettivi di contenimento e razionalizzazione della spesa pubblica, ma pure ricadute positive per la diffusione del *know how* e dell'innovazione a tutto il settore pubblico.

4.2. L'Accordo di Milano

Con l'approvazione della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione) il Parlamento italiano ha dato avvio all'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione come modificato dall'art. 5 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, che ha introdotto nell'ordinamento italiano un modello federalista per la finanza degli enti territoriali decentrati.

Va premesso che, ai sensi dell'articolo 104 dello Statuto, la revisione delle norme finanziarie nello stesso contenute (Titolo VI) può essere disposta con legge ordinaria emanata *«su concorde richiesta del Governo e, per quanto di rispettiva competenza, della Regione e delle due Province»*. Lo Statuto stesso consente infatti che rispetto all'evoluzione del sistema fiscale nazionale l'aggiornamento del medesimo Statuto venga adottato in modo più flessibile limitatamente alla disciplina relativa alla finanza della Regione e delle Province autonome attraverso una legge ordinaria, seppur rinforzata dall'iniziativa definita d'intesa in luogo della complessa procedura di revisione costituzionale prevista dall'articolo 103 dello Statuto.

Ciò premesso, la Regione e le Province autonome hanno instaurato un confronto con il Governo al fine di concordare un'ipotesi comune di nuovo modello finanziario per l'autonomia dei tre enti e per formalizzare sulla base di tale modello la prescritta intesa.

La necessità di adeguamento delle norme fondamentali della finanza regionale e provinciale ha comportato la necessità di una più ampia revisione dell'attuale ordinamento finanziario dell'Autonomia speciale che si basava su un assetto finanziario che la legge delega sul federalismo fiscale ha profondamente mutato.

Il nuovo modello finanziario era finalizzato al recupero dello spirito originario dello Statuto, che individuava nelle devoluzioni di tributi erariali in quota fissa l'elemento costitutivo di una solida autonomia finanziaria, volendo contenere al minimo i margini di incertezza legati alle procedure di definizione di talune poste, quali la quota variabile o la ripartizione dei trasferimenti statali previsti per la generalità del territorio italiano, poste peraltro destinate al progressivo azzeramento con l'attuazione del nuovo modello di rapporti finanziari tra lo Stato e le Regioni. In tal modo si è inteso, in coerenza con il modello del federalismo fiscale, valorizzare appieno le potenzialità dell'autonomia speciale con l'acquisizione delle compartecipazioni prodotte dal sistema trentino.

In particolare, la proposta di nuovo modello finanziario si caratterizzava per la presenza di un insieme di disposizioni che modificavano e integravano il Titolo VI dello Statuto in coerenza con i principi del federalismo fiscale, che individuavano nuove competenze delegate dallo Stato alla Provincia nonché norme che definivano interventi di solidarietà come nel caso delle azioni a favore dei territori confinanti.

Il nuovo modello finanziario delineato era pertanto volto, da un lato, a concorrere agli obiettivi di perequazione e di solidarietà e all'esercizio dei diritti e doveri dagli stessi derivanti nonché all'assolvimento degli obblighi di carattere finanziario posti dall'ordinamento comunitario, dal Patto di stabilità interno e dalle altre misure di coordinamento della finanza pubblica stabilite dalla normativa statale alla Provincia e, dall'altro, a consentire il ripristino del quadro originario delle entrate statutarie, costituito da un modello di finanziamento costituito in particolare dalle compartecipazioni in quota fissa ai tributi erariali afferenti il territorio provinciale, predefinite statutariamente nella loro misura, a beneficio della certezza e della programmazione delle risorse.

Sulla base di tali considerazioni la Provincia ha proposto una ipotesi di sistema finanziario che superava le entrate incompatibili con il modello di federalismo fiscale federa-

lista (quota variabile, riparti previsti da leggi di settore e somma sostitutiva dell'IVA all'importazione), e valorizzava le spettanze di tributi erariali coerenti con il predetto modello realizzate sul territorio.

Il consolidamento dell'autonomia e della responsabilizzazione finanziaria della Provincia emergeva con evidenza dalla lettura della composizione percentuale delle entrate del bilancio per l'esercizio finanziario 2010. Infatti, pur essendo confermata la natura derivata dell'ordinamento finanziario della Provincia (solo il 10,8% del bilancio è riconducibile alla voce tributi propri), il 93,2% del bilancio complessivo era costituito da fonti di finanziamento collegate al gettito di tributi riferibili al territorio, e quindi alla capacità fiscale, e solo per il 2,9% da trasferimenti statali. L'incidenza delle compartecipazioni in quota fissa risultava potenziata dal rafforzamento del principio di territorialità dei tributi compartecipati, favorito dalla previsione statutaria del recupero non solo delle entrate percepite sul territorio, ma più in generale di quelle afferenti all'ambito regionale e provinciale, benché affluite a uffici situati fuori dal territorio di riferimento (art. 75 bis), disposizione, questa, espressione della necessità di introdurre criteri "correttivi" atti a legare l'ammontare della quota fissa alla "reale" capacità fiscale riferibile al territorio.

Una siffatta disciplina, pur riproponendo il testo di una disposizione normativa già presente nello Statuto di autonomia nel suo testo storico del 1972, essendo divenuta oggetto di una norma *ad hoc*, sembrava legittimarne un'applicazione estesa a tutti i tributi. La norma richiamata codificava a livello statutario un criterio generale per la determinazione dell'ammontare delle spettanze della Provincia, in base al quale si dovevano prendere come riferimento indicatori o altra documentazione idonea per valutare i fenomeni economici che avevano luogo sul territorio interessato.

Inoltre, per alcune singole voci tributarie veniva specificata la modalità del calcolo del gettito di spettanza provin-

ciale attraverso criteri che variavano in base all'architettura del tributo e della sua base imponibile. Ad esempio, veniva stabilito che, per l'imposta sulle assicurazioni, il gettito venisse calcolato attraverso uno speciale meccanismo che teneva conto della distribuzione provinciale dei premi, così come contabilizzati dalle imprese di assicurazione e accertati dall'ISVAP - Istituto per la vigilanza delle assicurazioni private e di interesse collettivo; oppure, che per le accise sui prodotti petroliferi e sugli altri prodotti energetici, il parametro di riferimento fosse costituito, rispettivamente, dall'ubicazione degli impianti di distribuzione nel territorio delle Province e dal luogo di consumazione. Per quanto riguarda, infine, il gettito dell'IVA relativa all'importazione si dovevano prendere come riferimento i consumi finali, mentre per l'IRES la quantificazione avveniva considerando l'incidenza media del tributo sul PIL nazionale in rapporto al PIL provinciale, al fine di far confluire nella base del calcolo anche il gettito legato ad attività produttive che inerivano al territorio provinciale, pur aventi sede legale fuori dal medesimo. Ulteriore elemento della trattativa è stato quello relativo alla definizione delle entrate arretrate che non erano state ancora definite con il Governo o dallo stesso sospese, essendo legate a meccanismi di intesa che non sempre portavano a una facile conclusione.

Imprescindibile per la Provincia era inoltre che il nuovo assetto della finanza provinciale consentisse la piena capacità di governo delle risorse finanziarie; risultava pertanto dirimente il superamento del Patto di stabilità basato sui tetti di spesa che comprimeva l'autonomia degli enti e comportava gravi effetti di deresponsabilizzazione. In tale aspetto, la Provincia si era fatta da tempo promotrice dell'esigenza di una revisione della vigente disciplina del Patto di stabilità, incentrata su una definizione di obiettivi programmatici coerenti con l'autonomia fiscale e finanziaria riconosciuta alle Regioni dal nuovo art. 119 della Costituzione, in modo da poter coniugare libertà di scelta con responsabilità finanziaria.

A tal fine, in considerazione del fatto che, secondo l'ordinamento statutario, la Provincia autonoma di Trento era responsabile del governo finanziario di tutto il settore pubblico provinciale - con particolare riferimento agli enti locali e agli enti strumentali, ivi inclusa l'Azienda sanitaria - la stessa ha proposto un modello incentrato sui saldi che assicurasse alla Provincia il potere di regolazione dei corrispondenti adempimenti in capo a tutte le amministrazioni del settore pubblico provinciale.

Altro elemento importante per l'autonomia era dato dalla possibilità di collaborare con l'Agenzia delle Entrate nella programmazione delle attività di accertamento tributario, attraverso la definizione d'intesa con il Ministro dell'economia di indirizzi e obiettivi strategici e i conseguenti accordi operativi con le agenzie fiscali.

Con l'Accordo di Milano sono state altresì modificate le modalità di incasso delle quote di tributi erariali spettanti alla Regione e alle Province. L'ipotesi progettuale della Provincia, lungimirante e ambiziosa, mirava all'assunzione della delega delle funzioni dell'Amministrazione statale in materia di entrate sui tributi erariali, trasferendo alle Province medesime le competenze statali all'epoca attribuite all'Agenzia delle Entrate, all'Agenzia del Demanio, delle Dogane e a quella del Territorio, il relativo personale, sede logistiche e attrezzature. Ciò avrebbe comportato l'inversione dei flussi di competenza in quanto sarebbe stata la Provincia a incassare tutte le entrate dello Stato, assumendo quindi l'onere di trasferire allo Stato le risorse finanziarie necessarie per i servizi nazionali. In sostanza, qualora fosse stata accolta tale proposta, i tributi riscossi in Provincia (quelli erariali, ma anche IRAP e addizionale IRPEF) non sarebbero più affluiti allo Stato, ma, sempre utilizzando l'attuale modalità di versamento (F24), sarebbero stati accreditati direttamente alla Provincia, per poi essere integrati/ridotti sulla base della definizione delle spettanze dei gettiti riscossi fuori nonché della quota variabile.

In realtà, la proposta non ha avuto riscontro positivo; l'articolo 2, comma 108, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, ha previsto che le quote di tributi erariali non venissero più erogate mediante mandato emesso dal Ministero dell'Economia e delle Finanze a favore dei conti accesi presso la Tesoreria centrale dello Stato, ma venissero versate quotidianamente direttamente dagli agenti della riscossione sul conto infruttifero, intestato a ciascun ente, istituito presso la Tesoreria provinciale dello Stato.

La norma ha reso possibile, pertanto, l'applicazione integrale dell'articolo 77 quater del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, attinente la Tesoreria Unica "mista". Tale regime di Tesoreria prevede che le assegnazioni a qualsiasi titolo disposte a valere sul bilancio dello Stato affluiscano sulle contabilità infruttifere presso le sezioni di Tesoreria provinciale dello Stato, mentre le altre entrate delle Pubbliche amministrazioni vengono introitate sui conti aperti presso gli Istituti Tesorieri e queste ultime devono essere prioritariamente utilizzate per i pagamenti.

Peraltro, con l'articolo 35, comma 8, del d.l. 24 gennaio 2012, n. 1, è stato esteso fino al 31 dicembre 2014 anche alle Regioni, alle Province autonome e agli enti locali il regime di Tesoreria Unica previsto dall'articolo 1 della legge 29 ottobre 1984. Il termine del 31 dicembre 2014 è stato poi più volte prorogato; attualmente è fissato al 31 dicembre 2021 (articolo 1, comma 877, della legge 27 dicembre 2017, n. 205). L'assoggettamento al citato regime di Tesoreria Unica implica che le entrate proprie degli enti debbano essere versate in contabilità fruttifera presso le sezioni di Tesoreria provinciale dello Stato, anziché sui conti aperti presso gli Istituti tesorieri come avveniva nel regime precedente; continuano invece ad affluire sulla contabilità speciale infruttifera le assegnazioni, i contributi e quanto altro proveniente direttamente dal bilancio dello Stato. Il tasso di interesse riconosciuto per le somme versate nelle contabilità speciali fruttifere viene fissato con decreto ministeriale in

una misura compresa fra il valore dell'interesse corrisposto per i depositi sui libretti postali di risparmio e quello previsto per i buoni ordinari del Tesoro a scadenza trimestrale.

Anche l'autonomia impositiva ne è uscita rafforzata, tra il resto, attraverso il riconoscimento in capo alla Provincia della facoltà di variare le aliquote e di prevedere deduzioni, esenzioni o agevolazioni con riferimento a quei tributi erariali (o anche propri derivati, come ad esempio l'IRAP) per i quali lo Stato ammetteva questa possibilità e nel rispetto dei principi dell'ordinamento statale. Inoltre, la PAT si è vista riconosciuto il potere di istituire, con riferimento alle materie di competenza provinciale, nuovi tributi locali, andando a integrare la competenza provinciale in materia di finanza locale.

Di particolare interesse è l'attribuzione alla Provincia della potestà di variare le aliquote e di prevedere deduzioni, esenzioni o agevolazioni, con riferimento a quei tributi erariali per i quali lo Stato ammette questa possibilità e nei limiti del tetto massimo fissato con legge statale (ex art. 73, comma 1 bis). In questo modo si è creato uno spazio per lo sviluppo di una propria politica fiscale, attraverso nuovi ambiti di azione per dotarsi di strumenti per l'attuazione di politiche finanziarie di sviluppo e sostegno economico, per attuare politiche di sostegno a favore di settori in difficoltà o di settori/categorie meritevoli di particolare considerazione, ovvero politiche finalizzate al perseguimento di significativi progetti di sviluppo attraverso riduzioni di aliquote e/o esenzioni d'imposta, per promuovere comportamenti virtuosi⁴. Infatti, laddove la legge statale consentiva

4 La Provincia ha utilizzato la leva tributaria per contrastare l'inasprimento della pressione fiscale nazionale, che ha raggiunto i massimi livelli storici per l'Italia: 44,7% nel 2012 con un previsto superamento del 45% nel 2013. Nello specifico per quanto riguarda la pressione tributaria locale (riferita cioè ai tributi di competenza di Provincia ed enti locali):

- nel 1999 in Trentino la stessa risultava di poco inferiore a quella nazionale (Trento: 4,5%, Italia 5%);
- nel 2011 il valore per il Trentino risulta di poco superiore alla metà di quello nazionale (Trento: 3,7%, Italia: 6,1%).

una manovra sulle aliquote, la Provincia risultava legittimata a incidere sulla determinazione della pressione fiscale, con l'unico limite del rispetto delle aliquote superiori (tetto massimo) determinate dallo Stato, come chiarito dalla stessa Corte costituzionale con riferimento ai tributi propri derivati. Tra i tributi interessati si richiamano l'IRAP, l'ICI (con l'eccezione dell'ICI sulla prima casa che è stata abolita), l'addizionale comunale e regionale IRPEF, l'addizionale sui consumi di energia elettrica.

Completano il quadro della riforma del modello finanziario definito con l'Accordo di Milano la delega, con oneri a carico della Provincia, delle nuove competenze in materia di università e di politiche dell'occupazione in relazione alla gestione degli ammortizzatori sociali, nonché il finanziamento di interventi a favore dei territori di confine.

Infine, dal punto di vista istituzionale particolarmente significative sono state le specifiche disposizioni di "chiusura" del sistema sopra delineato rispetto al concorso e alla partecipazione della Provincia agli obblighi di perequazione e di solidarietà nonché al Patto di stabilità interno e all'assolvimento degli obblighi posti dall'ordinamento comunitario, previsti dall'articolo 119 della Costituzione e dall'articolo 27 della legge n. 42 del 2009 sul federalismo fiscale.

La previsione contenuta nel nuovo articolo 79, comma 4, dello Statuto speciale ha disposto che disposizioni statali relative all'attuazione degli obiettivi di perequazione e di solidarietà, nonché al rispetto degli obblighi derivanti dal Patto di stabilità interno, non possano più produrre effetti con riferimento alla Regione e alle Province autonome e che tali disposizioni vengano in ogni caso sostituite da quanto previsto dal nuovo modello.

Un'ultima annotazione riguarda l'iter procedurale relativo alle disposizioni concordate con il Governo. È stato individuato quale veicolo la legge finanziaria per l'anno 2010.

La tabella 1 rappresenta la struttura della finanza provinciale prima e dopo le modifiche apportate all'ordinamento finan-

ziario con la legge n. 191/2009: dal prospetto emerge il modello della finanza derivata del sistema finanziario provinciale che ante riforma contava su diverse poste provenienti dal bilancio statale mentre, post riforma, è caratterizzato, per la dimensione e per il grado di autonomia nell'utilizzo, dalle entrate tributarie erariali devolute dallo Stato in attuazione delle disposizioni statutarie e dalle entrate proprie.

TABELLA 1 - STRUTTURA DEL BILANCIO PROVINCIALE

Vecchio modello	Incidenza	Nuovo modello	Incidenza
Entate proprie	12-14%	Entrate proprie	12-14%
Tributi propri	11-12%	Tributi propri	11-12%
Entrate extratributarie	1-2%	Entate extratributarie	1-2%
Gettito erariale direttamente legato all'andamento dell'economia locale	73-75%	Gettito erariale direttamente legato all'andamento dell'economia locale	83-85%
Irpef, Ires, Iva, altri	63-70%	Irpef, Ires, Iva, altri	75-82%
Arretrati	5-10%	Arretrati	4-8%
Gettito erariale spettante sulla base di quantificazioni forfetarie	8,0%		
Somma sostitutiva dell'Iva all'importazione	7,2%		
Quota variabile quantificata in relazione alle spese statali	0,8%		
Trasferimenti	5,00%	Trasferimenti	3,5%
Trasferimenti dallo Stato	3,5%	Trasferimento dallo Stato	2,1%
• Trasferimenti su leggi di settore	1,2%		
• Trasferimenti per funzioni delegate	1,7%	• Trasferimenti per funzioni delegate	1,5%
• Cofinanziamenti UE	0,6%	• Cofinanziamenti UE	0,6%
Trasferimenti dalla Regione	1,1%	Trasferimenti dalla Regione	1,1%
Trasferimenti dalla UE	0,3%	Trasferimenti dalla UE	0,3%

Quali prime conclusioni possiamo trarre dell'Accordo di Milano? Il complesso di misure inserito nell'Accordo può essere letto secondo diversi punti di vista. Politicamente le Province autonome di Trento e Bolzano, se da un lato hanno rinunciato, correttamente, a risorse statali poco coerenti con il principio di responsabilità, dall'altro hanno guadagnato in termini di rafforzamento della propria autonomia e degli spazi per l'auto-governo. I rapporti con lo Stato, a seguito dell'Accordo, sono improntati a maggiore distinzione, meno soggetti a negoziazione, più chiari e trasparenti. Sul piano economico possiamo invece affermare che dal 2010 si è innestata una maggior dipendenza dalle vicende locali. Ciò con tutti i vantaggi che il solo legame al proprio territorio comporta, ma anche con la consapevolezza - venendo meno la rete di sicurezza della solidarietà "italiana", per quanto modesta potesse essere - di correre un rischio che proprio oggi in fase di pandemia da Covid-19 stiamo "assaporando": quello che se l'economia dovesse andare male, le entrate provinciali calerebbero e, con margini sempre più limitati di ricorso al debito, si dovrebbe ridurre la spesa, con ulteriori impatti regressivi sull'economia, con il rischio quindi, nel peggiore dei casi, dell'innescarsi di una spirale discendente, tendenzialmente perversa e distorsiva.

Un quadro di sintesi del decennio

Nell'arco del primo decennio degli anni 2000 si sono accavallate le XII, XIII e XIV Legislature. La XII Legislatura ha avuto inizio il 24 febbraio 1999 con la presidenza di Lorenzo Dellai e termine il 7 novembre 2003. La XIII Legislatura, sempre sotto la presidenza di Lorenzo Dellai, è iniziata il 10 novembre 2003 e terminata il 25 novembre 2008. La XIV Legislatura si è aperta il 26 novembre 2008 e si è chiusa, ancora sotto la presidenza di Lorenzo Dellai, l'8 novembre 2013. Tuttavia, il 29 dicembre 2012 il Presidente Dellai si

è dimesso anticipatamente per candidarsi al Parlamento. Mancando meno di un anno alla fine della Legislatura, il Vicepresidente Alberto Pacher ha pertanto assunto l'incarico di facente funzioni di Presidente della Provincia, in base alla legge statutaria.

Nel decennio caratterizzato da folate di vento federalista la finanza provinciale ha rafforzato il carattere di autonomia e responsabilizzazione finanziaria con l'ulteriore accrescimento dell'incidenza delle compartecipazioni in quota fissa, potenziata altresì dal rafforzamento del principio di territorialità dei tributi compartecipati.

In questo contesto le quote fisse di tributi erariali aumentano il loro peso di 10 punti percentuali (dal 74,4% del 2000 all'84,3% del 2010), mentre si azzerà il peso della componente discrezionale (quota variabile). Si evidenzia anche come il rafforzamento dell'autonomia impositiva sia stato utilizzato per l'attuazione di politiche finanziarie di sviluppo e sostegno economico e per contrastare l'inasprimento della pressione fiscale nazionale; di qui la riduzione dell'incidenza delle entrate tributarie proprie nel corso del decennio, dal 12,1% del 2000 al 9,9% del 2010.

Complessivamente il ritmo di crescita della finanza provinciale si dimezza rispetto al decennio precedente (dal 100,9% al 51,6%).

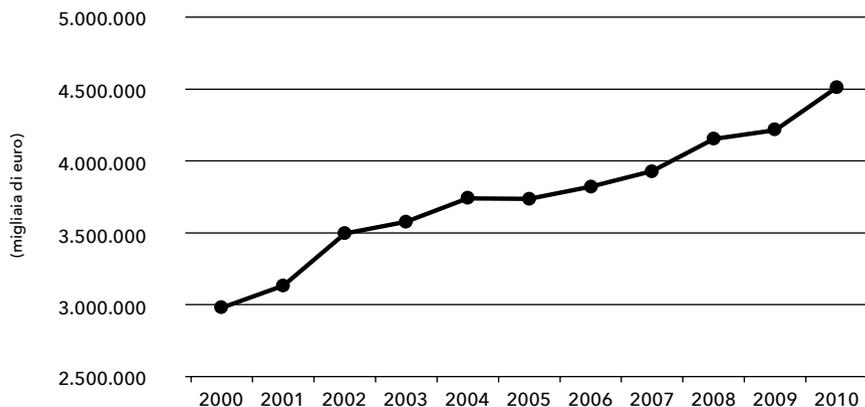
ACCERTAMENTI ENTRATE DI COMPETENZA PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO

	2000	Composi- zione %	2005	Composi- zione %	2010	Composi- zione %
Entrate tributarie proprie	361.600	12,1	481.800	12,9	446.500	9,9
Quote fisse di tributi erariali	2.217.200	74,4	2.708.400	72,5	3.801.100	84,3
Quota variabile di tributi erariali	133.300	4,5	40.000	1,1	-	0,0
Trasferimenti dello Stato e dell'Unione europea	35.900	1,2	152.600	4,1	37.200	0,8
Trasferimenti della Regione	45.200	1,5	59.000	1,6	33.000	0,7
Trasferimenti da altri soggetti	-		-		-	
Entrate extratributarie e patrimoniali (al netto di riscossione crediti)	181.900	6,1	281.100	7,5	192.200	4,3
Mutui e prestiti	3.800	0,1	11.600	0,3	-	0,0
Totale entrate (*)	2.978.900	100	3.734.500	100	4.510.000	100

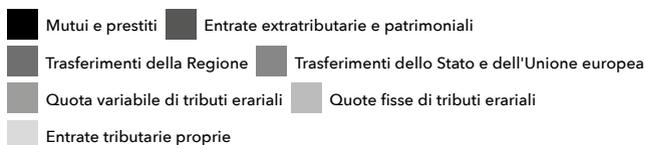
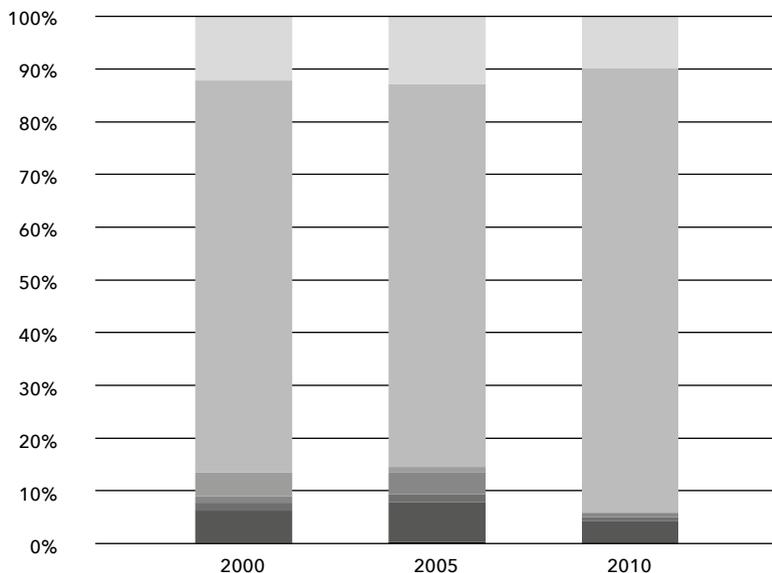
(*) Al netto delle anticipazioni di cassa.

Fonte: Annuari Statistici PAT: Accertamenti entrate di competenza Provincia autonoma di Trento in migliaia di euro.

ANDAMENTO ENTRATE TOTALI DI COMPETENZA PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO 2000-2010



COMPOSIZIONE PERCENTUALE DELLE ENTRATE TOTALI



VARIAZIONI PERCENTUALI NOMINALI ENTRATE DI COMPETENZA

Variazioni percentuali nominali	2000-2010
Entrate tributarie proprie	23,5%
Quote fisse di tributi erariali	71,4%
Quota variabile di tributi erariali	-100,0%
Trasferimenti dello Stato e dell'Unione europea	3,6%
Trasferimenti della Regione	-27,0%
Entrate extratributarie e patrimoniali	5,7%
Totale entrate	51,6%

5. **IL SECONDO DECENNIO DEGLI ANNI 2000:**

DALLA CRISI DEI DEBITI
SOVRANI AL PATTO
DI GARANZIA

C on l'Accordo di Milano del 2009 è stato definito un modello di finanza provinciale compiuto, originale e unico nella realtà nazionale: correlazione al sistema economico provinciale e al gettito dei tributi prodotti sul territorio; oggettività delle relazioni finanziarie Stato/Provincia, sottratte pertanto alla discrezionalità delle decisioni del Governo; certezza e programmabilità delle risorse; significative potestà in materia tributaria, estese anche ai tributi comunali; unitarietà del sistema e competenza sulla finanza di tutti gli enti del settore pubblico provinciale; piena autonomia nell'utilizzo delle risorse.

Si trattava di un modello di autonomia finanziaria pienamente responsabile: la provvista delle risorse era garantita esclusivamente dai gettiti prodotti sul territorio provinciale, senza alcuna clausola di salvaguardia: nel senso che, anche in presenza di eventuali congiunture negative dell'economia locale, non era previsto alcun intervento integrativo o di soccorso da parte dello Stato, come avviene ancor oggi invece per tutti gli altri enti territoriali italiani per i quali, ai sensi dell'art. 119 della Costituzione, lo Stato può intervenire con contributi speciali per rimuovere le situazioni di squilibrio.

L'Accordo di Milano è stato condiviso in un contesto di economia e di finanza pubblica profondamente diverso da quello attuale. A fine 2009 le prospettive dell'economia delineavano l'uscita dalla grave crisi economico-finanziaria che aveva investito l'economia mondiale, europea, ma anche nazionale, e inoltre il sistema nazionale beneficiava ancora del forte agganciamento al sistema della moneta unica europea, con gli evidenti effetti benefici in termini di disponibilità di capitali, di condizioni di accesso al credito e di relativi tassi di interesse.

L'emergenza finanziaria, connessa alla crisi dei debiti sovrani del 2011, ha modificato radicalmente il contesto economico e finanziario, facendo esplodere le contraddizioni

di un Paese, l'Italia, caratterizzato da tassi di crescita molto inferiori a quelli dell'Europa, da una continua perdita di produttività e competitività e dall'incapacità di correggere le distorsioni di una finanza pubblica con il più elevato livello di indebitamento in ambito europeo (esclusa la Grecia), con bassi investimenti pubblici e inefficienza nella gestione delle risorse, nonostante una pressione fiscale straordinariamente elevata.

La risposta dello Stato a tale situazione è stata ancora una volta di stampo centralista e incapace di riconoscere e responsabilizzare i livelli di governo decentrati. Le misure adottate hanno riguardato, da un lato, un incremento abnorme della pressione fiscale erariale, dall'altro tagli lineari alle disponibilità finanziarie precedentemente garantite agli enti del territorio. Nei confronti delle due Province autonome tale impostazione si è trasformata nel mancato rispetto dei principi sanciti dall'Accordo di Milano, originando inoltre una elevata penalizzazione nelle dotazioni di risorse.

Le manovre che si sono succedute nel periodo 2010-2013, oltre a richiedere straordinari concorsi finanziari alla Provincia, hanno dato luogo a misure, sia dal punto di vista finanziario che dal punto di vista giuridico, fortemente lesive dell'ordinamento finanziario. Ciò in particolare con riferimento:

- alla definizione unilaterale dell'entità del concorso in termini di Patto di stabilità;
- alla previsione di riserve all'erario non riconducibili alle condizioni previste dagli articoli 9 e 10 bis delle norme di attuazione in materia finanziaria (d.lgs. n. 268/1992);
- all'introduzione di nuove modalità di concorso agli obiettivi di finanza pubblica non previste dallo Statuto (accantonamenti);
- all'applicazione anche alle Province di misure specifiche e di dettaglio per il contenimento della spesa;
- alla mancata considerazione del concorso già assicurato dalla Regione e dalle Province con l'Accordo di Milano, come invece espressamente previsto dall'art. 79 dello

Statuto, sia nella definizione dell'entità dei concorsi, sia in sede di riparto degli stessi tra le Autonomie speciali, determinando forti sperequazioni nei sacrifici richiesti ai diversi enti.

La potestà impositiva

Anche in materia di potestà impositiva sono insorte controversie giudiziarie tra lo Stato e la Provincia, peraltro risolte - in questo caso - con esito positivo.

A tal riguardo può essere emblematico richiamare l'impugnazione avanti alla Corte costituzionale da parte del Governo di una legge provinciale che si riteneva avesse ecceduto la competenza riconosciuta dallo Statuto, così invadendo la competenza esclusiva statale in materia di tutela del sistema tributario. Si trattava nella specie della legge finanziaria provinciale per il 2011, in cui è stata disposta, tra il resto, una detrazione all'imposta sul reddito delle attività produttive per determinati soggetti passivi indicati nella legge medesima. Il Governo ha giustificato il ricorso ritenendo che la modalità di intervento sull'IRAP, ovvero la detrazione di imposta, non fosse contemplata dalla normativa statale (si legga: legge ordinaria), che prevedeva la sola possibilità di variazione dell'aliquota. E questo nonostante l'art. 73 dello Statuto del 1972 (si legga: legge costituzionale), nel testo vigente dal 2010, prevedesse testualmente che *«Le Province, relativamente ai tributi erariali per i quali lo Stato ne prevede la possibilità, possono in ogni caso modificare le aliquote e prevedere esenzioni, detrazioni e deduzioni»*, con il solo limite delle aliquote superiori definite dallo Stato. Vero è che la Corte costituzionale si è pronunciata sul ricorso governativo con effetto dirimente sul punto (sent. n. 323/2011). La Consulta infatti - nel rigettare il ricorso statale perché infondato - ha fornito anche l'interpretazione del disposto

statutario (art. 73, comma 1 bis) e affermato, richiamando un proprio precedente (sent. n. 357/2010), che la disposizione statutaria in esame andava interpretata *«nel senso che, nell'ipotesi in cui il gettito di un tributo erariale sia interamente devoluto alle Province, queste, ove la legge statale consenta loro una qualche manovra sulle aliquote, sulle esenzioni, sulle detrazioni o sulle deduzioni ("ne prevede la possibilità"), possono liberamente ("in ogni caso") compiere una qualsiasi di tali manovre, purché essa non abbia l'effetto economico di superare il limite delle 'aliquote superiori' fissate dalla legge statale»*. Ne consegue che entro tali limiti la Provincia può prevedere esenzioni, deduzioni o detrazioni anche nell'ipotesi in cui la legge statale - come nel caso di specie avviene per la norma che disciplina l'IRAP (d.lgs. n. 446/1997) - consenta solo la variazione dell'aliquota.

Da questo punto di vista, la legge di stabilità per il 2014 ha effettivamente rafforzato la competenza delle Province in materia di tributi locali, attribuendo alle stesse competenza primaria - soggetta ai soli principi dell'ordinamento nazionale - in materia di tributi locali immobiliari. Nello specifico è stata riconosciuta alla legislazione provinciale la potestà di incidere sui tributi locali di natura immobiliare, inclusi quelli istituiti dallo Stato (IMU, TASI), che quindi possono essere disciplinati anche in deroga alla legge statale.

L'utilizzo della leva tributaria, anche con l'esercizio della nuova competenza in materia di tributi locali attribuita con la legge di stabilità per il 2014, ha consentito di variare selettivamente la pressione fiscale sul territorio in base alle politiche definite a livello locale, nonché di sostituire i tradizionali incentivi finanziari in favore dei cittadini e delle imprese con agevolazioni fiscali.

Nello specifico, alleggerimenti fiscali sono stati disposti dalla Provincia con la soppressione dell'addizionale sui consumi dell'energia elettrica e con l'introduzione di agevolazioni in materia di tassa automobilistica provinciale in

relazione ai veicoli a basso impatto ambientale; ma la leva in esame è stata utilizzata soprattutto agendo sull'IRAP, per interventi in favore delle imprese, e sull'addizionale regionale all'IRPEF, per favorire le famiglie.

Per quanto riguarda l'IRAP, in particolare, la Provincia ha previsto una significativa riduzione generalizzata dell'aliquota ordinaria che, rispetto all'aliquota statale del 3,9%, è risultata oscillare nel decennio dal 2,3% del 2015 al 2,68% del 2018. Alla riduzione generalizzata si sono aggiunte riduzioni selettive collegate al mantenimento e all'incremento dei livelli occupazionali. Il legislatore provinciale ha infatti previsto una ulteriore riduzione d'aliquota di 0,50 punti percentuali nel 2015 e di 0,20 punti percentuali nel 2016 per i soggetti che garantivano il mantenimento dei livelli occupazionali rispetto all'anno precedente, aumentata a 0,70 punti percentuali per chi attuava staffette generazionali, sino a comportare l'azzeramento d'aliquota per chi incrementava di oltre il 5% i livelli occupazionali stabili.

A decorrere dal 2017, nell'intento di introdurre sgravi più selettivi, è stata eliminata l'agevolazione per il mantenimento dei livelli occupazionali mentre quella per chi attua staffette generazionali è stata incrementata a 1,08 punti percentuali. Inoltre, con la finalità di attrarre nuovi insediamenti nel territorio provinciale, alle nuove attività produttive intraprese nel territorio la Provincia ha concesso una agevolazione d'aliquota, nelle seguenti misure: sino al 2011, riduzione di 0,92 punti percentuali per i primi tre anni di attività; nel 2012, riduzione di 3 punti percentuali per i primi cinque anni di attività; dal 2013, l'azzeramento d'aliquota per i primi cinque anni di attività.

Infine, negli ultimi anni sono state previste: deduzioni dalla base imponibile connesse ai premi di produttività erogati in attuazione di accordi o contratti collettivi aziendali o territoriali; deduzioni per unità aggiuntive di lavoratori rispetto all'esercizio precedente (per chi non raggiunge un incremento occupazionale del 5%), maggiorate in caso di

assunzione di giovani; detrazioni d'imposta connesse ai contributi versati al Fondo territoriale di solidarietà.

Tali agevolazioni si sono andati a sommare agli interventi statali di riduzione del cuneo fiscale, operato mediante la progressiva diminuzione dell'impatto del costo del lavoro nella determinazione della base imponibile IRAP, sino alla completa detassazione, dal 2015, del costo del lavoro a tempo indeterminato.

Si segnala infine che, a decorrere dall'anno 2016, la normativa statale ha previsto l'esonero dall'IRAP dei soggetti operanti nel settore agricolo, che in precedenza dovevano applicare l'aliquota agevolata dell'1,90%, che a livello provinciale era ulteriormente ridotta allo 0,90%.

Anche sul versante delle agevolazioni alle famiglie, gli interventi provinciali in materia di addizionale regionale all'IRPEF sono stati significativi:

- per l'anno 2014: l'aliquota nazionale (pari all'1,23%) è stata ridotta di 0,73 punti percentuali per i soggetti con reddito imponibile non superiore a 15.000 euro;
- per l'anno 2015 è stata completamente azzerata l'aliquota per i soggetti titolari di reddito da pensione con un imponibile non superiore a 15.000 euro;
- per gli anni 2016, 2017 e 2018 è stata introdotta una deduzione dalla base imponibile di 20.000 euro per i soggetti con reddito imponibile non superiore a 20.000 euro;
- per l'anno 2017, alla già ricordata esenzione per i soggetti con imponibile fino a 20.000 euro è stata aggiunta, per i soggetti con imponibile tra 20.000 e 55.000 euro, una detrazione d'imposta di 252 euro per ciascun figlio fiscalmente a carico, in proporzione alla quota e ai mesi di carico. Quest'ultima detrazione, a decorrere dal 2018, è stata assorbita nell'assegno unico provinciale.

Le agevolazioni fiscali a valere sull'addizionale IRPEF, peraltro, si sono esaurite con l'anno d'imposta 2020; ciò in

quanto la scelta della Provincia è stata quella di assorbirle nell'ambito delle politiche "contributive" di sostegno al reddito delle famiglie, ritenute più eque: l'agevolazione fiscale tiene conto del reddito fiscale del singolo; le politiche contributive di sostegno al reddito tengono conto, tramite l'indicatore ICEF, della situazione reddituale e patrimoniale dell'intero nucleo familiare. Il riferimento va, in particolare, all'assegno unico provinciale, che contiene una quota volta a garantire le risorse per il soddisfacimento dei bisogni generali della vita; una quota finalizzata al soddisfacimento di bisogni particolari e in particolare a quelli afferenti la cura, l'educazione e l'istruzione dei figli, a cui si aggiunge un "assegno di natalità" corrisposto fino ai tre anni del bambino finalizzato a incentivare le nuove nascite, nonché al sostegno delle esigenze di vita dei soggetti deboli, invalidi o non autosufficienti.

In controtendenza rispetto all'andamento regressivo del gettito dell'IRAP, si è invece registrato un progressivo incremento del gettito della tassa automobilistica e dell'imposta provinciale di trascrizione, a seguito delle agevolazioni garantite dalla Provincia. In particolare, la misura della tassa automobilistica è stata ridotta del 20% per i veicoli appartenenti alla categoria Euro 5, del 24% per i veicoli appartenenti alle categorie Euro 6 e superiori mentre è stata prevista l'esenzione quinquennale per i veicoli "ibridi". Per quanto riguarda l'imposta provinciale di trascrizione, la Provincia ha mantenuto invariata la tariffa in misura fissa per gli atti soggetti a IVA, a differenza delle disposizioni nazionali che prevedevano una tariffa proporzionale molto più elevata.

Per quanto riguarda i tributi propri, inoltre, la Provincia nel 2015 ha istituito la "tassa di soggiorno" per finanziare la promozione del territorio.

L'impatto delle manovre statali dal punto di vista finanziario

Con riferimento all'impatto delle manovre statali di risanamento finanziario 2010-2014 sulla finanza provinciale si rileva come lo stesso è risultato essere pari a 835 milioni di euro. Considerando anche il concorso al risanamento della finanza pubblica garantito in sede di Accordo di Milano (568 milioni), i predetti importi incrementano a 1.403 milioni di euro nel 2014, valori pari a circa il 30% del bilancio della Provincia.

Relativamente a tali sacrifici, va sottolineata l'iniquità delle manovre finanziarie statali, che hanno originato inaccettabili disparità di trattamento sia nel confronto con le altre Autonomie speciali, sia nei corrispondenti sacrifici richiesti ai territori delle Regioni ordinarie. Per il primo aspetto basti ricordare che l'incidenza del contributo annuo richiesto alla Provincia sui volumi di bilancio (30%) è risultato circa il doppio del corrispondente peso sulla Sardegna, circa 2,5 volte quello sulla Sicilia e un terzo più elevato di quello sul Friuli. Relativamente al confronto con i territori delle Regioni ordinarie del Nord Italia, l'importo dei contributi richiesti alla Provincia è stato oltre 2 volte quello che un'equa ripartizione avrebbe dovuto comportare.

Di fatto l'atteggiamento dello Stato, in quel periodo di emergenza finanziaria, è stato quello di considerare le Province di Trento e di Bolzano alla stessa stregua degli altri enti territoriali, ignorando il fatto che ciò comportava per le stesse una doppia penalizzazione: da un lato, la fase recessiva dell'economia originava una caduta dei gettiti fiscali loro spettanti, dall'altro imponeva alle stesse ulteriori tagli, tra l'altro non equi e proporzionati alla dimensione della relativa finanza, nel presupposto comunque di una eccessiva disponibilità di risorse finanziarie.

Tale condizione rischiava di riproporsi anche negli anni successivi in relazione alle azioni della *spending review* nazionale, che avrebbero dovuto essere destinate a una

riduzione della pressione fiscale. Per la Provincia di Trento si sarebbe pertanto originato un doppio effetto negativo: incremento del concorso alla finanza pubblica corrispondente agli obiettivi della *spending review* e riduzione dei gettiti fiscali a seguito dell'abbassamento della pressione tributaria decisa dallo Stato.

Vero è che il bilancio della Provincia non ha risentito in termini significativi delle straordinarie politiche restrittive poste in essere dal Governo nazionale: nel periodo 2008-2014 il bilancio della Provincia è incrementato del 2,2%, passando da 4.428 milioni a 4.523 milioni di euro. Ciò è stato possibile a seguito dell'iscrizione delle quote annue di gettiti fiscali arretrati spettanti alla Provincia definiti con l'Accordo di Milano e attribuiti alla stessa fino al 2017. In assenza di tali poste, il bilancio della Provincia nello stesso periodo avrebbe registrato una rilevante contrazione, passando da 4.428 milioni del 2008 a 4.035 milioni del 2014 (-9%). Nello stesso periodo il bilancio dello Stato è incrementato di circa il 9%, passando da 748 a 814 miliardi di euro.

Le conseguenze per la finanza provinciale delle scelte operate dal Governo nazionale non erano negative solo per la contrazione delle risorse disponibili, ma pure per gli assetti della stessa, che tendevano a divenire sempre più precari e incerti, derivandone inoltre una forte penalizzazione sulle attività di pianificazione e programmazione.

L'impatto delle manovre statali dal punto di vista giuridico-istituzionale

Sotto il profilo istituzionale, all'inizio del decennio si è registrato un sempre maggior ricorso dello Stato, nelle proprie manovre, a meccanismi volti non solo al conseguimento di risparmi nell'ambito del Patto di stabilità, ma anche all'introduzione di norme di "qualificazione" della spesa, imponendo alle Regioni e agli enti locali comportamenti di con-

trazione di specifiche spese, giudicati "virtuosi" dallo Stato (ad es. assunzione di personale, qualificazione della spesa sanitaria, razionalizzazione degli enti, anche locali, ecc.).

Le manovre statali hanno sovente proiettato tali misure di qualificazione della spesa indistintamente sulle Regioni a Statuto speciale, agli enti locali e a tutti gli enti che nelle Province autonome fanno parte del sistema di finanza provinciale. Con ciò, contravvenendo a uno dei cardini su cui si basava l'Accordo di Milano (e la conseguente modifica apportata all'articolo 79 dello Statuto): ovvero, in cambio del concorso provinciale al risanamento della finanza statale, la garanzia data alle Province e agli enti facenti capo al sistema della finanza provinciale della piena autonomia di spesa, anche a fronte di misure specifiche applicabili al restante territorio.

Sul punto va anche registrata un'oscillazione della giurisprudenza costituzionale che, in alcune pronunce relative alla Provincia di Bolzano, ha depotenziato il significato dell'articolo 79, rendendo in parte permeabile l'ordinamento provinciale a misure statali specifiche di dettaglio per la gestione finanziaria, gettando un'ombra di incertezza complessiva sulla gestione finanziaria sia della Provincia che degli enti previsti dall'articolo 79.

Gli ostacoli posti dallo Stato alla piena attuazione dell'Accordo di Milano

Alle violazioni dei principi di autonomia sanciti dall'Accordo di Milano, si è aggiunto, da parte dello Stato, un comportamento che in parte ha vanificato gli effetti dello stesso, non adottando provvedimenti espressamente previsti che avrebbero consentito all'Accordo medesimo di dispiegare gran parte delle sue potenzialità.

Il riferimento è:

- alla mancata attivazione dell'art. 82 dello Statuto, che prevedeva una intesa tra ciascuna Provincia e il Ministe-

- ro dell'Economia e delle Finanze per definire "indirizzi e obiettivi strategici" ai fini del coinvolgimento delle Province stesse nell'attività di accertamento dei tributi attraverso accordi operativi con le Agenzie fiscali;
- alla mancata emanazione delle norme di attuazione in materia finanziaria, che avrebbero dovuto essere approvate entro il mese di giugno 2010 (art. 2, comma 116, della legge n. 191/2009). Le predette norme, rimaste ferme presso la Commissione dei 12, risultavano essenziali per dare piena attuazione ai principi e alle disposizioni fissate dall'Accordo di Milano, in particolare con riguardo alle modalità per la determinazione del Patto di stabilità, per la specificazione della disciplina sulle riserve di gettito all'erario, per la definizione dei criteri per l'esplicazione della competenza in materia di tributi locali. La mancata emanazione ha comportato continue difficoltà e incertezze sia nella gestione finanziaria che nei rapporti Stato-Provincia.

La proposta innovativa della Provincia per rinegoziare con lo Stato gli obiettivi finanziari

A fronte dei contenuti delle manovre finanziarie dello Stato lesive dell'autonomia, la Provincia è stata costretta a impugnare le norme statali innanzi alla Corte costituzionale per salvaguardare le proprie prerogative statutarie. Erano ancora pendenti dieci ricorsi sulle manovre di finanza pubblica approvate dal Governo dopo l'Accordo di Milano. La Provincia ha ritenuto peraltro che il permanere di una situazione di contrasto non potesse essere affrontata mediante un continuo inasprimento del contenzioso costituzionale, bensì nel contesto di un processo di leale collaborazione tra lo Stato e la Provincia.

Già a partire dal mese di febbraio del 2012 è stata avanzata dalla Provincia autonoma di Trento, unitamente a quella

di Bolzano, una proposta di revisione dei rapporti con lo Stato, tenendo conto della grave emergenza finanziaria del Paese e dei nuovi obblighi imposti dalla riforma dell'art. 81 della Costituzione e dell'adesione dell'Italia al Trattato europeo di finanza pubblica.

I profili finanziari della proposta

La proposta distingueva la modalità di determinazione della contribuzione a carico della Provincia in due fasi, riferite la prima a una congiuntura di breve termine, la seconda a un orizzonte di medio termine. Per il periodo 2014-2017, le Province intendevano esprimere una responsabile disponibilità per il concorso al risanamento della finanza pubblica, tenendo conto della manovra finanziaria statale per l'anno 2014.

A medio termine, la proposta era volta invece a introdurre criteri di equità e oggettività nella fissazione del concorso annuo, da sottrarre all'assoluta discrezionalità fino ad allora adottata dal Governo in sede di definizione delle manovre statali. A tal fine era stato assunto a riferimento il cosiddetto "residuo fiscale" del territorio provinciale, calcolato come differenza tra il gettito dei tributi statali prodotti dal territorio provinciale e la spesa sostenuta dallo Stato sul medesimo territorio, inclusi i 9/10 di gettiti tributari erariali spettanti alla Provincia.

La proposta della Provincia, in particolare, era quella di addivenire a un allineamento del proprio "residuo fiscale", calcolato in termini pro capite, rispetto a quello delle aree sviluppate del Paese, in particolare dei territori delle Regioni dell'Italia settentrionale.

A tal fine, il modello poneva a confronto il saldo pro capite del territorio provinciale con il saldo pro capite medio dei territori delle Regioni ordinarie dell'Italia settentrionale, saldo calcolato come differenza tra:

- a. le entrate erariali "prodotte" da ciascun territorio regionale che affluivano al bilancio dello Stato;
- b. la spesa complessiva dello Stato "assorbita" dal medesimo territorio regionale, corretta per tenere conto della diversa dimensione demografica dei territori medesimi.

Tale spesa ricomprendeva quindi:

- la spesa statale di carattere locale per servizi prestati sul territorio (spesa diretta dello Stato sul territorio);
- le devoluzioni, i trasferimenti disposti dallo Stato in favore delle singole Regioni/Province autonome;
- la spesa dello Stato di carattere comune, afferente i servizi di carattere generale, che comprendeva pure gli oneri per il servizio del debito pubblico nazionale.

La differenza tra il saldo pro capite medio dei territori delle Regioni ordinarie dell'Italia settentrionale e il saldo pro capite medio del territorio provinciale, moltiplicata per la popolazione della Provincia, determinava il concorso che la stessa avrebbe dovuto assicurare al risanamento della finanza pubblica e agli obiettivi di perequazione e solidarietà.

Considerando tutta la spesa sostenuta dallo Stato sui territori, inclusi gli interessi sul debito pubblico, il modello avrebbe garantito l'equilibrio del bilancio statale. Inoltre il modello era coerente con i principi di equità in quanto, da un lato, definiva misure di solidarietà, perequazione e partecipazione al Patto di stabilità coerenti con le capacità fiscali e i fabbisogni dei territori, dall'altro, era neutrale rispetto ai diversi assetti istituzionali: due realtà territoriali con le stesse caratteristiche rilevanti di fabbisogno avrebbero goduto di una dotazione identica di risorse statali, anche se caratterizzate da assetti istituzionali diversi (tali risorse sarebbero state solo diversamente distribuite tra interventi diretti dello Stato e somme riconosciute dallo Stato stesso per finanziare le locali competenze); due realtà territoriali con caratteristiche diverse avrebbero goduto di risorse diverse.

Per quanto attiene alle modalità di assunzione del concorso necessario a garantire l'allineamento del residuo fiscale pro capite del territorio provinciale a quello dei territori delle Regioni dell'Italia settentrionale, la proposta confermava l'accollo a carico del bilancio della Provincia delle spese dello Stato sostenute sul territorio provinciale attraverso la delega di funzioni, dove possibile, ovvero con riferimento ad altre funzioni esercitate dallo Stato, previa intesa volta a fissare gli standard di servizi e di costi per le spese per le quali era prevista la continuità di gestione da parte dello Stato, affrancando il territorio provinciale pure dal rischio di cessazione di importanti servizi statali.

Sotto i profili giuridico-istituzionali della proposta, si prevedeva, a livello statutario, che le riserve erariali rimanessero disciplinate dall'articolo 9, comma 1, primo periodo, del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268. In particolare, erano riconosciute legittime le sole riserve puntualmente dedicate a funzioni non esercitate dalla Provincia, con esclusione quindi delle riserve per finanza pubblica e per debito pubblico.

Alla luce della recente giurisprudenza della Corte costituzionale, si esplicitava chiaramente l'esclusione applicativa nel territorio provinciale di tutte le misure dettagliate e puntuali statali, anche ove queste fossero state qualificate dalla Corte quali principi di finanza pubblica.

La proposta conteneva inoltre un perfezionamento della competenza delle Province in materia di tributi locali, riqualificandola come primaria. In correlazione con la ridefinizione delle ulteriori misure di concorso finanziario sopra indicate, era contemplata la delega alle Province autonome, dal 1° luglio 2014, delle funzioni spettanti alle Agenzie fiscali dello Stato, sulla base degli indirizzi formulati ai sensi dell'articolo 82 dello Statuto, nonché delle funzioni riguardanti l'attività amministrativa e organizzativa di supporto alla giustizia (civile, penale e minorile), con esclusione di quelle relative al personale di magistratura.

Possiamo dire in conclusione che la Provincia si era fatta promotrice di una proposta sicuramente innovativa e coraggiosa, compatibile con le previsioni dello Statuto, per essere laboratorio sperimentale di nuove avanzate soluzioni sul piano di una "autonomia responsabile", affinando per questa via la modalità avviata fin dagli anni '90, consistente nella assunzione di nuovi poteri a carico del bilancio provinciale in alternativa alla riduzione delle risorse che competevano per Statuto.

Le risposte dello Stato

In realtà, la proposta della Provincia non ha trovato riscontro positivo da parte del Governo centrale.

La legge di stabilità 2014 ha previsto interventi nei confronti delle Province di segno contrastante. Erano senz'altro segnali negativi gli impatti derivanti dall'innalzamento del contributo della Provincia agli obiettivi di finanza pubblica (835 milioni di euro complessivi per il 2014), la mancata considerazione del concorso già garantito in sede di Accordo di Milano (568 milioni), la pretesa di confermare per cinque anni le riserve all'erario (per la Provincia 140 milioni di euro all'anno, pari a complessivi 700 milioni), solo marginalmente attenuata dalla possibilità di concordare misure alternative che comunque dovevano garantire analoghi effetti per la finanza nazionale. A ciò si aggiungeva il fatto che permanevano criteri non oggettivi di determinazione del concorso della Provincia al risanamento della finanza pubblica.

Rimaneva quindi l'urgenza di ripristinare i requisiti di certezza, oggettività e programmabilità per la finanza provinciale, quali presupposti per poter formulare autonome e corrette strategie finanziarie a sostegno delle prospettive di sviluppo del sistema locale. Non era accettabile che la situazione in essere venisse protratta nel tempo: o lo Stato condivideva con la Provincia un modello oggettivo per

determinare il concorso della stessa al risanamento della finanza pubblica, oppure sarebbe stata la Corte costituzionale a decidere in merito ai ricorsi presentati.

Tali ricorsi dinanzi alla Consulta presentavano comunque un margine di rischio per la Provincia, dal momento che la giurisprudenza costituzionale negli ultimi anni aveva mostrato tendenze accentratrici dirette a rafforzare le prerogative statali in merito alla finanza pubblica, con particolare riferimento agli accantonamenti e alle misure di razionalizzazione e di contenimento della spesa.

Il Patto di garanzia

Le Province autonome di Trento e Bolzano hanno quindi avviato un negoziato con lo Stato, finalizzato al superamento del contenzioso costituzionale e basato su una revisione dei rapporti finanziari che salvaguardasse le prerogative dell'autonomia e al contempo garantisse un equanime contributo della Regione e delle Province autonome al rispetto dei vincoli di finanza pubblica nazionale. Si è così concordata la revisione dello Statuto in conformità a obiettivi di solidarietà, perequazione e riequilibrio della finanza statale, che al contempo assicurasse alla Regione e alle Province certezza e programmabilità delle risorse, quali presupposti per la tutela dell'autonomia finanziaria, per un'equa determinazione dei rispettivi concorsi agli obiettivi indicati e infine per la sostenibilità dei concorsi stessi da parte delle Province, in relazione all'esercizio delle molteplici competenze loro attribuite dallo Statuto e dalle relative norme di attuazione.

Il confronto con lo Stato si è tradotto in un accordo, sinteticamente definito "Patto di garanzia", stipulato il 15 ottobre 2014 a Roma alla presenza del Sottosegretario alla presidenza del Consiglio dei Ministri Delrio, dei Presidenti Rossi e Kompatscher, del Ministro dell'Economia e delle

Finanze Padoan, del Ministro agli Affari regionali Lanzetta e del Sottosegretario agli Affari regionali Bressa, fra le Province autonome di Trento e Bolzano e lo Stato, che ha definito un nuovo quadro dei rispettivi rapporti finanziari. Tale intesa si aggiunge alle previsioni dell'Accordo di Milano del 2009, modificandone alcuni aspetti significativi e prevedendo nuove disposizioni, sia statutarie (principalmente nel titolo VI dello Statuto) che extratestuali, realizzando così un nuovo quadro complessivo dell'autonomia finanziaria provinciale.

Dal punto di vista delle garanzie non solo il patto ha definito la disciplina completa dei rapporti finanziari tra Stato, Regione e Province, attribuendo carattere di esaustività agli obblighi e agli oneri posti in carico alle Autonomie e così sottraendo queste ultime da ulteriori obblighi e oneri derivanti da manovre statali di finanza pubblica, ma è stata prevista anche la trasmissione dell'accordo al Cancelliere della Repubblica d'Austria, ancorando dunque il patto al quadro di tutela internazionale dell'autonomia del Trentino-Alto Adige/Südtirol.

In sede di sottoscrizione del Patto il Governo ha garantito il pieno riconoscimento in capo alla Regione e alle Province dell'autonomia finanziaria con riguardo alla materia del coordinamento della finanza pubblica, di modo che la Regione e le Province provvedano, per sé e per gli altri enti pubblici locali, ad adottare autonome misure di razionalizzazione e contenimento della spesa.

Nello specifico, il Patto di garanzia ha definito in via strutturale il concorso della Regione e delle Province autonome agli obiettivi di solidarietà e perequazione e di riequilibrio della finanza statale, assicurando certezza e programmabilità alle risorse, considerate presupposti necessari per la tutela dell'autonomia finanziaria. Per la Provincia di Trento è stato previsto un concorso, in termini di risorse indisponibili che rimane stabile per gli anni dal 2015 al 2017, nella misura di 593 milioni di euro; decresce dal 2018; si stabi-

lizza nel 2019 in 379 milioni di euro, con il venire meno, in particolare, delle riserve all'erario; rimane poi fisso fino al 2022. Eventuali aggiornamenti in relazione alla dinamica degli oneri del debito pubblico sono previsti solo dal 2023. La nuova disciplina statutaria ha stabilito inoltre che lo Stato non può modificare unilateralmente l'entità dei concorsi previsti dall'accordo, se non nell'ambito dei margini di flessibilità previsti dall'accordo medesimo. L'accordo prevede, infatti, che solo a decorrere dal 2018 e solo in presenza di eccezionali esigenze di finanza pubblica, lo Stato può incrementare il contributo richiesto nella misura massima del 10% e per periodi di tempo limitati. L'incremento di un ulteriore 10%, sempre a decorrere dal 2018 e sempre per periodi di tempo limitati, può essere deciso dallo Stato nel caso in cui si rendano necessarie manovre straordinarie di finanza pubblica, volte ad assicurare il rispetto delle norme europee in materia di riequilibrio del bilancio pubblico. Incrementi di importo superiore devono essere concordati dallo Stato con la Regione e le due Province autonome.

L'introduzione di tali predetti margini di flessibilità era volta a superare le criticità che hanno contrassegnato il contributo fisso determinato in sede di Accordo di Milano. In attuazione dell'articolo 1, comma 515, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, nell'ambito dei concorsi sopra indicati sono scomputati gli oneri riferibili alle nuove funzioni delegate dallo Stato alla Provincia, con particolare riferimento a quelle inerenti il Parco nazionale dello Stelvio.

Il Patto di garanzia ha inoltre recepito a livello statutario il principio che lo Stato non può prevedere riserve erariali per il raggiungimento di obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica, aprendo anche alla possibilità che le riserve operate negli anni dal 2014 al 2018 possano essere restituite per *tranche* a decorrere dal 2019.

Il venir meno del Patto di stabilità

Nell'ambito della ridefinizione dei concorsi agli obiettivi di finanza pubblica, è stato previsto, a decorrere dal 2018, il venire meno, per la Regione e per le Province autonome, del Patto di stabilità, con un conseguente significativo allentamento dei vincoli sull'utilizzabilità delle risorse disponibili. Pur essendo incentrato su una logica di saldi di bilancio, il Patto di stabilità ha determinato, infatti, forti limitazioni nella possibilità di disporre pagamenti di spesa di parte capitale.

A seguito dell'Accordo di Milano, per la Regione Trentino-Alto Adige e per le Province autonome i vincoli del Patto di stabilità si sostanziavano nella fissazione di un obiettivo di miglioramento o di non peggioramento del saldo di bilancio determinato, sommando gli accertamenti delle entrate correnti e gli incassi delle entrate di parte capitale e sottraendo dall'importo così ottenuto gli impegni di spesa di parte corrente e i pagamenti di parte capitale, con l'esclusione di alcune specifiche voci.

Conseguentemente, in un contesto di difficile crescita delle entrate e di rigidità della spesa corrente, i vincoli di miglioramento del saldo incidevano sui volumi di pagamenti che potevano essere disposti per spese di investimento e quindi su una delle leve utilizzabili dalla Provincia per il sostegno del sistema economico locale, dal quale dipendono i livelli della finanza pubblica provinciale.

La vigenza dei predetti vincoli ha determinato in capo alla Provincia un accumulo di residui passivi di parte capitale - cioè di spese decise ma non ancora effettivamente realizzate - e conseguentemente una rilevante giacenza di cassa. Il venir meno di tali vincoli ha consentito quindi di allentare i pagamenti di parte capitale, e quindi di avvicinare i tempi in cui le risorse disponibili entrano effettivamente nel sistema economico locale.

Il sistema territoriale regionale integrato e l'eshaustività dei concorsi

Un'innovazione fondamentale del Patto di garanzia è rappresentata dall'individuazione del cosiddetto "sistema territoriale regionale integrato" - costituito dalla Regione, dalle Province, dagli enti locali, dai relativi enti e organismi strumentali, dalle Aziende sanitarie, dalle università, dalle Camere di commercio e dagli altri enti e organismi a ordinamento regionale e provinciale finanziate dalle stesse in via ordinaria - il quale è tenuto nel suo insieme a garantire il concorso strutturale agli obiettivi di finanza pubblica posti in capo alla Regione e alle Province di Trento e di Bolzano. Concorso, disciplinato dall'articolo 79 dello Statuto, che include sia quello garantito in sede di Accordo di Milano (soppressione della quota variabile, della somma sostitutiva dell'IVA all'importazione e dei trasferimenti sulle leggi di settore e assunzione di oneri relativi all'esercizio di funzioni delegate e per il finanziamento di interventi nei territori confinanti), sia quello definito in sede di Patto di garanzia. Conseguentemente, il concorso posto a carico della Regione e delle due Province assume carattere di exhaustività per l'insieme dei predetti enti. Il nuovo comma 4 dell'articolo 79 dello Statuto dispone infatti che nei confronti della Regione, delle Province e degli enti appartenenti al "sistema territoriale regionale integrato" non sono applicabili disposizioni statali che prevedono obblighi, oneri, accantonamenti, riserve all'erario o concorsi comunque denominati, diversi da quelli previsti dal medesimo articolo 79. A completamento di tale impostazione il comma 3 dell'articolo 79 dello Statuto attribuisce alle Province il ruolo di garanti del coordinamento della finanza pubblica provinciale verso lo Stato con riferimento a tutti gli enti che compongono il relativo "sistema territoriale provinciale integrato". A tale fine il nuovo Statuto attribuisce alle Province il compito di disporre per sé e per tutti gli altri enti del sistema terri-

toriale autonome misure di razionalizzazione e di contenimento della spesa.

Il nuovo ordinamento sottrae quindi gli enti del sistema territoriale provinciale integrato alle misure di contenimento e razionalizzazione della spesa fissate a livello nazionale, attribuendo invece la competenza in materia alla Provincia. Si rafforza quindi il principio di autonomia nella definizione delle politiche di spesa e nell'utilizzo delle risorse. L'unico limite per la Provincia è rappresentato dall'adeguamento della propria legislazione ai soli principi che, in base allo Statuto, costituiscono vincoli per l'esercizio delle proprie competenze legislative. Si tratta nello specifico dei principi attenenti all'esercizio della competenza legislativa primaria e secondaria, definiti rispettivamente dagli articoli 4 e 5 dello Statuto.

Le misure di razionalizzazione e contenimento della spesa adottate dalla Provincia, peraltro, devono essere idonee ad assicurare il rispetto delle dinamiche della spesa aggregata delle amministrazioni pubbliche del territorio nazionale, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea. La "regola sulla spesa" è stata introdotta nel "Patto di stabilità e crescita"¹ nel 2011, a rafforzamento degli impegni dei singoli Paesi aderenti all'Unione economica e monetaria europea, in funzione del raggiungimento dell'equilibrio di bilancio,

¹ Il "Patto di stabilità e crescita" è stato approvato dal Consiglio europeo con la risoluzione del 17 giugno 1997, ed è volto a preservare l'equilibrio delle finanze pubbliche dei Paesi aderenti all'Unione economica e monetaria europea, quale presupposto per mantenere la stabilità dei prezzi e sostenere la crescita. I parametri fondamentali assunti a riferimento per il perseguimento di tali obiettivi sono rappresentati dal rapporto dell'indebitamento netto rispetto al PIL e dal rapporto tra il volume di debito e il PIL, ai quali dal 2011 si è aggiunto il parametro della spesa aggregata. Il Patto di stabilità e crescita è delineato principalmente da due regolamenti comunitari: il regolamento del 7 luglio 1997, n. 1466, relativo alla presentazione, all'esame e alla sorveglianza dei Programmi di stabilità (Programmi di convergenza per i Paesi non ancora aderenti all'Unione) e dei Programmi nazionali delle riforme presentati dai singoli Paesi, nell'ambito dei quali gli stessi definiscono i propri obiettivi di bilancio a medio termine e il percorso di avvicinamento agli stessi; il regolamento del 7 luglio 1997, n. 1467 concernente le procedure attivate nel caso in cui un Paese, uscendo dal percorso di avvicinamento ai propri obiettivi di bilancio, venga a trovarsi in una situazione di "disavanzo eccessivo" sempre in base alle regole fissate in sede europea.

ed è stata recepita a livello nazionale con l'articolo 5 della legge n. 243 del 2012. Il predetto articolo dispone che il tasso annuo programmato di crescita della spesa delle amministrazioni pubbliche, calcolato applicando le regole fissate dalla normativa europea, non può essere superiore al tasso di riferimento calcolato in coerenza con la medesima normativa; a tal fine il tasso di riferimento viene riportato nei documenti di programmazione finanziaria (Documento di economia e finanza). La spesa aggregata include, in particolare, la spesa corrente e la spesa per investimenti fissi lordi, cioè gli investimenti realizzati direttamente dalle pubbliche amministrazioni.

In tale quadro è mutato anche il ruolo della Provincia nel controllo degli enti del sistema. La Provincia non è più chiamata a esercitare un controllo successivo sulla gestione dei medesimi enti, controllo funzionale a notificare la Corte dei conti sugli esiti di tale attività e sulle risultanze delle verifiche, come era stato previsto in sede di adeguamento dello Statuto a seguito dell'Accordo di Milano. La Provincia è ora chiamata a vigilare, nel ruolo di garante, sul raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica che attengono all'intero sistema territoriale provinciale integrato e quindi, in particolare, sul rispetto delle misure di contenimento della spesa fissate nei confronti dei medesimi enti.

Alla luce della nuova cornice normativa statutaria e tenuto conto dell'evoluzione della giurisprudenza costituzionale in materia di controlli della Corte dei conti e del Collegio dei revisori dei conti, con decreto legislativo 3 marzo 2016, n. 43, è stata approvata una modifica della norma di attuazione concernente l'istituzione delle Sezioni di controllo della Corte dei conti di Trento e di Bolzano di cui al decreto del Presidente della Repubblica 15 luglio 1988, n. 305. Tale modifica ha previsto l'esplicitazione dello specifico sindacato della Corte sulla gestione del bilancio e del patrimonio della Regione, della Provincia, degli enti locali, nonché degli altri enti pubblici del sistema territoriale regionale

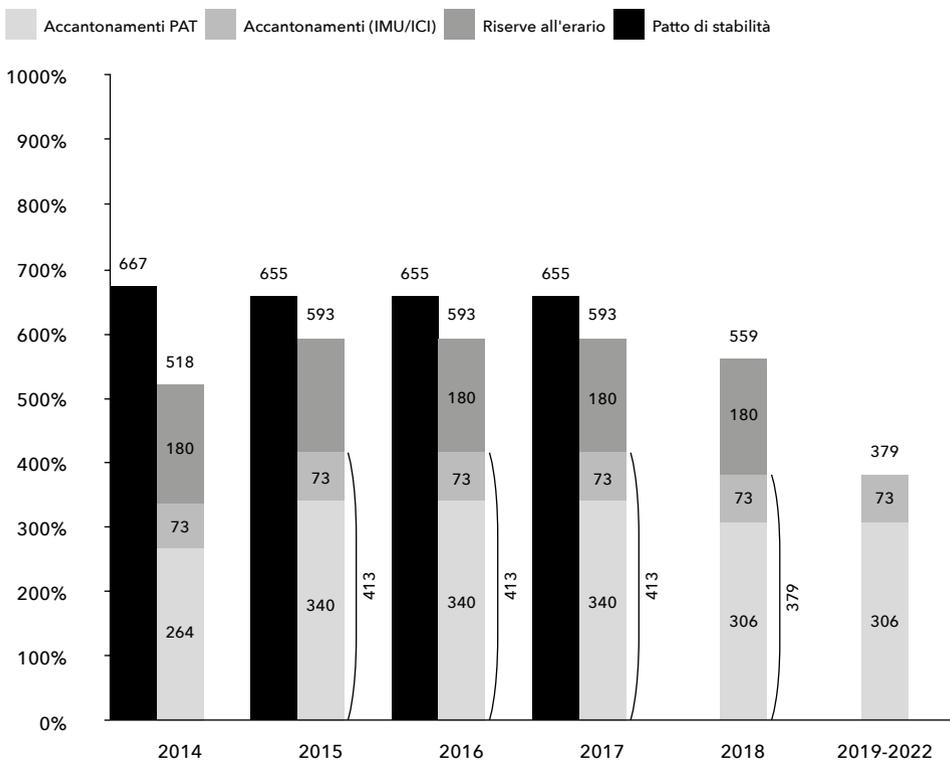
integrato. La nuova disposizione ha previsto altresì che la Corte può chiedere ai predetti enti dati economici e patrimoniali riferiti agli enti e agli organismi privati partecipati dagli stessi o finanziati dagli stessi in via ordinaria.

La modifica alla norma di attuazione ha disposto altresì l'istituzione presso la Regione e le Province autonome del rispettivo Collegio dei revisori dei conti, quale organo di vigilanza sulla regolarità contabile, finanziaria ed economica della gestione dell'ente. Tale Collegio assicura, nel quadro dell'ordinamento finanziario statutario, il raccordo con le competenti Sezioni di controllo della Corte dei conti. La Provincia di Trento ha approvato la conseguente disposizione normativa che disciplina l'istituzione del Collegio e le relative funzioni con l'articolo 8 della legge provinciale 6 maggio 2016, n. 7, prevedendone l'operatività dall'esercizio 2017.

In definitiva, le Province concorrono alla finanza nazionale con risorse "vere", cioè somme che lo Stato trattiene, come gli accantonamenti e le riserve all'erario (tributi erariali e maggiorazioni di tributi erariali) e con il concorso agli obiettivi del Patto di stabilità. Il Patto di stabilità è lo strumento attraverso il quale gli enti locali partecipano al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica assunti dal nostro Paese in sede europea, strumento che obbliga gli enti a non impiegare parte delle proprie disponibilità economiche, che restano vincolate a titolo di garanzia.

La tabella a seguire mostra il concorso agli obiettivi di finanza pubblica della Provincia di Trento.

PATTO DI GARANZIA



Aumento devoluzioni
tributi erariali
Accise sugli altri
prodotti energetici

+30

+30

+30

+30

+30

Le riserve all'erario includono quelle relative all'IMU versata allo Stato.
Le cifre riportate sono espresse in milioni di euro.

Nella tabella, la prima colonna (quella più scura) rappresenta gli effetti del Patto di stabilità, che si mantengono fino al 2017; dal 2018 il Patto di stabilità viene meno. La colonna di destra, composta da tre voci, rappresenta le risorse che lo Stato ha richiesto alla Provincia, dei veri e propri prelievi. Come si vede, tra accantonamenti e riserve all'erario, la Provincia fino al 2017 ha versato annualmente allo Stato 593 milioni di euro - nota bene: aggiuntivi rispetto alle risorse che la Provincia già versava allo Stato in base all'Ac-

cordo di Milano: 568 milioni di euro all'anno - cifra che cala a partire dal 2018; in particolare a partire dal 2019 vengono meno le riserve all'erario. L'Accordo recepisce infatti a livello statutario il principio per il quale lo Stato non può prevedere riserve erariali per obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica. Fino al 2018 permangono comunque, in termini di concorso, gli importi riferibili alle riserve erariali già disposte dalla normativa statale, che per la Provincia di Trento sono stimabili in circa 180 milioni di euro annui (nella tabella, il settore più in alto della colonna di destra). Infine, i 30 milioni di euro in fondo alla tabella indicano quanto annualmente spetta alla Provincia in termini di accise sui carburanti da riscaldamento.

Quadro di sintesi numerico

Il secondo decennio degli anni 2000 è stato caratterizzato dalle XIV, XV e XVI Legislature. La XIV Legislatura si è aperta il 26 novembre 2008 con la conferma della presidenza di Lorenzo Dellai e si è chiusa l'8 novembre 2013. Peraltro, a seguito delle dimissioni anticipate del Presidente Dellai il 29 dicembre 2012 per candidarsi al Parlamento, mancando meno di un anno alla fine della Legislatura, il Vicepresidente Alberto Pacher ha assunto l'incarico di facente funzioni di Presidente della Provincia, in base alla legge statutaria. La XV Legislatura ha avuto inizio l'11 novembre 2013 con la presidenza di Ugo Rossi che si è conclusa il 2 novembre 2018. L'attuale XVI Legislatura aperta con decorrenza dal 3 novembre 2018 vede la presidenza di Maurizio Fugatti.

Risulta evidente dalle sottostanti tabelle come nel corso del decennio si sia arrestata la dinamica accrescitiva delle entrate, che - in termini nominali - registrano un aumento solo dell'8,2%. In termini reali, al netto dell'inflazione, il decennio si è chiuso in negativo, con una decrescita dello 0,9%.

Al riguardo, due precisazioni vanno fatte. Innanzitutto, i dati di confronto del decennio si fermano al 2019; come verrà evidenziato in seguito, la crisi pandemica generata dal Covid-19 ha prodotto nel 2020 uno "sconquasso" anche sulla composizione del bilancio provinciale, generato dal calo delle entrate di natura tributaria (tributi propri e devoluzione di tributi erariali) e dai conseguenti ristori riconosciuti dallo Stato, ciò che rende poco significativo il confronto con l'anno 2020, caratterizzato da elementi di eccezionale straordinarietà. In secondo luogo, va detto che anche i dati dell'anno 2019 non sono perfettamente omogenei con quelli dei decenni precedenti, in quanto le riforme dei sistemi contabili di questi ultimi anni hanno comportato variazioni nella struttura del bilancio che richiederebbero riclassificazioni nelle voci (ad esempio, tra le partite di giro e le partite effettive).

Con queste precisazioni, che non inficiano comunque in maniera sostanziale la dinamica delle entrate, il quadro della finanza provinciale nel corso del periodo 2010-2019 evidenzia la stazionarietà delle quote fisse di tributi erariali, che crescono di solo 12 milioni, mentre in crescita risultano di fatto i trasferimenti; a tale proposito va rilevato come il 2019 sia caratterizzato dall'assegnazione straordinaria da parte dello Stato delle risorse destinate agli interventi di ripristino dei danni causati dalla calamità Vaia di fine ottobre 2018 in base al piano di investimenti ammessi a finanziamento (ciò giustifica la crescita dei trasferimenti statali e dell'UE dai 37 milioni di euro del 2010 ai 307 milioni del 2019, con l'aumento dell'incidenza sui volumi di bilancio dallo 0,8% al 6,3%).

Al netto di tale posta straordinaria, il bilancio del decennio sarebbe ancor più negativo.

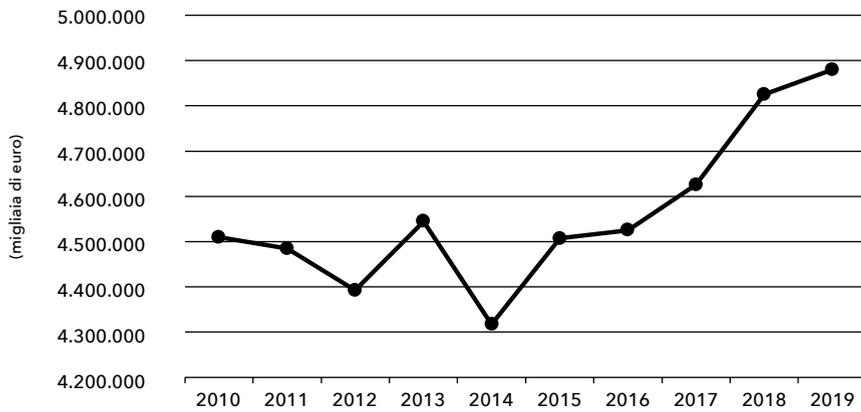
ACCERTAMENTI ENTRATE DI COMPETENZA PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO

	2010	Composi- zione %	2015	Composi- zione %	2019	Composi- zione %
Entrate tributarie proprie	446.500	9,9	453.600	10,1	487.974	10,0
Quote fisse di tributi erariali	3.801.100	84,3	3.595.000	79,8	3.812.743	78,1
Quota variabile di tributi erariali	-		-		-	
Trasferimenti dello Stato e dell'Unione europea	37.200	0,8	24.200	0,5	307.490	6,3
Trasferimenti della Regione	33.000	0,7	700	0,0	72.034	1,5
Trasferimenti da altri soggetti	-	0,0	19.800	0,4	5.408	0,1
Entrate extratributarie e patrimoniali (al netto di riscossione crediti)	192.200	4,3	414.200	9,2	193.953	4,0
Mutui e prestiti	-		-		-	
Totale entrate (*)	4.510.000	100	4.507.500	100	4.879.602	100

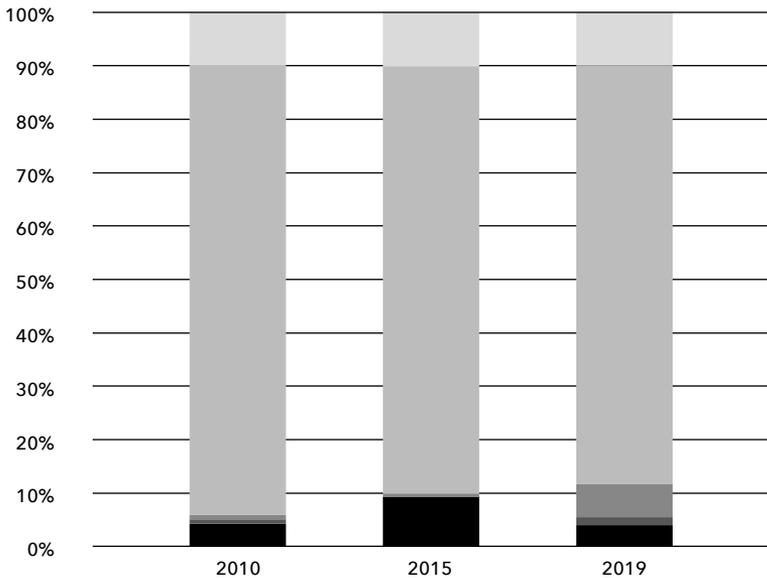
Fonte: Annuari Statistici PAT.

(*) Fonte: "Prospetto delle entrate di bilancio per titoli, tipologie e categorie regioni - Accertamenti 2019" - PAT in migliaia di euro.

ANDAMENTO ENTRATE TOTALI DI COMPETENZA PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO 2010-2019



COMPOSIZIONE PERCENTUALE DELLE ENTRATE TOTALI



VARIAZIONI PERCENTUALI NOMINALI ENTRATE DI COMPETENZA

Variazioni percentuali nominali	2010-2019
Entrate tributarie proprie	9,3%
Quote fisse di tributi erariali	0,3%
Quota variabile di tributi erariali	0,0%
Trasferimenti dello Stato e dell'Unione europea	726,6%
Trasferimenti della Regione	118,3%
Entrate extratributarie e patrimoniali	0,9%
Totale entrate	8,2%

LE PROSPETTIVE

DELLA FINANZA

PROVINCIALE



A che punto siamo

In relazione alla dinamica dell'evoluzione dell'ordinamento finanziario statutario la struttura della finanza provinciale ad oggi è rappresentata per circa il 90% da uno zoccolo duro costituito da entrate di origine fiscale - tributi propri e 9/10 dei tributi erariali prodotti dal territorio - con una diretta correlazione all'andamento dell'economia del territorio e quindi con una forte responsabilizzazione del sistema locale rispetto alla sua alimentazione. Solo per una quota pari al 5% le entrate del bilancio provinciale dipendono da trasferimenti (di fatto co-finanziamenti UE e trasferimenti per deleghe) e per la restante parte da altre entrate di natura patrimoniale ed extratributaria.

Fermo restando il concorso agli obiettivi di finanza pubblica nazionale così come delineati a seguito del Patto di garanzia, che riducono sensibilmente la devoluzione nella misura dei 9/10 dei tributi erariali di pertinenza del territorio che effettivamente alimentano il bilancio della Provincia, sulla base di tale struttura delle entrate la Provincia deve finanziare tutte le competenze legislative e amministrative che, nel corso del tempo, le sono state trasferite o delegate, configurando un assetto più simile a un modello statutale che a un modello disegnato per le Regioni a Statuto ordinario.

A titolo esemplificativo, si ricorda che la Provincia ha la completa responsabilità del finanziamento di settori di spesa quali sanità, welfare, lavoro e ammortizzatori sociali, scuola, università, finanza locale, viabilità statale, catasto, comunicazione e trasporti. Al riguardo un dato può essere significativo: l'incidenza della spesa sanitaria sul bilancio provinciale è limitata a una percentuale pari a circa il 25%, rispetto a un valore medio che caratterizza le Regioni a Statuto ordinario pari a circa il 75%.

Fino a quando la recente emergenza pandemica da Covid-19 non ha stravolto il contesto di riferimento, la Provincia, anche in situazioni di grave crisi della finanza pubblica nazionale, è stata in grado di mobilitare adeguati interventi sia per la difesa dell'autonomia finanziaria che per la salvaguardia della struttura della finanza provinciale. Nello specifico è stata preservata una dinamica crescente delle entrate provinciali, pur a fronte di manovre di alleggerimento della pressione fiscale varate sia a livello nazionale che locale, affiancata a una attenta politica in ordine alle spese correnti o comunque di natura ricorrente, che hanno consentito di finalizzare adeguati volumi di risorse agli investimenti strategici per lo sviluppo economico e sociale del territorio.

Una volta superata la crisi emergenziale da Covid-19, tale processo di efficientamento e razionalizzazione deve proseguire, per far fronte soprattutto al progressivo esaurirsi dei gettiti arretrati di devoluzioni di tributi erariali, che determinerà una contrazione strutturale delle fonti di alimentazione del bilancio provinciale, e agli effetti delle manovre di finanza pubblica nazionale volte ad alleggerire la pressione fiscale in capo ai cittadini e alle imprese.

Un quadro di sintesi: l'evoluzione della finanza

Le variazioni intervenute nei volumi e nella struttura della finanza provinciale dal 1973 al 2019, anche in relazione alle modifiche dell'ordinamento finanziario intervenute con l'Accordo di Milano e con il Patto di garanzia, sono rappresentate nelle tabelle di seguito riportate.

Sotto il profilo quantitativo il volume delle risorse tra il 1973 e il 2019 ha registrato un aumento del 11.632%, passando da 41,9 milioni di euro a 4.879,6 milioni di euro. L'incres-

mento maggiore riguarda le quote fisse di tributi erariali, che aumentano del 24.592%, passando da 15,5 milioni di euro a 3.812,7 milioni di euro. Prescindendo dall'andamento dell'economia, sull'incremento delle poste in esame hanno inciso, in particolare:

- a seguito dell'Accordo di Milano, l'estensione delle devoluzioni a tutti i tributi erariali afferenti il territorio provinciale e la definizione ed erogazione, a partire dal 2010, di ingenti volumi di gettiti arretrati;
- a seguito del Patto di garanzia, la riduzione ad 1/10 della devoluzione alla Regione dell'IVA interna e il corrispondente aumento riconosciuto a ciascuna Provincia.

Sui volumi complessivi della finanza hanno influito peraltro, seppur in senso negativo, gli importi riferiti alle riserve erariali. Lo Stato, come approfondito nei capitoli precedenti, ai fini del risanamento della finanza pubblica nazionale, tra le misure attivate ha previsto specifiche riserve all'erario, non provvedendo pertanto alla devoluzione delle quote di spettanza di nuovi o maggiori tributi erariali. Inizialmente le riserve all'erario erano state previste per l'anno 2012; successivamente, con il comma 508 della legge di stabilità 2014 (l. n. 147 del 2013) sono state disciplinate in via definitiva fino all'anno 2018.

La composizione delle voci che alimentano il bilancio provinciale dà evidenza delle modifiche intervenute nel tempo nell'ordinamento finanziario statutario: il ruolo fondamentale della finanza provinciale viene ora svolto dalle devoluzioni in quota fissa dei tributi erariali, che rappresentano oltre l'80% dei volumi totali del bilancio; tendenzialmente in contrazione (nell'intorno del 10%) l'incidenza delle entrate tributarie proprie, a seguito sia dell'utilizzo dei maggiori spazi di cui dispone la Provincia in materia tributaria sia delle manovre disposte a livello nazionale. Complessivamente, le entrate tributarie che

alimentano il bilancio provinciale costituiscono pertanto il 90% del totale.

Le entrate tributarie proprie, che rappresentano circa il 10% del totale, registrano una tendenza regressiva rispetto ai valori degli anni 2000; ciò in conseguenza principalmente del concreto utilizzo delle prerogative tributarie riconosciute alla Provincia a seguito della modifica del Titolo VI dello Statuto sancita dall'Accordo di Milano del 2009 e conseguentemente delle scelte dell'Amministrazione provinciale di sostegno alle imprese e alle famiglie, mediante la riduzione della pressione fiscale. Grazie alle misure adottate di allentamento fiscale, da stime operate a livello locale risulta che la pressione fiscale in Trentino sia inferiore di 5/6 punti percentuali rispetto a quella media nazionale.

I trasferimenti dallo Stato registrano - al netto delle risorse destinate agli interventi di ripristino dei danni causati dalla calamità Vaia di fine ottobre 2018 - un costante calo, determinato dal venir meno dei trasferimenti afferenti il riparto delle leggi di settore. I trasferimenti in esame sono composti prevalentemente da rimborsi delle funzioni delegate dallo Stato e dalle quote di co-finanziamento dei fondi europei.

La riduzione della devoluzione dell'IVA interna alla Regione, prevista in sede di revisione dell'ordinamento finanziario statutario del 2014, e il corrispondente incremento di quella devoluta alla Provincia, hanno portato alla contrazione dei trasferimenti regionali per il rimborso degli oneri relativi alle funzioni delegate che venivano assegnati annualmente alla Provincia stessa o agli enti ed organismi della medesima ai quali sono delegate o trasferite le competenze. Peraltro, dal 2018 le predette assegnazioni regionali sono interamente attribuite alla Provincia e pertanto l'incidenza di tale voce sul volume delle risorse rimane sostanzialmente invariata.

L'ammontare delle entrate extratributarie e patrimoniali presenta una significativa variabilità da un anno all'altro, in

quanto caratterizzate anche da poste di carattere una tantum (ad esempio, gli arretrati di "canoni aggiuntivi" dovuti dai soggetti beneficiari delle concessioni di grandi derivazioni idroelettriche, il rientro delle gestioni fuori bilancio che sono state estinte e introitate al bilancio provinciale a seguito delle nuove disposizioni del d.lgs. n. 118 del 2011 in materia di armonizzazione dei sistemi contabili degli enti pubblici, i primi rimborsi delle somme anticipate dalla Provincia ai Comuni e alle società controllate dalla medesima per l'estinzione anticipata di operazioni di indebitamento intervenuta nel 2015).

Nelle seguenti tabelle sono riportati i dati relativi all'evoluzione della finanza provinciale dal 1973 al 2019.

ACCERTAMENTI ENTRATE DI COMPETENZA PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO

	1973	%	1980	%	1990	%	2000	%	2010	%	2019 (**)	%
Entrate tributarie proprie	452	1,1%	6.188	2,1%	17.546	1,2%	361.600	12,2%	446.500	9,9%	487.974	10,0%
Quote fisse di tributi erariali	15.504	37,0%	39.803	13,3%	1.015.171	68,6%	2.217.200	74,5%	3.801.100	84,3%	3.812.743	78,1%
Quota variabile di tributi erariali	10.846	25,9%	94.489	31,7%	132.367	8,9%	133.300	4,5%	-	0,0%	-	0,0%
Trasferimenti dello Stato e dell'UE	6.778	16,2%	134.658	45,2%	265.381	17,9%	35.900	1,2%	37.200	0,8%	307.490	6,3%
Trasferimenti della Regione	2.316	5,5%	1.170	0,4%	9.950	0,7%	45.200	1,5%	33.000	0,7%	72.034	1,5%
Entrate extratributarie e patrimoniali (*)	6.054	14,4%	21.889	7,3%	40.243	2,7%	181.900	6,1%	192.200	4,3%	199.361	4,1%
Totale entrate (al netto di anticipazioni di cassa, mutui e prestiti)	41.951	100%	298.198	100%	1.480.658	100%	2.975.100	100%	4.510.000	100%	4.879.602	100%

(*) Al netto delle riscossioni crediti.

(**) Fonte: "Prospetto delle entrate di bilancio per titoli, tipologie e categorie regioni - Accertamenti 2019" - PAT.

Fonte: Annuari Statistici PAT in migliaia di euro.

VARIAZIONI PERCENTUALI NOMINALI ENTRATE DI COMPETENZA PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO

	1973-1980	1980-1990	1990-2000	2000-2010	2010-2019
Entrate tributarie proprie	1.268,6%	183,5%	1.960,9%	23,5%	9,3%
Quote fisse di tributi erariali	156,7%	2.450,5%	118,4%	71,4%	0,3%
Quota variabile di tributi erariali	771,2%	40,1%	0,7%	-100,0%	0,0%
Trasferimenti dello Stato e dell'UE	1.886,6%	97,1%	-86,5%	3,6%	726,6%
Trasferimenti della Regione	-49,5%	750,2%	354,3%	-27,0%	118,3%
Entrate extratributarie e patrimoniali (*)	261,5%	83,8%	352,0%	5,7%	0,9%
Totale entrate (al netto di anticipazioni di cassa, mutui e prestiti)	610,8%	396,5%	100,9%	51,6%	8,2%

(*) Al netto delle riscossioni crediti.

Fonte: Annuari Statistici PAT.

Le tabelle successive riportano l'andamento di lungo periodo delle entrate di cui ha goduto la Provincia autonoma di Trento, confrontate con quelle a disposizione delle altre Regioni a Statuto speciale e delle Regioni a Statuto ordinario. Le risorse sono cresciute per tutte le Regioni, anche se per le Regioni ordinarie si assiste a una crescita molto più impetuosa, a partire dai primi anni '80, da ricercare soprattutto nell'attribuzione delle competenze in materia di assistenza ospedaliera prima e sanitaria successivamente.

Per le Regioni a Statuto speciale, le vicende finanziarie sono un po' diverse e - come abbiamo visto per la Provincia - il percorso di crescita delle risorse trova giustificazione inizialmente non solo nel meccanismo delle devoluzioni di tributi erariali, ma anche nell'applicazione alle autonomie differenziate degli strumenti di finanziamento originariamente previsti per le sole autonomie ordinarie (trasferimenti statali a valere su leggi di settore o a destinazione

vincolata). A ciò aggiungansi le assegnazioni del Fondo di solidarietà nazionale per la Sicilia e del Piano di rinascita per la Sardegna. Solo a partire dalla seconda metà degli anni '90 prende avvio la fase di assestamento delle fonti di alimentazione dei bilanci delle Regioni a Statuto speciale che, con il nuovo millennio, ripristinerà la situazione dei primi anni '70 attraverso la revisione delle norme finanziarie: definizione dello zoccolo duro di risorse rappresentato dalle compartecipazioni ai tributi erariali, attribuzione di margini di autonomia impositiva, soppressione dei trasferimenti statali.

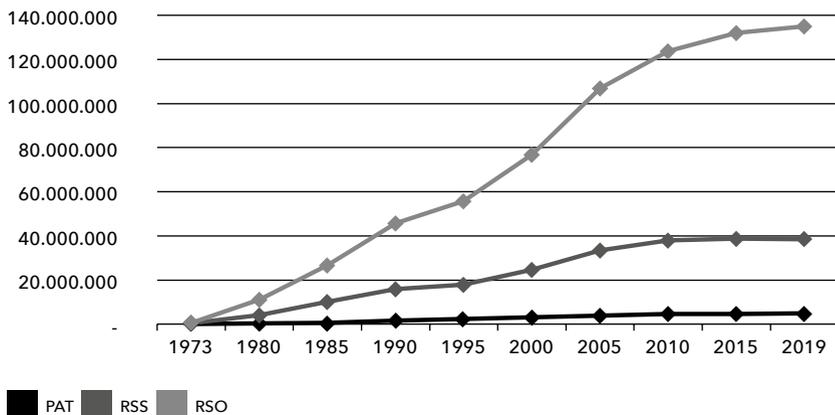
**TOTALE ENTRATE (AL NETTO DI MUTUI, PRESTITI E ANTICIPAZIONI DI CASSA)
Accertamenti (in migliaia di euro)**

	1973	1980	1985	1990	1995
PAT	41.951	298.198	648.969	1.480.658	2.268.162
Regioni a Statuto speciale (esclusa PAT) (*)	389.769	3.959.881	10.043.685	15.923.727	17.940.077
Regioni a Statuto ordinario (*)	534.047	11.136.021	26.570.358	45.684.391	55.725.172
Totale	965.767	15.394.100	37.263.012	63.088.776	75.933.411

	2000	2005	2010	2015	2019
PAT	2.975.100	3.722.900	4.510.000	4.507.500	4.879.602
Regioni a Statuto speciale (esclusa PAT) (*)	24.690.711	33.319.159	38.026.018	38.741.335	38.442.671
Regioni a Statuto ordinario (*)	76.880.329	106.887.009	123.650.763	131.898.628	134.982.410
Totale	104.546.140	143.929.068	166.186.781	175.147.464	178.304.683

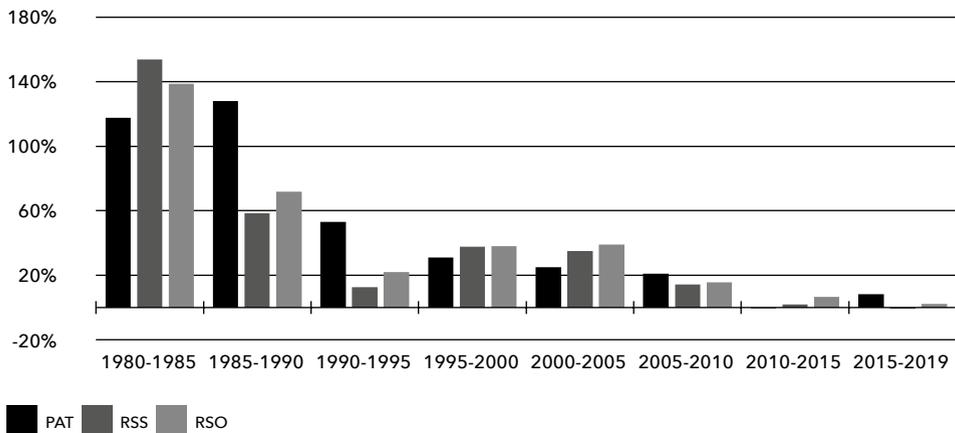
(*) L'ultimo dato disponibile risale al 2018.

**ANDAMENTO ENTRATE TOTALI DI COMPETENZA (*):
PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO, REGIONI A STATUTO
ORDINARIO, REGIONI A STATUTO SPECIALE**

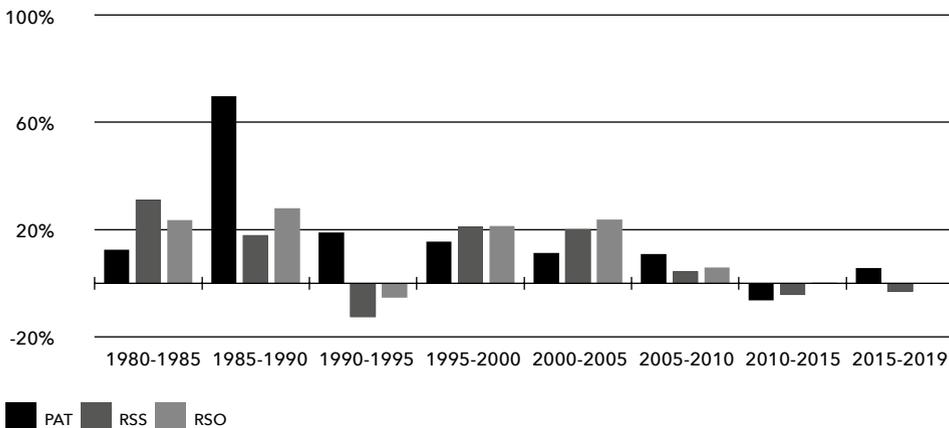


(*) Al netto di anticipazioni di cassa, mutui e prestiti.
Fonte dati regionali: ISTAT.

VARIAZIONI PERCENTUALI NOMINALI DELLE ENTRATE TOTALI



VARIAZIONI PERCENTUALI REALI DELLE ENTRATE TOTALI



Un giudizio esterno sulla finanza provinciale: il rating

Nel corso del 2002 la Provincia ha deciso di dotarsi di un giudizio di affidabilità creditizia da parte di soggetti terzi, autonomi e indipendenti, ricorrendo alla valutazione di due delle più prestigiose agenzie di rating operanti sui mercati internazionali, Moody's Investors Service e Fitch Ratings. Il risultato è stato notevole, visto che la Provincia si è vista attribuire un rating di estrema eccellenza: rispettivamente AA1 da Moody's e AA+ da Fitch.

Considerato che un rating di eccellenza rappresenta un ottimo biglietto da visita in previsione di un'eventuale apertura al mercato finanziario domestico e internazionale, è opportuno innanzitutto precisare le motivazioni sottostanti alla decisione di dotare la Provincia del "rating". Il rating consiste nel monitoraggio delle condizioni finanziarie di un ente e, di conseguenza, della capacità dello stesso di far fronte puntualmente al pagamento degli interessi e al rimborso del capitale relativo a un'operazione di raccolta di fondi presso terzi.

In via generale, il rating ha la finalità primaria per l'ente che ne dispone di consentire - a parità di altre condizioni - la raccolta di fondi sul mercato a tassi inferiori in quanto, indipendentemente dalla bontà del giudizio, la sua assegnazione attenua l'incertezza per gli investitori e, di per sé, li induce a pretendere un rendimento più basso.

L'attribuzione del certificato di affidabilità creditizia alla Provincia non ha imposto comunque alcun vincolo a procedere a emissioni obbligazionarie: per la Provincia, in particolare, la disciplina concernente l'assunzione di mutui e/o prestiti obbligazionari (l'articolo 31 della legge provinciale di contabilità) prevedeva (e prevede tuttora) l'obbligo di autorizzazione di tali operazioni con la legge di approvazione del bilancio o con la legge di variazione del medesimo. Restava pertanto fermo il potere del Consiglio in ordine all'approvazione o meno di operazioni di ricorso al mercato.

Il rating aveva e ha tuttora, peraltro, un'altra finalità di rilevanza strategica, quella di consentire il conseguimento di notevoli vantaggi in ordine al miglioramento dell'immagine, essendo assimilabile a una certificazione volontaria del bilancio o alla richiesta di un marchio di qualità.

La Provincia, nel momento in cui ha preso la decisione di dotarsi del rating, ha inteso raggiungere soprattutto quest'ultimo obiettivo, e cioè quello di conferire la massima visibilità nel contesto nazionale e internazionale, attraverso l'operato dell'Amministrazione e la qualità della sua gestione, alla situazione economica e finanziaria del territorio provinciale, dotando il territorio trentino di un certificato di qualità del quale potesse trarre beneficio tutto il sistema.

Nello specifico, l'attribuzione di un rating, con una valutazione al top nell'ambito dello Stato italiano e ai primi posti in ambito internazionale, permettendo di massimizzare i ritorni in termini di immagine per l'ente, ha rappresentato per la Provincia innanzitutto un utile strumento di "marketing territoriale" finalizzato ad attrarre investimenti produttivi sul territorio. Il beneficio e gli effetti indiretti di una

valutazione ai massimi livelli, infatti, si estendono anche al territorio e alle imprese che vi lavorano o si installeranno. Tutti gli operatori della comunità trentina o tutti quelli che entrano in relazione con la comunità trentina sanno che possono fare leva sulla sicurezza di operare in un territorio dove il “regolatore pubblico” ha una affidabilità e una credibilità economico-finanziaria molto elevata. Con un effetto “leva”: il rating della Provincia dà la possibilità ad altri soggetti appartenenti al territorio trentino di ottenere valutazioni dello stesso tipo che si legheranno alla scala di rating e alla struttura di eccellenza della Provincia e quindi anche loro potranno ottenere migliori valutazioni che in altri territori per ragioni opposte potrebbero non ottenere. Peraltro, la decisione di attivare le procedure per l’ottenimento del rating della Provincia è stata presa anche in considerazione del quadro di riferimento di inizio del millennio e quindi con la prospettiva - in un contesto di contenimento delle entrate di natura tributaria di derivazione statale, a seguito del progetto di riforma del sistema fiscale e dell’obiettivo di legislatura del Governo Berlusconi di dare avvio a un programma di riduzione della pressione fiscale - del ricorso all’utilizzo di strumenti alternativi di finanziamento, tra i quali anche l’emissione di prestiti obbligazionari, per la realizzazione di investimenti di grossa rilevanza strategica (quale, ad esempio, l’acquisizione delle centrali idroelettriche dell’ENEL presenti nel territorio della Provincia, su cui a quei tempi si era iniziato a ragionare).

Tra fine 2006 ed inizio 2007 la Provincia autonoma di Trento è poi entrata nell’olimpo dell’eccellenza: le due agenzie di rating Moody’s e Fitch hanno rivisto al rialzo il suo rating, che era già il più elevato a livello nazionale e lo ha esteso al livello massimo possibile di AAA.

Grazie a questo riconoscimento la solidità e l’affidabilità delle finanze provinciali si sono collocate al top, a livello mondiale, aprendo anche nuove prospettive di sviluppo. Perché questo riconoscimento, e cioè la solidità dei con-

ti e l'affidabilità creditizia, hanno costituito il presupposto indispensabile per affrontare nuove, importanti sfide, sapendo di poter accedere, se necessario, per investimenti strategici, anche ai canali di finanziamento internazionali, godendo della massima considerazione e della piena fiducia delle controparti.

La tripla A (AAA) è il più alto valore di apprezzamento assegnabile a qualsiasi entità pubblica o privata in Italia e nel resto del mondo. Il risultato aveva un valore di eccezionalità che elevava la Provincia autonoma di Trento a un confronto internazionale senza precedenti, collocandola nella sfera dei "pochi eletti" capaci di garantire a qualsiasi controparte finanziaria e al loro rispettivo territorio la massima affidabilità e un rischio di credito praticamente nullo.

Con la tripla A, la Provincia autonoma di Trento si è potuta dunque fregiare di un passaporto internazionale privilegiato che le ha permesso - tramite l'avvio dell'operatività di Cassa del Trentino S.p.A. proprio in quel periodo (2007) - di accedere al mercato dei capitali a condizioni di assoluto vantaggio¹.

1 Sotto questo profilo Cassa del Trentino S.p.A. ha rappresentato lo strumento di sistema per "sfruttare" in maniera efficace il rating di eccellenza della Provincia facendone beneficiare dello stesso tutti gli enti del territorio, consentendo di conseguire rilevanti benefici per il sistema finanziario pubblico provinciale:

- coordinare e ottimizzare le condizioni di provvista finanziaria per gli investimenti pubblici di tutto il settore pubblico provinciale. Cassa del Trentino, dalla costituzione a oggi, ha progressivamente affinato il proprio modello di operatività diversificando le fonti di provvista; oltre all'*expertise* nel collocamento di prestiti obbligazionari per il tramite dell'EMTN Programme - che, oltre a ottimizzare il processo di approccio ai mercati, in termini di massimizzazione della propria immagine di soggetto dotato di un eccellente giudizio di credito, offre un accesso celere ai mercati internazionali, garantendo l'opportunità di fronteggiare con tempestività i propri fabbisogni finanziari - la Società è divenuta sempre più un partner affidabile della Banca Europea degli Investimenti;
- erogare finanziamenti solo in conto capitale a favore degli enti pubblici del territorio evitando un loro diretto indebitamento, con un miglioramento della struttura finanziaria degli enti, un contenimento della spesa corrente (eliminando il peso degli interessi passivi che gravava sui bilanci dei Comuni e di altri enti), il controllo e la riduzione dello stock di debito del sistema pubblico, la semplificazione degli adempimenti non essendo più necessario il ricorso all'indebitamento;
- ottimizzare la liquidità del sistema pubblico in quanto è accentrata esclusivamente in Cassa del Trentino (un unico sportello) la valutazione dei fabbisogni finanziari degli investimenti per tutti gli enti;
- promuovere nuovi strumenti di finanziamento e la diffusione di *know how* in

Anche se a partire dal mese di ottobre 2011 si sono susseguiti frequenti *downgrade* della Repubblica Italiana, che hanno portato le agenzie di rating ad adeguare automaticamente anche il merito di credito della Provincia autonoma di Trento (e di Cassa del Trentino), riducendo il prestigioso rating AAA/Aaa (FitchRatings /Moody's) fino ad allora vantato fino all'attuale BBB+/Baa1, non sono venuti meno i punti di forza che ancora oggi consentono alla Provincia l'assegnazione di un rating di due livelli superiore rispetto a quello nazionale, il massimo ottenibile dagli enti subsovrani secondo le metodologie attualmente adottate dalle agenzie di rating.

L'elevato rating della Provincia riflette gli eccellenti punti di forza del sistema economico-finanziario della Provincia, così riassumibili:

- l'autonomia finanziaria sancita dallo Statuto (legge costituzionale) che conferisce oggettività, certezza e programmabilità delle risorse e che è alimentata dal 90% dai gettiti tributari prodotti sul territorio provinciale;
- la struttura economica solida e diversificata con indicatori che collocano l'economia provinciale su posizioni di assoluto rilievo in ambito nazionale e internazionale: il PIL pro capite sempre superiore al dato nazionale, mentre la disoccupazione si attesta su livelli fisiologici; i tassi

materia di finanza;

- assumere il ruolo di consulenza per il finanziamento degli investimenti per tutti gli enti del territorio;
- assicurare importanti ricadute fiscali per la Provincia.

La gestione accentrata in Cassa del Trentino delle risorse provenienti dal debito contratto, dai contributi in conto investimento e dalla erogazione in base alle effettive necessità (c.d. forma "spuria" di *cash pooling*) ha consentito alla Società di ottimizzare i flussi con evidenti vantaggi in termini di contenimento dell'indebitamento e di gestione delle disponibilità liquide del "Gruppo Provincia". È questo uno dei positivi effetti del modello "*one for all*", ovvero la concentrazione in un unico soggetto specializzato dell'attività che, altrimenti, sarebbe frazionata in più soggetti, non consentendo il conseguimento di economia di scala. Il Modello "*one for all*" ha favorito il ricorso al canale di finanziamento BEI: la BEI, infatti, si attiva per investimenti di almeno 100 milioni di euro (quota BEI 50 milioni di euro) e, dunque, valori che nessun singolo Comune in Trentino sarebbe in grado di attivare.

di crescita dell'economia permangono a livelli superiori a quelli delle altre Regioni;

- i principali indicatori di qualità della vita della popolazione residente confermano la Provincia di Trento tra le prime in Italia;
- la struttura della Provincia permane solida ed equilibrata;
 - le risorse sono alimentate da una base fiscale dinamica grazie al sistema delle compartecipazioni e allo sviluppo dell'economia provinciale;
 - la finanza presenta una significativa flessibilità consentendo alla Provincia di intervenire anche in virtù dell'autonomia impositiva riconosciuta dallo Statuto;
 - la struttura della spesa prevede un'elevata percentuale di investimenti. La spesa pro capite di investimento della Provincia è più del doppio di quella media nazionale. Gli investimenti sono in buona parte autofinanziati con risorse interne (risparmio pubblico);
 - il risparmio pubblico (differenza tra entrate correnti e spese correnti) si mantiene mediamente intorno a 1,0 miliardo di euro all'anno ed è pari a circa il 30% delle entrate correnti. Il flusso ingente di risparmio pubblico alimenta e finanzia gli elevati livelli di investimento;
 - la Provincia ha un debito (indiretto) del tutto sotto controllo;
 - la generazione di flussi di cassa e la liquidità media della Provincia sono solide e permangono equilibrate;
 - la Provincia non ha passività fuori bilancio e la gestione della spesa sanitaria è correttamente in equilibrio.

Il rating assegnato da FitchRatings e Moody's in definitiva rappresenta la conferma della bontà delle politiche finanziarie, da sempre adottate nel corso delle Legislature, con impostazioni finanziarie innovative, incentrate su azioni di rigore per la tutela dell'autonomia finanziaria da un lato, per il controllo e il contenimento della spesa corrente e per la valorizzazione degli strumenti finalizzati ad accrescere

le potenzialità finanziarie dell'autonomia e, conseguentemente, le potenzialità di sviluppo e sostegno agli investimenti in aree strategiche di spesa, dall'altro.

Il Covid-19

La crisi indotta dalla diffusione del Covid-19 a partire dai primi mesi del 2020 sta generando straordinari effetti recessivi sul sistema economico, sia a livello nazionale che internazionale. Si tratta di una crisi senza precedenti, peggiore della Grande crisi del 1929; una crisi che ha colpito tutti i Paesi, come uno tsunami. Le autorità monetarie e fiscali in tutti i Paesi e le istituzioni europee hanno preso misure eccezionali di sostegno all'economia, per una dimensione impensabile solo fino a qualche mese fa. Basti pensare alla drastica inversione di rotta presa in Europa. La risposta alla crisi pandemica da parte dell'Unione europea ha avuto due elementi portanti: da un lato, una politica monetaria super-accomodante, con l'approvazione di un piano straordinario di acquisti di titoli pubblici, che ha condotto a una riduzione generalizzata dei tassi di interesse e a una compressione degli *spread* tra i rendimenti dei titoli dei vari Paesi; dall'altro, una politica fiscale fortemente espansiva, tramite la sospensione del Patto di stabilità e Crescita e il varo del programma Next Generation-EU che ha imposto un coordinamento verticale nelle politiche fiscali dei vari Paesi europei, offrendo anche le risorse ai Paesi con minore spazio fiscale (come il nostro) per poter perseguire una politica fiscale espansiva. Tutto questo è stato reso politicamente possibile dalla natura della pandemia; un forte shock simmetrico, oltretutto esogeno (su cui cioè nessun Paese aveva responsabilità diretta), che ha stimolato uno sforzo corale e solidaristico. E tuttavia resta una grande incertezza sulle capacità di ripresa nel breve periodo del sistema economico, dovuta da un

lato alla difficoltà di stimare gli effetti della crisi sanitaria e delle politiche di distanziamento sociale sui comportamenti di famiglie e imprese, e dall'altro alla dinamica della stessa epidemia, il cui sviluppo ha portato alla seconda ondata autunnale. La ripresa dell'epidemia in autunno, non contrastata efficientemente, ha condotto a nuovi provvedimenti restrittivi con ulteriori pesanti effetti economici.

Il contesto economico e sociale a livello internazionale evidenzia un'economia mondiale in recessione; nel 2020 gli effetti del Covid-19 hanno determinato una battuta d'arresto importante dell'economia con arretramenti del PIL più marcati per i Paesi con forte vocazione all'export. La brusca frenata dell'economia nel suo complesso imposta dalla pandemia è stimata in un calo del PIL mondiale nel 2020 pari al 3,3%.

L'Italia mostra una situazione economica ancora più critica. Nel 2020 l'Italia ha registrato una contrazione del PIL pari all'8,9%, segnando il peggior risultato dal dopoguerra; la crescita del 2021 è stimata superiore al 5%. Si dovrà attendere il 2023 per assorbire l'impatto della crisi sanitaria. L'andamento dell'economia nel 2020 è stato influenzato dall'evoluzione della pandemia: dopo l'inedita caduta registrata nel primo semestre dell'anno scorso, il PIL reale ha nettamente recuperato nel trimestre estivo ma è poi tornato a scendere nel trimestre finale del 2020. Dalla seconda metà del mese di ottobre si è infatti reso necessario reintrodurre misure restrittive che, sebbene differenziate a livello territoriale in funzione dell'andamento dell'epidemia, hanno avuto un forte impatto sui consumi delle famiglie e sugli investimenti delle imprese, seppure in misura minore.

L'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche, che aveva raggiunto il minimo storico dell'1,6% del PIL nel 2019, si è attestato al 9,5% nel 2020, con un deterioramento di quasi 8 punti percentuali, per effetto sia dell'eccezionale calo del PIL, sia delle misure discrezionali adottate per mitigare l'impatto economico-sociale della crisi pandemica.

Nel 2021 l'indebitamento netto a legislazione vigente si manterrà sullo stesso livello del 2020 (9,5% del PIL); negli anni successivi, grazie al recupero dell'economia, il rapporto deficit/PIL segnerà una marcata riduzione, collocandosi al 5,4% nel 2022, al 3,7% nel 2023 e al 3,4% nel 2024. Alla luce di questi andamenti, il rapporto fra debito pubblico e PIL nel 2020 si è attestato al nuovo massimo del 155,8%, con una previsione di crescita al 157,8 quest'anno per poi scendere gradualmente al 150,9% nel 2024, ancora molto al disopra del 134,6% registrato nel 2019.

La ripresa per l'Italia si preannuncia dunque complessa: il lockdown ha comportato per l'Italia, secondo le analisi ISTAT, un blocco obbligato del sistema produttivo che per gravità non si era registrato neppure in tempo di guerra. La crisi pandemica continua a condizionare pesantemente la vita economica e sociale del Paese e del mondo intero. Il prezzo in termini di perdite umane è altissimo e l'incertezza circa le varianti del Covid-19, la capacità dei vaccini esistenti di contrastarle e la durata della copertura immunitaria resta elevata. Cionondimeno, spiragli di luce iniziano a vedersi: le misure sanitarie adottate a marzo 2021 sembrano aver rallentato il ritmo dei nuovi contagi e con i progressi delle campagne di vaccinazione in corso dall'inizio dell'anno la crescita del prodotto si sta rafforzando.

Anche a livello provinciale nel 2020 si è assistito a un rallentamento della crescita dell'economia. La caduta dei livelli produttivi nel 2020 ha interessato il Trentino con una riduzione di maggiore intensità per la domanda interna. Il calo del PIL è stimato a -9,8%, una variazione superiore a quella nazionale, dovuta alla specializzazione dell'economia provinciale nel settore del turismo. Il PIL di fatto è ritornato ai valori del periodo 2013-2015. Gli scenari previsivi, basati sull'evoluzione del PIL nazionale e presenti nel DEF, indicano peraltro una ripresa robusta per il PIL trentino che si rafforza nel 2022, annullando gli effetti della pandemia. Nel 2021 si prevede una crescita dell'econo-

mia in un intervallo compreso tra 3,7% e 4,0%; nel 2022 tra il 5,3% e il 5,7%. Nel biennio successivo l'evoluzione sarà meno intensa ritornando, da un lato, a una situazione non più influenzata dalla straordinarietà del periodo e, dall'altro, al moderato consolidamento della finanza pubblica. I ritmi di crescita reali nel biennio 2023-2024 dovrebbero rimanere al di sopra dell'1,7%.

L'attuale fase congiunturale è dunque caratterizzata da una elevata incertezza sull'evoluzione futura dell'economia a livello nazionale e internazionale e, a maggior ragione, di un sistema di ridotte dimensioni e fortemente interconnesso con economie esterne quale quello della Provincia di Trento.

La variabilità delle stime circa l'andamento del PIL operate dai diversi previsori (Commissione europea, Fondo monetario internazionale, BCE, OCSE, Banca d'Italia, ecc.) confermano la difficoltà nel definire un quadro prospettico dell'economia. Tale difficoltà deriva dal fatto che si sta operando in un contesto del tutto nuovo, in quanto il lockdown e le successive misure di distanziamento hanno avuto un effetto pervasivo su tutto il sistema economico e sociale, da un lato limitando l'offerta di beni e servizi, dall'altro modificando i comportamenti di imprese, famiglie e consumatori, con rilevanti effetti sulla domanda di beni di consumo e di investimenti.

A fronte della fondata speranza di riaperture sempre più rapide grazie al progressivo avanzamento della campagna vaccinale, resta preponderante il rischio che si formino nuove varianti del Covid-19 resistenti ai vaccini disponibili e che richiedano dunque nuovi interventi drastici da parte dei governi, con quello che ne consegue in termini di effetti depressivi sull'economia. Purtroppo, questo rischio aleggerà ancora a lungo, in sostanza finché il virus continuerà a circolare nel mondo e potrà quindi continuare a mutare. Eliminarlo richiederebbe di vaccinare l'intera popolazione mondiale, ma per questo ci vorranno anni

e sicuramente uno sforzo finanziario molto maggiore da parte dei Paesi più ricchi nel condividere i vaccini con quelli più poveri.

In tale contesto, risulta quindi difficile effettuare stime della dinamica del PIL provinciale e quindi valutare l'evoluzione dei volumi del bilancio della Provincia, tenuto conto della diretta correlazione della finanza provinciale con la dinamica dell'economia del territorio. Il quadro delle risorse finanziarie provinciali presenta pertanto allo stato attuale ancora forti elementi di incertezza. Le previsioni sulla dinamica delle entrate di natura tributaria (devoluzioni di tributi erariali e tributi propri) portano a quantificare nel 2021 un valore pari a 3.628,7 milioni di euro, importo che rimane significativamente inferiore a quello del 2019. Va tra l'altro considerato che lo Stato è intervenuto nel 2020 per ristorare le minori entrate con un importo pari a 382,4 milioni e che analogo intervento è previsto nel 2021.

Il riequilibrio delle entrate del bilancio provinciale è necessario non solo in relazione alle estese competenze di spesa in capo alla Provincia e quindi all'esigenza di disporre delle risorse per garantire gli ordinari livelli di servizio ai cittadini e alle imprese, ma anche e soprattutto in considerazione del fatto che l'emergenza Covid-19 ha reso necessario da parte della Provincia attivare volumi molto più rilevanti di risorse, sia per far fronte alle maggiori e imprevedute spese nel settore sanitario che per contrastare gli effetti dirompenti generati dalla pandemia sul sistema economico e sociale del territorio. Effetti che hanno reso necessario un immediato intervento - si veda la legge provinciale n. 3/2020 - volto a sostenere il reddito delle famiglie e l'occupazione, ma anche a salvaguardare il tessuto produttivo locale, presupposto essenziale su cui fondare il rilancio di una economia che sta vivendo una crisi di dimensioni mai viste dopo il secondo conflitto mondiale. Intervento che ora dovrà essere seguito da azioni volte a rilanciare la ripresa economica del Trentino per sostenere il reddito e l'occupazione.

Sulle risorse disponibili del bilancio provinciale incide anche il concorso agli obiettivi di finanza pubblica nazionale in termini di accantonamenti di risorse da preordinare sul bilancio della Provincia - che le rendono quindi indisponibili per il finanziamento di programmi di spesa - il cui ammontare è stato definito in via strutturale con il Patto di garanzia siglato nel 2014. Peraltro, le risorse accantonate possono variare di anno in anno a seguito dell'accollo di una quota delle stesse da parte della Regione Trentino-Alto Adige, in base a specifici accordi stipulati in attuazione delle disposizioni previste dal Patto di garanzia medesimo.

Infine, il volume delle risorse è significativamente condizionato dalla progressiva contrazione dei gettiti arretrati afferenti le devoluzioni di tributi erariali, definiti in sede di Accordo di Milano del 2009, che sono destinati a esaurirsi nel 2021. Nel 2020 e 2021 la contrazione dei gettiti arretrati è parzialmente compensata dai saldi delle devoluzioni di tributi erariali relativi agli esercizi precedenti, che presentano una dinamica positiva sostenuta in particolare dall'IRPEF i cui saldi sono previsti in crescita, in particolare a seguito dell'erogazione di oneri contrattuali anche arretrati.

Sulla base di queste premesse, il totale delle risorse disponibili nel biennio 2020-2021 si attesta a un volume superiore ai 4.800 milioni di euro, destinato a scendere a poco più di 4.200 milioni di euro nel triennio successivo per effetto soprattutto del venir meno dei gettiti arretrati che nel 2020 hanno registrato un valore prossimo ai 400 milioni di euro. Vero è che i valori degli esercizi successivi potrebbero essere suscettibili anche di significative variazioni in aumento legate all'iscrizione delle risorse relative ai fondi strutturali europei della programmazione 2021-2027, di quelle eventualmente riconosciute dallo Stato afferenti gettiti arretrati, restituzioni di riserve all'erario e soppressione/riduzione del concorso agli obiettivi di finanza pubblica nazionale, delle risorse del PNRR trasferite alla Provincia. Ma è altrettanto vero che in questo contesto di perdurante incertezza, lad-

dove gli effetti della pandemia da Covid-19 hanno messo in evidenza come anche la specifica autonomia che caratterizza la Provincia autonoma di Trento, al pari di quella di Bolzano, possa essere messa in discussione sia sotto il profilo finanziario che giuridico in presenza di eventi di particolare rilievo, occorre porre le basi per rafforzare e qualificare l'autonomia del nostro territorio, ponendola al riparo dal rischio che, anche per motivi finanziari, si debba rinunciare a spazi di autonomia acquisiti nel tempo.

Rilievo strategico assumono quindi le seguenti misure:

- proseguire le azioni per la difesa dell'autonomia finanziaria, ponendo costante attenzione all'operato del Governo nazionale. In merito sarebbe prioritario un adeguamento del Patto di garanzia al fine, da un lato, di recuperare risorse attraverso la definizione di alcune partite finanziarie ancora aperte con lo Stato, dall'altro di introdurre nell'ordinamento finanziario statutario una clausola di neutralità fiscale idonea a tutelare le entrate dagli effetti negativi in dipendenza di manovre nazionali volte a ridurre la pressione fiscale o di eventi non prevedibili quali la pandemia da Covid-19. Ciò che è emerso successivamente alla sottoscrizione del Patto di garanzia, come limite della regolazione dei rapporti finanziari con lo Stato, è infatti l'assenza di tale clausola di salvaguardia, che sarebbe essenziale per blindare l'autonomia finanziaria e, pertanto, per fronteggiare l'esercizio delle numerose competenze e funzioni assegnate alle Province, a fronte degli stringenti vincoli nella sfera tributaria e nella disciplina statale relativa all'indebitamento e agli equilibri di bilancio. I tentativi esperiti per conseguire un perfezionamento del Titolo VI dello Statuto con l'introduzione della clausola di neutralità fiscale sono stati più d'uno, ma allo stato attuale è ancora in corso la trattativa con lo Stato, sebbene lo Stato medesimo abbia riconosciuto una forma di compensazione per tutte le Regioni a Statuto speciale e le Province autonome in ragione delle

conclamate riduzioni dei gettiti fiscali derivanti dalla pandemia Covid-19. In ogni caso, il tema è ancora “caldo” e, nonostante gli impatti devastanti indotti dalla pandemia sull’economia e sulla finanza pubblica, deve essere ragionevolmente affrontato in uno spirito collaborativo, nel presupposto che le Autonomie speciali riflettono - sia pure in modo diversificato - un’architettura istituzionale e costituzionale basata più sul modello statale, non rinvenibile nella matrice delle Regioni ordinarie;

- rafforzare le politiche per lo sviluppo dell’economia del territorio. In un territorio come quello del Trentino, dove le risorse pubbliche dipendono strettamente dagli andamenti dell’economia locale, è richiesta una particolare attenzione selettiva, mirata all’individuazione delle priorità di intervento. Le strategie di spesa e di reperimento delle risorse - politiche fiscali e tributarie - vanno definite sia con riferimento alla soddisfazione dei bisogni collettivi in termini di servizi e di investimenti (salvaguardando gli attuali livelli di benessere e coesione sociale, di distribuzione del reddito, nonché lo standard di servizi), sia per le ricadute che possono avere in termini di impatto sulla domanda (pubblica e privata), sull’occupazione e sulla crescita di un sistema produttivo sempre più chiamato a confrontarsi con standard e livelli di competizione ormai internazionali. Va quindi implementato un adeguato sistema di valutazione, anche *ex ante*, degli effetti delle politiche pubbliche, per poter garantire una forte concentrazione delle risorse disponibili verso gli interventi che maggiormente garantiscono la ricaduta sui predetti fattori;
- attivare un processo strutturale di *spending review*, che analizzi e promuova costantemente azioni di miglioramento dell’efficienza e dell’efficacia nell’utilizzo delle risorse pubbliche, al fine di ridurre la rigidità della spesa e salvaguardare adeguati volumi di risorse da destinare al finanziamento di investimenti strutturali e infrastrut-

turali che costituiscono fattore strategico per incrementare la competitività di tutto il territorio nonché per garantire un'adeguata dislocazione dei servizi ed evitare lo spopolamento delle aree meno sviluppate;

- coinvolgere tutti gli attori pubblici e privati che possono apportare risorse esterne per il finanziamento sia di servizi che di investimenti. Per quanto riguarda i servizi il riferimento è alla promozione e allo sviluppo di strumenti che vedono l'integrazione dell'azione pubblica con quella privata, quali ad esempio i fondi pensione, i fondi sanitari integrativi ma anche i fondi degli enti bilaterali o i fondi interprofessionali, così come lo sviluppo di progetti che prevedono l'apporto finanziario delle imprese nell'implementazione di specifiche politiche che attengono i settori economici (formazione, lavoro, ecc.). Per quanto riguarda gli investimenti, dovrebbe essere promossa in via strutturale la mobilitazione di risorse esterne al sistema pubblico provinciale, con una attenzione specifica al coinvolgimento di risorse disponibili sul territorio provinciale. Si tratta di coinvolgere non solo gli attori istituzionali (fondi pensione, banche locali, Cassa Depositi e Prestiti, BEI, ecc.) ma anche altri soggetti (forme aggregative di operatori economici dei diversi settori, promotori privati di progetti di investimento, investitori privati, ecc.) da interessare in relazione agli strumenti più idonei da attivare rispetto ai singoli settori di intervento. Si tratta in sostanza di rendere strutturale un approccio già sperimentato con successo nel sistema locale (si pensi al Fondo di *social housing* nel settore dell'edilizia abitativa o al Fondo strategico per il Trentino-Alto Adige per favorire l'accesso al credito delle imprese). Al riguardo dovrebbero essere perseguite le possibili opportunità offerte dal sistema, anche al di fuori dei tradizionali fondi mobiliari e immobiliari (alcuni dei quali peraltro già in corso di implementazione: fondo di *private equity* finalizzato al rafforzamento patrimoniale

delle imprese, fondo di *private debt* per l'accesso al credito delle imprese, fondo per la rigenerazione di aree urbane che preveda anche la realizzazione di strutture con finalità sociali, come nuovi alloggi a canone moderato, strutture di *co-housing* e studentati) e alle tradizionali iniziative di partenariato pubblico privato, al fine di massimizzare l'effetto leva rispetto alle risorse pubbliche investite, anche attraverso l'impiego delle risorse della nuova programmazione comunitaria.

In definitiva, accanto al presidio delle fonti di alimentazione del bilancio provinciale garantite dall'ordinamento finanziario statutario e quindi dal particolare assetto dell'autonomia, obiettivo generale della programmazione provinciale dovrebbe essere quello di utilizzare le risorse pubbliche come leva per l'attivazione di risorse private anche attraverso la revisione delle modalità e dei criteri di incentivazione degli investimenti dei privati (cittadini e imprese).

CONCLUSIONI



Dopo anni di bilanci provinciali in crescita, che hanno impigrito l'economia trentina e consentito la dilatazione della spesa corrente, si sono succeduti una serie di eventi - l'Accordo di Milano, il Patto di garanzia, la *spending review* e l'acquisizione di nuove competenze - che hanno comportato una drastica discesa delle dotazioni finanziarie provinciali per una quota che supera il 30%. In più, una conquista che poteva essere considerata certa e indiscutibile, la nostra autonomia speciale è stata sottoposta, e lo è tuttora, a un attacco su più fronti. Non da ultimo, il mondo con il quale siamo quotidianamente connessi sta vivendo, dopo lo scoppio della pandemia Covid-19 e la sua recrudescenza, una fase drammatica e di grande incertezza sulle ripercussioni economiche dell'emergenza sanitaria, che sconvolge i tradizionali riferimenti. Quindi, quella che il Trentino deve affrontare è una situazione totalmente nuova, mai vissuta, dove non solo non vi sono più gli antichi "sovraplus", ma al contrario alle pesanti problematiche interne si aggiungono preoccupanti problematiche esterne. A questo punto, sarebbe opportuno affrontare alcuni passaggi fondamentali per la salvaguardia dell'autonomia.

Il primo è capire come si svilupperà la dinamica del rapporto tra le entrate e le spese pubbliche locali nel nuovo contesto. Operazione in questo momento di difficile attuazione (non vi è al momento certezza che, qualora gli effetti della pandemia si ripercuotano anche sul 2021 e 2022, non consentendo al PIL di ritornare ai livelli *ante* Covid-19, lo Stato intervenga ulteriormente anche con riferimento a tali esercizi), ma che - se non attentamente presidiata - rischia di tracciare un solco: a seguito del crollo del PIL nel 2020 di circa 10 punti percentuali, e del conseguente calo quasi simmetrico delle risorse di bilancio, il meccanismo finanziario dell'autonomia si è inceppato. Di fronte all'esplosione delle emergenze, per la Provincia si è reso necessario trattare con lo Stato le entrate mancanti a causa della riduzione

del gettito; una trattativa giocata, ovviamente, dato il contesto, non sulla base di ciò che produciamo e raccogliamo in tasse, ma su quella - molto più fragile - del nostro potere contrattuale. La dipendenza dal Governo centrale per far quadrare i conti, che ha fatto temporaneamente saltare i tradizionali rapporti tra Provincia e Stato, deve renderci consapevoli della necessità di superare questa delicatissima fase di "fragilità strutturale" ponendo ora le basi per la creazione delle nuove condizioni di ritorno alla normalità. Proprio per questo, ferma restando l'esigenza di introdurre nell'ordinamento finanziario una clausola di neutralità fiscale a tutela dagli eventi imponderabili oltreché da misure nazionali di riduzione della pressione fiscale, occorre "alzare lo sguardo" per definire traiettorie di sviluppo della società e dell'economia locale all'interno dei più ampi processi di globalizzazione e che sappiano anche cogliere le rilevanti trasformazioni in atto, comprese quelle conseguenti al Covid-19.

Si tratta di individuare nuovi macro-obiettivi verso i quali indirizzare lo sviluppo economico e sociale del Trentino e verso i quali vanno canalizzate le azioni di tutti gli attori istituzionali del territorio. A tal fine si rende necessaria l'elaborazione di una programmazione strategica che consenta di prevedere, in condizioni normali, come evolveranno le variabili fondamentali del nostro sviluppo: l'economia provinciale, con i suoi punti di forza e di debolezza; il gettito fiscale, una quota del quale, nei fatti ormai poco più dei 7/10, è destinata ad alimentare le finanze dell'Autonomia; la spesa corrente, quella destinata alla sanità, alle politiche sociali, all'istruzione *in primis*, piuttosto che al funzionamento dell'apparato pubblico provinciale; le spese in conto capitale, cioè di investimento a favore del sistema produttivo e infrastrutturale. Il tutto tenendo conto che oggi queste grandi variabili dipendono sì da dinamiche interne - l'invecchiamento della popolazione piuttosto che l'obsolescenza delle reti - ma soprattutto da fattori esterni - non

solo l'andamento dei mercati globali o dei climi collettivi, ma anche eventi imponderabili e imprevedibili quale quello che stiamo drammaticamente vivendo in questo momento - sia ancora dall'interdipendenza tra i fattori stessi. Se non interverranno drastiche correzioni di rotta, l'autonomia del Trentino è destinata finanziariamente a soffrire.

Il secondo passaggio è prendere atto dell'attuale situazione, del fatto che gli anni dell'opulenza e delle vacche grasse sono un lontano ricordo e rimboccarsi le maniche; e questo impone una riprogettazione del modo di lavorare che coinvolge l'intera società, senza dimenticare la struttura burocratica pubblica che dovrà essere ripensata in modo appropriato per funzionare con risorse più contenute. Un passo difficile, perché presuppone la necessità di rinunciare a rendite di posizione, a dotazioni sovrastimate, a servizi utili, ma sovradimensionati rispetto ai bacini di utenza. Di questo c'è oggi la percezione, ma va fatto un salto culturale per comprenderlo appieno.

In una fase dove la pandemia ha scombinato tutti i nostri più consolidati riferimenti, va ricercata una concreta convergenza di visione tra i diversi soggetti: istituzioni, forze sociali e forze economiche. La classe dirigente, pubblica e privata, deve riprendere in mano le redini del nostro modello di crescita, stimolando la volontà e la capacità di reagire a una stasi decostruttiva che ci sta sempre più confondendo e indebolendo, riaffermando per questa via la capacità dell'autonomia di essere laboratorio di soluzione innovative e avanzate.

Ecco perché obiettivo prioritario dell'agire di ognuno di noi dovrà essere il tema della crescita, quale fattore decisivo per la salvaguardia dell'autonomia del Trentino. Il tema della crescita dovrebbe diventare una parola d'ordine, una sorta di patrimonio vivente dell'agire quotidiano, soprattutto per coloro che operano nella pubblica amministrazione. Dovrebbe esserci una attitudine consolidata a pensare alla crescita da parte di tutta la Pubblica amministrazione onde

evitare che chi, sull'altro fronte, lavora per la crescita non debba sprecare parte delle sue energie a difendersi dalla farraginoso plethora di norme e regolamenti e dalla articolata complessità degli apparati di controllo. Anche perché la nostra autonomia, in una fase drammatica come l'attuale, non è una barriera che ci possa mettere al riparo da ciò che accade nell'economia o nella società globale. È semmai uno strumento in più per poterci rapportare in maniera "adulta" con ciò che sta accadendo intorno a noi, da ogni punto di vista. Oggi non è più sufficiente affrontare le sfide che la realtà attuale ci pone con una buona ordinaria attività di governo. È cambiato il mondo e dunque serve un qualche cosa di più, a maggior ragione nei nuovi scenari che il Covid-19 ha accelerato. Non basta più fare bene il proprio lavoro, come si è fatto finora. Certo, questo è importante, ma serve qualcosa di più. Accelerare i progetti già programmati, pensare a nuovi progetti innovativi e poi puntare alla crescita. Questo deve diventare il nuovo modo di lavoro, ordinario e non straordinario, assunto come condotta quotidiana. Sotto questo profilo, astraendomi dal fatto che ne faccio parte, mi sento di sostenere che la burocrazia provinciale si è sempre dimostrata all'altezza, capace costantemente di garantire lealtà istituzionale, indipendenza di giudizio e qualità professionali ai massimi livelli. Sicuramente è in grado di vincere anche questa sfida. Certo, avere la capacità di individuare soluzioni innovative e appropriate e di metterle in atto è un passaggio complesso e delicato che ha bisogno di un traino forte da parte della politica e del suo ruolo guida. I mezzi per reagire il Trentino li possiede, ma a condizione che vengano gestiti con logiche e strumenti adeguati ai tempi nuovi. Senza la capacità di compiere questo passaggio culturale, il cui onere per la parte pubblica grava soprattutto sulle spalle della politica e della burocrazia, il Trentino è destinato a un futuro difficile e precario. Quindi, il cambio di passo è una sfida obbligata.

Il futuro del Trentino va costruito con il coraggio di riprogettare un'Autonomia 4.0 che sappia affrontare i tempi nuovi - nella stagione della rivoluzione digitale e del radicale cambiamento dei paradigmi dello sviluppo - con responsabilità, creatività, impegno e condivisione, puntando quindi non solo su strade e infrastrutture di trasporto, ma anche sulla transizione ecologica green e su un qualificato sistema di ricerca e intelligenza artificiale e quindi su investimenti in cultura, digitalizzazione e conoscenza. La responsabilità di guardare in faccia la verità delle cose e di assumersi l'onere dei conseguenti aggiustamenti. La creatività necessaria per trovare soluzioni realmente in grado di dare testa e gambe alla teoria - facile da predicare ma difficile da praticare - del far meglio con meno. L'impegno che sempre ci vuole quando si apre un nuovo ciclo e si costruiscono le condizioni per renderlo praticabile e soddisfacente. La condivisione essenziale per compiere un passaggio che richiede un ampio consenso da parte di tutti, con la chiarezza e la coerenza che la situazione di crisi attuale richiede; per non disperdere un patrimonio costruito tanto faticosamente in questi 50 anni di autonomia e che si può far crescere solo con il nutrimento quotidiano della responsabilità.

BIBLIOGRAFIA



- Annuario Statistico PAT (anni vari).
- Bertoli L., De Gasperi C., *L'ordinamento finanziario della Provincia autonoma di Trento*, Trento, 2003, disponibile presso il Dipartimento Affari finanziari della Provincia autonoma di Trento.
- Bilancio di previsione della Provincia autonoma di Trento, anni vari.
- Cascarano M., *L'impatto dello Statuto di autonomia del 1972 sull'economia delle Province di Trento e di Bolzano*, 18 maggio 2019.
- Cerea G., *Le autonomie speciali. Le vicende e i possibili sviluppi dell'altro regionalismo*, Milano, Franco Angeli, 2014.
- Cerea G., Dalmonego I., Debiassi F., *Le regioni a statuto speciale*, Milano, Franco Angeli, 1989.
- Dalmonego I., *L'ordinamento finanziario e contabile della Provincia autonoma di Trento, degli enti locali e degli enti funzionali*, Giunta della Provincia autonoma di Trento, Trento, 2004.
- De Gasperi C., Tretter L., Zambarda M., Riccadonna L., *La finanza provinciale*, in Marcantoni M., Postal G., Toniatti R., *Quarant'anni di autonomia. Le istituzioni e la funzione legislativa*, vol. I, Milano, Franco Angeli, 2011.
- Marcantoni M., Nicoletti P., Tretter I. (a cura di), *Le politiche della Provincia autonoma di Trento (1971-2019)*, Finanza; Trentino School of Management, Trento, 2020.
- Parolari S. e Valdesalici A., *La Provincia autonoma di Trento. Verso il consolidamento dell'autonomia finanziaria in Istituzioni del federalismo: rivista di studi giuridici e politici*, n. 1/2012.
- Rendiconto generale della Provincia autonoma di Trento, anni vari.
- Rotary Club Rovereto, *Il tragitto dell'autonomia. Spunti storici, di attualità e prospettiva*, Rovereto, 2013.

Finito di stampare nel mese di dicembre 2021
da La Grafica, Mori (Trento)

1971
1972



50° anniversario
II STATUTO
di AUTONOMIA



PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO

Fondazione
Museo storico
del Trentino