

Un nuovo titolo III per lo Statuto sardo: articolo 119 della Costituzione e Autonomie speciali

di Giorgio Macciotta

Cagliari, 20 gennaio 2007

Il nuovo testo dell'articolo 8 dello Statuto, contenuto nella legge finanziaria per il 2007, ha determinato un sensibile incremento, immediato e, soprattutto, in prospettiva, delle entrate della Regione Sardegna.

Nel periodo transitorio (2007-2009) la Regione riceverà risorse aggiuntive per affrontare le attività già da lei sostenute: si tratta, rispettivamente per ciascuno dei tre anni, di 225, 240, 340 milioni di euro.

Il vantaggio è ancor più significativo nella disciplina a regime che, naturalmente, è quella che più interessa in prospettiva. Basta qualche riferimento ai dati per comprendere di che si parli.

Le novità fondamentali sono quattro:

1. Il superamento della incongrua base di calcolo della compartecipazione all'IRE.
2. La determinazione dell'aliquota di compartecipazione all'IVA (calcolata non sul riscosso ma sul consumato) nella misura fissa dei 9/10.
3. L'introduzione di una sorta di norma di chiusura che attribuisce alla Regione una compartecipazione, pari ai 7/10, su tutte le altre imposte (presenti e future) non esplicitamente previste dallo Statuto.
4. A seguito di tale incremento delle compartecipazioni nelle entrate, la Regione si farà carico integralmente della spesa per il servizio sanitario nazionale.

Ho provato a simulare le conseguenze di tali innovazioni sulla base di un preconsuntivo delle spese e delle entrate riferito al 2006. I dati relativi all'IRE e all'IVA sono sintetizzati nella Tabella allegata.

Se il nuovo regime fosse stato già operativo la Regione Sardegna avrebbe dovuto rinunciare a poco meno di 904 milioni di euro derivanti dalla quota a lei assegnata a carico del Fondo sanitario nazionale ed avrebbe ottenuto in cambio 799 milioni in più per l'IRE, 2.028 milioni in più per l'IVA e tra i 300 e i 500 milioni per la norma sui 7/10 delle altre entrate erariali non espressamente nominate in Statuto. Un totale di oltre 3 miliardi di euro in più per sostenere una maggiore spesa di 900 milioni!

Non mi sfugge, naturalmente, che la spesa media pro capite per la sanità in Sardegna è più bassa di quella media nazionale e, ancor di più, di quella media del Centro Nord. Se stiamo agli ultimi dati ufficiali, quelli per il 2005, la spesa media sarda di 1.590 euro si confrontava con una media nazionale di 1.642 ed una del Centro Nord di 1.688. Se la Sardegna avesse dovuto adeguarsi alla media del Centro Nord avrebbe dovuto spendere 2,789 miliardi di euro contro i 2,627 effettivamente spesi. Una spesa in più a carico della Regione di 162 milioni di euro compensata da maggiori entrate per oltre 2 miliardi di euro!

Contestare il risultato quantitativo è, dunque, poco serio e rischia di distrarci da una discussione di prospettiva strategica.

Se ho così lungamente insistito nella ricostruzione dei dati conseguenti alla recente legge finanziaria è per non confondere con posizioni strumentali, dettate da incompetenza e/o malafede, la mia convinzione che il meccanismo che sin qui ha garantito le risorse alla Regione Sardegna (ed alle altre Regioni speciali e Province Autonome) non sia, nella prospettiva della piena attuazione del Titolo V della II parte della Costituzione, strumento idoneo a garantire quella permanente "autonomia finanziaria di entrata", prevista, per tutto il sistema delle autonomie, dal nuovo articolo 119 della Costituzione.

Per definire nuove norme statutarie, idonee a costruire un equilibrio garantito nel tempo, occorre partire non solo dall'esperienza dei primi cinquanta anni della nostra autonomia speciale ma anche da un esame delle novità introdotte, nella Costituzione italiana, dalle leggi costituzionali che, tra il 1999 ed il 2001, hanno profondamente modificato il ruolo e l'organizzazione del sistema delle autonomie ed il rapporto tra i diversi livelli istituzionali.

In particolare occorre partire da una valutazione della nuova collocazione sistematica delle autonomie speciali nel nuovo Titolo V della II parte della Costituzione, in relazione alle competenze in materia di entrata ma anche a quelle in materia di spesa.

1. *Il nuovo quadro costituzionale*

L'articolo 116 ha confermato la persistenza delle condizioni che determinarono i Costituenti a concedere forma rafforzate di autonomia ad alcune Regioni: quelle mistilingue (Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige, Friuli Venezia Giulia) e le grandi isole (Sardegna e Sicilia). Ma lo stesso articolo, registrando il crescere della coscienza di specifiche peculiarità esistenti tra le Regioni a statuto ordinario, ha previsto (comma 3) che, con legge ordinaria, "approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata", sia possibile, per tali Regioni, ottenere ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia. Si tratta di materie attribuite alla competenza legislativa concorrente Stato-Regioni (terzo comma dell'articolo 117) e, addirittura, di alcune competenze esclusive dello Stato ("giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa" sia pur "limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace", le "norme generali sull'istruzione", la "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali"). La medesima legge dovrebbe definire le modalità di finanziamento di tali nuove competenze (comma 4 dell'articolo 116). Dal punto di vista della qualità-quantità delle competenze il nuovo assetto delineato dall'articolo 116 apre un periodo di revisione, in senso espansivo, dei poteri delle Regioni "ordinarie" che tenderà a ridurre il divario rispetto alle "speciali". Le iniziative in corso delle Regioni Lombardia, Veneto (e non solo) confermano una simile ipotesi e rendono indispensabile definire un assetto delle entrate che consenta la geometria variabile, e l'acquisizione di maggiori poteri, non solo alle Regioni con "maggiore capacità fiscale".

Ma le novità non si fermano qui.

Ben più rilevanti (e immediatamente attivabili con leggi regionali, come sancito dalla Corte Costituzionale) sono le novità contenute negli articoli 114, 117, 118 che intervengono in modo talmente incisivo sugli equilibri istituzionali e sulla ripartizione delle competenze, legislative e amministrative, tra le istituzioni infra statuali da determinare una immediata ricaduta anche sui profili finanziari.

Nel primo si ridisegna la struttura della Repubblica eliminando ogni gerarchizzazione tra i diversi livelli istituzionali e stabilendo la "pari dignità repubblicana" tra Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato.

Il secondo rovescia, rispetto all'originario articolo 117, le modalità di ripartizione delle competenze legislative tra Stato e Regioni: sono individuate (al comma 2) le competenze dello Stato e tutto il resto diviene competenza legislativa delle Regioni, concorrente (comma 3) o esclusiva (comma 4). Le competenze legislative delle Regioni ordinarie, in alcuni settori, sono superiori a quelle delle Regioni a statuto speciale. Non casualmente l'articolo 10 della stessa legge costituzionale 3/2001 prevede che "sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle Regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite").

Tale ampliamento di poteri legislativi per tutte le regioni determina l'esigenza di ridefinire il sistema delle entrate ben al di là dell'ovvia esigenza di garantire ai poteri locali nuove e maggiori risorse per far fronte alle nuove competenze. Si pone un problema non solo quantitativo. Si tratta, infatti, sul piano qualitativo, di riconsiderare il mix di entrate per garantire che la loro dinamica nel

tempo sia tale da assicurare, anche in prospettiva, la permanente copertura integrale dei costi relativi alle funzioni assegnate.

Il terzo articolo dispone il tendenziale spostamento verso Province e, soprattutto, Comuni delle funzioni amministrative modificando significativamente, se non la teoria, la pratica della organizzazione dei poteri nei primi decenni di esperienza regionalistica, caratterizzati da un sostanziale neocentralismo regionale. Anche in questo caso la nuova definizione “qualitativa” circa la dislocazione dei poteri pone complessi problemi di “quantità” delle risorse e di “qualità” dei cespiti (che devono essere adeguatamente spalmati sull’intero territorio per poter garantire il finanziamento anche delle funzioni comunali) e impone il ripensamento delle norme in materia.

Infine, nella materia specifica delle entrate e del bilancio, l’articolo 119 definisce in modo nuovo le modalità di finanziamento del sistema delle autonomie, disponendo, in particolare, che entrate fiscali (tributi propri e compartecipazioni) riferite al proprio territorio devono consentire “ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite” (comma 4). Al comma 3 si prevede che per integrare le risorse dei “territori con minore capacità fiscale per abitante” “la legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, (assegnato) senza vincoli di destinazione”. Tale formulazione esclude la possibilità di utilizzare, a regime, la modalità attualmente più rilevante di finanziamento del sistema delle autonomie regionali e locali: i trasferimenti a carico del bilancio dello Stato.

In una condizione della finanza pubblica che presenta permanenti problemi di tensione, e che dovrà gestire il passaggio al federalismo per il complessivo sistema delle autonomie regionali e locali senza determinare costi aggiuntivi per il complesso delle Amministrazioni Pubbliche, si inserisce anche il problema dell’autonomia finanziaria della Sardegna e delle altre Regioni e Province Autonome.

2. *Le modalità storiche di finanziamento delle Regioni speciali*

È da tali premesse che occorre partire per disegnare un nuovo sistema di entrate superando quello stabilito, all’indomani della Costituzione della Repubblica e della prima approvazione degli Statuti speciali.

Allora, dovendosi garantire l’immediata funzionalità delle amministrazioni regionali appena insediate, le risorse necessarie furono reperite utilizzando, tra le due opzioni previste dalla originaria formulazione dell’articolo 119 (“alle Regioni sono attribuiti tributi propri e quote di tributi erariali”), quasi esclusivamente un ventaglio di compartecipazioni ad alcuni grandi tributi erariali, senza neanche esplorare la strada di assegnare alle Regioni specifici cespiti (sia pur come tributi propri derivati, secondo la più recente giurisprudenza costituzionale) che potessero costituire l’asse di un corposo autofinanziamento.

Non si trattò, peraltro, solo di rispondere, con urgenza, alle esigenze finanziarie delle Regioni speciali.

La scelta di far leva, fondamentalmente, sulle compartecipazioni e sulle addizionali fu motivata, soprattutto, dalla preoccupazione di salvaguardare l’unità del sistema tributario, prospettata da molti autorevoli Costituenti, e dall’incertezza, anche nei “federalisti” più conseguenti, circa la portata economica e giuridica dei tributi propri. L’autonomia finanziaria fu ricondotta al concetto di mera adeguatezza dei mezzi alle funzioni (con l’importante estensione di queste ultime da “essenziali” a “normali”, comprensive, almeno teoricamente, anche delle risorse destinate allo sviluppo della comunità). Ma, nella discussione, grande attenzione fu dedicata anche al tema dell’eguaglianza dei cittadini e della perequazione delle risorse. Prevalse il timore che un’eccessiva insistenza sui tributi propri potesse creare problemi, in particolare per i cittadini delle Regioni più disagiate.

Una simile impostazione fornisce anche una risposta all’esigenza di evitare una eccessiva complicazione del sistema fiscale nell’interesse dei contribuenti (cittadini e imprese), che sempre

più spesso hanno rapporti tributari al di fuori della regione di residenza, ma anche in quello delle amministrazioni, in particolare i Comuni di minore dimensione, i cui costi di gestione sarebbero ingigantiti da un sistema tributario eccessivamente frammentato.

Trasferimenti a carico del bilancio dello Stato sono stati poi praticati, sin dall'inizio dell'esperienza regionale, in applicazione di specifiche disposizioni contenute negli Statuti, e, in particolare per la Sardegna e la Sicilia (come per le altre Regioni del Mezzogiorno, a statuto ordinario), in applicazione dell'originario terzo comma dell'articolo 119 ("Per provvedere a scopi determinati, particolarmente per valorizzare il Mezzogiorno e le Isole, lo stato assegna per legge a singole Regioni contributi speciali").

All'indomani dell'istituzione del Servizio sanitario nazionale, infine, furono assegnate a tutte le Regioni quote del Fondo sanitario nazionale, appositamente istituito per finanziare integralmente gli interventi in quel campo. A partire dagli anni '90, proprio per l'esistenza delle compartecipazioni ai grandi tributi erariali, quest'ultimo trasferimento è stato progressivamente ridotto. Per le Regioni Valle d'Aosta e Friuli Venezia Giulia e per le Province Autonome di Bolzano e Trento è stato totalmente eliminato. Per la Sardegna e per la Sicilia è stato integrato da una quota crescente di compartecipazione regionale. La finanziaria per il 2007, in corso di approvazione, prevede per la Sardegna un'assunzione totale degli oneri, a partire dal 2010 (a fronte di consistenti maggiori devoluzioni di compartecipazioni, a partire dai 9/10 dell'IVA) e per la Sicilia un progressivo incremento della compartecipazione regionale, "al fine di addivenire al completo trasferimento della spesa sanitaria a carico del bilancio della Regione".

Il quadro così delineato rende evidente come il *mix* dei tributi, e l'individuazione delle relative percentuali di compartecipazione, siano stati definiti, in sede di prima applicazione, e nei successivi interventi di revisione, con riferimento non ad una puntuale analisi delle funzioni attribuite e dei relativi costi ma a generici parametri di evoluzione del quadro macroeconomico e, soprattutto, a criteri di opportunità politica. Da tale evoluzione sono derivati squilibri non giustificabili con la sola differenza delle competenze statutarie.

Proprio la approssimazione dei criteri che presiedettero la formulazione delle norme di finanziamento delle Autonomie speciali portò a prevedere, in tutti gli Statuti speciali, ad eccezione di quello siciliano, la possibilità di rivedere le norme di finanziamento con legge ordinaria ("d'intesa" per la Valle d'Aosta e le Province Autonome e "sentita la Regione" per il Friuli e la Sardegna). Tale norma, peraltro, ha funzionato, nei fatti, più come strumento di salvaguardia per le Regioni, al fine di adeguare periodicamente il ventaglio dei tributi di riferimento (e/o le quote di compartecipazione) al modificarsi delle norme tributarie su scala nazionale, che non come strumento per costruire una condivisa, ed organica, politica delle entrate.

L'innovazione da introdurre in materia di autonomia finanziaria della Regione Sardegna e delle altre Regioni ad autonomia differenziata, non è, ora, solo questione quantitativa.

Non sarà possibile, cioè, partire da una analisi del rapporto oggi esistente tra le competenze attribuite e le risorse disponibili, magari come adeguate dalla recente legge finanziaria, e limitarsi alla richiesta di risorse incrementalmente in relazione alle nuove competenze ottenibili sia in applicazione dell'articolo 10 della legge costituzionale 3/2001 sia a seguito di una specifica revisione dello Statuto speciale. Una simile soluzione, difficilmente praticabile per le mutate condizioni politiche (nel rapporto tra Regioni oltre che nella sensibilità per i temi della finanza pubblica) non sarebbe, comunque, sufficiente e soddisfacente sul terreno "qualitativo".

Si tratta, invece, anche per la Regione Sardegna, di ridefinire non solo tributi idonei a garantire, nell'immediato e in prospettiva, l'adeguatezza delle risorse alle funzioni ma anche con un *mix* tale che consenta, in correlazione con il trasferimento delle competenze amministrative, un conferimento di risorse (entrate proprie, compartecipazioni e quote del fondo perequativo) ai livelli istituzionali sub regionali, idoneo a "finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite". È infatti difficile sostenere che il rapporto tra Regione e Enti Locali non debba ispirarsi, anche nelle Regioni speciali, ai principi generali di equiordinazione, di trasferimento delle funzioni

amministrative e di “autonomia di entrata e di spesa” contenuti negli articoli 114, 118 e 119 della Costituzione.

3. *La prassi di finanziamento delle Regioni ordinarie e il nuovo Titolo V*

Al di là della previsione dell'originario articolo 119 della Costituzione (che ipotizzava, anche per le Regioni a statuto ordinario, una provvista di risorse da realizzarsi, prevalentemente, per via fiscale) la concreta evoluzione della normativa aveva, successivamente, divaricato profondamente tra le fonti di finanziamento delle Regioni speciali e delle Province autonome da un lato e quelle delle Regioni ordinarie dall'altro. Mentre per le Regioni a statuto speciale, se si escludono la sanità e gli specifici contributi per lo sviluppo, il finanziamento è stato garantito, prevalentemente, dalle compartecipazioni e dalle addizionali, al momento dell'istituzione delle Regioni a statuto ordinario, rapidamente accantonata l'ipotesi che l'ILOR potesse costituire un'autonoma fonte di finanziamento, si intervenne con trasferimenti a carico del bilancio dello Stato (sia pur attraverso due Fondi alimentati da quote delle principali entrate tributarie). Tale pratica fu consolidata da una legislazione settoriale che attribuiva nuove funzioni, con leggi specifiche, e le finanziava con appositi trasferimenti vincolati, sempre a carico del Bilancio dello Stato. L'eliminazione del vincolo di destinazione per la gran parte delle risorse, a partire dal 1995, non ha modificato la sostanza del finanziamento mediante trasferimenti a carico del Bilancio dello Stato.

Il nuovo articolo 119, che elimina questa possibilità, impone per **tutte le Regioni e Province autonome** un identico sistema di finanziamento, basato su tributi propri, compartecipazioni, trasferimenti perequativi (con limitazione dei trasferimenti a carico del Bilancio dello Stato al solo fine di finanziare interventi speciali, a favore di specifici Enti territoriali).

4. *Funzioni e finanziamento delle Regioni speciali nel nuovo Titolo V*

Per definire quale sia il modo più efficace, nell'immediato e in prospettiva, per garantire l'autonomia finanziaria della Regione Sardegna (e delle altre Regioni a Statuto speciale), nel sistema delineato dal nuovo Titolo V, è utile ripartire dal tema delle funzioni ed in particolare da quell'articolo 10 della legge costituzionale 3/2001 che prevede, come già ricordato, che “sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle Regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite”.

Questa norma, e la contemporanea discussione circa le correzioni da apportare alla ripartizione di competenze prevista dall'articolo 117, aprono un processo di modificazione costituzionale degli statuti delle Regioni speciali e delle Province autonome nel corso del quale dovrebbe realizzarsi sia quella ricognizione sistematica in materia di funzioni che è mancata in occasione della prima approvazione degli Statuti e delle limitate modifiche introdotte nel corso degli anni (la legge costituzionale 2/2001, che rappresenta il più organico intervento su tutti gli statuti delle Regioni speciali, si limita a modificare le norme in materia di elezione dei Presidenti e dei Consigli, con una mera estensione del sistema previsto per le Regioni ordinarie), sia una discussione approfondita sulle modalità strutturali per garantire l'adeguatezza e la dinamica delle entrate.

Si tratta di un processo che, per evitare indesiderabili conseguenze di asimmetria e di potenziale conflitto istituzionale, dovrebbe comportare una grande attenzione al coordinamento con un'analisi approfondita delle proposte di modifica degli statuti delle Regioni speciali.

Coordinamento tanto più indispensabile se si considera che, nello stesso tempo, si svilupperanno iniziative di modificazione degli Statuti delle Regioni ordinarie in applicazione dei commi 3° e 4° comma dell'articolo 116.

Non sarà un processo semplice e breve anche perché il nuovo assetto costituzionale ha conferito agli Statuti delle regioni ordinarie una maggiore “resistenza” al coordinamento rispetto al passato e rispetto ai tradizionali Statuti delle Regioni speciali. Infatti l’articolo 123 affida la competenze in materia di iniziativa per l’approvazione e la modifica degli statuti ordinari a ciascun “Consiglio regionale con legge approvata a maggioranza assoluta dei suoi componenti, con due deliberazioni successive adottate ad intervallo non minore di due mesi” e attribuisce al Governo, in caso di dissenso, la possibilità di “promuovere la questione di legittimità costituzionale entro trenta giorni dalla loro pubblicazione”. Per le Regioni speciali la modifica di Statuto avviene con una “normale” legge costituzionale, di iniziativa “anche” della Regione ma anche di singoli Parlamentari e del Governo (con il solo vincolo di attendere, per due mesi tra la prima e la seconda deliberazione Parlamentare, il parere della Regione interessata). Non è prevedibile che un simile percorso abbia, in Parlamento, un iter veloce.

Immediatamente, invece, può porsi un problema di nuove risorse finanziarie se la Sardegna decidesse di attivare le proprie competenze sulle materie di cui all’articolo 117, commi 3 e 4. In relazione alla minor ampiezza delle competenze attualmente previste dallo Statuto sardo, anche rispetto a quelli delle altre Regioni speciali, sarebbe interesse della Regione muoversi su tale linea. È prevedibile che alla rivendicazione delle nuove competenze, nelle more delle modifiche statutarie, si accompagnerà, come è giusto, la richiesta di un adeguato finanziamento. Difficilmente ad una simile richiesta, di maggiori competenze e maggiori risorse, potrà farsi fronte con criteri differenti da quelli che varranno per le Regioni statuto ordinario.

In questo caso la procedura per il finanziamento delle nuove competenze (nonché la commutazione in entrate coerenti con il nuovo articolo 119 degli attuali trasferimenti a carico del Bilancio dello Stato) dovrebbe comportare la ricognizione dei costi storici, l’attribuzione di specifiche entrate, la individuazione dei modi e dei tempi per la transizione verso i costi standard.

La ipotesi più praticabile (ed anche la più conveniente) per realizzare l’autonomia finanziaria delle Regioni a statuto speciale, e in particolare della Sardegna (che è Regione a statuto speciale ma è anche territorio “con minore capacità fiscale per abitante”), è quella di utilizzare criteri analoghi.

Un simile percorso, in attesa della elaborazione dei nuovi statuti, può apparire del tutto naturale sia per garantire il finanziamento delle competenze derivanti dall’estensione alle Regioni speciali delle maggiori competenze previste dall’articolo 117, commi 3 e 4, sia per il finanziamento di quelle “forme di autonomia più ampie” che anche le Regioni a statuto speciale, potrebbero ottenere per attrazione della normativa generale per le Regioni ordinarie.

A ben vedere non è conveniente limitarsi a questo. La ricostruzione dei costi storici, l’individuazione di un mix di tributi (propri e compartecipati) e di quote del fondo perequativo, la definizione di un percorso di transizione verso i costi standard, dovrebbe essere i passaggi di una procedura relativa anche alla ricostruzione dei costi delle competenze in essere e delle relative modalità di finanziamento.

Si tratta di modificare in profondità la prassi sin qui seguita, anche in occasione della recente legge finanziaria, di un regime di quote di compartecipazione fissate ad un livello tale da garantire la corrispondenza del gettito ai costi delle funzioni e di attivare, anche per la Sardegna, un finanziamento fondato sul mix tra entrate proprie, compartecipazioni e quote del fondo perequativo (fermi restando i contributi straordinari previsti dal V° comma dell’articolo 119).

Sarebbe naturalmente possibile sostenere che la realizzazione dell’autonomia finanziaria delle Regioni speciali potrebbe essere realizzata in modo differente, isolandole dal modello generale e costruendo per ognuna di loro sia la stima dei costi delle funzioni (quelle in essere e quelle nuove assegnate) sia uno specifico assetto di entrate, magari implementando, con ulteriori quote di compartecipazioni, quello già in essere.

Una simile strada potrebbe apparire preferibile, in relazione al fatto che, tra Regioni ordinarie e speciali, malgrado l’estensione delle competenze delle Regioni ordinarie realizzata con il nuovo articolo 117 (e con l’applicazione eventuale dei commi 3 e 4 dell’articolo 116),

continueranno a persistere marcate differenze. Basta pensare alla materia dell'ordinamento degli Enti locali (prevista come competenza propria in tutti gli statuti speciali) ed alle rilevanti conseguenze istituzionali e finanziarie che derivano dall'esercizio di tali funzioni.

Le controindicazioni di una simile scelta paiono, peraltro, prevalenti (in particolare per "i territori con minore capacità fiscale per abitante"). Qualora si scegliesse di affrontare il tema delle nuove competenze, dei loro costi e delle relative risorse finanziarie, limitandosi alla valutazione della specifica realtà regionale ci si scontrerebbe, infatti, con una serie di problemi.

Al di là delle differenze, in termini di poteri e di qualità e quantità delle risorse finanziarie, determinate dagli statuti (che dovrebbero, tendenzialmente, ridursi con la progressiva attuazione del Titolo V), esistono forti differenze tra le diverse Regioni speciali in termini di storia, livello di sviluppo, efficienza amministrativa, quantità e qualità dei servizi forniti ai cittadini. Sono Regioni a statuto speciale alcune tra quelle più ricche del paese (Valle d'Aosta e Trentino Alto Adige), altre eredi di una tradizione amministrativa particolarmente efficiente (Friuli Venezia Giulia), altre, infine, che si collocano tra le aree depresse del paese (Sardegna e Sicilia). Simili differenze si traducono in scarti non meno rilevanti tra le risorse disponibili sul territorio e tra le prestazioni fornite ai cittadini dalle amministrazioni regionali ma, più in generale, da tutte le Pubbliche amministrazioni operanti nella Regione.

Ricostruire il nuovo assetto limitandosi a trasferire le nuove funzioni (e le relative risorse determinate con riferimento alla spesa storica) fotograferebbe la situazione esistente lasciando persistere squilibri tra la quantità e la qualità delle prestazioni fornite ai cittadini ma anche marcate differenze tra costi storici e costi standard, come conseguenza dei diversi livelli di efficienza delle Amministrazioni. Nella sostanza si perpetuerebbero due condizioni entrambe non desiderabili: da un lato, discriminazioni tra i cittadini e, dall'altro, assenza di parametri oggettivi per sanzionare l'inefficienza delle amministrazioni. Sarebbe, dunque, indispensabile definire un percorso per realizzare la perequazione della qualità e quantità delle prestazioni ed è difficile sostenere che tale adeguamento non dovrebbe realizzarsi ai costi standard. A tal fine sarebbe indispensabile, in ogni caso, ricostruire un quadro di riferimento nazionale.

Ma al di là delle problematiche relative alle differenze tra le diverse Regioni a statuto speciale, l'omogeneità dei modelli di finanziamento appare di gran lunga preferibile (e forse l'unica praticabile) se si esamina tale problema alla luce dell'articolo 119 ma anche nel quadro della possibile applicazione dell'articolo 116.

Come infatti si dovrebbero affrontare i problemi del finanziamento delle "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" per le Regioni, ordinarie e speciali, che decidessero di attivare le possibilità di cui ai commi 3 e 4 di tale articolo?

È da escludere l'ipotesi, che pure potrebbe apparire la più naturale, e la più equa, che al finanziamento delle maggiori funzioni provvedano, con risorse proprie, le Regioni che le rivendicano.

Se, infatti, si scegliesse una simile strada si creerebbe una insostenibile situazione di disparità determinata non dalle specificità delle esigenze delle singole Regioni ma dalla loro possibilità di soddisfarle in termini di risorse finanziarie. Le Regioni con minore capacità fiscale sarebbero penalizzate nelle opportunità, in una logica di federalismo competitivo che non rappresenta la naturale applicazione del Titolo V. Non pare dunque eludibile l'applicazione, per il finanziamento delle, eventuali "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" dei modelli di ricognizione dei costi delle funzioni, e di determinazione delle modalità di finanziamento con riferimento alle quote di compartecipazione adeguate a far fronte a tali costi per la Regione con maggiore capacità fiscale ed alle quote aggiuntive del fondo perequativo.

C'è poi un altro motivo che consiglia di non isolare le Regioni a Statuto speciale dal complessivo sistema delle autonomie e che, proprio a partire dall'esperienza dei primi cinquanta anni di autonomia speciale, merita di essere oggetto di particolare attenzione.

Se, anche in prospettiva, con le motivazioni che sono state alla base della definizione del sistema di finanziamento delle regioni speciali, le compartecipazioni continueranno a rappresentare

la quota più rilevante della provvista finanziaria delle autonomie regionali e locali, è evidente che un progressivo aggiustamento degli equilibri sarà indispensabile non solo per accompagnare la transizione dai costi storici a quelli standard ma anche per garantire la permanente equivalenza delle entrate ai costi delle funzioni in relazione a possibili variazioni del sistema tributario nazionale.

La vigente legge di contabilità prevede idonei meccanismi di compensazione (“Le leggi che comportano oneri, anche sotto forma di minori entrate, a carico dei bilanci degli enti di cui al precedente articolo 25 devono contenere la previsione dell'onere stesso nonché l'indicazione della copertura finanziaria riferita ai relativi bilanci, annuali e pluriennali”, articolo 27 della legge 468/78) ma, come mostra l'esperienza della Sardegna, l'applicazione di tale norma di salvaguardia è stata del tutto inadeguata, soprattutto quando gli “oneri, anche sotto forma di minori entrate”, hanno riguardato il bilancio di una sola Regione e proprio questa disapplicazione ha determinato l'esigenza dei successivi aggiustamenti con la legge 122/1983 e con l'attuale finanziaria.

La dimensione quantitativa del trasferimento di competenze dalle amministrazioni centrali a quelle regionali e locali, e l'esclusione dello strumento dei trasferimenti di bilancio per riequilibrare i conti, porranno in modo del tutto nuovo il problema delle conseguenze delle ricadute locali di eventuali modifiche del sistema tributario nazionale.

Tali variazioni possono derivare da scelte di riduzione della pressione fiscale volte a garantire maggiore equità (la restituzione del fiscal drag) o maggiore competitività all'apparato produttivo (la riduzione del cuneo fiscale), a sostenere forme di maggiore solidarietà (le agevolazioni per il volontariato o per il sistema cooperativo ma anche quelle per la nascita di un sistema di previdenza integrativa), ad agevolare specifici settori dell'economia o territori del paese (dalle agevolazioni per la ricerca all'uso della leva fiscale per sostenere gli investimenti e l'occupazione in determinate aree del paese). Proprio il ventaglio di possibili utilizzazioni delle agevolazioni fiscali mostra come sia complesso mantenere l'equilibrio tra politiche fiscali nazionali e autonomia finanziaria delle Regioni, delle Province e dei Comuni che, sulla base di una corretta attuazione del Titolo V, dovrebbe disporre di circa il 50% del totale del gettito fiscale.

Questi problemi dovrebbero essere in futuro meno rilevanti in considerazione del fatto che la gran parte degli interventi di spesa (per investimenti o per politiche sociali) rientrano nell'ambito di materie sulle quali la competenza legislativa dovrà essere trasferita a norma dell'articolo 117. La scelta di utilizzare in tali settori la leva fiscale dovrebbe, dunque, discendere da politiche condivise tra i diversi livelli istituzionali, in un clima di leale cooperazione tra loro. Le eventuali riduzioni di gettito troverebbero compensazione in sede di decisione sul merito delle politiche, con appropriate modalità di coordinamento. Ma, per quanto auspicabile, il coordinamento non può sovrapporsi all'autonomia costituzionalmente garantita e, in ogni caso, politiche nazionali possono avere ricadute diverse nei diversi territori. Il problema va, quindi, risolto in modo da garantire, comunque l'autonomia delle diverse istituzioni.

Ogni provvedimento di agevolazione fiscale (o di modifica del sistema tributario) dovrebbe contenere, conseguentemente, una stima attendibile delle riduzioni di gettito, da proiettare sulle quote dei tributi di spettanza di ciascun livello istituzionale ed andrebbero definiti criteri di sostituzione (maggiori compartecipazioni, compartecipazioni su altri tributi) attraverso i quali garantire l'equivalenza del gettito. Per le regioni con “minore capacità fiscale per abitante” l'equivalenza difficilmente potrà realizzarsi senza quote del fondo perequativo.

Una valutazione oggettiva di tali conseguenze sarebbe più semplice, e più garantita, se realizzata per il complessivo sistema delle autonomie e sancita da appositi accordi in sede di Conferenza unificata.

In tale logica l'attuale articolo 8 dello Statuto sardo potrebbe/dovrebbe essere riformulato con un rinvio, in materia di assegnazione delle risorse finanziarie, alla disciplina generale di applicazione dell'articolo 119 e, in più, la previsione di ulteriori quote di risorse (compartecipazioni e fondo perequativo) per le maggiori competenze attribuite per Statuto.

Nella logica di una piena attuazione del Titolo V, che garantisce costituzionalmente l'autonomia finanziaria non solo dell'istituzione regionale ma anche di Comuni, Città metropolitane

e Province, sarebbe, naturalmente, opportuno prevedere tale autonomia con norma statutaria, non modificabile cioè dal Consiglio regionale.

Una riscrittura dell'articolo 9 potrebbe rendere più incisivi, garantendoli costituzionalmente, i ruoli dell'amministrazione regionale, e di quelle locali, nei processi di rilevazione e riscossione delle entrate tributarie.

Su altri articoli del titolo III si dovrebbe intervenire accentuando, nell'intreccio tra risorse e poteri, i profili istituzionali.

D'altra parte il punto di maggior interesse dell'attuale articolo 13 dello Statuto ("Lo Stato col concorso della Regione dispone un piano organico per favorire la rinascita economica e sociale dell'Isola") rispetto al corrispondente articolo 11 dello Statuto della regione Sicilia ("Lo Stato verserà annualmente alla Regione, a titolo di solidarietà nazionale, una somma da impiegarsi, in base ad un piano economico, nell'esecuzione di lavori pubblici") consisteva proprio nella sottolineatura dell'elemento di programmazione e dei connessi poteri della Regione. Scontando che il regime degli interventi finanziari straordinari è, oggi, regolato dal 5° comma dell'articolo 119 (e che sarà difficile per la Sardegna ottenere risorse al di fuori di tale schema generale) si potrebbero, invece, ripensare i profili istituzionali di tale articolo prevedendo che nell'isola tutti gli interventi dello Stato in materia economico-sociale si svolgano in regime d'intesa, con delega della Gestione ai competenti organi della amministrazione regionale.

A maggior garanzia lo Statuto speciale potrebbe contenere, infine, una norma che, fermo restando il diritto dello Stato alla variazione delle norme tributarie nazionali e ferma restando anche la possibilità di variare con legge ordinaria le norme finanziarie dello Statuto, preveda in modo esplicito, salvo diversa intesa con la Regione, l'applicazione delle norme di compensazione previste dall'articolo 27 della legge 468/78. Si dovrebbe trattare di una norma che preveda il diritto della Regione di adire la Corte per violazione dello Statuto in presenza di norme fiscali non condivise.

In tal modo si supererebbero tutte le polemiche che hanno accompagnato, in particolare negli ultimi anni, il finanziamento della Autonomia speciale, accomunando la Sardegna ad altre situazioni nelle quali il livello di risorse devolute è ben più consistente, e le norme statutarie lungi dal costituire un privilegio fornirebbero garanzie al complesso del sistema delle autonomie.

Qualche considerazione conclusiva.

C'è stata una stagione dell'autonomia (durata più di 20 anni) caratterizzata dalla "solitudine" delle Regioni speciali (e persino la Regione Friuli Venezia Giulia divenne operativa con grande ritardo).

Fu una stagione nella quale, al di là dei poteri scritti negli Statuti, il confronto tra le gracili macchine amministrative regionali e le collaudate macchine amministrative dello Stato ebbe l'esito naturale ed obbligato: lo schiacciamento delle autonomie.

La Sardegna riuscì in qualche modo a nobilitare questa fase con la mobilitazione per la Rinascita. L'articolo 13 fu occasione di confronto non tanto sulle risorse quanto sui poteri e sulla programmazione. Su quel terreno maturò la specifica concezione sarda dell'autonomia.

Poi una seconda stagione si aprì all'inizio degli anni '70, con il decollo delle Regioni ordinarie e con un inizio di dimagrimento degli apparati centrali.

Lo Stato rispose a quella perdita, formale, di poteri di spesa finale con l'introduzione di vincoli crescenti circa la destinazione della spesa e con l'accentramento totale dei poteri di entrata. Lo sviluppo del sistema autonomistico fu segnato da molti vizi.

All'accentramento statale si accompagnò, spesso, un regionalismo straccione, al Sud, ma anche al Centro Nord, che trovò vantaggioso il ruolo dello Stato come pagatore di ultima istanza.

La conseguenza di questo disaccoppiamento tra poteri di spesa e di entrata (a livello regionale e locale) fu tra le cause scatenanti della crisi fiscale dei primi anni '90.

Da quella crisi si uscì in avanti grazie alle scelte delle maggioranze di centro sinistra che eliminarono, progressivamente, i vincoli di spesa e cominciarono a restituire ai poteri locali autonome entrate tributarie.

Poi la sanzione costituzionale del Titolo V: la "autonomia finanziaria di entrata e di spesa".

Si può pensare, di tornare indietro?

Di realizzare maggiore autonomia ritornando ad una mitica età dell'oro in cui le Regioni speciali" erano isole felici e i problemi finanziari erano risolti da uno Stato generoso ... "pagatore di ultima istanza"?

Di scaricare sullo Stato l'inefficienza del nostro servizio sanitario o la richiesta di indefinite risorse per mitici piani del lavoro come a destra (ma anche a sinistra) talora si favoleggia?

Di quella stagione, ammesso che sia mai esistita, non esistono più, in ogni caso, le condizioni politiche e finanziarie.

D'altra parte quella stagione quando è stato autonomismo e non rivendicazionismo straccione è stata:

- lotta per la rinascita, "per fare della Amministrazione pubblica in Sardegna un modello per l'Italia" come recita un non dimenticato passaggio della relazione conclusiva della Commissione d'inchiesta sulla criminalità in Sardegna;
- straordinaria mobilitazione popolare nelle città e nelle campagne e presa di coscienza della propria storia e delle proprie potenzialità.

È stata, insomma, lotta per la riforma politica e istituzionale.

Questa tensione e questa ispirazione occorre riprendere nelle mutate condizioni sociali e politiche.

Penso che anche due figure storiche del nostro autonomismo, di diverso orientamento, recentemente scomparse (intendo riferirmi ad Armando Congiu ed Efisio Corrias) ci inviterebbero a muoverci su questa strada.

Responsabilità, rigore e respiro strategico, nella ricerca delle entrate e nella utilizzazione delle risorse, devono essere le parole d'ordine di una nuova stagione dell'autonomismo.

E, insieme, trasparenza e controlli.

Controlli interni, certo!

Ma anche attribuzione ad autorità indipendenti di ruoli di verifica che abbiano la funzione di garanzia verso l'opinione pubblica circa la regolarità di decisioni e procedure su leggi, come quelle in materia finanziaria e contabile, caratterizzate da un elevato grado di complessità e di tecnicità.

Si tratta di leggi giustamente escluse da possibili consultazioni referendarie, ma che, proprio per questo, richiedono un surplus di trasparenza e di certificazione sottratta alle variabili regole della onnipotenza della politica, alla prevalenza del più forte.

Tabella¹

ANNI/ TRIBU TI	Accertamenti		IRE		
	Nazionale	Sardegna	Quota del 70%	Versamenti effettivi	Differenza
2003	127.221	2.343	1.640	1.035	605
2004	131.485	2.422	1.695	1.045	650
2005	135.697	2.500	1.750	1.055	694
2006	144.639	2.664	1.865	1.066	799
Totale					

IVA	
Accertamenti	

¹ Valori in milioni di euro.

Fonti: a) Per la stima della Percentuale degli accertamenti IRE in Sardegna sul totale nazionale: Dipartimento delle Politiche Fiscali analisi delle Dichiarazioni IRE 2004

b) Per la stima delle entrate IVA: ISTAT, anni vari, Stima dei consumi regionali.

	Nazionale	Sardegna	Quota del 40%	Versamenti effettivi	Differenza
2003	87.210	2.124	1.912	194	1.718
2004	89.262	2.174	1.956	197	1.759
2005	93.663	2.281	2.053	200	1.853
2006	101.789	2.479	2.231	203	2.028