

Regioni speciali e federalismo fiscale

di Giorgio Macciotta

Relazione al seminario organizzato dalla regione Sardegna sul federalismo fiscale - 12 settembre 2008

La nuova formulazione dell'articolo 119 della Costituzione ha escluso ogni possibilità che il finanziamento dei livelli di governo sub statuali (Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni) possa avvenire mediante trasferimenti a carico del Bilancio dello Stato: la strada scelta, a partire dalla riforma fiscale dei primi anni '70, per finanziare Regioni ordinarie e Enti locali. Nel nuovo regime costituzionale le fonti di finanziamento dovranno essere per tutte le istituzioni, e per la totalità delle "funzioni pubbliche loro attribuite", "tributi ed entrate proprie, ... compartecipazioni al gettito dei tributi erariali riferibile al loro territorio", e, "per i territori con minore capacità fiscale per abitante", quote di "un fondo perequativo" assegnato "senza vincoli di destinazione". Si tratta del sistema di finanziamento che aveva garantito la quota prevalente di risorse alle regioni a statuto speciale.

Sono cessate, dunque, le ragioni di modalità speciali volte a garantire la provvista di risorse. Permangono, invece, ragioni di differenziazione (ad esempio le competenze in materia di Enti Locali) nella quantità delle risorse.

Il Governo si accinge a presentare in Parlamento un disegno di legge per l'attuazione dell'articolo 119 che suscita preoccupazioni su una serie di aspetti non marginali:

- Segmenta le funzioni regionali tra "livelli essenziali" (articolo 6,1/b) trasporto pubblico (6/1/c), altre funzioni (6/1/a/2);
- Segmenta, sia pur negandolo, le fonti di finanziamento (specifiche fonti di entrata sono destinate a sostenere specifiche spese, in particolare per le prestazioni riguardanti i "livelli essenziali delle prestazioni") disincentivando la ricerca di costi più efficienti (6/1/d);
- Assegna alle Regioni, attraverso una ambigua definizione delle modalità di alimentazione del fondo perequativo, la titolarità del gettito dei grandi tributi erariali e prevede una perequazione parziale (articolo 7/2/e/2)¹;
- Contiene molte ambiguità in materia di finanziamento degli EE.LL.
- Con la formulazione dell'articolo 21, del tutto condivisibile in linea di principio, apre a dubbi circa la reale autonomia di bilancio. Se si legge, infatti, tale norma in rapporto alle regole, dettate nel recente decreto legge 212/2008, per verificare la coerenza delle politiche di bilancio delle istituzioni substatuali ai vincoli del "Patto di stabilità e crescita" si vede come la procedura prevista in quel decreto (articolo 77 ter, comma 3) introduca, per gli esercizi 2009-2011, una minuziosa regolamentazione della dinamica delle entrate e delle spese dei singoli enti che vanifica la prevista autonomia costituzionale "di entrata e di spesa". Per le Regioni speciali, dopo la concessione di stile del rinvio alle "norme di attuazione dei rispettivi Statuti" si precisa (articolo 77 ter, comma 6) che, "In caso di mancato accordo si applicano le disposizioni stabilite per le regioni a statuto ordinario".

¹ "le Regioni con minore capacità fiscale, ossia quelle nelle quali il gettito per abitante del tributo regionale di cui all'articolo 6, comma 1, lettera h), è inferiore al gettito medio nazionale per abitante, partecipano alla ripartizione del fondo perequativo, alimentato dal gettito prodotto nelle altre regioni, in relazione all'obiettivo di ridurre le differenze interregionali di gettito per abitante per il medesimo tributo rispetto al gettito medio nazionale per abitante."

È prevedibile che si andrà, comunque, ad una discussione operativa.

La Sardegna arriva all'appuntamento forte di un nuovo articolo 8 dello Statuto che consente un consistente incremento delle sue entrate². Se ci si limita ad una simulazione relativa al gettito dei due principali tributi compartecipati (IRPEF e IVA) si può ipotizzare, sulla base dei consuntivi certificati al 2006, che, in quell'anno si sarebbe registrata una maggior entrata pari a 2.827 milioni di euro a fronte della rinuncia a poco meno di 1.300 milioni relativi al Fondo sanitario nazionale ed al Fondo Trasporti. Ci sono poi i circa 300 milioni derivanti dall'applicazione della norma che attribuisce alla regione anche il 70% di tutti i tributi non espressamente nominati (anche quelli che dovessero essere istituiti in futuro). Un saldo positivo non inferiore ai 1.800 milioni di euro.

Anche la sentenza della Corte Costituzionale sulle cosiddette "tasse sul lusso", se letta interamente, rafforza la posizione negoziale della Regione in materia di entrate, quando afferma che l'attuale norma statutaria consente che la Regione, nell'istituire i tributi propri, possa autonomamente valutare l'armonia del sistema regionale con i «principi del sistema tributario dello Stato» e conformare, di conseguenza, i propri tributi agli elementi essenziali del sistema statale e alle *rationes* dei singoli istituti tributari mentre, per le Regioni ordinarie i "principi fondamentali di coordinamento del sistema tributario", in quanto realizzano un coordinamento in senso stretto, hanno per oggetto la delimitazione delle sfere di competenza legislativa tributaria e presuppongono l'esistenza di un'apposita legge (statale) che li stabilisca.

Occorre, infine ricordare che la cosiddetta "Dichiarazione d'Aosta", firmata dai Presidenti delle Regioni e dei Consigli ad autonomia speciale, e fatta propria da tutti i Presidenti delle Regioni, prevede che "la compartecipazione alla perequazione (debba) tenere conto, ove ricorrano, delle situazioni di svantaggio strutturale ed economico che connotano i territori delle autonomie speciali, superabili proprio in virtù del particolare ordinamento finanziario loro riconosciuto".

Sembrirebbe, dunque possibile difendere l'attuale finanziamento differenziato della Regione Sardegna (e delle altre regioni speciali i cui Statuti contengono formule simili) usufruendo di un consistente surplus finanziario e anche usufruire di quote del fondo perequativo.

Se si guarda al problema con maggiore attenzione sia al clima politico, palesemente ostile alle Regioni speciali, sia alle esigenze di governo complessivo della finanza pubblica, sia alla prevedibile evoluzione della dislocazione dei poteri in applicazione del nuovo Titolo V della Costituzione, le cose cambiano.

² •Art. 8. - Le entrate della regione sono costituite:

a) dai sette decimi del gettito delle imposte sul reddito delle persone fisiche e sul reddito delle persone giuridiche riscosse nel territorio della regione;

b) dai nove decimi del gettito delle imposte sul bollo, di registro, ipotecarie, sul consumo dell'energia elettrica e delle tasse sulle concessioni governative percepite nel territorio della regione;

c) dai cinque decimi delle imposte sulle successioni e donazioni riscosse nel territorio della regione;

d) dai nove decimi dell'imposta di fabbricazione su tutti i prodotti che ne siano gravati, percetta nel territorio della regione;

e) dai nove decimi della quota fiscale dell'imposta erariale di consumo relativa ai prodotti dei monopoli dei tabacchi consumati nella regione;

f) dai nove decimi del gettito dell'imposta sul valore aggiunto generata sul territorio regionale da determinare sulla base dei consumi regionali delle famiglie rilevati annualmente dall'ISTAT;

g) dai canoni per le concessioni idroelettriche;

h) da imposte e tasse sul turismo e da altri tributi propri che la regione ha facoltà di istituire con legge in armonia con i principi del sistema tributario dello Stato;

i) dai redditi derivanti dal proprio patrimonio e dal proprio demanio;

l) da contributi straordinari dello Stato per particolari piani di opere pubbliche e di trasformazione fondiaria;

m) dai sette decimi di tutte le entrate erariali, dirette o indirette, comunque denominate, ad eccezione di quelle di spettanza di altri enti pubblici.

•Nelle entrate spettanti alla regione sono comprese anche quelle che, sebbene relative a fattispecie tributarie maturate nell'ambito regionale, affluiscono, in attuazione di disposizioni legislative o per esigenze amministrative, ad uffici finanziari situati fuori del territorio della regione".

In primo luogo la attribuzione di competenze alle Regioni ordinarie in base al nuovo articolo 117 costringerà tutte le Regioni speciali, se vogliono evitare che la loro "specialità" determini competenze inferiori a quelle delle Regioni ordinarie, a rivendicare l'estensione dei maggiori poteri attraverso l'applicazione dell'articolo 10 della legge costituzionale 3/2001. Ma la procedura così attivata richiederà una contestuale verifica delle esigenze di risorse per far fronte alle nuove competenze.

Utilizzando la serie storica dei Conti pubblici territoriali è possibile rilevare i costi oggi sopportati dallo Stato per una serie di funzioni la cui competenza potrebbe essere rivendicata dalla Regione Sardegna in applicazione del combinato disposto degli articoli 117, commi 3 e 4, e 116, commi 3 e 4, della Costituzione (Tabella 1). Solo la rivendicazione delle competenze in materia di istruzione, che il testo governativo di attuazione del 119 assegna pacificamente alle Regioni ordinarie, avrebbe comportato una maggiore spesa di 1,1 miliardi di euro (i 2/3 del surplus rilevato). La rivendicazione del totale delle competenze richiederebbe maggiori risorse per oltre 3 miliardi di euro. Ipotizzare che sia possibile ottenere tali maggiori risorse mediante quote di fondo perequativo, senza una preventiva verifica del rapporto tra i costi delle funzioni oggi esercitate e delle risorse attribuite a norma del nuovo articolo 8 dello Statuto, è stravagante.

Sarà inevitabile che prima di "perequare" le risorse della Regione Sardegna si realizzi un confronto tra le entrate della Regione (come rideterminate a norma del nuovo articolo 8 dello Statuto), i costi delle attuali competenze e di quelle nuove rivendicate e gli analoghi parametri della Regione con maggiore capacità fiscale (presumibilmente la Regione Lombardia).

L'esigenza di un simile confronto risulta tanto più inevitabile se si considera il dato aggregato di alcuni fondamentali parametri economico-finanziari desumibili da un incrocio tra i dati di bilancio classificati nella già citata serie storica dei Conti Pubblici Territoriali e i dati della popolazione e del PIL (contenente anche una stima del sommerso) forniti dall'ISTAT. Le tabelle 2 e 3 documentano come in alcune Regioni speciali (Valle d'Aosta e Trentino Alto Adige) il cui PIL pro capite è, rispettivamente, il primo e il terzo tra le Regioni italiane la pubblica Amministrazione spenda largamente di più di quanto si incassi su quei territori e come, malgrado la Costituzione (articolo 53) preveda un sistema fiscale improntato alla progressività, in alcune tra le più ricche Regioni del paese il rapporto tra prelievo e la ricchezza prodotta sul territorio sia inferiore a quello registrato in alcune tra le più depresse Regioni del Mezzogiorno. Le Regioni a Statuto speciale sono tra le principali espressioni di simili anomalie.

Pensare che i numeri non conteranno quando si formuleranno le norme in applicazione dell'articolo 119 è al di fuori della realtà

Ecco perché ritengo che, proprio se si vuole conservare, e magari estendere, la "specialità" nelle funzioni esercitate sia ineludibile rinunciare alla "specialità" in materia di provvista delle risorse e determinare la provvista finanziaria delle Regioni speciali con il medesimo criterio di stima dei costi delle "funzioni assegnate" e di successiva assegnazione di tributi propri, addizionali, compartecipazioni ai tributi erariali e quote del fondo perequativo che si utilizzerà per il complesso delle istituzioni previste nell'articolo 114 della Costituzione. In relazione alle maggiori funzioni attribuite a norma di statuto (basta pensare alle competenze in materia di finanza locale) sarà necessario, naturalmente, attribuire maggiori risorse, da calcolarsi con i medesimi criteri.

Tabella 1

Sardegna	2006
Istruzione	1.128,80
Formazione	10,25
Ricerca e Sviluppo (R. & S.)	67,83
Cultura e servizi ricreativi	193,67
Edilizia abitativa e urbanistica	19,31
Sanità	29,80
Interventi sociali (assist. e benef.)	806,50
Acqua	6,57
Fognature e depurazione Acque	0,26
Ambiente	16,71
Smaltimento dei Rifiuti	0,34
Altri trasporti	303,72
Viabilità	287,02
Telecomunicazioni	10,63
Agricoltura	18,07
Commercio	0,27
Industria e Artigianato	216,24
Energia	0,53
Altre in campo economico	53,83
Oneri non ripartibili	77,87
TOTALE SETTORI	3.248,22

Tabella 2

2006 (Italia=100)

Regione	Anno	PIL	Entrate		Spesa	Spesa		
		pro capite	pro capite	Entrate/ PIL	totale pro capite	primaria pro capite	spesa totale/ PIL	spesa primaria/ PIL
Piemonte		109,34	113,94	104,20	107,25	106,51	107,25	106,51
Val D'Aosta		130,36	135,87	104,23	178,07	183,28	178,07	183,28
Lombardia		128,29	135,14	105,34	108,64	98,50	108,64	98,50
Liguria		102,21	104,94	102,67	118,08	121,44	118,08	121,44
Trentino Alto Adige		124,14	117,21	94,42	133,30	137,29	133,30	137,29
Veneto		116,70	111,83	95,83	88,68	91,08	88,68	91,08
Friuli V. G.		113,39	118,79	104,77	132,74	124,31	132,74	124,31
Emilia R.		122,23	127,35	104,19	103,43	104,83	103,43	104,83
Toscana		109,19	109,56	100,34	104,59	106,18	104,59	106,18
Umbria		94,72	96,10	101,46	110,28	113,91	110,28	113,91
Marche		100,56	98,42	97,87	91,08	94,12	91,08	94,12
Lazio		117,11	117,43	100,27	122,13	119,81	122,13	119,81
Abruzzo		82,03	76,68	93,48	91,61	93,99	91,61	93,99
Molise		74,61	70,12	93,98	93,62	99,13	93,62	99,13
Campania		65,31	63,27	96,87	77,28	80,99	77,28	80,99
Puglia		66,16	62,37	94,27	77,80	81,65	77,80	81,65
Basilicata		71,43	63,62	89,07	89,72	94,32	89,72	94,32
Calabria		65,21	59,59	91,38	88,48	92,89	88,48	92,89
Sicilia		66,26	59,89	90,39	88,83	92,73	88,83	92,73
Sardegna		78,68	78,49	99,76	100,24	105,57	100,24	105,57
ITALIA								
CENTRONORD		117,08	119,42	101,99	108,33	106,19	108,33	106,19
SUD		68,14	64,10	94,07	84,60	88,55	84,60	88,55

Tabella 3

		2006					
Regione	Anno	Entrate tributarie e contributive		Spesa totale	Spesa primaria	Spesa/	
		PIL pro capite	pro capite	Entrate/ pro capite	pro capite	PIL	Spesa/ entrate
Piemonte		27.282	13.127	48,12	12.835	11.866	43,49 97,77
Val D'Aosta		32.527	15.654	48,13	21.309	20.419	62,78 136,13
Lombardia		32.010	15.569	48,64	13.000	10.974	34,28 83,50
Liguria		25.502	12.090	47,41	14.130	13.529	53,05 116,87
Trentino Alto Adige		30.975	13.504	43,60	15.951	15.295	49,38 118,12
Veneto		29.117	12.884	44,25	10.612	10.147	34,85 82,37
Friuli V. G.		28.291	13.686	48,38	15.885	13.850	48,95 116,07
Emilia R.		30.497	14.672	48,11	12.377	11.679	38,30 84,36
Toscana		27.243	12.622	46,33	12.516	11.830	43,42 99,16
Umbria		23.633	11.072	46,85	13.196	12.691	53,70 119,19
Marche		25.091	11.339	45,19	10.900	10.486	41,79 96,13
Lazio		29.221	13.529	46,30	14.615	13.348	45,68 108,03
Abruzzo		20.467	8.834	43,16	10.963	10.472	51,17 124,10
Molise		18.617	8.079	43,40	11.204	11.044	59,32 138,68
Campania		16.295	7.289	44,73	9.248	9.024	55,38 126,88
Puglia		16.508	7.186	43,53	9.310	9.096	55,10 129,55
Basilicata		17.823	7.330	41,13	10.736	10.508	58,96 146,47
Calabria		16.270	6.865	42,19	10.588	10.349	63,61 154,23
Sicilia		16.532	6.900	41,74	10.630	10.331	62,49 154,06
Sardegna		19.632	9.043	46,06	11.995	11.762	59,91 132,64
ITALIA		24.951	11.521	46,17	11.967	11.141	44,65 103,87
CENTRONORD		29.213	13.758	47,10	12.963	11.831	40,50 94,23
SUD		17.001	7.385	43,44	10.124	9.865	58,03 137,08