



ASSOCIAZIONE
EX CONSIGLIERI
REGIONALI
DELLA SARDEGNA



**UNIVERSITÀ DEGLI
STUDI DI CAGLIARI**

Facoltà di Scienze Politiche
Master Esperti della
Pubblica Amministrazione in Sardegna
Cattedra di Storia delle Istituzioni Politiche
Cattedra di Istituzioni di Diritto Pubblico

1948-2008: 60 ANNI DI AUTONOMIA IN SARDEGNA

VERSO UN NUOVO STATUTO SPECIALE

Ciclo di seminari e Forum permanente



NUOVE COMPETENZE, AUTONOMIA FINANZIARIA E FEDERALISMO FISCALE

5

Cagliari
Venerdì 6 giugno 2008
ore 16,30

Sala Conferenze Banca CIS, viale Bonaria

Interventi

Francesco Pigliaru

Il mio compito è dare una testimonianza “tecnica” sulla “vertenza entrate”. Ho accolto l’invito con piacere, benché non abbia potuto fare a meno di chiedermi che valore possa avere riprendere un punto che mi è capitato di affrontare innumerevoli volte da assessore alla programmazione, e numerose volte da economista tornato al lavoro accademico.

Ma qui sta forse il punto. Come è capitato inevitabilmente per altre vicende, in qualche occasione, l’assessore ha doverosamente difeso politiche che, in seguito, l’economista non ha potuto che doverosamente criticare, talvolta anche severamente. E certo, il parere espresso nello svolgimento del riguadagnato ruolo di semplice lavoratore intellettuale, obbligato, anche eticamente - secondo una importante tradizione anglosassone ma non solo - “a dire la verità soprattutto ai politici” (sempre che quella verità sia conosciuta), il parere espresso in questo ruolo - dicevo - è certo più indipendente e dunque più credibile di quello espresso nelle precedenti funzioni.

Dunque, vale la pena di ripetersi. Ci sono alcune, non pochissime, cose per le quali sono orgoglioso di aver fatto parte del governo regionale in carica. Tra queste, in primo piano, l’impostazione e la conclusione della “vertenza entrate”. Ho ricostruito la vicenda in un articolo pubblicato dalla rivista *ItalianiEuropei* all’inizio del 2007, al quale il testo che segue deve non poco.

Sono quindi contento di poter riassumere qui, rapidamente, i principali motivi di questo mio giudizio positivo; e di poter usare ciò che ho imparato in questa vicenda per aggiungere qualcosa di più generale sul nascente federalismo fiscale, sui rischi e sulle opportunità. Trascurare le non poche lezioni che abbiamo appreso aumenterebbe di molto i primi a svantaggio delle seconde.

1. Lo scenario della Regione Sardegna nel 2004

Le finanze della Regione Sardegna dipendono in gran parte da compartecipazioni, senza vincolo di destinazione, a tributi erariali (articolo 8 dello Statuto sardo).

La principale compartecipazione definita dall’art. 8 prima della recente modifica era quella che dava diritto al “70% del gettito delle imposte sul reddito delle persone fisiche e sul reddito delle persone giuridiche riscosse nel territorio della Regione”.

Per la sua importanza, va anche segnalato il regime che riguardava la compartecipazione all’IVA: la Sardegna aveva diritto a “una ‘quota’ dell’imposta sul valore aggiunto riscossa nel territorio della regione (...) in relazione alle spese necessarie ad adempiere le ‘funzioni normali’ della Regione”.

Nel loro insieme, queste risorse contribuiscono in modo essenziale a finanziare le “funzioni normali” delegate all’ente regionale.

I problemi strutturali e specifici (ad esempio il persistente ritardo economico dell’isola) erano (e sono) poi affrontati con risorse ad essi esplicitamente dedicate (l’articolo 13 dello Statuto prevede risorse per un Piano di rinascita).

È interessante notare quanto questo “contratto”, definito nel 1948 con l’approvazione dello Statuto sardo, abbia caratteristiche simili a quelle previste dal nuovo assetto disegnato dalla riforma del Titolo V. Anche qui i tributi propri, le compartecipazioni e il fondo di perequazione, cioè i fondi senza vincoli di destinazione, rappresentano la componente principale delle finanze regionali e devono “finanziare integralmente le ‘funzioni pubbliche’ (...) attribuite” agli enti locali.

In secondo luogo, “per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni”, e cioè “per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l’effettivo esercizio dei diritti della

persona, (...) lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati comuni, province, città metropolitane e regioni”.

Questo è lo scenario di base. Da più di mezzo secolo, importanti compartecipazioni hanno dunque conferito alla Sardegna un certo grado di autonomia finanziaria nell'esercizio delle proprie funzioni. Secondo l'articolo 119, qualcosa di molto simile deve ora estendersi alle Regioni a statuto ordinario.

Cosa è successo in Sardegna in questi anni? L'autonomia finanziaria ha favorito maggiore *accountability* e “disciplina fiscale”? Le compartecipazioni definite per legge hanno garantito ragionevole certezza sulle risorse disponibili su base pluriennale, favorendo orizzonti di programmazione sufficientemente ampi?

Dato che il “contratto” Stato-RAS anticipa caratteristiche del nascente federalismo fiscale, la domanda ha un valore che va ben oltre i nostri piccoli confini regionali.

2. Come decuplicare il debito regionale in quattro anni

Nel 2001 la Regione Sardegna aveva uno *stock* di debito relativamente piccolo, intorno ai 370 milioni di euro. Quattro anni dopo, nel 2005, sfiorava i 3.200 milioni: quasi dieci volte di più, un tasso di crescita medio annuo del 70%. Non si può parlare in questo caso di disciplina fiscale.

Negli stessi anni, un fragile governo regionale, reso ancora più fragile da una forma di governo incapace di garantire un discreto livello di stabilità politica, gettava benzina sul fuoco perseguendo una strategia di sopravvivenza centrata sulla sistematica violazione del vincolo di bilancio.

Così, ogni bilancio di previsione adottato dal Consiglio regionale tra il 2001 e il 2004 ha stanziato spese insostenibilmente superiori alle entrate (i mutui autorizzati in quegli anni hanno superato sistematicamente il 20% delle entrate regionali).

Sembra proprio un grave episodio di “indisciplina fiscale”. Ed è anche un episodio recente e concentrato nel tempo, e dunque di facile interpretazione. Cosa non ha funzionato?

3. All'origine del problema: cosa abbiamo imparato?

Almeno tre cose non hanno funzionato a dovere.

Primo, la forma di governo. La grande instabilità iscritta nel disegno istituzionale in vigore sino alle elezioni del 2004 non ha incentivato la disciplina fiscale in chi si trovava al governo. Un governo debole può facilmente ignorare il vincolo di bilancio perché può nascondersi dietro al facile alibi rappresentato dalla difficoltà a far passare le proprie proposte in Consiglio. Allo stesso tempo, l'opposizione non ha alcun incentivo ad adottare comportamenti fiscalmente virtuosi perché non ha responsabilità formali di governo.

Nel 2004 la Regione ha adottato una nuova forma di governo che riproduce il sistema “presidenziale” delle Regioni a statuto ordinario. Oggi la responsabilità di chi decide è molto più chiara che nel passato, e questo certamente contribuisce alla soluzione del problema.

Secondo, perché il patto di stabilità tra Stato e Regione non è riuscito a evitare una dinamica incontrollata del debito regionale? La risposta è semplice. Il patto si ispira, con vari difetti, a regole del tipo *multiannual spending limits*, adottate da numerosi Stati per controllare un insieme di voci di spesa.

Come è evidente, l'obiettivo di queste regole non è quello di controllare direttamente la formazione del debito. Per quanto riguarda quest'ultima, il principale controllo è affidato alla *golden rule*, che ha consentito di indebitarsi solo per investimento pubblici, al netto dei quali il bilancio dovrebbe essere in pareggio. La regola di per sé ha una logica chiara, ma di nuovo è inefficace nel vincolare qualitativamente e quantitativamente la formazione del debito.

Terzo, le compartecipazioni, cioè l'aspetto che riguarda più da vicino il disegno di un buon federalismo fiscale. L'esplosione del debito della Regione Sardegna potrebbe essere letta come una storia di ordinaria follia in un sistema con vincoli interni ed esterni insufficienti.

Sarebbe una lettura legittima ma incompleta. Mancherebbe un elemento essenziale: il gettito fornito alle casse regionali dalle principali compartecipazioni alle imposte nazionali.

Sono bastate poche settimane di lavoro dell'Assessorato regionale al bilancio, subito dopo la nomina della nuova Giunta nel 2004, per far emergere due dati clamorosi: il primo riguarda la compartecipazione all'imposta sui redditi delle persone fisiche, il secondo la compartecipazione all'IVA.

Il gettito della compartecipazione IRPEF che confluisce nelle casse regionali (70% del riscosso nel territorio sardo) mostra un andamento del tutto anomalo. Fatto pari a 100 il dato a prezzi costanti dell'IRPEF riscossa in Sardegna (dati comunicati dagli uffici statali) e in Italia nel 1991, il dato corrispondente del 2004 risulta pari a 95 per la Regione e a 137 per l'Italia nel suo complesso. Un divario enorme, a tutto svantaggio della Sardegna, in assenza di differenze rilevanti nel tasso di crescita del reddito pro capite. Quale può essere la spiegazione? La Ragioneria generale dello Stato ha riconosciuto formalmente l'"anomalia" sarda, ma non ha ritenuto di poterne individuare le cause. Il problema principale è comunque noto: deriva dal metodo di calcolo della compartecipazione regionale. C'è una grande differenza tra usare come base di calcolo il gettito "riscosso" o quello "prodotto" nel territorio. Anche su questo si tornerà tra poco.

Problemi seri sono stati riscontrati anche per la compartecipazione IVA. Innanzitutto, la quota contrattata annualmente tra Stato e Regione per contribuire al finanziamento delle "funzioni normali" è stata una fonte continua di contenzioso, perché ancora oggi Stato e Regione non hanno un linguaggio in comune per definire ciò che intendono per "funzioni normali". Inoltre, lo Stato ha sostenuto a lungo che, indipendentemente dall'andamento dei costi associati all'esercizio delle funzioni normali della Regione, la cifra conferita alla Sardegna non poteva essere modificata a causa della persistente difficoltà delle finanze pubbliche. La conseguenza è stata che la cifra davvero non grande pattuita all'inizio del periodo è diminuita in valore reale nel corso degli ultimi quindici anni (-11%). Negli stessi anni il gettito IVA è cresciuto rapidamente in tutte le Regioni italiane.

Se si sommano le dinamiche dei gettiti IRPEF e IVA corrisposti alla Sardegna in questi anni, il quadro che emerge è allarmante. Nel loro insieme, i due cespiti che avrebbero dovuto assicurare la copertura finanziaria alla fisiologica crescita dei costi associati alle funzioni normali della Regione, sono invece diminuiti in valore reale.

Ecco una chiara lezione per il nascente federalismo fiscale. Chiaramente, **sono mancate buone regole di collaborazione e di manutenzione dei diritti concordati per legge**, regole essenziali per affrontare con lealtà reciproca le conseguenze di continue e complesse variazioni della normativa nazionale. Senza regole di questo tipo si creano inevitabilmente lunghi e costosi contenziosi istituzionali, che a loro volta forniscono facili alibi a governi regionali incapaci di produrre risultati tangibili e poco propensi alla disciplina fiscale.

Quel che è peggio, si indebolisce la capacità di controllo dei cittadini sull'operato degli enti locali e dunque si vanifica l'obiettivo di aumentare l'efficienza complessiva del sistema attraverso il decentramento e il federalismo fiscale.

4. Cosa si è ottenuto

Molti soldi, certo, come vedremo fra un attimo. Prima, meglio sottolineare un aspetto che tende a essere trascurato e che però è importante.

Trasparenza e facilità di manutenzione. Il nuovo art. 8 fa chiarezza su cosa si debba intendere per "compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio".

È noto che fare riferimento al gettito "riscosso" o a quello "prodotto" non è la stessa cosa. I dati sardi aggiungono però un'informazione importante: la differenza tra le due grandezze può crescere nel tempo a tutto svantaggio dell'ente locale. Nel 2002 l'IRPEF riscossa in Sardegna rappresentava appena il 57% di quella prodotta nel territorio.

Secondo le stime dell'Assessorato al bilancio della Regione, dieci anni prima lo stesso indicatore era più alto di quasi trenta punti percentuali. Il riferimento al gettito "riscosso", dunque, ha reso un pessimo servizio alla Sardegna: cambiamenti regolamentari adottati

unilateralmente dallo Stato, in presenza di forte asimmetria di informazione, hanno svilito la base sulla quale la compartecipazione è stata calcolata fino al 2006.

Nell'ottenere questo risultato, la Sardegna ha di fatto ottenuto l'applicazione di una delle raccomandazioni espresse dal Comitato tecnico-scientifico della ACoFF (*Alta Commissione per il Federalismo Fiscale*) sulla necessità di adottare il riferimento al gettito "prodotto", "dato che nel caso contrario l'attribuzione delle risorse alle Regioni e agli enti locali avverrebbe in modo più sperequato e, soprattutto, in modo piuttosto casuale".

Usare il gettito "riscosso" significa infatti basarsi su un dato poco trasparente, soggetto a variazioni importanti di cui è difficile rintracciare l'origine, incapace, in sintesi, di dare certezza sulle risorse attribuite alle Regioni sulla base delle compartecipazioni stabilite per legge.

Risorse. Molti soldi, dicevo. Qui il calcolo è semplice. Il passaggio da "riscosso" a "prodotto" nella definizione della base **IRPEF** su cui calcolare la compartecipazione del 7/10 implica un incremento di circa **740** milioni (2000 - 1258; dati 2007). La profonda modifica nel metodo di calcolo della compartecipazione **IVA**, ora ai 9/10 determinati "sulla base dei consumi regionali delle famiglie rilevati dall'Istat", implica un incremento di circa **1.700** milioni (1900 - 207; dati 2007).

Nel complesso, l'incremento nelle entrate stimato sui dati allora previsti per il 2007 ammontava a più di **2700** milioni di euro, una cifra pari a poco meno del **10% del Pil sardo**.

Tutto ciò a fronte di quali nuove spese? Come altre RSS, dal 2010 la Sardegna avrà in carico l'intera spesa sanitaria e le spese per il trasporto pubblico locale. Nel 2006 queste spese addizionali sono state stimate, per il 2007, in circa **1.100** milioni.

Il calcolo, dunque, è presto fatto. Il surplus per le casse regionali derivante dalla "vertenza entrate" si aggira intorno ai **1.600** milioni, una cifra evidentemente enorme.

Bisogna immaginare scenari davvero drammatici per ipotizzare che nel futuro la dinamica della spesa sanitaria eroda significativamente questo enorme margine. Al meglio delle nostre conoscenze (e di stime effettuate nel 2006) questi scenari sono semplicemente altamente improbabili.

Recenti proiezioni effettuate dai molti stimabili e da me molto stimati funzionari dell'Assessorato alla programmazione hanno aggiornato il dato sul surplus della vertenza proiettandolo al 2010: in queste proiezioni, il surplus cresce ulteriormente, toccando i **1.900** milioni.

5. Giudizio

La "vertenza entrate" rappresenta uno straordinario successo per la Regione Sardegna, un successo che nessuno dovrebbe avere interesse a sminuire, perché consegna ai futuri governanti un bilancio non solo sottratto a una disastrosa deriva verso la quale muoveva rapidamente, ma anche interamente risanato e in più capace di finanziare nuovi, ingenti interventi pubblici. Una classe politica lungimirante dovrebbe orientare le proprie energie non nello sminuire successi percepiti come altrui e invece di tutti, ma nel consolidarne le fondamenta.

Credo infatti che proprio l'ordine di grandezza del successo ottenuto generi, non troppo paradossalmente, qualche rischio futuro. Se, come spero, il nascente federalismo fiscale sarà basato sul principio che le risorse trasferite debbano avere qualche riconoscibile collegamento con le funzioni trasferite, i cui costi siano dunque calcolati in modo ragionevole e condiviso; allora il surplus associato alla "vertenza entrate" dovrà essere consolidato specificando le funzioni che esso finanzia con molto maggiore dettaglio di quanto avvenga adesso.

Per chi ha intuito cosa si gioca nella partita del federalismo fiscale, questo punto dovrebbe apparire in tutta la sua importanza, soprattutto in un momento nel quale i "privilegi" accumulati dalle RSS sono oggi - e non lo erano ieri - sotto gli occhi di tutti. Se il gettito generato da ogni valdostano è il più alto d'Italia (oltre 15.000 euro pro-capite), sarà inevitabile spiegare perché la spesa pro-capite del settore pubblico in quella Regione è di 7.000 euro superiore al gettito. Forse ci sono buone ragioni, forse sono ragioni giustificabili con la loro "specialità"; però fossi valdostano passerei le notti a mettere insieme un documento capace di dare convincenti spiegazioni al resto del Paese.

Su un piano certamente diverso, **il discorso vale anche per il surplus della vertenza entrate**. Il buon risultato ottenuto non è - sia chiaro una volta per tutte - la ricompensa di sgarbi passati da parte dello Stato centrale; è una cosa diversa e molto maggiore. È certamente una conferma (e un aggiornamento) della nostra “specialità”. Solo che ora è giunto il momento di uscire dal generico. Come per la Val d’Aosta, la specialità conviene definirla con più chiarezza che nel passato. Lingua, cultura, trasporti sono certamente la base per definire *speciali* “funzioni essenziali” che generano costi anch’essi *speciali*, che altri dunque non hanno.

Un buon e durevole federalismo richiede che di tutte le funzioni importanti si definiscano i costi standard, e che sulla base di questi si scrivano regole durevoli. Farlo con precisione e serietà, **abbandonando antiche, generiche e poco dignitose lamentazioni alle quali è troppo spesso associata l’idea di “specialità”**, è il modo migliore di consolidare l’ottimo risultato ottenuto nel 2006, sottraendolo all’imprevedibile influenza dei cicli politici nazionali, che a volte sono favorevoli e a volte no.

6. Problemi aperti

Il federalismo fiscale è una cosa complessa nei dettagli, ma semplice nel funzionamento di fondo e negli obiettivi che si spera possa raggiungere. Serve a rendere chiare le responsabilità del decisore politico e a renderlo valutabile dal cittadino elettore. Perché questo succeda, è bene che la distanza anche geografica tra eletti ed elettori non sia eccessiva, a maggior ragione se i territori esprimono “preferenze” significativamente diversificate.

Un meccanismo semplice, che può fare alcune cose ma non può fare miracoli. Toglie alibi ai politici, perché le risorse sono definite una volta per tutte dentro un “vincolo di bilancio rigido”, che impedisce al politico locale di scaricare responsabilità al livello di governo superiore; e questo forse consentirà di capire quali sono i politici capaci di spendere con maggiore efficacia le risorse disponibili, di evitare gli sprechi.

Forse farà questo. Forse. **Quello che non farà è risolvere il problema dei divari di sviluppo**. Può aiutare, ma non è la soluzione. Senza uno Stato centrale capace di esercitare con efficacia le molte, cruciali funzioni che gli sono proprie, **un forte decentramento rischia di aumentare i divari**. E nessuno si illuda che il problema sarà risolto dal riconoscimento per il Mezzogiorno della tanto auspicata e tanto sopravvalutata “fiscalità di vantaggio”. Ben venga, sia chiaro: ma non sarà la soluzione. La lezione irlandese, per chi la conosce, lo dimostra con chiarezza: il capitale umano e la credibilità delle istituzioni sono ingredienti irrinunciabili, senza i quali non si va da nessuna parte, e la cui carenza non può essere compensata da qualche sconto fiscale.

Non ho il tempo di giustificare adeguatamente queste affermazioni. Ci saranno altre occasioni. Sarà però bene, nel frattempo, dire almeno questo: nel percorso federale che abbiamo di fronte è bene muoversi con cautela, verificando i passi e le loro conseguenze nel favorire o meno le capacità locali di sviluppo.

Su queste conseguenze non abbiamo certezze: abbiamo solo alcune ben formulate ipotesi. Come in un laboratorio, meglio muoversi con prudenza e avere piena consapevolezza di tutti i possibili esiti, non solo quelli favorevoli.