



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

Alberto Zanardi

Il sistema di finanziamento delle Regioni

I problemi del finanziamento della "specialità" (RSS storiche + nuove forme di autonomia secondo art.116, comma 3) vanno inquadrati nelle modalità di finanziamento "ordinarie" delle Regioni

Due progetti (più o meno) strutturati di applicazione del 119:

- ddl "Prodi"
- proposta di legge "lombarda"

Ddl "Prodi": considerazioni generali

Una proposta che:

- riordina ma non rivoluziona gli assetti attuali
- consente qualche livello di differenziazione delle risorse finanziarie tra territori
- sposa un approccio lievemente regione-centrico
- tenta di mantenere nelle mani del Tesoro la capacità di governo a livello macrofinanziario
- assegna qualche spazio di autonomia tributaria aggiuntiva a Regioni ed Enti locali
- afferma il superamento della spesa storica e il riferimento ai fabbisogni standard
- cerca di distinguere tra (la razionalizzazione) della situazione attuale (cioè a funzioni pubbliche date nella loro ripartizione tra Stato, Regioni e Comuni) e regole di finanziamento della (eventuale) devoluzione futura delle funzioni di spesa
- nasce in isolamento rispetto al Codice delle autonomie (funzioni fondamentali degli Enti locali)
- nasce dalla giustapposizione di testi di origini diverse (incongruenze, non uniformità nella terminologia, ripetizioni inutili, alcuni errori materiali)
- nasce senza un adeguato supporto conoscitivo, quantitativo (quali le risorse in gioco?)

Ddl "Prodi": principi generali

- Maggiore autonomia fiscale e maggiore responsabilizzazione
- Partecipazione al risanamento e rispetto delle compatibilità finanziarie
- Perequazione e tutela dei livelli essenziali delle prestazioni
- Superamento della spesa storica e il riferimento ai fabbisogni standard

Ddl "Prodi": finanziamento e perequazione delle RSO

Differenti tipologie di funzioni regionali per valenza redistributiva e pertanto per modalità di finanziamento/perequazione

1) spese relative alle materie che rientrano nella tutela costituzionale dei «livelli essenziali» delle prestazioni (art. 117, comma 2, lettera m)

Per queste materie **finanziamento integrale dei fabbisogni standard**: il finanziamento di ciascuna Regione dovrebbe essere garantito dalla sua «dotazione fiscale» misurata con riferimento ad alcuni tributi propri derivati più eventuali trasferimenti perequativi verticali tali da colmare integralmente il divario tra fabbisogni standard e capacità fiscale

2) spese con cui le Regioni, in materie su cui hanno competenza legislativa concorrente ed esclusiva, trasferiscono risorse ai Comuni e con queste risorse, insieme a risorse proprie, i Comuni forniscono servizi a favore dei propri cittadini. Alcuni di questi servizi potrebbero rientrare nelle funzioni fondamentali dei Comuni (art. 117 comma 2) lettera p)

Per questa fattispecie la riforma prevede la garanzia finanziaria da parte dello Stato del **finanziamento integrale di queste funzioni fondamentali** (mediante l'attribuzione di tributi erariali e di trasferimenti perequativi)

3) spese regionali che hanno una portata equitativa minore (spese "autonome") e dove quindi minori sono le esigenze per un'offerta uniforme sul territorio nazionale

Per queste funzioni: fondo perequativo ispirato al meccanismo della **perequazione della capacità fiscale**

4) spese regionali che fanno riferimento a interventi speciali attivati per finalità specifiche. Sono gli interventi riferibili all'art. 119, comma 5 Cost (promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, rimuovere gli squilibri economici e sociali, favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, ecc.). Il finanziamento di questi interventi si realizza mediante specifici trasferimenti di settore, eventualmente vincolati nella destinazione di spesa.

A partire da questa differenziazione delle funzioni regionali, il fondo perequativo a favore delle Rso è in realtà costituito da 2 distinti fondi perequativi:

a) il primo basato sul criterio del **finanziamento integrale dei fabbisogni standard di spesa**. E' alimentato dalla fiscalità generale. Eroga dei trasferimenti a favore di ciascuna Regione di ammontare tale da finanziare integralmente i divari si registrano tra i fabbisogni standard sulle spese di tipo 1) e 2) e il gettito garantito in ciascuna Regione da una serie di imposte erariali devolute che sono assegnate al finanziamento di queste funzioni (Irap, compartecipazione regionale all'Iva, compartecipazione regionale all'Irpef, ecc., considerate a base e aliquota standard)

b) il secondo basato sul criterio della **perequazione della capacità fiscale** (trasferimenti che, indipendentemente dai fabbisogni di spesa, annullano, o quantomeno riducono, le differenze tra Regioni nelle dotazioni fiscali misurate sui tributi dedicati al finanziamento di determinate spese). È finanziato con una quota della compartecipazione (o dell'addizionale) regionale all'Irpef fissata in misura tale da coprire nell'anno iniziale il finanziamento delle spese regionali di tipo 3). E' **incompleto e asimmetrico**: le Regioni con maggiore capacità fiscale non partecipano alla ripartizione del fondo, mentre le Regioni con minore capacità fiscale partecipano alla ripartizione del fondo perequativo ma in una misura tale da *ridurre*, e non annullare, le differenze di gettito per abitante rispetto al gettito medio nazionale

Alcune osservazioni:

- L'affiancamento di 2 fondi perequativi dedicati a funzioni differenti implica che le imposte regionali rilevanti per la perequazione siano segmentate

- il riferimento di fabbisogno rilevante per il primo fondo perequativo è a regime il fabbisogno standard. Necessità di una transizione graduale dai valori della spesa osservata oggi (la spesa storica) ai fabbisogni standard (la cui lunghezza non è specificata dal ddl)

Ddl "Prodi": alcuni aspetti da completare

Nel ddl mancano (o sono soltanto abbozzati) alcuni blocchi fondamentali del sistema delle relazioni finanziarie intergovernative:

- la questione centrale dei rapporti Regioni-Comuni è stata risolta sul piano del realismo ma certamente non in modo sistematico
- manca una regolamentazione adeguata degli aspetti dinamici del sistema di finanziamento e perequazione di Regioni ed Enti locali: cosa succede dopo il primo anno di applicazione? Come verranno modificati i parametri fondamentali (fabbisogni standard, aliquote di equilibrio, ecc.)?
- manca la previsione di un organo tecnico che sviluppi le stime relative alla finanza decentrata, sul lato della spesa e dei tributi, e proponga periodiche revisioni nelle formule
- sono soltanto richiamate le possibilità di federalismo differenziato
- non è affrontato il problema della riforma del finanziamento delle RSS

Table 4: Fiscal residua for different levels of government (per-capita average values 1996-2002, euro 2002)

	GDP	General government	Central government	Regional government	Local government	Social security
Piemonte	25,206	-2,100	-4,671	678	495	1,397
Val D'Acosta	28,223	3,397	-5,682	6,046	1,421	1,612
Lombardia	28,239	-4,893	-6,430	806	264	466
Trentino Alto Adige	29,008	631	-5,604	4,581	1,298	356
Veneto	24,835	-2,841	-4,467	815	377	434
Friuli Venezia Giulia	25,078	-727	-4,519	1,534	659	1,599
Liguria	24,112	232	-4,131	955	583	2,824
Emilia Romagna	27,782	-3,180	-5,664	750	425	1,309
Toscana	24,290	-1,049	-4,107	857	589	1,612
Umbria	21,130	797	-2,865	799	945	1,918
Marche	21,999	-538	-3,330	929	565	1,298
Lazio	25,405	-2,252	-4,289	740	434	863
Abruzzo	18,816	779	-1,920	856	567	1,277
Molise	17,201	2,471	-897	1,363	718	1,287
Campania	14,838	1,927	-729	1,069	712	875
Puglia	14,941	1,689	-974	932	477	1,253
Basilicata	15,501	2,923	-286	1,299	891	1,018
Calabria	13,809	3,440	-106	1,514	711	1,321
Sicilia	14,797	2,846	-838	1,605	875	1,203
Sardegna	16,920	2,617	-1,377	1,894	924	1,176
<i>Italy</i>	<i>22,098</i>	<i>-825</i>	<i>-3,499</i>	<i>1,053</i>	<i>553</i>	<i>1,068</i>

Fiscal residuum = expenditure net of all transfers to other levels of government - revenue net of all transfers from other levels of government

Public expenditures exclude interest payments

Source: our calculations on Ministero dell'Economia e delle Finanze, Conti pubblici territoriali and Istat, Conti territoriali

Ddl "Prodi" - lavori preparatori: RSS e autonomia differenziata

Regioni a statuto speciale

- in prospettiva completa armonizzazione della finanza delle RSS alla finanza delle RSO, fatte salve le maggiori risorse da riconoscere a fronte del livello maggiore di autonomia di esercizio di alcune funzioni (finanziamenti legati ad una puntuale analisi delle differenti funzioni attribuite e dei relativi costi)

- partecipazione delle RSS più ricche al sistema perequativo a favore delle Regioni più povere
- verifica rigorosa delle motivazioni relative ai flussi finanziari che ancora transitano dal Bilancio dello Stato a quello delle RSS

Autonomia differenziata

- competenze rafforzate ma a condizione che a queste siano collegati guadagni di efficienza per le comunità locali e nazionale (maggiore adattamento delle forme dell'intervento pubblico decentrato alle preferenze locali differenziate, di esternalità positive, di maggiore efficienza delle produzioni decentrate).
- le Regioni che assumono competenze rafforzate devono continuare a partecipare pienamente al sistema di redistribuzione interregionale.
- le modalità di finanziamento delle competenze aggiuntive devono essere coerenti con il sistema generale di finanziamento/perequazione delle funzioni "normali" delle RSO
- le Regioni interessate devono offrire garanzie sul lato di un'efficiente gestione delle funzioni già attribuite (es. rispetto del Patto di Stabilità interno per un periodo di tempo sufficientemente lungo)
- l'effettivo esercizio delle funzioni attribuite deve essere attentamente monitorato, e in presenza di un'incapacità delle Regioni di svolgere le funzioni assegnate si devono prevedere meccanismi che riconducano le Regioni inadempienti nell'ambito delle competenze attribuite alle altre Regioni

Ddl "lombardo"

Tre principi fondamentali

- forte decentramento tributario
- minore portata perequativa
- maggiore trasparenza nei flussi redistributivi interregionali

Forte decentramento di alcune fondamentali imposte (Iva, Irpef, accise, imposta sui tabacchi, sui giochi)

164 miliardi di euro aggiuntivi

Sono tanti o sono pochi? Dipende.

Tanti se confrontati con i circa 70 miliardi necessari al complesso delle Autonomie locali per la piena attuazione della devoluzione di funzioni prevista dal Titolo V

Forse non così tanti se si tiene conto:

- perequazione *orizzontale* tra Regioni ricche e Regioni povere
- perequazione infra-regionale degli Enti locali (Comuni e Province) inclusi nel proprio territorio gestita dalle Regioni
- perequazione (apparentemente) integrale dei livelli essenziali delle prestazioni. Ma livelli essenziali come livelli "minimi".

Perequazione "debole" sul resto delle spese regionali

riduzione delle differenze regionali nelle capacità fiscali per abitante soltanto in misura significativamente limitata, per non oltre il 50%.

Al di là della dimensione in sé cambia l'ispirazione di fondo dell'allocatione della materia fiscale:

le risorse fiscali, pur raccolte attraverso imposte nazionali, appartengono innanzitutto ai territori, indipendentemente dalle funzioni effettivamente svolte a livello decentrato, e non sono assegnate dal centro in relazione alle necessità di finanziamento delle competenze di spesa e alle compatibilità macrofinanziarie complessive

Rischi di insufficiente finanziamento dello Stato con conseguente disavanzi dei conti pubblici nazionali, aumento della pressione fiscale complessiva, non perequazione delle risorse decentrate eccedenti le esigenze di finanziamento delle spese di Regioni e Comuni