

DOCUMENTO DELLA CISL SARDA SU: **L'AUTONOMIA FINANZIARIA DELLA REGIONE** la politica delle entrate e la vertenza con lo Stato

La segreteria regionale della CISL sarda ritiene prioritario, in questa fase politica e sociale, proporre alla Giunta regionale una svolta nelle politiche dello sviluppo e del lavoro. Infatti le emergenze produttive, le difficoltà territoriali e dei settori economici, l'aumento delle vecchie e nuove povertà, impongono scelte tali da garantire in tempi rapidi una inversione di tendenza, dentro un percorso di sviluppo economico e di crescita occupazionale.

In questa direzione, insieme alla solidarietà necessaria nella redistribuzione della ricchezza, è fondamentale interrogarsi e definire un percorso di adeguato finanziamento dello sviluppo, tenendo conto dei seguenti fattori:

- l'inadeguata accumulazione della ricchezza da parte del sistema Sardegna;
- l'uscita dall'obiettivo 1 e la conseguente riduzione dei fondi comunitari;
- il processo in atto a livello nazionale che riduce i trasferimenti alle Regioni e agli Enti locali, in termine di risorse finanziarie, mentre aumentano le competenze;
- le caratteristiche del bilancio regionale e lo stato di indebitamento.

Proprio per questi motivi l'autonomia finanziaria della Regione e la politica delle entrate è un tema ineludibile; ovviamente, noi riteniamo, insieme a una valutazione e verifica sulla riqualificazione della spesa e sul rafforzamento dei livelli di tutela sociale e delle politiche attive del lavoro.

La vertenza, ancora aperta, con lo Stato sui trasferimenti erariali e tributari e sulla revisione delle compartecipazioni necessita dunque di un'altra fase di mobilitazione dei lavoratori, dei pensionati, dei disoccupati e di tutti i cittadini della Sardegna.

Per questo motivo la CISL sarda, nel valutare urgente e indispensabile la riapertura del confronto con il Governo nazionale, sia sui trasferimenti erariali che sull'intesa istituzionale di programma, ritiene che queste iniziative debbano essere accompagnate da un vasto e diffuso consenso sociale e dalla partecipazione al tavolo del confronto anche delle rappresentanze sociali ed economiche.

Questo confronto deve essere propedeutico alla definizione della vertenza sulle entrate e della stessa intesa istituzionale; naturalmente per quel che concerne l'ambito di competenze e responsabilità delle organizzazioni sociali ed economiche.

La segreteria della CISL sarda, in continuità con le manifestazioni e gli incontri di fine anno 2005, ribadisce dunque le proprie valutazioni e ritiene utile richiamare lo stato della vertenza e i suoi contenuti.

ALCUNI CONTENUTI DELLA POLITICA DELLE ENTRATE E DELL'AUTONOMIA FINANZIARIA DELLA REGIONE

Secondo l'articolo 119 della Costituzione comma 1, così come rivisto dalla legge costituzionale 3/2001 «(i Comuni, le Province, le città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa)».

Prima della riforma della parte II del titolo V della Costituzione, l'articolo 119 non riconosceva espressamente l'autonomia finanziaria delle Regioni. Prevedeva il coordinamento con la finanza dello Stato, delle Province e dei Comuni.

Le entrate delle Regioni prevedono dunque:

- a) una finanza ordinaria con tributi propri e quote di tributi erariali, i tributi propri sono però previsti e imposti con leggi dello Stato;
- b) un fondo perequativo. L'articolo 119 comma 2 prevede che la legge dello Stato istituisca un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante. La Costituzione non precisa come il fondo perequativo deve essere organizzato, demandando ciò al legislatore ordinario;
- c) la finanza straordinaria. Il comma 5 dell'articolo 119 prevede che lo Stato destini risorse aggiuntive ed effettui interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, città metropolitane e Regioni. Si tratta di ulteriori risorse destinate a colmare i divari di sviluppo tra le diverse realtà.

Inoltre il comma 6 dell'articolo 119 prevede appunto nella norma costituzionale il divieto di ricorrere all'indebitamento per finanziare la spesa corrente. Il ricorso all'indebitamento è possibile solo per finanziare spese di investimento.

La piena realizzazione però del sistema prefigurato dalla Costituzione necessita di un processo attuativo e della emanazione di leggi statali e regionali di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario complessivo, della eventuale istituzione di nuovi tributi, nonché delle regole per il fondo perequativo.

La legge finanziaria 2003 ha disposto l'istituzione di un'alta commissione di studio con il compito di indicare al Governo i principi generali per l'attuazione, sotto questo profilo, degli articoli 117, 118 e 119 della Costituzione.

Quindi per il momento il sistema della finanza regionale rimane quello della legislazione ordinaria in vigore con il precedente testo dell'articolo 119.

La legge approvata il 16 novembre 2005 che apportava modifiche alla parte II della Costituzione, ma abrogata dal referendum confermativo del 25-26 giugno 2006, prevedeva, per i trasferimenti delle risorse e per il federalismo fiscale normati dalla precedente riforma del titolo V della Costituzione (legge costituzionale 3/01), che si attuasse il dispositivo previsto dalla legge entro 5 anni per le risorse e 3 anni per l'attuazione del federalismo fiscale.

Lo statuto della Regione Sardegna, approvato con legge costituzionale 3/1948 e integrato con la legge 122 del 1983, prevede che la Regione disponga delle seguenti entrate:

- tributi propri, nel rispetto del sistema tributario nazionale (IRAP, ICI);
- redditi e beni patrimoniali e demaniali;
- contributi straordinari dello Stato;
- quote di tributi statali introitati nel territorio regionale (IRPEF, IRES, IVA, monopoli sui tabacchi).

Per quel che riguarda l'IRPEF alla Regione spettano i sette decimi, mentre per l'IVA compete una quota variabile relativa ai consumi regionali, funzionale a garantire il pareggio di bilancio per lo svolgimento delle funzioni normali (la prima applicazione era di quattro decimi).

Secondo alcuni i crediti su IRPEF e IVA maturati dalla Regione Sardegna nei confronti dello Stato potrebbero essere pari a 10 miliardi di euro a valori correnti.

La Giunta regionale ha invece quantificato in 4,5 miliardi di Euro la cifra che lo Stato deve alla Sardegna dal 1992 ad oggi per IRPEF e IVA ed in 900 milioni di Euro il debito annuo dello Stato con la Regione.

Secondo la Regione Sardegna lo Stato le corrisponderebbe solo il 59% di quanto stabilito statutariamente (sette decisioni).

La Regione rivendica anche la compartecipazione a tutti i tributi sui redditi (a titolo d'imposta, a titolo d'acconto, sostitutivi, condoni) afferenti al territorio regionale posti a carico delle persone giuridiche: redditi fondiari, redditi di capitale, redditi di lavoro dipendente, redditi di lavoro autonomo, redditi d'impresa, redditi diversi.

Con l'articolo 25, comma 6, della legge 448/2001 è stato stabilito che alla Regione debbano essere attribuite tutte le imposte sostitutive dei tributi erariali spettanti alla Sardegna ai sensi dell'articolo 8 dello Statuto.

Il dettato costituzionale prevede che il cespite IVA cresca in proporzione all'aumento delle spese per le funzioni normali della Regione, che ricomprendono non solo tutte le spese correnti ma anche tutte le spese di investimento.

A tal fine lo Statuto stabiliva una contrattazione annuale tra Stato e Regione.

Tuttavia, dal 1995, sulla base di un ordine del giorno del Senato, la quota variabile IVA è stata determinata in maniera automatica incrementando del tasso di inflazione programmato la quota IVA corrisposta l'anno precedente.

La Regione Sardegna sostiene che questa applicazione unilaterale, in chiaro contrasto col dettato statutario, ha determinato la grave riduzione del cespite non solo come quota del gettito regionale, ma anche in termini reali (224 milioni di Euro nel 1991 e 200 milioni di Euro nel 2003).

Recentemente l'amministrazione finanziaria statale, a seguito degli incontri svoltisi nell'ambito dell'apposito tavolo tecnico istituito per la verifica della corretta applicazione dell'articolo 8 dello Statuto, ha riconosciuto che: «il criterio incrementale del tasso di inflazione programmato ha svilito lo strumento di garanzia previsto dallo Statuto che mirava a consentire il tempestivo adeguamento delle entrate regionali alle mutevoli necessità di spesa derivanti dall'espletamento delle funzioni normali della Regione».

È stato pertanto concordato di abbandonare il citato criterio incrementale del tasso di inflazione e tornare al dettato statutario.

Sempre secondo la Regione negli anni che vanno dal 1991 al 2003 il gettito dell'IVA espresso in termini reali (Euro 2005) risulta cresciuto in campo statali dell'81,9%; mentre nel medesimo arco temporale le quote variabili IVA corrisposte alla Regione in termini reali sono risultate in diminuzione dell'11%.

Situazione delle quote di tributi erariali riconosciute alle Regioni a Statuto Speciale:

	SARDEGNA	SICILIA	TRENTINO ALTO ADI- GE	PROVINCE TRENTO E BOLZANO	VALLE D'AOSTA	FRIULI VENEZIA GIULIA
Iva al netto della quota di importazione			2/10	7/10		8/10
Quota iva compresa quella relativa all'importazione riscossa nel territorio	2,2/10	10/10	0,5/10	4/10	9/10	
Irpef	7/10	10/10		9/10	9/10	6/10
Addizionale irpef						
Ritenute alla fonte di cui agli articoli 23/24/25/29 del dpr 29 settembre 1973 n. 600	7/10	10/10		9/10	9/10	6/10
Irpeg	7/10	10/10		9/10	9/10	4,5/10
Imposta sul consumo di energia elettrica	9/10	10/10		9/10	9/10	9/10
Imposta di fabbricazione	9/10	10/10		9/10	9/10	
Accisa sulla benzina						
Imposta sul consumo di caffè e cacao					9/10	
Imposta sul consumo di tabacchi	9/10	10/10		9/10	9/10	9/10
Successioni e donazioni	5/10	10/10	9/10		9/10	
Registro	9/10	10/10		9/10	9/10	
Bollo	9/10	10/10		9/10	9/10	
Ipotecaria	9/10	10/10	10/10		9/10	
Concessioni governative	9/10	10/10		9/10	9/10	
Tasse di pubblico insegnamento		10/10		9/10	9/10	
Tasse di circolazione sui veicoli a motore e rimorchi immatricolati nella regione		10/10		9/10	9/10	
Canoni riscossi dallo stato per le concessioni di derivazione di acque pubbliche a scopo idroelettrico	10/10	10/10		9/10	9/10	9/10
Sovrimposta di confine				9/10	9/10	
Proventi del lotto al netto delle vincite		10/10	9/10	9/10	9/10	

ENTRATE SPETTANTI ALLA REGIONE AI SENSI DELL'ARTICOLO 8 DELLO STATUTO

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 sette decimi del gettito delle ritenute alla fonte di cui all'articolo 23, DPR 29 settembre 1973, n. 600, operate da imprese industriali e commerciali che hanno la sede centrale nella regione sugli emolumenti corrisposti a soggetti che prestano la loro opera nella sede centrale e negli stabilimenti ed impianti situati nel territorio regionale, nonché di quelle operate da imprese industriali e commerciali che hanno la sede centrale fuori dal detto territorio sugli emolumenti corrisposti a soggetti che prestano la loro opera presso stabilimenti ed impianti ubicati nell'ambito regionale; le ritenute alla fonte operate da imprese industriali e commerciali con sede centrale nella regione sugli emolumenti corrisposti a soggetti che prestano la loro opera in stabilimenti ed impianti situati fuori dal territorio regionale spettano per intero allo Stato;

- e) dai nove decimi dell'imposta di fabbricazione su tutti i prodotti che ne siano gravati, percepita nel territorio della regione;
- f) dai nove decimi della quota fiscale dell'imposta erariale di consumo relativa ai prodotti dei monopoli dei tabacchi consumati nella regione;
- g) da una quota dell'imposta sul valore aggiunto riscossa nel territorio della regione, compresa quella relativa alla importazione, al netto dei rimborsi effettuati ai sensi dell'articolo 38-bis, DPR 26 ottobre 1972, n. 633, e successive modificazioni da determinarsi preventivamente per ciascun anno finanziario d'intesa fra lo Stato e la regione, in relazione alle spese necessarie ad adempiere le funzioni normali della regione;
- h) dai canoni per le concessioni idroelettriche;
- i) 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;
- j) dai redditi derivanti dal proprio patrimonio e la proprio demanio;
- k) da contributi straordinari dello Stato per particolari piani di opere pubbliche e di trasformazione fondiaria.

Al di là della vertenza in corso nei confronti dello Stato per recuperare l'arretrato, è da sottolineare l'esigenza di rinegoziare con lo Stato sia i livelli di compartecipazione tributaria ed erariale, sia la dimensione della finanza straordinaria per gli aiuti aggiuntivi necessari a colmare il divario ancora esistente tra la Sardegna e le regioni del Continente.

Nella ricerca e definizione di una forma compiuta e adeguata di autonomia finanziaria di entrata è necessario infatti ricercare un giusto equilibrio tra tributi propri e compartecipazioni, tra entrate straordinarie e fondo perequativo.

Lungo questi ragionamenti va valutata la normativa introdotta dalla Regione Sardegna con la legge n. 4 dell'11 maggio 2006, recante «Disposizioni varie in materia di entrate, riqualificazione della spesa, politiche sociali e di sviluppo». L'articolo 2 istituisce con questa legge l'imposta regionale sulle plusvalenze dei fabbricati adibiti a seconde case, siti in Sardegna entro 3 km dalla battigia marina, destinati ad uso abitativo. Non sono soggetti passivi dell'imposta i nati in Sardegna e i rispettivi coniugi. L'articolo 3 istituisce, inoltre, l'imposta regionale sulle seconde case ad uso turistico. I soggetti passivi dell'imposta sono: il proprietario di fabbricati, ovvero il titolare di diritto reale sugli stessi di usufrutto, uso, abitazione, con domicilio fiscale fuori dal territorio regionale.

L'articolo 4 istituisce l'imposta regionale su aeromobili ed unità da diporto, a carico di persone e società non fiscalmente domiciliate in Sardegna, che facciano scalo negli aeroporti, nei porti, negli approdi o nei punti di ormeggio ubicati nel territorio regionale.

Al di là della valutazione di merito riguardante la scelta politica effettuata dalla Regione Sardegna, il potere impositivo della Regione sui tributi propri, da più parti, Governo compreso, hanno sottolineato, per la legge in esame, diversi profili di illegittimità costituzionale.

La Cisl sarda il 13 gennaio 2006, nell'audizione sulla manovra finanziaria e di Bilancio 2006, presso la Commissione Bilancio del Consiglio Regionale della Sardegna, aveva sostenuto che «la politica fiscale e la proposta di nuove imposte da parte della Regione Sardegna rappresentano obiettivamente un aspetto rilevante della politica delle entrate. Le imposte sono uno strumento fondamentale per la redistribuzione dei redditi e per il finanziamento dei diritti sociali più rilevanti.

Sulle nuove imposte, a parte la questione di incostituzionalità sollevata da talune parti, si tratta di vedere il rapporto tra equità ed efficienza in ambito decentralizzato».

Al di là degli aspetti di natura formale e delle impugnative costituzionali, la politica delle entrate è un tema fondamentale della specialità istituzionale dell'Isola. Si tratta di affrontarla in modo organico e unitario sia sul versante specifico di attuazione dell'articolo 8 dello Statuto della Sardegna, sia nella necessaria e ineludibile rinegoziazione con lo Stato per quel che concerne i nuovi livelli di compartecipazione, ma anche nuovi poteri impositivi che attuino la reale autonomia di entrata e di spesa della Regione.

Alcuni tasselli prioritari della politica delle entrate, anche se solo parzialmente riguardanti i capitoli di bilancio della RAS ma le fonti e le forme di finanziamento della autonomia e dello sviluppo, sono da ricercare nella:

- a) quantificazione certa dei fondi comunitari della prossima programmazione a favore della Sardegna, con destinazione a tutta la popolazione sarda (come disposto dall'Unione Europea), evitando l'introduzione di meccanismi di *zonizzazione* come si sta ipotizzando in ambito nazionale;
- b) ripartizione dei fondi FAS (Fondo Aree Sottoutilizzate), al fine di aumentare, e non ridurre, la quota destinata alla Sardegna, tenendo conto sia della forte diminuzione di risorse comunitarie, sia dell'insularità (anche la stessa UE ha riconosciuto un plus su questo fattore), sia - comunque - di una serie di indicatori socio economici che pongono ancora la Sardegna in posizione critica, al di là del superamento del 75% del PIL comunitario;
- c) riproposizione, al nuovo Governo, della vertenza Stato-Regione sulle entrate fiscali ed erariali. Si tratta infatti di definire tempi e quantità certe, non solo sull'arretrato e sul dovuto, ma anche sulle future compartecipazioni;
- d) verifica sull'Intesa Istituzionale Stato-Regione dello stato di attuazione di tutti gli Accordi di Programma Quadro sottoscritti e sui nuovi APQ utili al progresso economico e sociale della Sardegna;
- e) definizione di un nuovo Piano di Rinascita come strumento necessario all'economia e alla società sarda;
- f) individuazione dei percorsi di condivisione e dei soggetti, degli strumenti e degli obiettivi necessari a dare maggiore competitività al sistema Sardegna sul versante economico e produttivo.

Oltre a questi aspetti è necessario affrontare in termini adeguati il tema della riqualificazione della spesa e del risanamento nell'ambito però di una strategia per lo sviluppo, il lavoro, le riforme e il sociale.

La riqualificazione della spesa regionale e il risanamento si debbono infatti realizzare attraverso un processo condiviso che privilegi da un lato il sostegno allo sviluppo, con l'attrazione degli investimenti e la crescita del sistema imprenditoriale locale (anche mediante il rafforzamento della filiera istruzione-formazione-ricerca), dall'altro intervenendo sulle reali emergenze sociali e sanitarie, con una forte e diffusa politica di inclusione. In questa direzione il riferimento forte è il principio della sostenibilità sociale degli interventi, con un'attenzione prioritaria alla promozione del lavoro e alla occupabilità, il contrasto delle vecchie e nuove povertà e gli interventi e i progetti per i non autosufficienti.

Cagliari, 13 luglio 2006