



REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

DELIBERAZIONE N. 9/14 DEL 2.3.2010

Oggetto: Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Autonoma della Sardegna in materia di entrate, finanza locale e patto di stabilità interno.

L'Assessore della Programmazione, Bilancio, Credito e Assetto del Territorio rammenta che l'articolo 1, comma 834 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, ha apportato importanti e sostanziali modifiche al Titolo III dello Statuto speciale della Regione Sardegna.

Le disposizioni di cui all'art. 8 dello Statuto, come si ricorderà, sono state oggetto di una vertenza, culminata con la revisione del sistema finanziario regionale che ha determinato un significativo incremento delle entrate regionali.

Nonostante il nuovo sistema finanziario sia in vigore dal 2007, esso è entrato a regime solo dal 1° gennaio 2010.

Al fine di consentire l'effettiva e corretta applicazione delle nuove disposizioni statutarie si rende però necessario aggiornare le norme di attuazione dello Statuto riguardanti le entrate. Le vecchie norme di attuazione risalgono infatti al 1949 e occorre ridefinire le regole e i criteri da utilizzare in sede di determinazione delle compartecipazioni regionali.

Al riguardo giova ricordare che l'art. 56 dello Statuto prevede che una apposita Commissione paritetica Stato-Regione, composta da quattro membri, due di nomina statale e due di nomina regionale, provveda a proporre la formulazione delle norme di attuazione dello Statuto. Tali norme, da sottoporre al parere del Consiglio, regionale dovranno poi essere emanate con decreto legislativo.

L'Assessore però segnala che il fondamentale tema delle entrate regionali è intimamente collegato ai temi della finanza locale e del patto di stabilità interno. Nel riscrivere le norme di attuazione sarebbe pertanto opportuno tener conto anche di questi ultimi due temi che, come le entrate, condizionano già da oggi rilevantemente le scelte della Giunta.

In generale, dichiara l'Assessore, le norme di attuazione sono disposizioni destinate a porre in essere le condizioni necessarie a garantire la piena operatività degli statuti, i quali (talvolta e in



talune parti) senza di esse non potrebbero esplicitare la propria efficacia in modo diretto e immediato, perché incompleti in rapporto ad alcuni elementi che lo condizionano.

Esse consentono di definire, ad un livello sostanzialmente pattizio (con riguardo al ruolo e alle modalità di lavoro della commissione paritetica), le regole fondamentali di raccordo fra l'ordinamento dello Stato e quello della Regione; hanno funzione strumentale rispetto allo Statuto e attuano, dettagliano e talvolta integrano la relativa disciplina di principio.

Pur non potendo essere in contrasto con la Costituzione, con lo Statuto o con il fondamentale principio dell'autonomia (Contra Statutum), possono contenere, oltre che disposizioni Secundum Statutum, anche disposizioni Praeter Statutum cioè disposizioni integrative.

L'Assessore continua affermando che è nell'interesse della Regione pervenire celermente all'aggiornamento delle norme di attuazione dello Statuto, in particolare di quelle relative al novellato art. 8 (entrate), di quelle riferibili alla lett. b) dell'art. 3 (finanza locale) e di quelle discendenti dalle disposizioni di cui all'art. 27, 1° comma, della legge n. 42/2009 (federalismo fiscale) in merito all'obbligo di concorrere al risanamento dei conti pubblici mediante l'osservanza del patto di stabilità interno.

Proseguendo l'Assessore fa notare che l'approvazione di regole semplici, chiare e condivise eviterebbe alla Regione il pericolo di incappare in interpretazioni restrittive e unilaterali da parte dell'amministrazione finanziaria statale che potrebbero portare al progressivo depauperamento delle casse regionali come già avvenuto in passato.

L'Assessore passa poi ad illustrare sinteticamente le problematiche sottese a ciascuno dei tre temi sopra menzionati e le relative ipotesi di soluzione contenute nello schema di decreto legislativo allegato.

A - Le entrate regionali. Le disposizioni di cui all'art. 1, comma 834 della legge 27 dicembre 2006 n. 2006 hanno modificato alcuni meccanismi di compartecipazione regionale ai tributi erariali. In particolare alla Sardegna è stato riconosciuto il diritto a compartecipare:

1. a tutto il gettito tributario maturato in ambito regionale, seppure affluito in attuazione di disposizioni legislative o per esigenze amministrative, ad uffici finanziari situati fuori dal territorio regionale;
2. ai 7/10 dei gettiti di tutti i tributi erariali riscossi in Sardegna (anche a quelli non contemplati dalla previgenti disposizioni statutarie);



3. ai 9/10 del gettito dell'IVA generato nel territorio regionale, da determinarsi sulla base dei consumi delle famiglie rilevati in Sardegna dall'ISTAT anziché in quota variabile come previsto nella precedente formulazione dell'art. 8 dello Statuto.

Nelle nuove norme di attuazione vengono pertanto fissate le regole e i meccanismi contabili che gli uffici ministeriali dovranno adottare al momento di quantificare le spettanze regionali.

Inoltre lo schema di decreto in argomento, similmente a quanto già stabilito in altre Regioni a statuto speciale, fa chiarezza sui requisiti che le riserve erariali devono possedere per essere legittimamente applicate in Sardegna, stabilendo nel contempo la non applicabilità di quelle istituite anteriormente al 1° gennaio 2010. Non si può infatti trascurare il fatto che tramite l'istituto delle riserve erariali si riesce ad aggirare il dettato statutario in quanto è possibile abbattere le aliquote di compartecipazione senza dover rispettare le particolari procedure previste per la modifica delle norme statutarie. Ad esempio da anni alla Regione vengono riconosciuti soltanto i 4,5 decimi del gettito delle imposte di bollo anziché i 9 decimi.

Gli altri articoli dello schema disciplinano le modalità di calcolo delle compartecipazioni ai diversi tributi.

In particolare l'Assessore segnala che nello schema di decreto si prevede che la quota regionale dell'IRE sia determinata sulla base del gettito netto risultante dalle dichiarazioni dei residenti e dei sostituti d'imposta, ricomprendendo quindi nella quota spettante alla Regione anche il gettito riscosso al di fuori del territorio regionale. Poiché i dati delle dichiarazioni sono disponibili con due anni di ritardo le spettanze della Regione sono determinate facendo riferimento all'anno t-2.

Considerato che le vigenti procedure di riscossione non consentono al momento la regionalizzazione del gettito IRES, per calcolare la compartecipazione a questo tributo si è previsto di fare riferimento all'Irap, il cui gettito è riscosso e contabilizzato su base regionale e la cui distribuzione territoriale risulta simile a quello dell'IRES.

Per l'IVA invece si prevede che la quota regionale sia determinata applicando al gettito complessivo nazionale (al netto dei rimborsi e della quota spettante alla UE) l'incidenza percentuale dei consumi delle famiglie in Sardegna rispetto ai consumi registrati sul territorio nazionale.

L'Assessore inoltre comunica, che si prevede l'attribuzione alla Regione di nuove risorse, sottoforma di ulteriori compartecipazioni (elevazione a 9 decimi delle aliquote di compartecipazione di tutti i tributi, ad eccezione delle aliquote dell'IRE e dell'IRES rideterminate in 8 decimi e ad eccezione delle aliquote delle tasse automobilistiche e dell'energia elettrica rideterminate in 10



decimi), per un importo complessivo corrispondente a quello necessario a finanziare direttamente gli enti locali della Sardegna.

Per determinare le quote regionali relative alle imposte sui redditi da capitale si prevede che gli istituti bancari e finanziari comunichino, alla Ragioneria Generale dello Stato e alla Regione, l'ammontare delle ritenute operate a titolo di imposta in Sardegna.

B - La finanza locale. Nonostante, come affermato dalla Corte Costituzionale, la finanza locale "è devoluta alla competenza legislativa esclusiva della Regione in forza dell'art. 3 lett. b) dello Statuto" non sono mai state emanate le relative norme di attuazione per regolamentarne l'esercizio. Il compito di finanziare gli enti locali della Sardegna è perciò rimasto in capo allo Stato. Questa anomalia riscontrabile soltanto in un'altra Regione a Statuto speciale (la Sicilia) si ripercuote pesantemente sulla Regione e sugli enti locali.

La Ragioneria Generale dello Stato infatti accetta che i trasferimenti regionali in favore degli enti locali vengano scomputati solo dai patti di stabilità di quelle Regioni che provvedono direttamente al finanziamento degli enti locali.

Si rammenti che in Sardegna la spesa sostenuta in favore degli enti locali risulta di gran lunga la più onerosa fra quelle computabili ai fini del rispetto del patto di stabilità della Regione. Ne consegue che i rigidissimi tetti di spesa imposti dallo Stato comportano ogni anno il blocco dei pagamenti e degli impegni in favore degli enti locali.

Tutto ciò causa notevoli problemi agli enti locali, soprattutto a quelli assoggettati al patto di stabilità interno.

Proprio nel periodo in cui l'economia isolana si trova ad attraversare una crisi senza precedenti e ci sarebbe bisogno di una massiccia immissione di risorse nel sistema regionale, il rispetto del patto di stabilità interno determina un rallentamento dei flussi finanziari regionali diretti al comparto produttivo e a quello degli enti locali. Detta situazione diverrà ancora più evidente quando l'art. 8 troverà integrale e corretta applicazione e potrà così dispiegare tutti i suoi benefici effetti sulle casse regionali.

L'Assessore fa poi osservare che nell'ordinamento della Regione esiste una norma che stabilisce una sorta di compartecipazione degli enti locali alle entrate tributarie regionali, quella che disciplina il così detto "Fondo Unico". Detto fondo quantificato nel 2007 in euro 500 milioni, in virtù delle disposizioni di cui all'art. 10 della L.R. n. 2/2007, si sarebbe dovuto annualmente rivalutare in base agli incrementi percentuali del gettito tributario regionale. Si era però dimenticato di valutare come e in quale misura il patto di stabilità interno della Regione avrebbe impattato sulle disposizioni



disciplinanti il Fondo Unico. Preso atto che le misure statali sono dirette ad impedire la crescita della spesa, assegnare un euro in più al comparto degli enti locali significa sottrarlo ad un altro comparto.

Risulta quindi fondamentale per l'intero comparto regionale riuscire a sfruttare tutte le possibilità attualmente offerte dall'ordinamento, per cercare di alleggerire le difficoltà che gravano sul sistema socio-economico isolano.

Pertanto, considerato che se la Regione Sardegna finanziasse direttamente gli enti locali, le verrebbe riconosciuta (come al Trentino, alla Valle d'Aosta e al Friuli) la facoltà di regolamentare il loro patto di stabilità, l'Assessore dichiara che sarebbe opportuno che le norme di attuazione che rendono effettivo l'esercizio di detta funzione fossero approvate al più presto.

Nello schema di decreto si stabilisce che alla regolamentazione della finanza locale si debba provvedere con legge regionale.

Ai fini dell'osservanza del patto di stabilità, sarebbe possibile considerare Regione, province e comuni della Sardegna come un unico comparto. Il sistema diverrebbe più flessibile e, una volta verificata la virtuosità del comparto, si potrebbero ad esempio evitare le sanzioni inflitte ai comuni che non hanno rispettato il patto, in quanto il loro sfioramento sarebbe compensato dai risparmi realizzati dagli altri.

Nella proposta di schema legislativo allegato si prevede che il passaggio dallo Stato alla Regione della finanza locale sia realizzato senza oneri aggiuntivi a carico dei due soggetti coinvolti (Stato e Regione). Come già illustrato in precedenza si prevede che lo Stato riconosca un ammontare di risorse aggiuntive corrispondente all'importo delle soppresse assegnazioni statali, a compensazione dei maggiori oneri posti a carico della Regione.

C - Il patto di stabilità interno. L'art. 27 della legge 5 maggio 2009 n. 42 "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione" al comma 1 stabilisce, fra l'altro, che "Le Regioni a statuto speciale...concorrono...al patto di stabilità interno e all'assolvimento degli obblighi posti dall'ordinamento comunitario, secondo criteri e modalità stabiliti da norme di attuazione dei rispettivi statuti...".

Al successivo comma 2 la citata legge 42 prevede che "le norme di attuazione di cui al comma 1 tengono conto della dimensione della finanza delle predette regioni e province autonome rispetto alla finanza pubblica complessiva, delle funzioni da esse effettivamente esercitate e dei relativi oneri, anche in considerazione degli svantaggi strutturali permanenti, ove ricorrano, dei costi dell'insularità e dei livelli di reddito pro capite che caratterizzano i rispettivi territori o parte di essi,



rispetto a quelli corrispondentemente sostenuti per le medesime funzioni dallo Stato, dal complesso delle regioni e, per le regioni e province autonome che esercitano le funzioni in materia di finanza locale, dagli enti locali”.

L'Assessore informa quindi che, tralasciando per ora gli obiettivi di perequazione e solidarietà previsti anch'essi dall'art. 27, che necessiterebbero di ulteriori analisi, informazioni ed elaborazione di elementi contabili, ritiene opportuno che, in coerenza con le disposizioni sopra riportate, sia opportuno regolamentare, con apposite norme di attuazione statutaria, il patto di stabilità interno della Regione.

Le norme in argomento prevedono ancora che gli obiettivi da conseguire con il patto di stabilità devono essere concordati con lo Stato. Si statuisce però il graduale innalzamento del livello della spesa regionale in conseguenza dell'aumento del livello delle entrate scaturenti dal nuovo sistema finanziario regionale (per il 2010 l'aumento di spesa rilevante ai fini del rispetto del patto, rispetto alle disposizioni vigenti, è quantificata in 400 milioni di euro).

Alla Regione è espressamente riconosciuta la facoltà regionale di disciplinare il patto di stabilità degli enti locali, la non inclusione dei trasferimenti regionali in favore degli enti locali nel patto della Regione e la non applicabilità nel territorio regionale delle altre disposizioni statali relative il patto di stabilità.

Nel contempo, al fine di concorrere al risanamento della finanza pubblica mediante l'adozione di misure finalizzate a generare risparmi per il bilancio dello Stato, la Regione si fa carico degli oneri derivanti dalla digitalizzazione del catasto regionale, dall'informatizzazione dell'anagrafe tributaria e immobiliare dei comuni, dalla gestione diretta di alcuni tributi erariali (tasse automobilistiche e imposta sul consumo di energia elettrica).

Tutto ciò premesso, l'Assessore della Programmazione Bilancio, Credito e Assetto del Territorio propone alla Giunta regionale di approvare la proposta delle nuove norme di attuazione dello Statuto per la concertazione con gli enti locali così come formulate nell'allegato schema di decreto legislativo e di disporre l'invio alle competenti Commissioni consiliari Autonomia e Bilancio.

La Giunta regionale, condividendo quanto rappresentato e proposto dall'Assessore della Programmazione Bilancio, Credito e Assetto del Territorio

DELIBERA



REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

DELIBERAZIONE N. 9/14

DEL 2.3.2010

- di prendere atto della proposta di nuove norme di attuazione dello Statuto per la concertazione con gli enti locali così come formulate nello schema di decreto legislativo allegato alla presente deliberazione per farne parte integrante e sostanziale;
- di inviare lo schema di decreto legislativo alle competenti Commissioni consiliari Autonomia e Bilancio.

Il Direttore Generale f.f.

Aldo Manca

p. Il Presidente

Gabriele Asunis