

La Sardegna. Dalla “vertenza entrate” al federalismo fiscale?

Carlo Pala

Abstract

Il progetto di federalismo fiscale per la Sardegna non è ancora definito. In quanto Rss, la Regione Sardegna deve prima dare piena attuazione al suo statuto di autonomia. Il punto centrale è la risoluzione della cosiddetta “vertenza entrate”, ovvero il contenzioso che oppone la Regione allo Stato per il mancato trasferimento delle compartecipazioni al gettito fiscale. Questo articolo analizza il contesto politico e il quadro normativo sardo, cercando di valutare quali prospettive possano esserci per l’attuazione del federalismo fiscale. Dopo aver analizzato l’evoluzione della finanza regionale, le entrate e le spese della Regione, vengono esaminati gli aspetti politici che caratterizzano le relazioni finanziarie con lo Stato, evidenziando i limiti dell’autonomia finanziaria sarda.

1. Introduzione

L'autonomia della Sardegna nasce sostanzialmente da motivazioni di tipo socioeconomico. Pur nella consapevolezza della propria specificità culturale e linguistica (peraltro mai messa in discussione), i Deputati costituenti sardi consideravano lo statuto speciale lo strumento per superare gli atavici problemi di sviluppo economico della Regione. Già dal 1946 lo Stato, benché riluttante, decise di proporre un testo per la Sardegna abbastanza simile a quello siciliano, temendo le crescenti istanze independentiste sarde. I membri della Consulta Regionale sarda, in particolar modo i sardisti del Partito sardo d’Azione (PSDAZ), costituita per studiare un’ipotesi di statuto di autonomia, convinti che il testo proposto non andasse incontro alle esigenze della Sardegna, respinsero la proposta, cercando così di ottenere uno statuto con poteri più ampi. Il rifiuto della Consulta finì per irrigidire le posizioni di Roma. Lo statuto speciale sardo nacque, non elaborato

in Sardegna come auspicato dai sardisti, con la legge cost. 3/1948, in forma alquanto diversa (non federalista) da come nell'isola l'avevano immaginato. Venne votato dai sardi in Assemblea costituente per paura che se l'unico testo presente fosse stato respinto, si sarebbe potuta perdere per sempre la condizione di specialità. Quel contesto è indicativo dei limiti e delle occasioni perse che quasi unanimemente vengono attribuite alla Carta fondamentale dell'isola.

Il ritardo di sviluppo socioeconomico che la Sardegna sconta nei confronti delle altre Regioni, comprese alcune del Sud, stride profondamente con i poteri desumibili dallo statuto. Malgrado la presenza di un partito etnoregionalista al governo della Regione quasi ininterrottamente per più di vent'anni (il PSDAz)¹, la politica sarda non è mai riuscita a risolvere i problemi economici dell'isola. A tal proposito vi fu un tentativo di soluzione, poi naufragato, nella predisposizione del cosiddetto "Piano di rinascita" della Sardegna², atto ad equilibrare le condizioni della Regione a quelle del resto d'Italia, attraverso l'erogazione di finanziamenti speciali. Lo Stato ha poi esercitato, sebbene in misura non costante, una funzione sussidiaria nell'eliminazione dei ritardi dell'isola. Si può quindi parlare, per il caso sardo, di un'*autonomia dipendente*.

Nello statuto sardo mancano quei presupposti del federalismo che avrebbero riconosciuto la Sardegna non come una "entità" dello Stato, ma come un soggetto territoriale politicamente autonomo e rilevante. Anche laddove lo statuto attribuiva poteri esclusivi, venivano mantenute le Prefetture e le Province, ovvero le principali articolazioni poli-

(1) C. PALA, *La sopravvivenza prima di tutto: voti ed eletti di due partiti etnoregionalisti in Sardegna e in Bretagna*, in *Quaderni dell'Osservatorio Elettorale*, 60, 2, 2008, pp. 6-42.

(2) La legge 588/1962, poi conosciuta come "Piano di rinascita", la quale iniziò di fatto le prime opere di industrializzazione e infrastrutturazione della Sardegna. In seguito, soprattutto nelle zone interne, per debellare il fenomeno del banditismo, ritenuto diretta conseguenza delle attività agropastorali, si tentò una industrializzazione forzata di territori a ben altra vocazione, ad esempio ambientale e naturale. La conseguenza fu una disgregazione e frammentazione sociale ancora più marcata. Cfr. G. SOTGIU, *La Sardegna negli anni della Repubblica. Storia critica dell'Autonomia*, Roma-Bari, Laterza, 1996.

tico-giuridiche di uno Stato nelle sue periferie. I Costituenti aspiravano invece a un'articolazione interna specifica, con propri enti locali. Se i poteri della Carta sarda apparivano estesi sul piano economico (pur con limiti in sede di applicazione concreta), lo statuto lasciava scoperto totalmente l'ambito sociale e culturale. L'art. 1 dello statuto, infatti, non fa alcun riferimento né alla nozione di "popolo sardo" né di "lingua sarda", limitandosi a riconoscere la Regione come una sorta di propaggine insulare dello Stato italiano. Manca il fondamento della soggettività di popolo che invece è previsto in altri statuti speciali³. Per esempio, mancano i riconoscimenti di tipo etnolinguistico e culturale come invece accade per il Trentino-Alto Adige e la Valle d'Aosta; ma sono anche minori i poteri legislativi attribuiti rispetto alla Sicilia. La specialità isolana appare diversa da quella di altre Rss; anzi, tenendo conto dei fattori istituzionali, ma anche di quelli politici, lo statuto sardo viene paragonato a quello delle Rso. Uno statuto che prevede la presenza dello Stato anche nelle istanze che sembrerebbero proprie alla Sardegna⁴, giustificando così l'applicazione del concetto di "deprivazione istituzionale relativa" di Petrosino⁵, che certifica allo stesso tempo l'incapacità della classe politica locale a cogliere pienamente le opportunità presenti in statuto e la mancanza in questo di alcuni strumenti indispensabili per la risoluzione dei problemi strutturali. Se vi è un ambito in cui tali considerazioni risultano maggiormente verificabili, questo riguarda l'autonomia finanziaria della Regione. La Sardegna resta una Regione monca nell'applicazione del proprio statuto relativamente alle entrate e, di conseguenza, anche all'autonomia di spesa. In particolare, l'intero Titolo III dedicato alla finanza regionale appare sospeso, imponendo alla Regione il recupero di situazioni pregresse (crediti nei confronti dello Stato) prima del possibile arrivo del federalismo fiscale. Attorno a questi problemi, negli ultimi

(3) U. CARDIA, *Autonomia sarda. Un'idea che attraversa i secoli*, Cagliari, CUEC, 1999.

(4) P. PINNA, *Il Diritto costituzionale della Sardegna*, Torino, Giappichelli, 2007, pp. 190-196.

(5) D. PETROSINO, *National and Regional Movements in Italy: The Case of Sardinia*, in J. COAKLEY (a cura di), *The Social Origins of Nationalist Movements*, London, Sage, 1992, pp. 124-146.

anni, si è riaperto uno scontro politico con lo Stato centrale, senza più “governi amici”. Dopo anni di timidi tentativi, se non di assoluto silenzio, da parte della classe politica regionale nel richiedere quanto finanziariamente dovuto, la presidenza di centro-sinistra di Renato Soru (in carica dal 2004 al 2009) intraprese un’azione politica significativa. Forte di un’affermazione elettorale importante⁶ e dopo una campagna condotta anche sui temi del recupero dei crediti dallo Stato, iniziò una battaglia politica sostenuta ancora oggi dalla Regione. A dicembre del 2005 circa 6000 sardi arrivarono a Roma per reclamare dallo Stato quanto per anni non veniva riconosciuto. Sono circa cinque miliardi di euro le compartecipazioni al gettito fiscale che per statuto spettrebbero all’isola ma che lo Stato non ha ancora devoluto. La cosiddetta *vertenza entrate*, ovvero il recupero di tale credito fiscale, segna profondamente il rapporto tra la Regione e lo Stato centrale. Anche per tale ragione, la Sardegna è oggi una delle Regioni più indebitate d’Italia, in questo sicuramente unica tra le Rss.

2. *Lo statuto speciale e l’autonomia finanziaria*

Abbiamo già accennato a come l’autonomia sarda sia fortemente limitata dalla mancata attuazione del proprio statuto. La Regione subisce i danni maggiori proprio nel punto in cui le Rss si distinguono maggiormente rispetto alle Rso: l’autonomia finanziaria e, precisamente, nel tratto più caratterizzante della stessa, la “compartecipazione” ai tributi erariali. Ogni statuto speciale prevede la quota di attribuzione alla Regione rispetto allo Stato, riconoscendo la facoltà di acquisire risorse proprie, non derivate come quelle delle Rso. Eppure, vi è una *specialità differenziata* tra le Rss. La Sicilia, ad esempio, incassa la totalità del gettito di quasi tutte le imposte statali sul suo territorio; la Sardegna, sia per statuto che per sua limitata attuazione, molto meno. Sono undici le principali entrate della Regione disciplinate dallo statuto sardo, all’art. 8. Si tratta in larga misura di compartecipazioni ma anche di tributi propri. In particolare:

(6) Cfr. F. VENTURINO, *Le elezioni regionali del 2004 in Sardegna*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 6, 2004, pp. 1041-1061.

- 1) i sette decimi del gettito delle imposte sul reddito delle persone fisiche e sul reddito delle persone giuridiche riscosse nel territorio della Regione;
- 2) i nove decimi del gettito delle imposte sul bollo, di registro, ipotecarie, sul consumo dell'energia elettrica e delle tasse sulle concessioni governative percepite nella Regione;
- 3) i cinque decimi delle imposte sulle successioni e donazioni riscosse nel territorio regionale;
- 4) i sette decimi del gettito delle ritenute alla fonte, di cui all'art. 23 d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600, operate da imprese industriali e commerciali che hanno sede nella Regione sugli emolumenti corrisposti a soggetti che prestano la loro opera negli stabilimenti ed impianti situati nel territorio regionale, nonché di quelle operate da imprese industriali che hanno sede fuori da detto territorio sugli emolumenti corrisposti a soggetti che prestano la loro opera presso stabilimenti ed impianti ubicati nell'ambito regionale⁷;
- 5) i nove decimi dell'imposta di fabbricazione su tutti i prodotti che ne siano gravati;
- 6) i nove decimi della quota fiscale dell'imposta erariale di consumo relativa ai prodotti dei monopoli dei tabacchi consumati nella Regione;
- 7) una quota dell'imposta sul valore aggiunto riscossa nel territorio della Regione, compresa quella relativa all'importazione, al netto dei rimborsi effettuati ai sensi dell'art. 38-*bis*, del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633, e successive modificazioni da determinarsi preventivamente per ciascun anno finanziario d'inteso fra lo Stato e la Regione;
- 8) i canoni per le concessioni idroelettriche⁸;
- 9) imposte e tasse sul turismo e altri tributi propri che la Regione ha facoltà di istituire con legge in armonia con i principi del sistema tributario dello Stato;

(7) Le ritenute alla fonte operate da imprese industriali e commerciali con sede nella Regione sugli emolumenti corrisposti a soggetti che prestano la loro opera in stabilimenti ed impianti situati fuori dal territorio regionale spettano invece per intero allo Stato.

(8) Questo è l'unico punto in cui le entrate costituiscono i dieci decimi.

10) i redditi derivanti dal proprio patrimonio e dal proprio demanio;
11) contributi straordinari dello Stato per particolari piani di opere pubbliche e di trasformazione fondiaria.

Più precisamente, fino all'ottavo punto, le entrate della Regione si basano su compartecipazioni; il nono riguarda i tributi propri, ma non è mai stato messo in pratica in diversi decenni di autonomia, se non a partire dal 2005 con le conseguenze politiche di cui diremo; infine, il decimo e l'undicesimo punto concernono rispettivamente le entrate patrimoniali e i trasferimenti speciali dello Stato per particolari settori di intervento connessi allo sviluppo dell'isola.

In linea generale, per i tributi compartecipati, lo Stato preleva la quota spettante in base alle disposizioni dello statuto e poi successivamente, con appositi trasferimenti, conferisce le risorse corrispondenti. I mancati trasferimenti di tali risorse costituiscono il nucleo centrale della cosiddetta *vertenza entrate* dell'isola. Come già accennato, l'aspetto più problematico dell'autonomia finanziaria della Sardegna risiede oggi nel mancato trasferimento da parte dello Stato delle dovute compartecipazioni secondo le disposizioni previste nell'art. 8 dello statuto. Il problema deriva, in larga misura, dal fatto che mancano norme attuative che istruiscano le modalità del trasferimento dei fondi alla Sardegna; lo Stato provvede a riconoscere alla Sardegna quanto dovuto con una semplice iscrizione dei fondi nel proprio bilancio. In tal senso, in assenza di norme precise a garanzia della Regione, lo Stato dispone di una ampia discrezionalità nei tempi e nelle modalità di trasferimento delle risorse.

L'art. 8 dello statuto sardo è stato ampiamente modificato dalla legge 122/1983. Il provvedimento, frutto di un negoziato tra la Regione e lo Stato, definiva un incremento consistente, rispetto al testo del 1948, delle entrate e delle compartecipazioni al gettito fiscale⁹. La mancata attuazione di tale aumento ha concorso al contenzioso con lo Stato. In seguito alle pressioni della Giunta Soru, nel 2006 venne firmato un

(9) Sono state introdotte entrate che nel testo originario non erano contemplate quali il gettito sulle imposte delle persone fisiche e giuridiche, il gettito sulle imposte di bollo e registro e sulle successioni e donazioni. Per approfondimenti si rinvia al paragrafo seguente.

accordo che prevedeva un programma di rientro, inserito puntualmente nella finanziaria statale del 2007 (legge 296/2006)¹⁰, di quanto spettante alla Sardegna. L'assenza di disposizioni attuative relative all'apertura di uno specifico capitolo di bilancio dello Stato avrebbe però portato il governo, tra il 2009 e il 2010, a disattendere gli impegni sottoscritti da Soru. Prima di allora, la Giunta di centro-destra che aveva vinto le elezioni nel 1999 non aveva chiesto quanto dovuto a causa sia della profonda instabilità politica che la caratterizzò (4 Presidenti cambiati in 5 anni di legislatura), sia, dal 2001 al 2003, per non incrinare i rapporti con il governo Berlusconi appena insediatosi¹¹. Nel 2005 la Giunta Soru¹² verificò il credito con lo Stato nell'ammontare di circa 10 miliardi di euro ma, nonostante le rassicurazioni del Ministro Tremonti, non ottenne alcuna risposta concreta. Da qui la ricordata manifestazione dei seimila sardi a Roma, la quale non servì a sbloccare la situazione, malgrado le aperture del governo alla Regione. Con il cambio di maggioranza nel governo nazionale in seguito alle elezioni politiche del 2006, Soru arrivò a un accordo politico di compromesso con l'allora Presidente Prodi. Si scelse così di diminuire del 50% quanto dovuto alla Regione, che quindi avrebbe ricevuto 5 miliardi di euro per i successivi 10 anni, dunque 500 milioni l'anno. In cambio lo Stato si impegnò ad aumentare le quote di compartecipazione ai tributi erariali della Sardegna¹³.

(10) La legge 296/2006 ha dedicato i commi 835-839 dell'art. 1 alla questione delle entrate della Regione Sardegna. In particolare, il comma 835 prevedeva l'autorizzazione della spesa "di euro 25 milioni per ciascuno degli anni dal 2007 al 2026 per la devoluzione alla Regione Sardegna delle quote di compartecipazione all'imposta sul valore aggiunto riscossa nel territorio regionale". Cfr. CONFERENZA DEI PRESIDENTI DELLE ASSEMBLEE LEGISLATIVE DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME, *Dossier Ricognizione delle competenze e delle funzioni delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome*, Roma, 2010, p. 244.

(11) Dopo il 1983, anno della sua nuova formulazione, fino al 1997, l'art. 8 è stato reso esecutivo dai trasferimenti dello Stato all'isola, sebbene già la Fondazione Agnelli, nel 1985 e poi nel 2002, avesse certificato con due distinti studi come non fossero state versate tutte le entrate tributarie spettanti.

(12) Conferenza stampa della Giunta regionale della Sardegna, Cagliari, 19 ottobre 2005, cfr. www.regione.sardegna.it/j/v/30?s=19609&v=2&c=1396&t=1.

(13) Questo per due motivi: sia come parziale restituzione delle somme dovute, che

Tuttavia, ad oggi la questione non è stata ancora risolta, visto che il governo nazionale non ha ottemperato a quanto stabilito dall'accordo, e ciò ha acuito la vertenza della Regione con lo Stato¹⁴. La Regione ritiene che il non rispetto delle riforme del 1983, e soprattutto della legge 296/2006, pongano lo Stato in una prospettiva di incostituzionalità nei confronti della Sardegna. Al contrario, la principale motivazione di carattere giuridico che lo Stato adduce nel negare alla Sardegna le compartecipazioni dovute risiede nell'assenza delle norme di attuazione in grado di quantificare precisamente quanto spettante all'isola. Lo Stato afferma sostanzialmente che, in assenza di criteri più precisi provenienti dalle due riforme ricordate poco sopra, non può trasferire le risorse alla Regione. Norme attuative che lo Stato non ha voluto ancora concordare con la Regione tramite incontri bilaterali. La Regione insiste sul fatto che le risorse sarebbero comunque desumibili dalla normativa vigente¹⁵. Il risultato di tale *querelle* è il mantenimento delle due posizioni, della Regione e dello Stato, che solo in occasione della recente formazione del governo Monti paiono essersi riavvicinate¹⁶. Come vedremo, tale problema incide in maniera centrale sull'autonomia finanziaria della Sardegna, costituendo una sorta di *fil rouge* in quest'analisi.

La Regione, dal canto suo, non ha mai dato seguito al nono punto dell'art. 8 dello statuto, relativo alla possibilità di applicare tributi propri. La previsione dello statuto è distinta in due parti: le imposte e le tasse sul turismo e ulteriori tributi propri, benché "*in armonia con i principi del sistema tributario dello Stato*". Ad una prima lettura, parrebbero due sezioni staccate, ma hanno di fondo la stessa filosofia, ossia la possibilità di creare tributi propri autonomi da prevedersi

per l'adeguamento dei principali tributi al costo della vita e alle esigenze della Sardegna, in parte mutate dal 1983.

(14) Si rinvia al paragrafo 5 per le conseguenze politiche della *vertenza entrate*.

(15) Cfr. O. CHESA, S. PAJNO, *Specialità e asimmetrie: la Regione Sardegna*, in www.astrid-online.it, 9 gennaio 2012, pp. 1-18.

(16) L'attuale Presidente Cappellacci ha avuto alcuni colloqui non ufficiali con il sottosegretario del governo Monti, Catricalà, e alcuni Ministri, sulla base dei quali la Regione ha chiesto un incontro ufficiale con il governo.

con legge regionale. Nel 2005 Renato Soru decide di darle concreta attuazione, unendo le due prerogative: crea infatti quelle che sono state poi definite in termini giornalistici “le tasse sul lusso”. La l.r. 4/2006 istituisce così tre nuove imposte: sulle plusvalenze dei fabbricati concepiti come seconde case, sulle seconde case a fini turistici, sugli aeromobili e mezzi da diporto. Nel 2007, si aggiunge una tassa di soggiorno. Solo quest’ultima verrà riconosciuta come legittima dalla sentenza della Corte costituzionale 102/2008, la quale invece ha riconosciuto la l.r. 4/2006 parzialmente incostituzionale¹⁷. La sentenza in questione è molto importante perché segna un principio di grande interesse per tutte le Rss, nel momento in cui giustifica la possibilità delle stesse a istituire nuove imposte, anche senza l’intervento dello Stato. Non assume quindi come incostituzionale il *se* della questione (che, anzi, ne esce rafforzato, visto il non più necessario avallo dello Stato), quanto, soprattutto in riferimento al caso sardo, il *come*. È su questo punto che si basa la sentenza di parziale incostituzionalità. Per la Corte, la Regione deve usare correttamente le proprie facoltà impositive, non potendo violare il principio di eguaglianza e di ragionevolezza delle leggi e non potendo adoperare un fine diverso da quello previsto a livello nazionale da norme corrispondenti (ad esempio, nel caso delle seconde case a fini turistici per i non residenti). La Giunta di centro-destra a quel punto in carica, per opportunità politiche, non ha ritenuto di dover “aggiustare” la normativa nei suggerimenti della Corte, preferendo interrompere l’esperienza dei tributi propri, compresa la tassa di soggiorno.

Appare importante considerare l’art. 13 dello statuto, il quale certifica in via indiretta l’insufficienza delle risorse desumibili dall’art. 8, quando statuisce che “lo Stato col concorso della Regione dispone un piano organico per favorire la rinascita economica e sociale dell’Isola”. Si tratta del Piano di rinascita previsto come “integrativo” della finanza compartecipata, uno strumento statale suppletivo all’autonomia

(17) A. DEFFENU, *Tributi propri delle Regioni speciali e armonia con i principi del sistema tributario statale tra rationes contraddittorie e discriminazioni irragionevoli*, in *Le Regioni*, n. 3, 2008, pp. 729-738.

statutaria nel superamento dei problemi di sviluppo della Regione¹⁸. Nel prosieguo del Capo III dello statuto si trovano poi altri articoli di rilievo per l'autonomia finanziaria. L'art. 12, dopo aver indicato come il regime doganale vigente in Sardegna sia controllato dallo Stato (non così quello di altre Rss, come il TAA), permette la creazione di punti franchi, unica Regione assieme alla Valle d'Aosta tra le Speciali. Dopo diversi decenni, solo nel 1998, con il d.lgs. n. 75, vennero emanate le norme attuative (con i porti di Cagliari, Olbia, Oristano, Portovesme, Arbatax e Porto Torres individuati come punti franchi), rimaste tuttavia disattese. Elemento centrale di qualsivoglia "fiscalità di vantaggio", la mancata attuazione dei punti franchi segna l'ennesima sconfitta dello statuto di autonomia sardo¹⁹. Ultimo articolo che può essere ricondotto all'autonomia finanziaria della Regione è il n. 14, il quale stabilisce che i beni e i diritti patrimoniali dello Stato diventino di proprietà regionale, ad eccezione del demanio marittimo, così come i beni immobili, se non riconducibili più a un proprietario, spettano alla Regione²⁰.

Ad oggi, si può dire che la Regione Sardegna *non ha mai assistito alla piena e compiuta realizzazione del Capo III del suo statuto*. Ovvero, la Regione non è ancora pervenuta, sia per responsabilità proprie che

(18) Nell'originaria predisposizione del Piano (1951-59) i settori che dovevano essere privilegiati erano l'agricoltura, la pastorizia, il turismo e l'artigianato. Tuttavia, nella versione definitiva il Piano divenne più che altro a connotazione industriale. All'inizio, la spesa prevista era di 400 miliardi di lire, che poi arrivavano a 2000 miliardi con altri finanziamenti collaterali, con interventi soprattutto nel settore dell'industria petrolchimica. L'attuazione fu lenta, per il difficile rapporto tra lo Stato e la Regione, con quest'ultima che tentava di giocare un ruolo protagonista e lo Stato che cercava di centralizzare le decisioni. I risultati non furono quelli sperati e l'esperienza si concluse nel corso degli anni settanta.

(19) La previsione di una fiscalità di vantaggio per la Sardegna derivava da un'apposita battaglia fatta in sede costituente dai parlamentari sardi, specialmente sardisti, *in primis* Emilio Lussu.

(20) Con il cosiddetto "federalismo demaniale" si modifica l'interpretazione dello statuto. Questo prevede che la cessione avvenga, da parte dello Stato, senza oneri diretti e indiretti e senza vincoli di utilizzo e di gestione. Il d.lgs. 85/2010 invece prevede che per tutte le Regioni il trasferimento di beni dallo Stato sia assoggettato a vincoli finanziari e gestionali. La Regione ha già manifestato la sua totale contrarietà ai principi del decreto.

Tab. 1. *Riepilogo cronologico delle entrate proprie (compartecipazioni) della Sardegna*

Compartecipazioni	L. cost. 3/1948 Statuto della Sardegna	Legge 122/1983	Legge 296/2006, artt. 834 ss.
	Quote di compartecipazioni alla Regione		
IRPEF e IRES	Non presente	7/10	Invariata
Imposte bollo, registro, ipotecarie e sul consumo di energia elettrica	9/10	Invariata	Invariata
Successioni e donazioni	Non presente	5/10	Invariata
Ritenute alla fonte di imprese con sede cen- trale in Regione	Non presente	7/10	Invariata
Imposta di fabbricazione	Non presente	9/10	Invariata
Imposta di consumo ta- bacchi	9/10	Invariata	Invariata
IVA regionale	Non presente	Variabile da determinarsi annualmente	9/10
Canoni concessioni idroelettriche	10/10	10/10	Invariata
Imposte erariali su ter- reni, fabbricati e redditi agrari	9/10	Soppressa	Soppressa
Imposta ricchezza mo- bile	9/10	Soppressa	Soppressa

per ritardi dello Stato centrale, ad una completa autonomia finanziaria. Le modifiche del 1983 (e successivamente della legge 296/2006), che integrano l'art. 8 dello statuto, vengono approvate in un momento molto particolare della vita politica sarda, quello che è definito *vento sardista*²¹, cioè una fase di riscoperta, poi tradotta in chiave politica,

(21) In questa accezione, "sardista" sta sia per l'affermazione elettorale del PsdAz che per il sentimento di appartenenza dei sardi alla propria Regione.

della identità e della specialità dell'isola rispetto al resto del paese. Nel 1983 le pressioni politiche di tutte le forze partitiche isolane, non solo quelle autonomiste e independentiste, verso il governo centrale si fecero più forti con l'obbiettivo, tra gli altri, di rafforzare l'autonomia fiscale della Regione. Nel 1984 alle elezioni regionali il PSDAZ arrivò a superare il 13% dei voti²², capitalizzando il mutamento ideologico che spinse il partito, dapprima, ad abbandonare l'alleanza con la Dc alla fine degli anni settanta e, poi, a percorrere una strada più dichiaratamente independentista e di sinistra dal 1981²³. In ambedue i casi sono state le nuove leve del Partito sardo, influenzate (e spesso provenienti) dai diversi movimenti e partiti independentisti esistenti, a concretizzare la trasformazione del partito, ponendo come capisaldi della propria azione politica le tematiche relative all'autonomia finanziaria. Autonomia che però ancora oggi non è pienamente realizzata.

3. *La finanza regionale*

Da quanto emerso nel paragrafo precedente possiamo affermare che la Regione Sardegna, ad oggi, non possiede tributi strettamente "propri", ovvero autonomi. Abbiamo visto che il tentativo fatto da Soru in tale direzione ha portato alla sentenza di parziale incostituzionalità dei tributi istituiti, mentre la tassa di soggiorno è stata eliminata nel 2009 in quanto la maggioranza di centro-destra ha ritenuto che la tassa in questione avesse provocato ripercussioni negative sul sistema turistico isolano. La Sardegna ha dunque nelle compartecipazioni l'unica vera entrata di rilievo, come peraltro ogni altra Rss. Dispone di alcuni tributi propri, ma "derivati", gli stessi che anche le Rso possiedono, ovvero l'IRAP, l'addizionale IRPEF e alcune tasse sugli autoveicoli.

Per quanto riguarda le compartecipazioni, come anticipato ed evidenziato nella tabella 1, la legge 296/2006 ha permesso alla Regione di godere dei maggiori tributi statali con percentuali oscillanti tra i 7/10 e i 9/10. La legge 296/2006, inoltre, è stata particolarmente importante

(22) Con Mario Melis, primo Presidente della Regione sardista con cui si avviò anche la prima esperienza di governo del PCI.

(23) C. PALA, *La sopravvivenza prima di tutto*, cit., pp. 14-16.

perché ha definito la questione dell'Iva in Sardegna. La compartecipazione a tale imposta era stata trattata, con la riforma del 1983, in maniera piuttosto ambigua. Si stabiliva che la quota spettante all'isola dovesse essere determinata sulla base di accordi annualmente stipulati tra lo Stato e la Regione, in riferimento soprattutto alle spese che la Regione avrebbe dovuto affrontare per le sue "funzioni normali". Come si può immaginare, le trattative tra le due parti per la definizione di tale quota variabile non sono mai state né facili né chiare, rendendo la compartecipazione all'Iva assimilabile ai trasferimenti. Lo Stato poteva decidere quale quota spettasse annualmente alla Regione senza che questa, nella sua minore forza contrattuale, potesse obiettare sugli importi finali e sui criteri. Ultima tra le Rss, la Sardegna conosce solo con la legge 296/2006 il passaggio dalla quota variabile alla quota fissa dei 9/10 per la compartecipazione all'Iva²⁴.

Le novità contenute nella legge 296/2006, eccetto la quota fissa sull'Iva, restano però ancora in larga misura sulla carta. Infatti manca l'effettiva applicazione di alcuni articoli di legge, una questione che va a sommarsi alla vertenza entrate, aggravandola. La Sardegna si trova così nella bizzarra posizione di Regione teoricamente in possesso di una significativa autonomia tributaria, che addirittura vede incrementare le proprie entrate (compartecipazioni) in virtù di leggi dello Stato, ma che, al lato pratico, non ha incassato ancora quanto di pertinenza secondo il semplice seguito dello statuto.

Con riferimento alla finanza propria, l'IRAP viene applicata in Sardegna secondo aliquote variabili fino alla massima, del 3,9%, fissata da leggi statali. In particolare, la Regione ha deciso di applicare aliquote ben inferiori alla massima a determinate categorie di contribuenti: così, gli agricoltori e i piccoli pescatori pagano un'aliquota dell'1,9%, gli imprenditori una soglia variabile tra il 2,2% e il 3,5%, fino agli enti pubblici, che pagano l'aliquota massima del 3,9%. Per ciò che attiene

(24) Visto che l'Iva si applica sui consumatori finali, la modifica ha tenuto presente il consumo delle famiglie sarde. La legge prevede che la compartecipazione all'Iva si calcoli più esattamente applicando all'insieme dei consumi delle famiglie isolate, come riscontrabile dalle analisi dell'ISTAT, l'aliquota media relativa ai diversi prodotti di consumo.

all'IRPEF, lo Stato consente di applicare un'addizionale tra lo 0,9% e l'1,4%²⁵. La Sardegna assume l'aliquota più bassa possibile consentita, lo 0,9%, e non ha mai provveduto a modificarla. In questo quadro si evince come la Regione applichi imposte dovute, modulando al contempo l'intensità del prelievo sulla base del tipo di imposta (l'IRPEF, di più estesa applicazione rispetto all'IRAP, viene tenuta al livello di prelievo minimo possibile) e delle diverse categorie di cittadini soggetti (nell'IRAP gli agricoltori non pagano quanto i grandi industriali che hanno domicilio fiscale nell'isola, come la SARAS, la Società per la raffinazione del petrolio tra le più grandi in Europa). Nel bilancio regionale, l'IRPEF incide per il 4,2% delle entrate proprie e l'IRAP per il 7,8%²⁶.

Tra i tributi propri derivati, ne restano alcuni di minore entità. In particolare, in Sardegna vi sono tre tributi minori: la tassa sulle concessioni regionali, quella sul diritto allo studio universitario e infine la tassa per il deposito in discarica dei rifiuti solidi.

Osserviamo ora nella tabella 2 i dati relativi alle entrate in Sardegna, così come risultano dagli esercizi finanziari del 2008 e del 2009.

I dati degli esercizi 2008 e 2009 tendono ad equipararsi, tranne che in due voci, i trasferimenti per gli investimenti e i mutui che analizzeremo poco oltre. La prima entrata, i tributi propri, registra la medesima percentuale sulle entrate totali, il 10,7%. Occorre ricordare che parte di questi tributi sono costituiti dalle tasse che aveva introdotto il Presidente Soru, poi abrogate. Le tasse e le imposte sulle concessioni e sugli studi universitari non hanno una incidenza significativa, mentre ben maggiore è quella di IRPEF e IRAP. Per quanto riguarda le partecipazioni, esse rappresentano la voce più importante di entrata regionale (con 5.080 milioni nel 2008 e 4.751 nel 2009). Eppure, è proprio su queste che si è dato via alla vertenza ricordata in precedenza.

(25) La Corte costituzionale, con la sentenza 2/2006, permette alle Regioni di diversificare l'aliquota sulla base della tipologia di contribuente e secondo un criterio progressivo, ovvero maggiorando l'aliquota all'aumentare del reddito di riferimento.

(26) Calcolo effettuato, per i bilanci 2008-09, su dati desunti da AGENZIA DELLA REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA PER LE ENTRATE, Dossier *Studio del possibile impatto dell'art. 8 dello Statuto sardo, così come modificato dalla legge 296/2006*, pp. 1-35.

Tab. 2. *Le entrate della Regione Sardegna – dati di competenza (milioni di euro)*

	2008		2009	
	mil. di euro	%	mil. di euro	%
Tributi propri	933	10,7	962	10,7
Compartecipazioni al gettito tributi erariali	5.080	58,3	4.751	53,0
<i>Altri trasferimenti correnti</i>	167	1,9	232	2,6
<i>Altri trasferimenti liberi</i>	52		59	
Trasferimenti vincolati	115		173	
Trasferimenti per investimenti	1.501	17,2	803	9,0
Accensione di mutui propri	805	9,2	1.913	21,4
Entrate patrimoniali	227	2,6	294	3,3
Totale	8.714	100,0	8.954	100,0

Fonte: ISSIRFA, *Osservatorio finanziario regionale*, voll. 31-32, 2009-2010.

In questi capitoli di bilancio, le somme ascrivibili dovrebbero essere superiori. Nel 2009 il governo Berlusconi ha impugnato nuovamente alcuni atti regionali e iscritto come gettito compartecipato da attribuire alla Regione una cifra inferiore, di oltre trecento milioni di euro. Tale ulteriore diminuzione di fondi, avvenuta da parte dello Stato in maniera pressoché unilaterale, rende di fatto la Regione *dipendente* anche laddove non lo dovrebbe essere, ovvero nell'applicazione delle quote di compartecipazione previste dal suo statuto. L'aumento dei trasferimenti vincolati (in particolare per alcune situazioni di calamità naturale avvenute nell'isola in quegli anni), da 115 a 173 nelle due annualità, non è sufficiente a compensare il mancato ingresso delle risorse dovute.

Tra il 2008 e il 2009, il bilancio regionale subisce due modifiche, in termini percentuali, importanti. La prima è una diminuzione degli investimenti, da parte dello Stato e dell'Unione europea, di quasi la metà (dal 17,2% al 9%). Nel caso dell'UE si tratta di minori entrate derivanti dall'incapacità di spesa dei fondi strutturali comunitari da parte della Regione, che si vede così applicare delle penalità. Tuttavia, il grosso di quelle percentuali è determinato da trasferimenti centrali per investimenti nell'isola, infrastrutture e trasporti in particolare, che pure conoscono una diminuzione generalizzata anche ad altre Regio-

ni meridionali. Ciò che aumenta è un elemento che, come già anticipato in precedenza, connota in negativo la Sardegna rispetto alle altre Rss: l'indebitamento. E l'aumento è considerevole, passando dal 9,2% al 21,4% in un solo anno, con un ampliamento di quasi il 140% delle risorse per l'accensione di mutui. Appare importante sottolineare come si tratti di mutui propri, ovvero contratti con la sola disponibilità delle risorse di bilancio. La Regione finisce così per avere due miliardi di debito, vantando però con lo Stato un credito di cinque miliardi. Tale paradosso, che penalizza la Sardegna tra le Rss, risalta meglio se si osservano i dati contenuti nella tabella 3.

L'isola, nel 2008 terza dopo la Valle d'Aosta e la Provincia di Bolzano come percentuali del proprio bilancio iscritte a mutui (e quindi a indebitamento), per un valore percentuale pari al 9,2%, nel 2009 sale al 21,4%. Alcune Rss, come la Provincia di Bolzano e la Sicilia, addirittura non sottoscrivono nuovi debiti. Le Rss, in rapporto ai propri bilanci, iscrivono meno mutui in bilancio, scendendo di un punto percentuale (da 5,6% a 4,6%). Solo la Sardegna compie un balzo in avanti. Infatti, se si prendono in considerazione tutte le Regioni italiane, l'isola è seconda per indebitamento solo dopo il Lazio, contesto caratterizzato per "buchi" di bilancio derivanti dall'ambito sanitario²⁷. L'accensione di mutui diviene azione obbligata per coprire le spese che dovrebbero essere assicurate dalla compartecipazione al gettito dello Stato. Le manovre di bilancio future della Regione paiono invece andare verso un azzeramento dei mutui, in relazione a una simultanea contrazione della spesa. L'obiettivo dichiarato è quello di non incidere ulteriormente nel patto di stabilità, per il quale i mutui costituiscono un vincolo maggiore, consentendo alla Regione di aumentare la propria capacità di spesa²⁸. La contrazione di nuovi mutui rappresenta infatti un ulteriore peggioramento di quelle condizioni che soddisfano il patto di stabilità; più mutui contratti si traducono in maggiori

(27) B. BALDI, *I "numeri" del federalismo fiscale: un confronto tra le Regioni*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 5-6, 2010, pp. 495-515.

(28) Considerazioni svolte sulla base della lettura del Dossier REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA, GIUNTA REGIONALE, *Manovra di Bilancio 2012*.

Tab. 3. *L'indebitamento della Sardegna in rapporto alle altre Rss – dati di competenza (valori assoluti e in percentuale sul totale delle entrate di bilancio)*

	2008		2009	
	mil. di euro	%	mil. di euro	%
Valle d'Aosta	200	12,3	47	3,1
Prov. Autonoma di Bolzano	450	9,3	0	0
Prov. Autonoma di Trento	0	0	0	0
Friuli-Venezia Giulia	0	0	114	2,0
Sicilia	775	4,8	0	0
<i>Sardegna</i>	<i>805</i>	<i>9,2</i>	<i>1.913</i>	<i>21,4</i>
Totale Rss	2.230	5,6	2.074	4,6

Fonte: ISSIRFA, *Osservatorio finanziario regionale*, voll. 31-32, 2009-2010.

restrizioni nella spesa corrente. La Regione ha tentato di rinegoziare il patto di stabilità con lo Stato, cercando di sottolineare il principio secondo il quale, in relazione alle maggiori entrate previste dal nuovo (dopo il 1983) art. 8 dello statuto, debba essere riconosciuta alla Sardegna una corrispondente capacità di spesa. Ovvero, “anticipare” una condizione, derivante dalla risoluzione della vertenza entrate, per la quale il patto di stabilità potesse risultare meno problematico per l'isola.

4. Le politiche e la spesa regionale

Esaminare la spesa regionale sarda nel suo complesso è operazione difficile da intraprendere in questa sede. Lo diventa ancor più se si tiene conto di quanto si è detto finora in merito alle difficoltà a vedere riconosciuto all'isola quanto previsto nel suo statuto all'art. 8. La modificazione delle linee di spesa, in quest'ultimo decennio, infatti, è stata condizionata dalle mancate entrate.

Nella tabella 4 sono indicati i maggiori ambiti di spesa della Regione nelle annualità 2008 e 2009. La seconda voce di spesa del bilancio è rappresentata dai cosiddetti oneri non attribuibili. Per oneri non attribuibili occorre intendere tutte quelle spese, spesso trasversali rispetto alle ripartizioni funzionali presentate in tabella, che attengono a interventi non direttamente riconducibili ad un settore preciso; si tratta

Tab. 4. *Le spese della Regione Sardegna secondo la classificazione funzionale – dati di competenza (milioni di euro)*

	2008		2009	
	mil. di euro	%	mil. di euro	%
Amministrazione generale	568	7,2	574	7,6
Istruzione/diritto allo studio	401	5,1	321	4,3
Formazione professionale	594	2,3	368	4,9
Assistenza sociale	185	3,2	282	3,7
Sanità	3.258	41,2	3.187	42,3
Agricoltura, foreste, caccia	378	4,8	413	5,5
Industria, commercio, artigianato	278	3,5	239	3,2
Turismo	26	0,3	55	0,7
Trasporti	236	3,0	269	3,6
Territorio	269	3,4	328	4,4
Edilizia abitativa	98	1,2	61	0,8
Oneri non attribuibili	1.960	24,8	1.443	19,1
<i>Totale</i>	<i>7.909</i>	<i>100,0</i>	<i>7.541</i>	<i>100,0</i>

Fonte: ISSIRFA, *Osservatorio finanziario regionale*, voll. 31-32, 2009-2010.

quindi di ammortamenti di spesa, interessi maturati negli anni, fondi di riserva da impiegare in un dato periodo di tempo. Costituiscono una voce importante del bilancio regionale di tante altre Regioni italiane, sia Rss che Rso. Nel caso sardo in questa voce di spesa rientrano anche gli impegni della Regione per progetti di sviluppo che provengono direttamente da finanziamenti europei: i progetti relativi ai GAL (Gruppi di azione locale), per lo sviluppo delle zone rurali e alcuni importanti settori di spesa del FESR (Fondo europeo di sviluppo regionale) per le Regioni in ritardo di sviluppo. Per la loro trasversalità (fondi ad esempio che promuovono lo sviluppo delle imprese che abbiano un impatto sociale e culturale nel territorio) vengono considerati tra gli oneri non attribuibili. Inoltre, alcuni fondi europei hanno bisogno di cofinanziamenti regionali *ad hoc*; a tal fine, occorre impiegare delle somme negli oneri non direttamente attribuibili come compartecipazione alla spesa.

La sanità resta al primo posto di spesa nel bilancio regionale. Questo dato non sorprende, se visto in relazione a quello delle altre Regioni.

Tuttavia, il comma 836 della legge 296/2006 dispone che dal 2007 la Sardegna provveda al finanziamento del fabbisogno complessivo della sanità sul territorio regionale senza alcun apporto a carico del bilancio statale²⁹. Tale norma era in funzione del piano di rientro delle compartecipazioni che, agli occhi dei legislatori, avrebbe garantito la copertura delle spese sanitarie sarde. Il mancato arrivo di tali risorse ha prodotto due effetti, tra gli altri, alla spesa sanitaria: il primo, quello di avere la spesa *pro capite* più bassa tra le Rss e inferiore alla media nazionale³⁰; il secondo, l'utilizzo di risorse di bilancio varie e indistinte per il finanziamento della sanità, provenienti in larga misura dall'indebitamento. La Sardegna, comunque, non può essere annoverata tra le Regioni italiane più in crisi per la spesa sanitaria, intendendo per questa la gestione del sistema sanitario regionale nel suo complesso. Tuttavia, una caratteristica negativa della gestione sarda è rappresentata dalla spesa più alta in Italia nel settore farmaceutico delle ASL e dei presidi ospedalieri (farmacie escluse). Nel 2009, ma i dati degli anni precedenti si discostano poco, la Sardegna superava il parametro nazionale fissato al 15,7% del tetto di spesa, con un valore del 21,6%, ovvero con più di 140 milioni di euro³¹. Buona parte del suo debito sanitario è dunque ascrivibile a tale spesa. Nonostante ciò, la Sardegna è una Regione con uno standard sanitario accettabile, superiore a quello delle Regioni meridionali³². Piuttosto, la spesa sanitaria isolana deve far fronte a due caratteristiche strutturali, imm modificabili, che attengono ad aspetti geografici: il fatto di essere un'isola e quello di avere un'orografia interna tale da richiedere ampi sforzi perché i presidi sanitari possano essere dislocati omogeneamente. La necessità di ridurre i cosiddetti "viaggi della speranza" dei pazienti

(29) Oltre alla sanità, anche i trasporti.

(30) Secondo dati ISTAT, nel 2007, la spesa *pro capite* per la sanità nell'isola era di 1.634 euro contro 1.703 della media nazionale. Cfr. B. BALDI, *I "numeri" del federalismo fiscale*, cit., p. 506.

(31) OSSERVATORIO NAZIONALE SULL'IMPIEGO DEI MEDICINALI (ISS), *L'uso dei farmaci in Italia*, Rapporto Nazionale, dicembre 2010, Roma, pp. 23-25.

(32) *Rapporto Osservasalute 2009*, Università Cattolica del Sacro Cuore, Roma-Milano, pp. 312-313.

sardi nella penisola, per sottoporsi a cure non possibili nel territorio regionale, ha spinto la Regione a dotarsi di un fondo specifico (10 milioni di euro per gli anni 2002-2007), il più importante tra tutte le Regioni italiane, per i rimborsi spese a pazienti sardi che dovevano recarsi al di fuori dell'isola per le cure mediche³³. Il fondo è ancora attivo benché la situazione sia decisamente migliorata rispetto al passato³⁴. Inoltre, la Sardegna ha un'importante dotazione di "ospedali di prossimità" dislocati nel territorio per far fronte alle difficoltà di percorrenza interna che isolerebbero intere fasce della popolazione dai maggiori ospedali.

Un dato che appare in controtendenza rispetto alle altre Rss è la spesa per l'amministrazione generale. La Sardegna è la Rss con la percentuale più bassa nel suo bilancio dedicata al personale e all'apparato amministrativo (7,6% nel 2009)³⁵, considerando anche il fatto che in questa voce rientrano i trasferimenti della Regione per il funzionamento dei suoi enti strumentali e, in parte, degli enti locali, fra cui rientrano le nuove quattro Province³⁶. In effetti, l'apparato regionale sardo risulta di dimensioni contenute rispetto ad altre Regioni³⁷.

Un'altra area di *policy* importante nella spesa regionale è quella agricolo-forestale. La Sardegna, nel 2008, ha impegnato il 4,8% del proprio bilancio in questo settore; nel 2009, è la prima Regione d'Italia, col 5,5%³⁸. Un ulteriore incremento in un settore chiave dell'economia

(33) R. PORCU, *Servizi sanitari, popolazione e mobilità sanitaria della Sardegna: una analisi multiway*, in *Difesa Sociale*, n. 3, 2007, pp. 57-74.

(34) La l.r. 26/1991, recante "Prestazioni di assistenza indiretta nel territorio nazionale e all'estero", disciplina tale fondo.

(35) Cfr. www.issirfa.cnr.it/download/File/OFR%2032_TABELLE/Tab%202_14.pdf.

(36) Oltre alle quattro storiche di Cagliari, Sassari, Nuoro e Oristano, nel 2005 si è votato per la prima volta per la composizione dei Consigli provinciali delle nuove Province regionali (Olbia-Tempio, Ogliastra, Medio Campidano e Carbonia-Iglesias). Esse sono riconosciute nel pieno dei loro poteri solo dalla Regione, non potendo contare su alcun finanziamento statale.

(37) La percentuale per il personale della Sardegna nel 2008 era del 5,5% sul totale dei dipendenti regionali in Italia. Cfr. B. BALDI, *I "numeri" del federalismo fiscale*, cit., p. 507.

(38) Cfr. www.issirfa.cnr.it/download/File/OFR%2032_TABELLE/Tab%202_14.pdf.

isolana che ha, tra gli altri, due elementi distintivi e al contempo esplicativi: la presenza della pastorizia come attività economica ancora trainante di buona parte delle zone interne e la grande opera di forestazione in diverse aree della Sardegna. Le attività legate alla pastorizia, ovvero la filiera ovi-caprina e la trasformazione dei prodotti lattiero-caseari, sono state da sempre per la Regione una risorsa prioritaria. Oggi la crisi e la protesta degli allevatori isolani hanno richiesto un intervento massiccio della Regione, che nelle sue programmazioni di spesa ha previsto quote importanti di aiuto finanziario per questo settore. La spesa per la forestazione³⁹ include gli operai forestali (da non confondersi con le “guardie”) che svolgono la duplice funzione silvicola e di controllo del territorio, soprattutto la prevenzione e la lotta estiva agli incendi boschivi.

Nella voce di spesa “territorio” troviamo l’ambiente e la protezione del paesaggio. Anche qui vi è un aumento importante di risorse, un punto percentuale in più nei due esercizi finanziari esaminati, dal 3,4% al 4,4%, confermando come l’assessorato all’ambiente, lungi dall’essere, come un tempo, un assessorato minore, è divenuto un settore strategico, anche sul piano politico, nel quale si utilizzano risorse sempre più ingenti.

Interessante è, infine, il raffronto dei capitoli sull’istruzione e diritto allo studio e sulla formazione professionale, per i quali si coglie un cambiamento riconducibile alle elezioni regionali del 2009 che hanno prodotto un avvicendamento al vertice di governo. I principali motivi di scontro tra la Giunta Soru di centro-sinistra, soprattutto nel 2006 e 2007, e l’opposizione erano stati, infatti, per la prima, la ferma volontà di investire nella scuola e nel mondo dell’istruzione superiore e, per la seconda, l’accusa di aver smantellato il sistema della formazione professionale che invece garantiva un accesso al mondo del lavoro. Pur diminuendo i finanziamenti, la successiva Giunta di centro-destra guidata da Ugo Cappellacci stabilisce un 4,9% di risorse per la for-

(39) Nell’ambito forestale, la Sardegna dispone di un ente strumentale, l’EFDS (Ente foreste della Sardegna). Benché dotato di una sua autonomia finanziaria per i compiti ad esso attribuiti, tale ente strumentale dipende per il suo finanziamento dal bilancio regionale.

mazione professionale e un ridotto 4,3% per l'istruzione, università e ricerca. Diversi progetti a favore del sistema della ricerca dell'isola⁴⁰, come il rientro di ricercatori del programma "Master&Back" e della legge regionale 7/2007 sulla Ricerca scientifica, hanno conosciuto tagli con la nuova Giunta.

Se andiamo a verificare quale sia la previsione di spesa per le annualità 2011 e 2012⁴¹, possiamo evidenziare numerose costanti e qualche novità. La spesa sanitaria è destinata a crescere: nel 2012 più della metà della spesa regionale sarda sarà dedicata alla sanità, compresi i debiti che devono essere ripianati dagli esercizi pregressi, allineando definitivamente l'isola al resto delle Rso. Tra le aree di *policy*, è previsto un decremento di spesa per tutti gli assessorati, tranne la già evidenziata sanità e l'industria. Continua il calo dei finanziamenti al settore culturale e dell'istruzione; paiono tenere solo il lavoro (con la maggior parte delle funzioni delegate alle Province) e i trasporti (anche questi a totale carico della Regione).

Dunque, la Regione diminuirà in maniera sensibile la propria spesa. Se nel 2008 e 2009 si superavano gli otto miliardi di euro, le previsioni indicano una spesa al di sotto dei sette miliardi. Il bilancio regionale soffre profondamente per le risorse dovute e non trasferite dallo Stato, per la mancata risoluzione della vertenza entrate.

Il patto di stabilità creerebbe comunque un vincolo ulteriore alla spesa regionale. Pur considerando l'ingresso delle risorse della vertenza entrate, il patto di stabilità interno cui la Sardegna è sottoposta finirebbe per annullare la discrezionalità di spesa delle risorse ricevute⁴².

(40) Nel triennio 2008-09-10, la Sardegna è la Regione che più di tutte ha speso in ricerca e università, seconda solo alla Toscana. Cfr. Rapporti ISSIRFA, *Osservatorio finanziario regionale*, annate 2008, 2009, 2010.

(41) Dossier REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA, GIUNTA REGIONALE, *Manovra di Bilancio 2012*.

(42) Secondo calcoli della Regione, per l'esercizio finanziario 2010, le spese della Regione si limitano a 3.836 milioni per gli impegni di spesa e a 3.247 per i pagamenti. Da tali dati, occorre scorporare la spesa per la sanità, per i crediti e per le spese cofinanziate dall'Unione europea. Ciò mostra come venga ridotta la capacità di spesa con un bilancio sicuramente più ricco, ma vincolato dal patto di stabilità. Per un approfondimento, cfr. AA.VV., *Federalismo fiscale. Una sfida per il futuro della Sardegna*, in *SardegnaAutonomie Locali*, Regione Sardegna, 1, novembre 2009, p. 16.

Infatti, la Regione deve sottostare a un tetto massimo di spesa, pur potendo in teoria disporre di più risorse per far fronte alle diverse spese⁴³. L'amministrazione regionale è costretta a calcolare il proprio patto di stabilità sulla base di una effettiva disponibilità di cassa. Così facendo, vengono escluse le risorse provenienti, ad esempio, da fonti di finanziamento europee che vengono così bloccate per quanto realmente disponibili alla spesa. In assenza poi delle risorse della vertenza entrate, si riducono significativamente i tetti di spesa. A tal proposito, la normativa vigente prevede che le singole Rss possano contrattare con lo Stato tetti di spesa diversificati in relazione alle specifiche peculiarità; la Sardegna e il governo centrale, malgrado le insistenze della prima, non hanno ancora avviato le contrattazioni bilaterali⁴⁴.

5. *Quale federalismo fiscale?*

Il tema della "vertenza entrate" pare ineludibile per qualsiasi disamina del federalismo fiscale sul caso sardo. L'art. 27 della legge 42/2009 conferma l'applicazione delle norme sul federalismo fiscale alle Rss solo negli aspetti di perequazione e solidarietà tra le Regioni, demandando a norme attuative che devono poi *essere accettate dai diversi statuti speciali*⁴⁵, entro i ventiquattro mesi dall'entrata in vigore della legge. Al momento in cui si scrive, non vi è alcun decreto attuativo relativo alle Rss, per quanto siano in atto (discontinue) negoziazioni bilaterali. Le Rss temono che possa essere alterato il principio di autonomia tributaria, ben saldamente legato agli statuti speciali. E questo, dopo che una sentenza della Corte costituzionale (357/2010) ha previsto che gli statuti di specialità possano godere di un certo margine nella modifica delle disposizioni di carattere tributario (quando

(43) Basti considerare che la Regione, a causa del sistema del patto di stabilità, produce ogni anno oltre 600 milioni di residui passivi che di fatto non possono essere spesi e vengono così trasferiti negli esercizi futuri. Cfr. O. CHESSA, S. PAJNO, *Specialità e asimmetrie*, cit., p. 13.

(44) Il punto di congiunzione tra la vertenza entrate e il patto di stabilità sussiste nel fatto che, per i tetti di spesa già fissati, lo Stato trasferisce alla Regione ciò che effettivamente può spendere, al netto di quanto spettante dalle compartecipazioni.

(45) G. BIZIOLI, *Il federalismo fiscale*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2010, pp. 59-62.

ad esempio intendano diminuire un'aliquota o aumentarla secondo i principi di fiscalità generale dello Stato), rivoluzionando una procedura altrimenti molto più complessa⁴⁶, che prevedeva contrattazioni tra le Rss e lo Stato.

Il mancato riconoscimento da parte dello Stato dei crediti che la Sardegna avanza pone un ostacolo ulteriore al processo di costruzione del federalismo fiscale. Dalla battaglia condotta da Soru, la Regione non ha mai smesso di chiedere l'arrivo delle somme spettanti⁴⁷. Ora, il nuovo Presidente, che in un primo momento aveva sottovalutato l'impegno della precedente maggioranza su questo tema, spinto dall'evidenza economica del bilancio regionale, nonché da fibrillazioni continue nella sua coalizione di governo, pare aver sposato definitivamente la questione. Anche per attenuare l'impressione di un Presidente troppo vicino politicamente al governo nazionale, Cappelacci ha avanzato nei confronti del governo Berlusconi prima, e del governo Monti poi⁴⁸, una rivendicazione ulteriore.

Lo Stato durante il 2010 ha stabilito dei tavoli di negoziazione e dei protocolli d'intesa con le Rss per convenire sulle modalità di attuazione dei principi del federalismo fiscale. La Sicilia e la Sardegna non hanno ancora partecipato a tavoli di concertazione, mentre proprio dalle due isole è partita la proposta di fare fronte comune nel rapporto con lo Stato. Il principio di insularità viene rivendicato come presupposto di base per poter ragionare sul federalismo fiscale⁴⁹. In particolare, la Sardegna teme di essere chiamata al processo di *solidarietà nazionale* delle Rss verso le Rso, senza tuttavia poter godere dei benefici, per le note vicende sulle entrate. Con questo spirito, un Ordine del giorno del Consiglio regionale del 14 ottobre 2010, in

(46) E. VIGATO, *L'attuazione del federalismo fiscale nelle Regioni speciali. Il passaggio del testimone di funzioni e responsabilità*, in *federalismi.it*, 1° giugno 2011, 20 pp.

(47) A titolo indicativo, la Regione ritiene che lo Stato le abbia trasferito, solo negli ultimi sei anni, molto meno di quanto le spettasse: 400 milioni all'anno di minori trasferimenti nella quota variabile dell'Iva e 500 milioni di euro in meno all'anno relativamente alla compartecipazione all'IRPEF.

(48) <http://www.sardegna24.net/Regione/la-sardegna-boccia-la-manovra-da-monti-arriva-una-mazzata-1.44540>.

(49) Cfr. www.giornaledelleregioni.it/Regione/Sardegna?page=20.

modo *bipartisan* tra centro-destra e centro-sinistra, impegna, tra le altre cose, la Giunta regionale “ad avviare un confronto politico con il governo che, anche attraverso il coinvolgimento e la partecipazione del Consiglio regionale, pervenga rapidamente all’approvazione di norme di attuazione della legge 42/2009, art. 27”⁵⁰ anche per l’isola, la quale, in considerazione dei suoi ritardi di sviluppo nei confronti di altre zone d’Italia e della sua particolare condizione di insularità, richiede con insistenza “di adeguare la capacità di spesa regionale alle maggiori entrate discendenti dal novellato art. 8 [nel 1983, *N.d.A.*] dello statuto”⁵¹.

Si evince chiaramente come il passaggio al federalismo fiscale per le diverse forze politiche presenti in Consiglio passi inevitabilmente per la vertenza entrate. Lo Stato non ha mai dichiarato la non ammissibilità delle rivendicazioni della Regione, statuendo indirettamente la bontà delle argomentazioni prodotte, sebbene abbia iscritto a bilancio nazionale parte delle risorse spettanti alla Sardegna (governo Prodi nel 2006) e abbia poi ritirato gli stessi impegni nelle finanziarie del 2008 e 2009 (governo Berlusconi).

Le aspettative comunque erano ben diverse. In fase di elaborazione della legge 42, alcuni deputati sardi, come l’ex Presidente della Giunta Mauro Pili, ora deputato PDL, estensore della proposta di inserire all’interno della legge il principio di insularità⁵², avevano pensato al federalismo fiscale come a un nuovo “Piano Marshall” per l’isola. Nella perequazione tra le diverse Regioni italiane, dovevano essere conteggiati degli indici che per obiettivo miravano alla riduzione dei gap infrastrutturali variamente intesi⁵³. Il federalismo fiscale poteva

(50) Consiglio regionale della Sardegna, ODG n. 34, approvato il 14 ottobre 2010, leggibile su <http://consiglio.regione.sardegna.it/xivlegislatura/Ordini%20del%20giorn/odg034.asp>.

(51) *Ibidem*.

(52) Il principio di insularità fu effettivamente inserito nella legge 42/2009, sebbene dovesse essere reso esecutivo tramite un decreto del governo per definirne i relativi parametri di misurazione. A tutt’oggi il decreto sull’insularità non è stato emanato.

(53) L’art. 22 della legge 42/2009, intitolato “Perequazione infrastrutturale”, dispone che debbano essere individuati i parametri dai quali muovere per ridurre il gap infrastrutturale delle Regioni; il punto g) è riferito al principio di insularità.

diventare uno strumento, secondo i fautori di tale interpretazione, per poter sollevare da una condizione di arretratezza l'unica Regione italiana a non possedere gas metano, a non avere autostrade e con l'unica Provincia dotata di una ferrovia a scartamento ridotto. Nel decreto attuativo di quell'aspetto del federalismo fiscale, quello infrastrutturale (d.lgs. 88/2011), non è stato considerato alcun indicatore che tenesse in conto l'insularità. La Sardegna perde così la possibilità, per il momento, di poter disporre di fondi aggiuntivi per superare il suo deficit infrastrutturale. Anche nel federalismo *municipale* (d.lgs. 23/2011) la Sardegna pare essere in difficoltà. Se è vero che il decreto attuativo non si applica automaticamente all'isola, in quanto Rss, è stato osservato come la Sardegna venga colpita indirettamente dalla cosiddetta "cedolare secca sugli affitti". Con tale provvedimento si eliminano i redditi immobiliari dalla base imponibile dell'IRPEF e si procede ad una tassazione separata. La conseguenza sarebbe una diminuzione drastica del gettito IRPEF e, automaticamente, anche una riduzione della compartecipazione all'IRPEF della Regione Sardegna, fissata in 7/10 del gettito prodotto nel territorio regionale⁵⁴.

La Regione, con l'ordine del giorno di cui sopra, ha chiesto allo Stato un confronto perché si pervenisse quanto prima alla definizione di un accordo specifico. L'allora Ministro Tremonti non ha ritenuto di incontrare personalmente la delegazione della Giunta regionale, né della maggioranza attuale né di quella precedente alle elezioni del 2009; in relazione alla già ricordata protesta di Soru e dei sardi a Roma, affermava che la Sardegna pone senza dubbio "una richiesta giusta, quello che c'è di sbagliato è non averlo chiesto prima e averlo fatto nella sede sbagliata"⁵⁵. Politicamente, l'avvio di negoziazioni bilaterali per l'applicazione del federalismo fiscale in Sardegna non può non riguardare la questione delle entrate fiscali; e di questo sono state ben consapevoli

(54) Il deputato sardo del Pd Giulio Calvisi ricorda al proposito che "uno studio accurato e serio del prof. Macciotta indica, con stime al ribasso, una perdita secca di compartecipazione di 210 milioni di euro per la Regione Sardegna", cfr. www.pdsardegna.it/articolo.php?id=795.

(55) S. DAMIANI, *Soru vola da Berlusconi e Pisanu. Saltato in Tv il confronto con Tremonti*, in *La Nuova Sardegna*, 2 novembre 2005.

le due coalizioni che si sono avvicinate al governo dell'isola, sebbene con qualche distinguo sulla base di una maggiore o minore sintonia politica col governo centrale. Infatti, la Giunta in carica, che pure aveva proseguito la battaglia per ottenere le entrate, non ha ritenuto di dover presentare un ricorso alla Corte costituzionale nel momento in cui, in occasione della predisposizione del Bilancio dello Stato nel 2010, il governo non ha per l'ennesima volta inserito le somme spettanti in base all'accordo preso da Prodi e Soru nel 2006; accordo mai revocato con un atto formale, benché disatteso. Una mozione è stata votata nel dicembre del 2010 dal Consiglio regionale⁵⁶, indirizzando il Presidente e la Giunta a scegliere la via del ricorso formale alla Corte costituzionale, sollevando un conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato e contestualmente rinegoziando il patto di stabilità che di fatto impedisce alla Regione di spendere risorse proprie, per via dell'indebitamento contratto a fronte delle minori entrate negate. Questo non è avvenuto perché si è preferito intraprendere una linea di dialogo e di confronto con il governo nazionale. L'idea era quella di attendere il pronunciamento della Corte su un problema simile che ha riguardato la Sicilia, costringendo il governo ad iscrivere a bilancio somme a favore di quella Regione. Un pronunciamento positivo avrebbe determinato lo stesso effetto per la Sardegna. Dunque un ricorso evitato per non incrinare i rapporti con lo Stato centrale, in attesa di un segnale dal cosiddetto "governo amico". Nonostante ciò, il governo ha impugnato esso stesso davanti alla Corte costituzionale la finanziaria regionale, affermando che in mancanza di precise norme attuative (come ricordato nel paragrafo 2), lo Stato non è tenuto a restituire alla Sardegna alcuna quota spettante da compartecipazioni⁵⁷.

(56) Il promotore è stato l'on. Luciano Uras (SEL). Intervistato telefonicamente (19 ottobre 2011), si è mostrato alquanto scettico sul federalismo fiscale per la Sardegna. Ha dichiarato che occorreva ripartire dalla vertenza entrate, la quale, da sola, poteva rendere davvero autonoma la Regione. Inoltre, l'avvio di un federalismo fiscale senza quello istituzionale è, a suo avviso, un *non senso* giuridico, ma ancor più politico (ove la presenza della Lega viene vista come principale responsabile della riforma). L'A. ringrazia per la disponibilità e chiarezza. La mozione in questione (n. 42) è leggibile su www.consregсарdegna.it/XIVLegislatura/Ordini%20del%20giorn/odg042.asp.

(57) <http://lanuovasарdegna.gelocal.it/sарdegna/2011/07/29/news/entrate-il-governo-fa-ricorso-contro-la-giunta-cappellacci-4698602>.

A ciò si aggiungono altri elementi di crisi tra la Regione e l'allora governo Berlusconi. La Sardegna ha avuto a disposizione poco più di due miliardi e mezzo di euro, come fondi FAS a sostegno dello sviluppo (integrati comunque a fondi europei). All'interno di quel plafond di spesa dovevano essere trattate alcune priorità, come la strada Sassari-Olbia e altre importanti dotazioni infrastrutturali, comprese le opere per il G8 da tenersi alla Maddalena. Tali fondi sono stati però stornati dal capitolo del bilancio statale per le Regioni del Sud e impiegati in altre finalità. Parimenti si può dire sulla vertenza Tirrenia, nella quale il governo nazionale ha appoggiato una cordata di armatori che, secondo la Presidenza, avrebbe danneggiato la Sardegna, distraendo le risorse per la continuità territoriale marittima⁵⁸.

Per tutte queste difficoltà, il Presidente Cappellacci durante l'estate del 2011 ha deciso di autosospendersi dal suo partito, il PDL, provocando una serie di tensioni con parte della sua maggioranza consiliare, non ancora pienamente risolte. Alla base di tale decisione stanno proprio le mancate risposte alla vertenza entrate, al decreto sul federalismo fiscale, al riconoscimento del principio di insularità della Sardegna e ai fondi FAS. Si è così aperta una crisi con i consiglieri regionali fedeli alla leadership del partito in Sardegna, sebbene la consiliatura si fosse avviata con una larga maggioranza e una vittoria schiacciante sul centro-sinistra⁵⁹. La caduta del governo Berlusconi nel novembre del

(58) La Regione ha protestato per la cordata (la cosiddetta CIN, Compagnia italiana di navigazione) che voleva rilevare la Tirrenia in quanto, secondo lo stesso Cappellacci, avrebbe costruito un monopolio nella navigazione marittima da e per la Sardegna. I finanziamenti della Regione per la continuità territoriale marittima erano posti alla base della nuova disciplina, elemento che aveva ulteriormente accresciuto la contrarietà della Regione. Alla diffida ad utilizzare dette risorse, diversi armatori risposero con un aumento di prezzi poco prima dell'estate del 2011, a cui la Regione cercò di porre un limite con l'affitto di due navi per calmierare i prezzi imposti dalle diverse compagnie di navigazione. Intanto, l'Unione europea aveva ipotizzato un attentato alla concorrenza con "aiuti di Stato", ipotesi, questa, avallata dalla Regione Sardegna, la quale ha pubblicamente e formalmente espresso tutta la sua contrarietà. Il 19 gennaio 2012 Unione europea ha formalmente diffidato il governo italiano a proseguire nell'operazione. Il Ministro del governo Monti, Passera, ha dichiarato, nel momento in cui si scrive, di voler seguire le indicazioni della Unione europea, sebbene la decisione definitiva sia attesa solo per il 4 giugno 2012.

(59) Cfr. sul punto A. SEDDONE, F. VENTURINO, *Le elezioni regionali del 2009 in Sardegna*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 1, 2009, pp. 97-119.

2011 e la nascita del governo tecnico di Monti hanno costituito una doppia opportunità politica per il Presidente Cappellacci. In primo luogo, l'uscita di scena di un governo palesemente contrario al riconoscimento delle istanze della Sardegna (*in primis* i Ministri Tremonti e Calderoli) poteva consentire per il Presidente l'occasione per riabilitarsi politicamente agli occhi dei cittadini isolani; in secondo luogo, la presenza di un governo tecnico poteva essere un incentivo maggiore per le rivendicazioni, venendo meno definitivamente il vincolo di appartenenza politica. Nel momento in cui si licenzia questo studio, il 2 febbraio 2012 è programmato un incontro con il Presidente del Consiglio Monti sul caso Sardegna: la vertenza entrate e le norme sul federalismo fiscale per l'isola sono tra i primi punti all'ODG. Il percorso politico che le élite isolate devono compiere in questa direzione non sembra essersi ancora concluso.

6. Conclusioni

Dall'analisi emerge, anche con una certa ripetitività, come l'autonomia finanziaria sarda sia profondamente condizionata dalla vertenza entrate. La risoluzione del problema è speculare e prioritaria rispetto all'attuazione così tanto (non sempre) agognata del federalismo fiscale. *Speculare*, perché un federalismo fiscale che voglia rispettare il regionalismo differenziato non può coesistere con il non rispetto delle norme precedenti, soprattutto di una legge costituzionale come lo statuto. *Prioritaria*, perché la vertenza sulle entrate fiscali deve precedere l'accordo per il caso Sardegna. L'isola non riesce a fare un passo avanti verso il federalismo fiscale perché politicamente ne registra due indietro sulla vertenza entrate, che resta ancora *il* problema alla base del possibile, quando dai più auspicato, cambiamento del sistema finanziario.

Da qui deriva il forte scetticismo sul fatto che il federalismo fiscale possa solo essere un meccanismo per togliere alla Sardegna i pochi margini di autonomia realmente posseduti, senza ottenere effetti positivi. Infatti, la convinzione radicata oramai anche nella maggioranza di centro-destra è che il federalismo fiscale possa aumentare la frattura e il contenzioso con lo Stato. Il forte indebitamento in cui è incorsa la Regione e l'impossibilità di spendere risorse del bilancio per il patto

di stabilità sono determinati dalla necessità di colmare un *gap* che impedisce una incisiva programmazione. Resta quindi da vedere se i tagli alla spesa avranno effetti benefici sul bilancio, nel momento in cui mancano le risorse esigibili. Dopo l'introduzione del d.lgs. 68/2011 sul federalismo fiscale sanitario, anche per la Sardegna si potranno applicare costi standard volti a recuperare efficienza nella spesa sanitaria⁶⁰, pur permanendo il problema relativo alla necessità di finanziare la sanità con fondi di bilancio deficitari per le entrate mancanti. Con l'arrivo delle compartecipazioni dovute, il sistema potrebbe reggersi con le proprie gambe. L'unico tentativo sui tributi propri è stato parzialmente respinto dalla Corte costituzionale, per cui è necessario che la Regione ripensi a un sistema tributario autonomo, riconsiderando un'opportunità, mai pienamente sfruttata, dello statuto⁶¹.

La classe dirigente sarda, dopo alcune divergenze legate per lo più al rispetto dei relativi ruoli politici, pare aver trovato ultimamente una sintesi comune. Prova ne sono le mozioni e gli ODG, visti sopra, approvati all'unanimità dal Consiglio, sulla necessità di richiedere con forza quanto dovuto. Il Presidente Cappellacci ha preso le distanze dal suo partito (anche) per queste motivazioni. Vi è comunque una riflessione di fondo che va fatta sui limiti e le contraddizioni dell'autonomia sarda. Il non rispetto dello statuto (sia da parte dello Stato, quando non riconosce la richiesta della Sardegna sulle entrate, che dalla Regione, quando la sua classe politica risulta incapace di sfruttarne le possibilità consentite) è il punto di partenza per ogni considerazione in merito al cambiamento strutturale delle prerogative socio-economiche e politiche dell'isola. Motivo per cui se ne richiede la riscrittura, in alcune sue parti, oramai da interi settori della società civile regionale. Il federalismo fiscale è solo uno dei diversi esempi che evidenziano i limiti dell'autonomia sarda. Ci sarà bisogno di

(60) Tutte le Rss devono comunque comunicare al governo le loro scelte in materia, quando stabilite, sebbene gli artt. 20-24 del decreto le escludano dal *benchmark*. Di fatto, quindi, la Sardegna dovrà riverificare i costi e i livelli essenziali di assistenza.

(61) A. DEFFENU, *Le politiche tributarie nell'epoca del federalismo fiscale: la vicenda delle c.d. tasse sarde sul lusso*, in G. COINU, A. DEFFENU, *Osservatorio sulla legislazione regionale. Da Soru a Cappellacci*, in corso di pubblicazione.

passaggi intermedi, ora mancanti, per dare ossigeno a un progetto di riforma statutaria ancora incerto. Oltre che le forze regionaliste e indipendentiste, i due principali schieramenti di centro-destra⁶² e di centro-sinistra⁶³ stanno elaborando alcune proposte, che sono ancora in fase di discussione. Trattandosi di una modifica costituzionale, per la sua elaborazione e infine approvazione, ci sarà bisogno di una classe politica regionale veramente compatta.

(62) La mozione consiliare n. 81 dell'8 settembre 2010, che impegna a dare avvio all'*iter* di riforma costituzionale dello statuto, mai effettivamente resa esecutiva nei lavori del Consiglio regionale, cfr. <http://consiglio.regione.sardegna.it/XIVLegislatura/Mozioni/Moz081.asp>.

(63) Il senatore del Pd Francesco Sanna, con un disegno di legge costituzionale, mira a cambiare lo statuto di autonomia e la struttura del Consiglio regionale, cfr. <http://francescosanna.com/riformesegue.php?id=957>.

