

COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE

RESOCONTO STENOGRAFICO

AUDIZIONE

116.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 7 GIUGNO 2017

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **GIANCARLO GIORGETTI**

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:			
Giorgetti Giancarlo, <i>Presidente</i>	3	Bizzo Roberto, <i>presidente del Consiglio provinciale di Bolzano</i>	7, 9
Audizione del coordinatore della Conferenza dei presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, Franco Iacop, sul coordinamento della finanza pubblica e la legislazione delle Regioni a Statuto speciale e delle Province autonome (ai sensi dell'articolo 5, comma 5, del regolamento della Commissione):		Ganau Gianfranco, <i>presidente del Consiglio regionale della Sardegna</i>	3, 6, 9
Giorgetti Giancarlo, <i>Presidente</i> .	3, 6, 7, 8, 9, 10	Gibiino Vincenzo (FI-PdL)	8
		ALLEGATO: Documentazione consegnata dai rappresentanti della Conferenza dei presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome	11

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
GIANCARLO GIORGETTI

La seduta comincia alle 8.10.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso e la trasmissione diretta sulla *web-tv* della Camera dei deputati.

(Così rimane stabilito).

Audizione del coordinatore della Conferenza dei presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, Franco Iacop, sul coordinamento della finanza pubblica e la legislazione delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione del coordinatore della Conferenza dei presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, Franco Iacop, sul coordinamento della finanza pubblica e la legislazione delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome.

Abbiamo deciso di ascoltare anche i rappresentanti delle assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, perché normalmente nelle commissioni parlamentari vengono ascoltati in audizione gli organi esecutivi e i presidenti delle Regioni e delle Province autonome; invece è interessante anche ascoltare l'opinione delle Assemblee legislative. Per questo ringrazio i nostri ospiti.

Do la parola a Gianfranco Ganau, presidente del Consiglio regionale della Sardegna, e per i presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni, per lo svolgimento della sua relazione.

GIANFRANCO GANAU, *presidente del Consiglio regionale della Sardegna*. Intervengo per conto del presidente Iacop, impossibilitato a prendere parte all'audizione odierna.

Innanzitutto ringrazio il presidente e tutti i membri della Commissione che consentono questa audizione. Si rappresenterà in questa sede la posizione di tutte le Assemblee delle autonomie speciali, come da voi richiesto.

Abbiamo a tal fine lavorato insieme per rappresentare i tratti comuni di esperienze che sono in parte diverse, sia per quanto riguarda le previsioni statutarie, sia per le condizioni economiche e sociali dei territori e i tempi di attuazione. Le singole esperienze sono rappresentate nelle schede allegate, le quali sono state predisposte da ciascuna assemblea regionale e già trasmesse a questa Commissione.

Il filo che le lega, secondo noi, ha oggi un significato importante per tutto il sistema regionale. Vorremmo porre l'accento sul fatto che, dopo il risultato referendario, occorre tornare senza incertezze all'ordinamento costituzionale vigente e orientare nuovamente il nostro regionalismo verso un'effettiva e rafforzata autonomia in senso federale, secondo le ragioni da cui ha preso avvio la riforma del Titolo V della Costituzione del 2001.

Ciò vale, in modo non secondario, per l'autonomia finanziaria delle regioni. Non si può non constatare che il processo impostato con la legge n. 42 del 2009, detto appunto «del federalismo fiscale», si è arrestato, non per la volontà o l'ostruzio-

nismo delle Regioni, ma per le marcate tendenze centralistiche dello Stato, in parte condizionate dalla crisi economica che ha investito nell'ultimo decennio l'intero continente europeo e in parte imputabili a diffidenza e insofferenza verso le istituzioni locali. Lo conferma il poderoso contenzioso costituzionale.

La legislazione della crisi ha sacrificato l'autonomia. Lo Stato ha privilegiato e percorso con ruvidezza la via del coordinamento finanziario, utilizzando e interpretando in modo centralistico le norme costituzionali legate al principio di equilibrio di bilancio di derivazione europea.

Le Regioni tutte e le autonomie in genere hanno pagato un prezzo alto in termini di risorse e, soprattutto, in termini di servizi; tale prezzo, a nostro avviso — ma lo ha attestato a più riprese anche la Corte dei conti — è stato sproporzionato, in particolare se si guarda ai servizi fondamentali che sono venuti meno per i cittadini. Colpire la spesa locale ha infatti significato principalmente colpire la spesa sociale.

Non sappiamo prevedere che cosa ci riserva l'incerta fase attuale e se la crisi economica e la legislazione che l'ha caratterizzata siano destinate a durare. Certamente è difficile pensare che vi sia un margine ulteriore per governare la crisi in termini centralistici.

Le autonomie speciali hanno provato a percorrere, anche se in modi e fasi diverse, la via segnata dall'articolo 27 della citata legge n. 42 del 2009, quella dell'accordo diretto a calare i principi della legge nei singoli ordinamenti e secondo le rispettive condizioni ed economie.

Sono tre gli aspetti comuni tipici di tale percorso. Il primo è l'accordo con lo Stato, in parte tramite le norme di attuazione degli statuti e, in parte, attraverso accordi fra Esecutivi, poi recepiti nella legislazione statale secondo un procedimento ammesso dai singoli statuti per la disciplina dell'autonomia finanziaria.

Il secondo è la definizione delle quote di compartecipazione ai tributi erariali percepiti sul proprio territorio, già riconosciute dagli statuti ma per lungo tempo in parte disapplicate e in parte controverse.

Il terzo è la partecipazione al rientro del debito pubblico mediante l'assunzione di nuove e rilevanti funzioni con costi a proprio carico e/o contribuzione a favore del bilancio statale.

Questo metodo è stato seguito sia nella fase iniziale di attuazione del federalismo fiscale (e in qualche caso anche prima) sia in quella successiva segnata dalla crisi finanziaria, dal contenimento della spesa pubblica e dal rigido coordinamento finanziario statale, col sostanzioso abbandono del federalismo fiscale.

In tutti i casi è stato un percorso lungo, difficile e contrassegnato da ripensamenti e violazioni da parte dello Stato. Da un lato, infatti, è parso possibile in certe fasi arrivare a una qualche certezza in ordine alle entrate a vantaggio dell'autonomia regionale, estesa a nuove onerose funzioni. Dall'altro, i ritardi, le interpretazioni restrittive, nonché i mancati versamenti da parte dello Stato, sino ai pesanti accantonamenti che sono in realtà decurtazione dei trasferimenti, hanno penalizzato le autonomie.

Lo Stato ha disatteso frequentemente gli accordi per poi rinnovarli e disattenderli, da ultimo con la legge di bilancio, che ha rinnovato e riconfermato gli accantonamenti per i prossimi anni. Le funzioni sono, invece, già interamente a carico delle autonomie.

Da ultimo, i patti hanno incluso aspetti ordinamentali, vincolando le autonomie all'adozione del nuovo sistema di contabilità previsto dal decreto legislativo n. 118 del 2011, sistema che tutte le autonomie hanno adottato, facendo propri i principi di trasparenza, chiarezza e omogeneità e dando corso alla revisione dei residui ai fini della veridicità e verificabilità dei saldi di bilancio.

Si è usciti così definitivamente dal sistema del patto di stabilità, per muovere verso quello dell'equilibrio di bilancio, di controllo e responsabilità della spesa.

Non si tratta, dunque, come con facilità si sente dire, di un sistema di privilegio, né sotto il profilo strettamente economico dell'entità delle entrate né sotto quello del procedimento. Alle maggiori entrate, peraltro da verificare in concreto

volta per volta a ogni manovra statale, si accompagna sempre un maggior carico di funzioni, sia acquisite in fasi precedenti, sia assunte in sede di accordi e conseguenti norme di attuazione — diverse per ogni autonomia ma sempre rilevanti (sanità, trasporto locale, ammortizzatori sociali, personale) — sia anche sviluppate con politiche proprie dalle regioni sotto il profilo del procedimento.

Infatti, il patto, mentre attua previsioni statutarie, non garantisce da violazioni e ritrattazioni e non esclude l'applicazione di discipline di sistema omogenee al resto delle regioni.

Perché, dunque, le autonomie speciali riaffermano con forza il principio dell'accordo, pur con i limiti descritti?

L'esperienza apre la via a un'attuazione del coordinamento finanziario, della partecipazione al rientro del debito pubblico e alla razionalizzazione della spesa rispettosa delle specificità degli ordinamenti e dei territori. È una declinazione del principio di differenziazione, coesistente a ogni vero sistema autonomistico.

In questo senso, l'esperienza delle autonomie speciali è utile esempio anche per le Regioni ordinarie, specie qualora si sviluppi il principio di ulteriori condizioni di autonomia, di cui all'articolo 116, comma 4, della Costituzione.

Allo stesso tempo sono evidenti i limiti, comuni anch'essi con le altre regioni, della fase attuale: un'autonomia finanziaria incompiuta anche rispetto ai principi della legge n. 42 del 2009.

Infatti, la certezza in entrata è affermata in principio ma non sempre praticata. Non sempre è verificabile quanto spetta alle autonomie mediante accesso ai dati della riscossione operata dallo Stato. Non è assicurata l'invarianza rispetto agli effetti delle politiche statali, che spesso sfuggono alla logica dell'accordo. Non è assicurata la piena autonomia dal lato della spesa, per effetto di vincoli e limitazioni. Non sono assicurati meccanismi stabili e certi di perequazione fra i vari territori. Prevale, al contrario, la logica dell'intervento straordinario e dei patti territoriali rimessi a distinti accordi fra Esecutivi, i quali costi-

tuiscono un canale parallelo e talora alquanto aleatorio. Non è ancora attuata, se non timidamente e per aspetti del tutto minori, una vera autonomia tributaria regionale.

Le autonomie speciali, come già per l'omogeneizzazione dei sistemi contabili, non temono e non si oppongono alla piena attuazione di altri aspetti del federalismo fiscale volti ad assicurare una valutazione unitaria e condivisa dei costi e delle spese nei territori — quali la disciplina dei costi standard e il sistema di monitoraggio e valutazione delle spese territoriali — a patto che i predetti aspetti sappiano tener conto di tutte le funzioni svolte dal livello locale con propri oneri, oltre che di quelle statali.

Come Assemblee legislative ci sentiamo, invece, di avanzare una preoccupazione legata alla natura di molti accordi, i quali, condotti spesso in via esclusivamente interna agli Esecutivi, vengono poi riversati nei bilanci statali e regionali, senza che sia possibile effettuare una reale verifica delle decisioni assunte e dei riflessi che comportano sugli equilibri complessivi di bilancio.

Tali rimedi sono evidentemente da ricercare nella forma di governo regionale e in una corretta dialettica dei rapporti fra organi.

Tuttavia, la centralità che ha assunto lo strumento del patto, a scapito delle norme di attuazione, assorbendo i contenuti più vari, compreso il trasferimento di competenze, desta più di una perplessità, sia per l'instabilità delle normative, soggette a facili ritrattazioni in via unilaterale da parte dello Stato, sia per l'esigenza, che spesso comportano, di ulteriori norme attuative, nonché per i ritardi e il contenzioso che ne scaturisce.

Il sistema delle norme di attuazione, fermo restando il ruolo svolto dai patti per la determinazione delle entrate — che ha indubbiamente maggiore agilità e tempestività — è invece quello che, più di tutti, può dar luogo a norme stabili e a discipline compiute, frutto di vera composizione di normative locali e statali. Non a caso, tale sistema è espressamente richiamato dalle leggi statali, sia per l'attuazione del federalismo fiscale sia per l'omogeneizzazione

dei sistemi contabili. Ha inoltre il pregio di coinvolgere, nella più parte dei casi, le Assemblee legislative delle autonomie speciali.

In conclusione, le Assemblee delle autonomie speciali auspicano un credibile percorso verso un'autonomia finanziaria compiuta che, uscendo nei tempi più rapidi dalla legislazione della crisi, garantisca insieme omogeneità di strumenti, equilibrio dei parametri e rispetto della particolarità dei territori, degli ordinamenti e della specialità, oltre che ulteriori particolari condizioni di autonomia eventualmente riconosciuta.

Si auspica altresì un riequilibrio del coordinamento finanziario centrale, compatibile, nel rispetto degli impegni e vincoli europei e internazionali, con un effettivo sistema autonomistico, la cui compressione ha provocato gravi ricadute per la spesa sociale e per i servizi ai cittadini.

Per le Regioni e le autonomie speciali si auspica il rafforzamento del percorso previsto dagli statuti costituzionali, dalla legge n. 42 del 2009 e dal decreto legislativo 118 del 2011; un percorso che è stato confermato, a più riprese, dalla Corte costituzionale, basato sugli accordi e, preferibilmente, sulle norme di attuazione, come strumento più idoneo all'adeguamento degli statuti e del principio di specialità.

Per una migliore disciplina di tale procedimento si rimanda alle esaustive conclusioni dell'indagine svolta dalla Commissione bicamerale per le questioni regionali, a cui anche le Assemblee regionali hanno concorso con proprie proposte che sono state recepite.

PRESIDENTE. Vorrei fare alcune riflessioni. La prima concerne il riferimento ai cosiddetti « patti » tra le Regioni a statuto speciale e lo Stato, in particolare per quanto riguarda il contributo agli obiettivi di finanza pubblica.

Abbiamo ascoltato in audizione il dottor Bilardo del Ministero dell'economia e delle finanze — Ragioneria generale dello Stato, che ci ha fatto un quadro preciso, e anche impietoso, rispetto al fatto che alcune sentenze della Corte costituzionale hanno messo in dubbio che possa ancora tenere, da un

punto di vista costituzionale, il continuo rinnovarsi dei patti che alcune autonomie speciali non riconoscono più, o che comunque non hanno innovato.

In questo momento ci sono situazioni in cui il patto resta in vigore nell'interpretazione governativa, ma non è in vigore, o comunque non può essere reiterato automaticamente come in passato, nell'interpretazione che viene data dell'autonomia speciale.

È evidente che questo sistema di patti non può continuare all'infinito. Ha funzionato in una situazione emergenziale ma attualmente, anche alla luce delle decisioni della Corte costituzionale, non può andare avanti. Questo è un primo tema.

L'altra cosa che mi interessa capire è come questi patti, negoziati dagli Esecutivi, e cioè dai presidenti delle Giunte, vengano poi recepiti all'interno delle Assemblee legislative: le Assemblee legislative hanno un compito di ratifica? Arrivano « a giochi fatti » o partecipano al percorso ascendente?

Questo è un altro argomento di interesse, poiché le Assemblee hanno competenze, in relazione all'approvazione del bilancio preventivo e del conto consuntivo, su cui il patto ha inevitabilmente effetti. Questi sono i primi aspetti che vorrei mi chiariste.

Vorrei inoltre una vostra valutazione rispetto ai meccanismi e alle procedure di cui all'articolo 116, comma terzo, della Costituzione, cioè alla possibilità, da parte delle Regioni a statuto ordinario, di chiedere ulteriori forme di autonomia; si tratta di una questione entrata nel dibattito politico, grazie all'iniziativa referendaria di alcune regioni.

Come viene valutato questo processo? A vostro avviso esso mette in pericolo la specialità delle Province e delle Regioni autonome, oppure ritenete sia un processo che, in qualche modo, può rafforzare la posizione delle autonomie speciali rispetto all'atteggiamento dello Stato che, negli ultimi anni, si è fatto sempre più invasivo e invadente?

GIANFRANCO GANAU, *presidente del Consiglio regionale della Sardegna.* Inizio

dal tema degli accantonamenti. Il sistema degli accantonamenti è un accordo che viene contrattato dagli Esecutivi.

Quello che è più grave è che, nella legge di bilancio dello scorso anno, è stata modificata la quota di accantonamento, in modo arbitrario e unilaterale, da parte dello Stato. Di conseguenza, la regione Sardegna, che aveva concordato accantonamenti per 537 milioni, ne ha ora 840 milioni, ovvero 300 milioni in più, che corrispondono a una diminuzione, in percentuale, di due unità dei trasferimenti dallo Stato alla Regione. È una quota importante: due decimi dei trasferimenti.

Su questo c'è stata un'impugnativa davanti alla Corte costituzionale da parte della Regione, perché non è un accordo, ma è un'imposizione da parte dello Stato, quindi evidentemente non può essere accettata.

Gli Esecutivi non hanno un ruolo durante la fase di trattativa. Semplicemente, durante la fase di discussione consiliare, trovano stabilita, nei bilanci, la quota di accantonamento.

Sugli aspetti che riguardano, invece, la possibilità di estensione dell'autonomia alle Regioni a statuto ordinario, il coordinamento delle autonomie speciali ha espresso un parere favorevole; noi riteniamo, infatti, che questa sia la strada giusta per andare verso un vero federalismo e, quindi, verso una delega di funzioni a favore delle Regioni e una piena gestione delle funzioni da parte delle Regioni stesse.

Valutiamo positivamente, come abbiamo affermato in un documento di circa un mese fa, la proposta di referendum delle regioni Veneto e Lombardia, perché essa apre la strada a un vero regionalismo federalista.

PRESIDENTE. Ho recuperato il contributo dato dal dottor Bilardo durante la sua audizione in Commissione. Egli faceva riferimento alla sentenza n. 125 del 2015, che riguarda la Valle d'Aosta ma che, introducendo il principio per cui si riconosce la transitorietà dei vincoli pattizi, dà a tutte le Regioni a statuto speciale la possibilità di invocare la transitorietà di quegli interventi e, quindi, in qualche modo di metterli in discussione.

Dalla testimonianza del dottor Bilardo ho tratto l'impressione del senso di precarietà della tenuta complessiva di questo sistema dei rapporti finanziari, in cui il Governo usa qualunque strumento per intervenire. A questo punto la Corte costituzionale ha dato la possibilità di un gancio alle autonomie speciali, per mettere in qualche modo in discussione quello che è sembrato pacifico per almeno quattro o cinque anni di logica emergenziale.

ROBERTO BIZZO, *presidente del Consiglio provinciale di Bolzano*. Anch'io ringrazio il presidente Giorgetti e la Commissione per questa occasione importante.

Quando sento nominare il dottor Bilardo torno indietro di qualche anno, ai tempi in cui facevo l'assessore alle Finanze della Provincia autonoma di Bolzano. Erano gli anni della crescita, in termini politici, del concetto di federalismo fiscale. Erano gli anni in cui il federalismo fiscale era un obiettivo di questo Paese durante i quali è stato definito l'accordo di Milano, nonché molte altre cose.

La domanda di fondo che bisogna porsi prima di affrontare qualsiasi tipo di ragionamento, secondo me, è una ed è molto semplice: i territori a regime differenziato (così entrarono nella Costituzione) rappresentano un costo o un risparmio per lo Stato? Questo è il problema al quale noi dobbiamo dare una risposta.

Per noi l'autonomia è, innanzitutto, responsabilità ed è la dimostrazione di come si riescono a dare risposte più efficaci e più efficienti ai cittadini a un costo inferiore rispetto a quello che sarebbe sostenuto dallo Stato. È tutto lì.

Si parla di nove decimi, ma in realtà sono un po' meno di otto decimi. Parlo della nostra realtà. Posso fare riferimento a quella, a noi vicina, del Trentino. Per competenza, e soprattutto per mia conoscenza, mi limito alle nostre autonomie, ma questa è, più o meno, la storia di tutte le autonomie.

Noi abbiamo tutte le competenze che vengono esercitate dallo Stato — tranne la giustizia ovviamente, ma non l'amministrazione del personale della giustizia, e la difesa — e trattiamo sul territorio un po'

meno degli otto decimi delle risorse prodotte dal territorio; con i restanti due decimi contribuiamo alla solidarietà e alla perequazione statale.

Ricordo, per inciso, che i due terzi della spesa pubblica sono rappresentati dalle spese dei ministeri e un terzo della spesa pubblica in Italia è rappresentato da Regioni, Province ed enti locali. Anche questo probabilmente ha un senso.

Uscendo al di fuori della nostra realtà regionale uno degli elementi qualificanti, che contraddistinguono il nostro Paese, è la sanità. È l'esempio di come una competenza, totalmente regionalizzata, che occupa, secondo i dati dell'OCSE (Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico) di qualche tempo fa, il quarto posto a livello europeo per qualità e l'undicesimo posto per quanto riguarda i costi.

Che cosa significa una visione moderna del federalismo? Dare tutto a tutti? Io credo che non sia questo lo spirito. Una visione moderna del federalismo significa ritornare all'applicazione dell'articolo 116, comma quarto, della Costituzione, cioè dare la possibilità ai territori di esercitare le competenze per le quali sono più vocati e più momentaneamente attrezzati, lasciando sui territori le risorse.

Questo è anche un modo per permettere ai cittadini di valutare l'operato dei loro amministratori.

Vengo rapidamente al regime pattizio. Sappiamo che tutti gli accordi sono validi salvo revoca, fino a quando non ne vengono fatti di migliori, o di peggiori. Il nostro statuto di autonomia e quello del Trentino Alto Adige, che è unico — salvo poi distinguersi per le due province per alcuni aspetti applicativi — prevede che il Titolo VI, quello relativo alla parte finanziaria, possa essere modificato, previa intesa, con legge ordinaria.

Il motore dell'intesa sono gli organi Esecutivi; tuttavia anche gli organi legislativi, quando l'intesa si trasforma in atto legislativo, hanno una propria competenza.

Non lo dico da presidente del Consiglio, ma da cittadino: forse sarebbe meglio se in questo processo vi fosse una maggiore presenza e incisività da parte degli

organi legislativi, e ciò per un motivo molto semplice, e cioè perché spesso i nostri cittadini non ne sono a conoscenza se tutto avviene nel chiuso dei rapporti tra Esecutivi e Governo. Una maggiore influenza delle Assemblee legislative, invece, significherebbe aprire alla portata e alla conoscenza dei cittadini tutti questi meccanismi che, altrimenti, rimangono lontani dalla loro percezione.

PRESIDENTE. Ringrazio Roberto Bizzo, presidente del Consiglio provinciale di Bolzano.

Per quanto riguarda la Sicilia abbiamo affrontato il tema delle comunità provinciali. Qualche problema in più c'è. Non sempre le autonomie speciali — lo dico anche se sono un cultore del federalismo — sono modelli di riferimento.

Do la parola ai colleghi che intendano intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

VINCENZO GIBIINO. Visto che mi ha chiamato in causa facendo riferimento alla Sicilia, intervengo, ricollegandomi alle parole dell'ultimo intervento del presidente Bizzo: una maggiore presenza del legislativo e una maggiore presenza delle attività parlamentari.

Riguardo agli accordi tra Esecutivi, porto l'esempio di un accordo che la Sicilia fece con la transazione di un contenzioso molto rilevante, che fu discusso tra i due Esecutivi e i loro uffici competenti.

Questo ha determinato una ricaduta negativa per la Sicilia stessa e l'impossibilità a intervenire da parte del parlamento regionale, che voi rappresentate, e dei cittadini stessi.

Sottolineo inoltre, con grande interesse, la valutazione fatta nel vostro intervento della necessità di rispettare il principio di sussidiarietà. Se riuscissimo ad applicare il chilometro zero alle somme che i cittadini pagano in tasse per ottenere servizi, piuttosto che mandare le risorse a Roma, trattenendole per i due terzi, rispedirle indietro per poi chiedere agli enti locali e alle regioni di essere virtuose e, quindi, di dare il miglior ser-

vizio con un minor costo, probabilmente questa sarebbe la soluzione migliore.

In conclusione, sono molto preoccupato per il futuro del nostro Paese, che pure ha straordinarie capacità. Ogni mattina, non si capisce come, riesce ad andare avanti bene e alcuni servizi, come ricordato, sono erogati in maniera eccellente e con costi non eccessivi.

Tuttavia, abbiamo perso tanti anni in riforme che non avevano nessun senso e oggi ci concentriamo sulla legge elettorale come se dovesse risolvere i nostri problemi o come se i prossimi parlamentari e i prossimi Governi dovessero risolvere i problemi dell'Italia. Non sarà la legge elettorale e non saranno i prossimi parlamentari a risolvere i problemi, perché altrimenti li risolveremmo noi oggi stesso.

Probabilmente, quindi, va rivisto totalmente l'impianto, e va fatto adesso, perché non possiamo più reggere gli attuali costi del sistema, non avendo un reddito *pro capite* né una capacità finanziaria tale da mantenere una macchina dello Stato così costosa.

ROBERTO BIZZO, *presidente del Consiglio provinciale di Bolzano*. D'altra parte, l'inventore del regionalismo solidale era quel don Sturzo che nasceva in Sicilia e che ha portato nella Costituzione della Repubblica italiana questo concetto, che poi è stato mediato dal regionalismo. Il federalismo solidale era questo: lasciare i servizi vicino ai cittadini, in modo da spendere meno e meglio di quanto sarebbe stato in grado di fare lo Stato. Tutto qui.

PRESIDENTE. Ci vorrebbero anche grandi uomini politici come quelli testé citati.

Lo scopo di questa Commissione e di queste audizioni è quello di « scuotere » le coscienze, perché anche sui temi del federalismo e del federalismo fiscale a noi sembra che, dopo una fase in cui si era tutti federalisti e una successiva fase di restaurazione, durante la quale il federalismo sembrava il responsabile di tutti gli scempi della finanza pubblica e di tutti i

reati, siamo in un momento, per così dire, di risacca. C'è una sorta di palude per cui nessuno parla più di federalismo e c'è una situazione di grandissimo imbarazzo istituzionale.

Quello delle Province mi sembra il caso più eclatante. Non si capisce esattamente quali siano le intenzioni del legislatore, poiché una riforma è stata mandata avanti nell'ipotesi che una riforma costituzionale le desse copertura, ma la riforma costituzionale non ha ottenuto l'avallo del voto popolare. Peraltro, non ci sono le risorse e i presidenti delle regioni vanno ad autodenunciarsi in procura rispetto all'impossibilità di svolgere le proprie funzioni.

Rispetto a queste situazioni — questa è la più eclatante, ma ce ne sono tante altre — quello che ci pare di poter affermare è che la politica non ha le idee chiare, né in un senso né in un altro. Si vuole andare verso la restaurazione? Qualcuno proponga ipotesi restauratrici. Si vuole ritornare a un percorso federalista? Occorre riordinare le idee e modificare la legge n. 42 del 2009, che aveva come pilastro la fiscalità immobiliare, ma che ovviamente è stata smontata pezzo per pezzo, con responsabilità allargate, a destra e a sinistra. L'unica cosa che non si può fare è rimanere in questo stato di totale incertezza e inoperosità.

La legislatura volge al termine e il nostro obiettivo è anche quello di dare un quadro il più completo possibile delle diverse opinioni sul campo. Sarà poi il futuro legislatore a riprendere le fila della vicenda e, in funzione della volontà del corpo elettorale, prendere in mano la situazione, attraverso una modifica della Costituzione o della citata legge n. 42. In questo momento siamo nella totale incertezza.

GIANFRANCO GANAU, *presidente del Consiglio regionale della Sardegna*. Non l'ho fatto all'inizio, quindi vorrei portarvi i saluti del presidente Franco Iacop, coordinatore della Conferenza dei presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome.

PRESIDENTE. Ringrazio per l'intervento e per la documentazione consegnata, della quale autorizzo la pubblicazione in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna (*vedi allegato*).

Dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 8.40.

*Licenziato per la stampa
il 5 ottobre 2017*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

ALLEGATO

CONFERENZA DEI PRESIDENTI
DELLE ASSEMBLEE LEGISLATIVE
DELLE REGIONI E DELLE
PROVINCE AUTONOME**COORDINAMENTO DELLA FINANZA PUBBLICA E LEGISLAZIONE DELLE
REGIONI A STATUTO SPECIALE E DELLE PROVINCE AUTONOME****AUDIZIONE DELLA CONFERENZA PRESSO LA
COMMISSIONE PER L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE****Roma, 7 giugno 2017****CONTRIBUTO DEL CONSIGLIO REGIONALE DEL FRIULI VENEZIA GIULIA****La specialità dell'autonomia finanziaria nello statuto della Regione Friuli Venezia Giulia e nelle norme di attuazione statutaria**

Lo statuto speciale e le relative norme di attuazione¹, garantiscono alla Regione una propria finanza che deve coordinarsi con quella dello Stato, in armonia con i principi della solidarietà nazionale, nei modi stabiliti dal titolo IV dello statuto stesso (art. 49).

L'autonomia di spesa dovrebbe assicurare alla Regione ampi spazi di discrezionalità nel fissare i livelli di spesa per lo svolgimento delle proprie funzioni e nell'allocare le risorse tra le diverse funzioni, pur nel rispetto dei vincoli posti dallo statuto alla potestà legislativa, limitando a casi residuali i trasferimenti statali con vincolo di destinazione (art. 50). Per finanziare le proprie spese di investimento lo statuto inoltre consente alla Regione di ricorrere al mercato finanziario "per un importo annuale non superiore alle sue entrate ordinarie"².

L'autonomia di entrata assicurata dallo statuto si basa principalmente, come per le altre autonomie speciali, su un sistema di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riscossi nel territorio regionale. La tendenziale stabilità nel tempo di tale entrate dovrebbe essere assicurata sia impedendo manovre di bilancio statali che le riducano unilateralmente e in modo eccessivo senza compensazioni³, sia riservando allo Stato il maggior gettito di tributi compartecipati dalla Regione solo ove ciò sia strettamente necessario per dare copertura a nuove specifiche spese di carattere temporalmente limitato, contabilizzate separatamente nel bilancio statale e che non rientrano nelle materie di competenza della regione⁴.

Inoltre lo statuto (art. 51) assegna alla Regione la potestà di imporre tributi propri in armonia con il sistema tributario dello Stato e dei Comuni. L'assoluta prevalenza delle compartecipazioni ai tributi erariali sul totale delle entrate tributarie (pari a circa l'80%) restringe di molto i margini entro cui la Regione può modificare il gettito delle entrate assegnate dall'ordinamento per perseguire le proprie politiche. Inoltre lo statuto originario non garantiva alcuna manovrabilità delle aliquote o delle basi imponibili di tributi compartecipati, con assunzione dei relativi oneri. Anche per questo

¹ L'ordinamento finanziario della Regione è disciplinato dal titolo IV dello [Statuto](#) (modificabile con legge ordinaria statale, sentita la Regione) e da norme di attuazione in materia di finanza regionale emanate con [DPR 114/1965](#), e con i d.lgs. [8/1997](#), [137/2007](#) e [129/2014](#).

² Vedi art. 52 statuto: peraltro la legge regionale di contabilità ha posto un limite più stringente tale che la spesa annuale per il rimborso dei prestiti e per interessi non superi il 10% delle entrate tributarie (vedi art. 24 LR 21/2007).

³ Vedi sentenza Corte cost. 155/2006 secondo cui le manovre statali di finanza pubblica possono determinare una riduzione delle entrate regionali purché questa non sia tale da comportare uno squilibrio incompatibile per le complessive esigenze di spesa regionale.

⁴ Vedi art. 4 DPR 114/1965, come modificato dal d.lgs. 8/1997 che regola i presupposti per le riserve erariali: qualora non sussistano tali presupposti la riserva all'erario deve essere oggetto di un accordo Stato-Regione.

uno degli obiettivi dell'azione politica regionale è stato in questi anni, come si dirà, quello di recuperare una maggior autonomia su questo versante attraverso il rafforzamento della cd. "fiscaltà di sviluppo", quale strumento per favorire lo sviluppo economico e reggere la concorrenza fiscale di stati confinanti.

Altri tratti caratterizzanti della specialità finanziaria del FVG sono l'assunzione a carico della finanza regionale di oneri che nelle regioni ordinarie sono finanziati con il concorso di fondi nazionali, dai quali il FVG è escluso: gli oneri per il funzionamento del Servizio sanitario regionale⁵, per il sistema degli enti locali⁶ e per il trasporto pubblico locale⁷.

L'autonomia finanziaria della Regione dopo la riforma del titolo V: principi di coordinamento della finanza pubblica e concorso della Regione agli obiettivi di finanza pubblica

Come è noto, per espresso disposto della cd. clausola di maggior favore di cui all'art. 10 della legge cost. 3/2001, la riforma del titolo V si applica alle autonomie speciali, sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, solo per le parti in cui essa prevede forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite.

Se da una parte l'art. 119 riconosce agli enti territoriali un livello di autonomia finanziaria comparabile a quello previsto dagli statuti speciali, dall'altra la concreta attuazione di tali principi è rimessa alla discrezionalità del legislatore statale, per quanto riguarda tempi e modi dell'attuazione. Peraltro, questa (promessa) maggiore autonomia finanziaria è stata controbilanciata da penetranti limiti costituzionali che attribuiscono allo Stato il potere di dettare principi di coordinamento della finanza pubblica, di armonizzazione dei bilanci, di disciplinare in dettaglio la "perequazione delle risorse finanziarie" e i "livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale", e di sostituirsi agli enti territoriali per tutelare tali livelli o per assicurare l'unità giuridica ed economica della Repubblica.

L'attuazione della riforma costituzionale del 2001 non sembra aver trovato ancora il punto di equilibrio tra due poli dell'autonomia finanziaria e dell'unità economica della Repubblica. L'emergenza finanziaria e i vincoli europei hanno sicuramente fatto pendere la bilancia verso il secondo dei due poli e le autonomie speciali non sono state affatto escluse da questo processo. Infatti i limiti costituzionali all'autonomia finanziaria, sebbene contenuti nel titolo V e non nello statuto, sono stati applicati dalla Corte costituzionale, pur con alcuni adattamenti, anche nei confronti delle autonomie speciali⁸.

I principi di coordinamento finanziario sono stati utilizzati dallo Stato soprattutto per fissare obiettivi in termini di risparmi di spesa (sia a livello aggregato che, in taluni casi, per singole voci) o di saldi finanziari, per ridurre le entrate o per limitare la potestà impositiva: tali poteri, ammessi costantemente dalla Corte cost. anche nei confronti delle autonomie speciali⁹, sono stati giustificati

⁵ Vedi art. 1, comma 144, legge 662/1996, secondo cui a decorrere dal 1997 la regione Friuli-Venezia Giulia provvede al finanziamento dell'assistenza sanitaria solo con risorse del proprio bilancio, senza beneficiare più di quote del fondo sanitario nazionale. Contestualmente sono state riviste le quote di compartecipazione ad alcuni tributi erariali.

⁶ Vedi art. 9 d.lgs. 9/1997, secondo cui la Regione finanzia gli enti locali con oneri a carico del proprio bilancio, salvo il finanziamento dei servizi indispensabili per le materie di competenza statale ad essi delegate o attribuite, nella misura determinata dalla normativa statale.

⁷ Lo Stato concorre a tali oneri, con il fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale, anche ferroviario, nelle regioni a statuto ordinario, previsto dall'articolo 1, comma 301, della legge n. 228/2012 (legge di stabilità 2013), alimentato da una quota di compartecipazione al gettito derivante dalle accise sul gasolio per autotrazione e sulla benzina.

⁸ Per quanto riguarda la determinazione dei LEP vedi ex multis Corte cost. sentenza 164/2012 (punto 8), per quanto riguarda l'applicabilità anche alle autonomie speciali dei principi di coordinamento della finanza pubblica "in considerazione dell'obbligo generale di partecipazione di tutte le Regioni, ivi comprese quelle a statuto speciale, all'azione di risanamento della finanza pubblica" vedi sentenza 82/2007 (successivamente confermata da numerose altre sentenze (ex multis: 217/2012, 3/2013, 54/2014 e 181/2014).

⁹ Quanto ai vincoli sui livelli generali delle spese, vedi, con riferimento alla Regione FVG, la sentenza 82/2007 e per tutte le autonomie speciali la sentenza 169/2007 (punto 13); quanto a vincoli su singole voci, in particolare la spesa per il personale, in quanto "per la sua importanza strategica ai fini dell'attuazione del patto di stabilità interna (data la sua

in particolare dalla necessità di concorrere, nell'ambito della finanza pubblica allargata, all'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alla UE, riassunti sotto il *nomen iuris* di "patto di stabilità interno"¹⁰.

Se non può negarsi che spetta allo Stato, nell'esercizio delle proprie competenze in materia di coordinamento della finanza pubblica, stabilire i principi necessari per conseguire, a livello nazionale, gli obiettivi posti dalle regole europee sulla *governance* economica, ciò che la Regione FVG, assieme alle altre autonomie speciali, rivendica è che le concrete modalità del concorso a tali obiettivi non possano essere stabilite unilateralmente dallo Stato, ma debbano fondarsi sul principio consensualistico che permea il complesso delle relazioni finanziarie Stato-Regione e di cui sono espressione l'art. 27 della legge 42/2009 e alcune norme di attuazione statutaria¹¹. Tale tesi non ha però trovato ancora una piena adesione da parte della Corte costituzionale, che, pur affermando la necessità di "privilegiare la via dell'accordo", ritiene che tale principio possa essere derogato in via transitoria per far fronte alle emergenze finanziarie del Paese, in attesa di norme di attuazione statutaria che regolino i rapporti finanziari secondo una procedura concordata¹². Tale giurisprudenza rende ancora più evidente l'opportunità di introdurre, con norme di attuazione statutaria, le regole per concordare le relazioni finanziarie tra Stato e Regione, in tutti i loro aspetti.¹³

La legge 42/2009, il principio consensualistico nelle relazioni finanziarie Stato-Regione e i protocolli di intesa del 2010 e 2014 e la ripresa del contenzioso.

La legge 42/2009 (art. 27) ha correttamente riservato l'attuazione dei principi del nuovo art. 119 cost. nei confronti delle autonomie speciali alle norme di attuazione statutaria, secondo quindi una procedura concordata tra Stato e ogni singola autonomia speciale. Tuttavia, la strada della negoziazione nell'ambito della Commissione paritetica indicata dalla legge si è ben presto rivelata impervia e si è preferito fin da subito usare una scorciatoia: un accordo tra gli Esecutivi, da recepire in leggi ordinarie, talora anche intervenendo sulla parte degli statuti modificabile con procedimento semplificato. Sulla scia dell'Accordo di Milano del novembre 2009, siglato dal Governo Berlusconi con i vertici della Regione TAA e delle province autonome, anche la Regione FVG ha intrapreso questo metodo di definizione consensuale delle relazioni finanziarie con lo Stato.

Con il "**Protocollo di intesa tra lo Stato e la Regione autonoma Friuli Venezia Giulia per il coordinamento della finanza pubblica nell'ambito del processo di attuazione del federalismo fiscale in attuazione dell'art. 119 della costituzione**" firmato a Roma il 29 ottobre 2010, dal Presidente Tondo e dal Ministro Tremonti sono stati assunti impegni politici recepiti poi nelle legge 220/2010 (anche a modifica del titolo IV dello statuto). Le finalità di questo accordo politico fu

rilevante entità), costituisce non già una minuta voce di dettaglio, ma un importante aggregato della spesa di parte corrente" vedi, con riguardo alla Regione FVG la sentenza 217/2012.

¹⁰ Il patto di stabilità interno fu introdotto nel 1997 (quindi prima della riforma costituzionale del 2001) per garantire il concorso degli enti territoriali agli obiettivi fissati dal patto di stabilità e crescita introdotti nel 1996 da regolamenti europei. Per quanto riguarda il periodo 2016-2019 il concorso della Regione agli obiettivi di finanza pubblica consiste sia in un contributo "in termini di indebitamento netto" (cioè di risparmio di spesa) pari a euro 1.112.884,78 per il 2016, euro 1.123.642,56 per il 2017, euro 1.338.671,68 per il 2018 e euro 1.169.503,44 per il 2019, che in un contributo in termini di saldo netto da finanziare (cioè di minori entrate) pari a euro 759.706,56 per il 2016, euro 769.846,27 per il 2017, euro 889.846,27 per il 2018 e euro 747.290,27 per il 2019. La minore entrata viene ottenuta contabilmente trattenendo una parte delle compartecipazioni ai tributi erariali (dati tratti dalla "Nota di aggiornamento del DEFR 2017").

¹¹ Vedi art. 4 del DPR 114/1965 come modificato dal d.lgs. 8/1997, che prevede la definizione di accordi annuali tra Stato e Regione per definire alcuni aspetti delle relazioni finanziarie.

¹² Vedi ex multis sentenza 77/2015 (che riguarda le regioni VdA e Sicilia, ma le cui considerazioni possono valere per tutte le autonomie speciali): la Corte sottolinea che l'intervento unilaterale dello Stato, ove non si raggiunga un accordo, deve essere circoscritto temporalmente (anche se non fissa un preciso limite temporale).

¹³ Le vigenti norme di attuazione statutaria regolano solo l'istituto delle riserve erariali, mentre manca una disciplina più generale del concorso della Regione agli obiettivi di finanza pubblica secondo i doveri di solidarietà nazionali sanciti dallo Statuto e delle definizioni delle regolazioni contabili necessarie per attuare il principio di neutralizzazione delle manovre fiscali dello Stato. Una bozza di decreto di attuazione, elaborata dalla Regione e che intende codificare il principio consensuale è attualmente all'esame della Commissione paritetica.

quella di “dare chiara definizione delle modalità con cui la Regione partecipa all’attuazione dei principi di solidarietà e perequazione, dei principi fondamentali della finanza pubblica e del sistema tributario”. Si risolse allora anche il nodo della quantificazione delle entrate regionali a titolo di compartecipazioni sulle ritenute su redditi da pensioni di soggetti residenti nella Regione ma riscosse altrove (prerogativa riconosciuta da una norma di attuazione statutaria del 2007)¹⁴.

Il punto centrale dell’accordo fu quello di quantificare in 370 milioni di euro all’anno il **contributo della Regione all’attuazione del federalismo fiscale**, finalizzato all’assolvimento doveri di solidarietà nazionale, affermati dallo statuto e ribaditi nell’art. 27 della legge 42/2009. Il protocollo di intesa consentì tuttavia di sostituire in tutto o in parte tale contributo, attraverso procedure concordate, con l’assunzione di funzioni amministrative statali e con la rinuncia a fondi statali di settore.

Inoltre si posero le basi per l’attribuzione alla Regione di una maggiore manovrabilità della leva fiscale (cd. fiscalità di vantaggio o di sviluppo) e si introdusse il concetto di “sistema regionale integrato”.

Quanto alla **fiscalità di sviluppo**, dopo una previsione contenuta nel protocollo Illy-Prodi del 2006, rimasta inattuata, il protocollo confermò l’intento di rafforzare tale forma di autonomia finanziaria, intento poi recepito da una modifica dello statuto speciale e da un conseguente decreto di attuazione statutaria¹⁵. Le condizioni che la disciplina statutaria e la relativa norma di attuazione pone alla manovrabilità delle entrate fiscali da parte della Regione sono che il gettito del tributo erariale sia interamente devoluto alla Regione (attualmente ciò accade per l’IRAP e l’addizionale regionale IRPEF) e che la legge statale consenta una “qualsiasi manovra su aliquote, esenzioni di pagamento, detrazioni d’imposta o deduzioni dalla base imponibile”. In presenza di tali condizioni la legge regionale può disporre manovre dello stesso tipo sia in riduzione (senza alcun limite), che in maggiorazione (senza superare il livello di imposizione previsto dalla legge statale). Di fatto tale potestà di manovra non è stata ancora utilizzata dalla Regione (che ha solo applicato per talune categorie di soggetti la riduzione dell’aliquota IRAP entro i limiti previsti dalla legge statale).

In relazione alla peculiare competenza della Regione in materia di finanza locale, il protocollo e le successive norme statali di recepimento (art. 1, comma 154 legge 220/2010) hanno introdotto il concetto di “**sistema regionale integrato**” composto dalla “Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, gli enti locali del territorio, i suoi enti e organismi strumentali, le aziende sanitarie e gli altri enti e organismi il cui funzionamento è finanziato dalla regione medesima in via ordinaria e prevalente”. Le prerogative della specialità comportano l’attribuzione in via esclusiva

¹⁴ Lo statuto infatti prevede la spettanza delle quote di compartecipazioni sui tributi riscossi in Regione, con il rischio quindi che una parte cospicua della base imponibile riferibile al territorio della Regione venga tassata e versata fuori regione: anche per questo il protocollo del 2010 si conclude con l’impegno a sostituire il criterio dell’attribuzione del gettito sulla base del luogo di riscossione con quella della riferibilità dello stesso al territorio (art. 10). Si tratta di un obiettivo non ancora attuato e che dovrebbe essere ripreso nelle trattative per il nuovo accordo Stato-Regione.

¹⁵ L’art. 51, quarto comma, statuto, inserito dalla legge 220/2010, prevede infatti che “Nel rispetto delle norme dell’Unione europea sugli aiuti di Stato, la Regione può:

a) con riferimento ai tributi erariali per i quali lo Stato ne prevede la possibilità, modificare le aliquote, in riduzione, oltre i limiti attualmente previsti e, in aumento, entro il livello massimo di imposizione stabilito dalla normativa statale, prevedere esenzioni dal pagamento, introdurre detrazioni di imposta e deduzioni dalla base imponibile;

b) nelle materie di propria competenza, istituire nuovi tributi locali e, relativamente agli stessi, consentire agli enti locali di modificarne le aliquote, in riduzione ovvero in aumento, oltre i limiti previsti, prevedere esenzioni dal pagamento, introdurre detrazioni di imposta e deduzioni dalla base imponibile e prevedere, anche in deroga alla disciplina statale, modalità di riscossione.”

Con il d.lgs. 129/2014 è stata data attuazione all’articolo 51, quarto comma, lettera a), dello Statuto stabilendo che:

“1. Nel rispetto delle norme dell’Unione europea sugli aiuti di Stato, la Regione autonoma Friuli Venezia Giulia con riferimento ai tributi erariali il cui gettito sia ad essa interamente devoluto, ove la legge statale consenta una qualsiasi manovra su aliquote, esenzioni di pagamento, detrazioni d’imposta o deduzioni dalla base imponibile, può compiere una qualsiasi di tali manovre, purché non venga superato il livello massimo di imposizione stabilito dalla normativa statale.” Inoltre il successivo comma 2 consente alla Regione FVG, con apposita legge e nel rispetto delle norme dell’Unione europea sugli aiuti di Stato, di concedere incentivi, contributi, agevolazioni, sovvenzioni e benefici di qualsiasi genere, attraverso crediti di imposta, a condizione che i fondi necessari siano posti ad esclusivo carico della Regione, mediante convenzione con l’Agenzia delle entrate.

alla Regione di compiti di regia e coordinamento del sistema integrato ai fini del raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica concordati con lo Stato (con la gestione degli spazi finanziari, il monitoraggio degli adempimenti e l'applicazione delle sanzioni), nonché l'assunzione della relativa responsabilità nei confronti dello Stato. L'applicazione del sistema regionale integrato venne allora condizionata all'adozione del bilancio consolidato previsto dalle disposizioni relative all'armonizzazione dei bilanci.

Il “*Protocollo di intesa tra lo Stato e la Regione autonoma Friuli Venezia Giulia per la revisione del protocollo del 29 ottobre 2010 e per la definizione dei rapporti finanziari negli esercizi 2014-2017*” ebbe in primo luogo finalità transattive. La Regione si impegnò a rinunciare a parte dei ricorsi pendenti davanti alla Corte costituzionale sulle manovre finanziarie dei Governi Monti e Letta che avevano definito unilateralmente il concorso della Regione agli obiettivi di finanza pubblica, anche attraverso l'accantonamento a favore dello Stato a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali in attesa nelle norme di attuazione statutaria¹⁶. A fronte di una ridefinizione consensuale per gli anni dal 2014 al 2017 di tale concorso, si ottenne allora una riduzione complessiva di 350 milioni del contributo di 370 milioni pattuito nel 2010, dovuto per gli anni dal 2015 al 2017, l'eliminazione del contributo per gli anni successivi al 2017, con l'impegno a rinegoziare tale contributo in un successivo accordo da concludersi entro il 30 giugno 2017. Inoltre fu ridefinita la “causa” del contributo della Regione, sostituendo agli obiettivi di attuazione del federalismo fiscale, quello della “*sostenibilità del debito pubblico*”. Si ottenne infine una maggior capacità di spesa di 80 milioni annui dal 2014 al 2017. Tuttavia una clausola dell'accordo fa salva “*la facoltà dello Stato di modificare i predetti contributi ...posti a carico della regione per fare fronte alle esigenze di finanza pubblica*” (art. 3, comma 5, del protocollo). Il protocollo infine dettò alcuni principi generali in tema di patto di stabilità interno per gli enti locali della Regione, affidando a questa i compiti di definizione del patto per il comparto di tali enti, con la facoltà di cessione di spazi finanziari dalla Regione agli enti locali o tra enti locali. In tal senso si stabilì che il “sistema regionale integrato”, previsto dal protocollo del 2010 solo subordinatamente all'adozione del bilancio consolidato, trovasse immediata applicazione limitatamente alla Regione e agli enti locali del suo territorio e alle loro forme associative anche con riferimento alle misure di contenimento della spesa previste dalla legislazione statale. Gli impegni assunti dallo Stato furono attuati con le norme contenute nella legge 190/2014 (art. 1, commi da 512 a 523). Infine la Regione si impegnò a recepire le nuove regole sull'armonizzazione dei bilanci di cui al d.lgs. 118/2011 (con lo slittamento di un anno rispetto alle regioni ordinarie) in attesa delle norme di attuazione statutaria.

Va tuttavia segnalato che la Regione Friuli Venezia Giulia, dopo aver raggiunto questo accordo nel 2014, si è vista costretta a impugnare di nuovo alcune disposizioni finanziarie sia della legge 208/2015 (legge di stabilità 2016)¹⁷ che della legge 232/2016 (legge di bilancio 2017) in quanto impongono alla Regione stessa contribuzioni non previste nel citato Protocollo d'intesa del 2014 ovvero le estende ad annualità successive al 2017.

Il ruolo del Consiglio regionale

Questa nuova modalità di applicazione del principio consensuale che esclude le commissioni paritetiche (i cui rappresentanti regionali sono eletti dal Consiglio regionale ai sensi dell'art. 65 dello Statuto) ha sollevato delicate questioni istituzionali sui **rapporti tra Esecutivo e Assemblea legislativa**. Il Consiglio di fatto è stato escluso dalla fase di trattative con lo Stato, condotte unicamente dall'Esecutivo. Si noti che il regolamento consiliare, attuando un principio della legge

¹⁶ La Regione aveva impugnato numerose norme delle leggi di stabilità 2013 e 2014 e dei d.l. 201/2011 (“Salva Italia”), 95/2012 lamentando soprattutto la violazione dello Statuto speciale e del principio consensualistico che dovrebbe presiedere alle relazioni finanziarie Stato-Regione.

¹⁷ In particolare, per quanto qui rileva, l'art. 1, comma 680, della legge 208/2015 e l'art. 1, commi 392, 394 e 528, della legge 232/2016.

statutaria¹⁸ prevede espressamente che il Presidente della Regione, prima di firmare accordi o intese con lo Stato, informi il Consiglio, che può esprimere un atto di indirizzo entro il termine di 15 giorni. A questo proposito giova ricordare che la bozza di un analogo protocollo (che venne poi firmato dal Presidente della Regione Illy e dal Presidente del Consiglio dei ministri Prodi nel 2006) fu previamente sottoposto al parere della competente commissione consiliare¹⁹, che si espresse con un voto e con alcune proposte di merito. Gli accordi del 2010 e del 2014 sono stati siglati invece senza un preventivo coinvolgimento del Consiglio regionale, che venne informato solo dopo la firma degli accordi stessi suscitando, per questo, aspre contestazioni da parte dei gruppi di opposizione²⁰.

Si segnala tuttavia che nel *question time* del 5 aprile scorso, l'Assessore alle finanze riferisce che le trattative con il Governo per la rinegoziazione delle relazioni finanziarie sono ancora allo stadio iniziale, assumendo l'impegno di riferire al Consiglio su di esse non appena queste giungeranno ad una "fase più matura".

Stabilità delle entrate regionali e principio di neutralità finanziaria delle manovre fiscali statali

Uno dei punti più delicati nelle relazioni finanziarie Stato-Regione riguarda la garanzia di certezza e stabilità nel tempo delle risorse finanziarie necessarie per l'esercizio delle proprie funzioni e la corretta quantificazione degli effetti delle manovre fiscali statali sulle risorse spettanti alla Regioni.

E' stata in particolare contestata la prassi del legislatore statale di utilizzare, contestualmente alla fissazione di obiettivi di risparmio di spesa, la tecnica dei cd. accantonamenti a valere sulle compartecipazioni ai tributi erariali in attesa dell'emanazione delle norme di attuazione: questa modalità è stata avallata dalla Corte cost. sebbene a certe condizioni, quali la natura temporanea degli accantonamenti (ma senza per ora fissare un limite temporale certo) e la loro strumentalità rispetto agli obiettivi di contenimento dei livelli di spesa²¹.

Un altro punto controverso è stato quello delle modalità di quantificazione degli effetti delle manovre fiscali sulle entrate della Regione e degli enti locali, al fine di applicare correttamente il principio di neutralità finanziaria di tali manovre. A fronte della prassi di determinazione unilaterale di tali effetti, una recente sentenza della Corte costituzionale ha affermato con chiarezza la necessità dell'accordo con la Regione FVG seppure dopo un periodo biennale di sperimentazione (sentenza

¹⁸ Vedi art. 8 legge regionale 17/2007, secondo cui il Consiglio regionale "concorre alla formazione degli accordi con lo Stato", e art. 5, comma 4, lett. d), che demanda al regolamento interno del Consiglio la disciplina dei poteri di indirizzo e controllo nei confronti dell'Esecutivo che il predetto articolo attribuisce al Consiglio regionale. L'art. 161 ter del regolamento interno, come da ultimo modificato con delibera 17/11/2015, disciplina le modalità procedurali di tale concorso prevedendo che il Presidente della Regione informi il Consiglio su accordi e intese che intende concludere con lo Stato indicandone l'oggetto e le finalità. Tale informativa viene assegnata alla Commissione competente che può entro 15 giorni formulare indirizzi circa il contenuto degli accordi o intese, decorsi i quali il Presidente può dar corso alla procedura di formazione degli stessi. La Commissione consiliare può deliberare anche di sottoporre la risoluzione all'Assemblea.

¹⁹ Vedi verbale della V Commissione permanente del 19/06/2006 n. 82.

²⁰ Vedi verbale della I Commissione permanente del 27 ottobre 2014 n. 57.

²¹ Le manovre finanziarie statali degli ultimi anni infatti hanno imposto alle autonomie speciali un concorso agli obiettivi di finanza pubblica, in termini sia di riduzione dei livelli di spesa che di riduzione dei livelli di entrata, la cui entità complessiva per tutti gli enti viene fissata dalla legge statale, demandando alle procedure negoziali di cui all'art. 27 della legge 42/2009, e quindi alle norme di attuazione statutaria, la definizione puntuale del concorso delle singole autonomie speciali. Tuttavia, nelle more della emanazione delle norme di attuazione statutaria, si prevede che l'importo del concorso sia annualmente "accantonato, a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali", sulla base di apposito accordo sancito tra le autonomie speciali in sede di Conferenza Stato-Regioni. Ma in caso di mancato accordo si attribuisce comunque allo Stato, con procedure unilaterali, il potere di rendere effettive le misure previste, effettuando tale "accantonamento" annuale con decreto del MEF, come in effetti è avvenuto nel 2012 e 2013. L'accantonamento determina quindi una riduzione delle entrate tributarie che altrimenti sarebbero affluite al bilancio della Regione, in base alle disposizioni dello Statuto. La Corte cost. (sent. 77/2015) ha avallato questa tecnica di riduzione delle entrate tributarie, purché sia di natura transitoria e funzionale agli obiettivi di riduzione dei livelli di spesa. Insomma il concetto è "se non puoi spendere non ti serve nemmeno incassare".

188/2016). La sentenza imprime quindi una svolta decisiva alle relazioni finanziarie tra lo Stato e la Regione FVG, qui affrontato sotto lo specifico profilo degli effetti della riforma della fiscalità municipale in attuazione della legge 42/2009 sul peculiare sistema di finanziamento degli enti locali nella Regione FVG. Per la prima volta la Corte dichiara illegittima una norma che, unilateralmente e quindi in violazione del principio dell'accordo, determina le regolazioni finanziarie necessarie per neutralizzare gli effetti delle manovre sul gettito dell'IMU sul peculiare sistema di finanziamento della Regione FVG e degli enti locali del suo territorio. Il principio dell'accordo, afferma la Corte, non impedisce allo Stato di adottare determinazioni normative unilaterali, ma esse devono essere provvisorie, anche per assicurare una corretta fase di "sperimentazione finanziaria", non potendo superare i due anni di sperimentazione, nel corso dei quali svolgere in contraddittorio un confronto tra le stime previsionali e l'effettivo andamento del gettito per fissare in via definitiva il neutrale riparto delle entrate fiscali attraverso la modifica semplificata dello statuto e delle relative norme di attuazione. La sentenza è interessante anche perché, oltre a riconoscere un principio di natura procedurale, come quello dell'accordo, afferma espressamente il principio sostanziale di neutralità delle manovre fiscali dello Stato sul sistema finanziario della Regione e dei comuni del suo territorio, (di cui sono espressione i commi 157 e 159 dell'art. 1 della legge 220/2010). Inoltre la neutralità degli effetti è intesa come esito minimale dell'accordo Stato-Regione essendo sempre possibile raggiungere accordi su una più ampia rideterminazione delle relazioni finanziarie.

La mancata definizione dei costi standard

Un'altra previsione, finora inattuata, dell'art. 27 della legge 42/2009 riguarda la determinazione dei costi standard, ai fini di calcolare il fabbisogno finanziario, che viene rimessa da tale articolo alle norme di attuazione statutaria²². Una definizione di costi standard che sia frutto di procedure negoziate avrebbe senza dubbio il pregio di rendere più trasparenti le modalità di calcolo dei costi necessari per erogare i livelli di prestazione dei servizi imposti dallo Stato e quindi anche per definire in modo più oggettivo i livelli del concorso della Regione agli obiettivi di finanza pubblica e ai doveri di solidarietà nazionale.

L'impatto sull'autonomia finanziaria regionale della riforma costituzionale sul pareggio di bilancio e delle successive leggi rinforzate

La legge cost. 1/2012²³ e le successive leggi rinforzate 243/2012 e 164/2016 hanno posto regole più stringenti nei confronti delle autonomie territoriali, giustificate dai vincoli europei. L'autonomia di spesa degli enti territoriali viene limitata ora dall'obbligo di avere bilanci in equilibrio e un debito sostenibile anche se i criteri di equilibrio finanziario e di sostenibilità del debito vengono rinviati alle leggi rinforzate attuative della riforma²⁴. La legge 243/2012, come modificata dalla legge 164/2016 prevede che le spese finali di competenza di ciascun anno degli

²² Secondo l'art. 27 della legge 42/2009, il criterio del superamento della spesa storica a favore del fabbisogno standard deve ispirare anche le norme di attuazione statutaria per le autonomie speciali. Come è noto, la riforma costituzionale bocciata dal referendum ne prevedeva la costituzionalizzazione.

²³ La legge cost. 1/2012, nell'introdurre l'obbligo per tutte le pubbliche amministrazioni di assicurare l'equilibrio tra entrate e spese e la sostenibilità del debito, ha novellato l'art. 119, nel senso che l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa degli enti territoriali deve esercitarsi "nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci" e imponendo alle autonomie territoriali di concorrere ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea. Inoltre la facoltà di indebitarsi per finanziare spese di investimento è ora condizionata sia dalla "contestuale definizione di piani di ammortamento" che dal rispetto dell'equilibrio di bilancio per il complesso degli enti di ciascuna Regione. La legge 243/2012 ha poi ulteriormente specificato che i piani di ammortamento devono avere durata non superiore alla vita utile dell'investimento, e devono evidenziare l'incidenza delle obbligazioni assunte sui singoli esercizi finanziari futuri nonché le modalità di copertura degli oneri corrispondenti.

²⁴ Come è noto la legge cost. 1/2012, che ha recepito con norma di rango costituzionale il Fiscal Compact, ha novellato gli art. 81, 97, 117 e 119 cost. prevedendo che lo Stato e le altre amministrazioni pubbliche, compresi gli enti territoriali, debbano assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio e rinviando ad una legge rinforzata dello Stato (la legge 243/2012 modificata con legge 164/2016) "norme fondamentali e criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni".

enti territoriali (comprese le autonomie speciali) non possono superare le entrate finali. Inoltre con la legge rinforzata si impone a ciascun ente, in caso di squilibrio del proprio bilancio, di adottare misure di correzione tali da assicurarne il riequilibrio nel triennio successivo, si demanda alla legge ordinaria dello Stato la definizione di premi e sanzioni, la definizione di “ulteriori obblighi” per assicurare il rispetto dei vincoli europei e delle modalità di concorso degli enti territoriali all’obiettivo di sostenibilità del debito pubblico e alla riduzione del debito stesso attraverso versamenti al Fondo ammortamento titoli di stato. Infine si attribuisce alla Corte dei conti il controllo successivo sulla gestione dei bilanci per assicurare il rispetto degli equilibri così definiti. La legge prevede per le autonomie speciali delle clausole di salvaguardia secondo cui tali disposizioni sono applicabili compatibilmente con gli statuti e le norme di attuazione, lasciando così aperto uno spazio per un adattamento di tali regole alle peculiarità delle autonomie speciali.

Per quanto riguarda i controlli della Corte dei conti sul rispetto degli equilibri di bilanci così definiti, le norme di attuazione statutaria sono state già approvate dalla Commissione paritetica nel settembre 2016 e sono in attesa di approvazione da parte del Governo.

Talune modalità di attuazione della riforma costituzionale del 2012, introdotte dalla legge 243/2012 e modificate dalla legge 164/2016 sono state contestate dalla Regione FVG: in particolare la previsione delle intese in ambito regionale per le operazioni di indebitamento e le modalità del concorso alla sostenibilità del debito, che la Regione aveva ritenuto invasive delle competenze statutarie e del principio consensualistico in materia di relazioni finanziarie. Con la sentenza 88/2014 la Corte costituzionale ha ritenuto infondate gran parte dei motivi di ricorso affermando la necessità di una disciplina omogenea e uniforme delle operazioni di indebitamento, anche per la natura “ancillare” di tali operazioni rispetto ai principi dell’equilibrio di bilancio e della sostenibilità del debito pubblico. In tale materia non vi sarebbe dunque spazio, secondo la Corte, per il principio consensualistico, in quanto le regole sull’indebitamento delle pubbliche amministrazioni vanno applicate nei confronti di tutte le autonomie, ordinarie e speciali, “senza che sia necessario all’uopo ricorrere a meccanismi concertati di attuazione statutaria”. La sentenza tuttavia evidenzia la necessità di un pieno coinvolgimento delle autonomie attraverso l’intesa (anche se solo in senso debole) in sede di Conferenza unificata quanto meno sul riparto del contributo alla sostenibilità del debito tra i singoli enti (non essendo in tal senso sufficiente un parere della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica): va segnalato peraltro che la modifica introdotta dalla legge 164/2016 ha eliminato la disciplina dettagliata prima contenuta nella legge 243/2012, rinviando tutte le modalità del concorso alla sostenibilità del debito alla legge statale ordinaria (e tale delega in bianco è stata oggetto di un successivo ricorso della Regione FVG, come si vedrà).

Un altro profilo contestato dalla Regione FVG con il ricorso presentato contro la legge 164/2016 e tuttora pendente davanti alla Corte costituzionale riguarda l’esclusione dalle entrate rilevanti ai fini dell’equilibrio annuale di competenza dell’eventuale avanzo di amministrazione, utilizzabile esclusivamente per il finanziamento di spese di investimento sulla base di un’intesa conclusa in ambito regionale che garantisca l’equilibrio per il complesso degli enti territoriali della Regione. Per la Regione infatti tale “sterilizzazione” dell’avanzo equivale ad una sottrazione materiale di risorse regionali, non prevista dalla legge costituzionale 1/2012 e lesiva dell’autonomia finanziaria della Regione garantita dal titolo IV dello Statuto e attuata, si ipotizza nel ricorso, per migliorare i saldi di finanza pubblica senza dirlo espressamente²⁵. Inoltre la legge 164/2016 violerebbe la stessa legge cost. 1/2012 in quanto contiene una sorta di delega in bianco alla legge statale ordinaria per la definizione delle modalità di concorso dello Stato al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni e quelle del concorso della Regione (e di tutti gli altri enti territoriali) alla sostenibilità del debito pubblico. Si attende la pronuncia della Corte.

²⁵ La Regione FVG ha anche impugnato il comma 466 dell’art. 1 della legge 232/2016, che prevede anche per la Regione FVG l’obbligo di conseguire un saldo finanziario così definito, senza quindi il computo dell’avanzo di amministrazione

CONTRIBUTO DEL CONSIGLIO REGIONALE DELLA SARDEGNA**Ricostruzione della disciplina del sistema delle entrate della Regione Autonoma della Sardegna – Titolo III dello Statuto speciale****1. La modifica dell'articolo 8 dello Statuto speciale sardo in materia di entrate.**

Il sistema delle entrate della Regione sarda è fondamentalmente disciplinato all'articolo 8 dello Statuto speciale. Tale sistema si basa sulla compartecipazione della Regione ai tributi erariali che costituisce la maggior fonte di finanziamento della Regione (ad esempio nel 2013 rappresentava il 78% delle entrate regionali). L'articolo 8 citato è stato più volte modificato con leggi statali di rango ordinario o con decreti di attuazione. Infatti, come è noto, l'articolo 54 dello Statuto speciale sardo prevede che la modifica delle disposizioni relative alle finanze, al demanio e al patrimonio possa avvenire con leggi ordinarie della Repubblica, su proposta del Governo e della Regione, in ogni caso sentita la Regione.

Nel tempo sono state dunque introdotte numerose modifiche. Ad esempio un con la legge n. 122 del 1983 (in attuazione di quanto disposto già con la precedente legge n. 825 del 1971 sulla riforma tributaria). Inoltre, come accennato, alcune modifiche dell'articolo 8 sono state introdotte con norme di attuazione cioè con una fonte diversa dalla legge ordinaria ma, comunque, nella sostanza rispondente alla procedura consensualistica richiesta per la modifica di questa parte dello Statuto. Così, ad esempio, l'art. 37 del D.P.R. n. 480 del 1975 (Nuove norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione autonoma della Sardegna) ha introdotto ulteriori voci di entrata rispetto a quelle già previste dall'allora vigente articolo 8 dello Statuto (quote delle imposte sulle successioni e donazioni; quote dell'imposta di registro; ulteriori quote delle imposte di fabbricazione).

Altre norme di attuazione hanno invece specificato le modalità di riparto di alcune voci di entrata tra lo Stato e la Regione (ad esempio il D.P.R. 11 ottobre 1972, n. 780: Norme di attuazione dello Statuto regionale sardo in materia di ricchezza mobile riscossa nell'ambito del territorio nazionale).

Negli anni più recenti la L. n. 296 del 2006 (art. 1, comma 834) – Legge finanziaria statale per il 2007 - ha riformulato l'art. 8 dello Statuto sardo intervenendo su alcune "voci" di entrata già esistenti o introducendone di nuove, comunque ampliando il volume delle entrate regionali rispetto a quanto previsto nel quadro precedente. La nuova formulazione ha previsto, in particolare, un nuovo e più definito sistema di calcolo delle quote spettanti alla Regione sul gettito dell'IVA (lettera *f*) del primo comma dell'art. 8); l'inserimento di una nuova lettera *m*) che riguarda i sette decimi di tutte le entrate erariali dirette o indirette ad eccezione di quelle spettanti ad altri enti pubblici; l'inserimento di un secondo comma del medesimo articolo 8 in cui si precisa che nelle entrate spettanti alla Regione sono comprese anche quelle che affluiscono ad uffici finanziari situati fuori del territorio regionale ma relative a fattispecie tributarie maturate in ambito regionale. La medesima legge finanziaria statale per il 2007, ad integrazione di somme già stanziata in anni precedenti, ha disposto una ulteriore devoluzione alla Regione delle quote di compartecipazione all'IVA riscosse nel territorio regionale riferibili a quegli anni (comma 835, art. 1, L. n. 296 del 2006).

A fronte di ciò la Regione ha assunto l'onere di finanziare il Servizio sanitario nazionale sul proprio territorio "senza alcun apporto a carico del bilancio dello Stato" (comma 836, art. 1, L. n. 296 del 2006) e, dal 2010, le funzioni relative al trasporto pubblico locale e le funzioni relative alla continuità territoriale (commi 837 e 840, art. 1, L. n. 296 del 2006). La legge finanziaria statale ha previsto che la nova compartecipazione della Regione al gettito erariale entrasse a regime nell'anno 2010 (comma 838, art. 1, L. n. 296 del 2006).

La riforma nel complesso delineava, dunque, un sistema in cui a fronte di maggiori entrate assicurate (sulla carta) alla Regione corrispondeva l'assunzione di notevoli oneri da parte di quest'ultima. Oneri, peraltro, in gran parte immediatamente assunti (ad esempio il finanziamento del Servizio sanitario).

A partire dal gennaio del 2010, dunque, le nuove disposizioni si consideravano immediatamente precettive: la loro formulazione consentiva la corretta definizione dell'ammontare delle entrate spettanti alla Regione. Nonostante ciò nel periodo successivo alla riforma è iniziata una lunga fase di incertezza sulla corretta definizione delle entrate regionali che si è protratta per lungo tempo e che, per molti versi, prosegue nella fase attuale: la c.d. "vertenza entrate".

Fin dal 2010 – come si evince **dall'ordine del giorno n. 42, approvato dal Consiglio regionale sardo il 22 dicembre 2010** – ad esempio, il Presidente della Regione comunicava che nelle trattative con il Governo permanevano alcune criticità: in particolare sulle quote dei tributi sul gioco del lotto, sul reddito delle seconde case dei non residenti, sulla completa compartecipazione regionale al gettito IVA sul quale il Governo richiedeva di detrarre una quota per l'ammortizzazione delle quote dell'Unione europea. Anche su altre imposte "minori" derivanti dall'applicazione dell'articolo 8, si riferiva la presenza di disaccordi tra la Regione e il Governo.

2. I primi accordi integrativi del regime delle entrate regionali: le divergenze sulla quantificazione delle entrate

Anche negli anni successivi tali criticità non risultavano risolte. Nel bilancio statale del 2011 le devoluzioni del gettito delle entrate erariali spettanti alla Sardegna per il 2010 venivano quantificate in 4.750 milioni di euro. Mentre per il 2011 una stima preliminare fornita dal Ministero dell'economia e delle finanze quantificava le compartecipazioni regionali ai tributi erariali in 5.400 milioni di euro. Nonostante ciò le proposte di accordo formulate dai rappresentanti del Ministero dell'economia e delle finanze ai rappresentanti regionali prevedevano una devoluzione inferiore alle previsioni (4.552,8 milioni per il 2010; 4.611,7 milioni per il 2011) anche per le divergenze interpretative delle disposizioni contenute nell'articolo 8 dello Statuto sardo. In questi due anni, peraltro lo Stato parametrava il livello delle risorse da versare nelle casse regionali al rispetto del patto di stabilità interno senza considerare il nuovo regime finanziario regionale così provocando un alto livello di residui attivi.

Soltanto nel 2012 l'Amministrazione finanziaria statale considera in modo più realistico il regime finanziario della Regione quantificando nella legge di assestamento (L. 182 del 2012) il fabbisogno regionale effettivo e rideterminando lo stanziamento spettante alla Regione in 5.391 milioni al netto dell'**accantonamento** per la compartecipazione alla riduzione del debito pubblico statale (v. *infra*) che da allora veniva introdotta tra gli impegni a carico delle Regioni speciali (e che per quell'anno, 2012, ammontava a 268 milioni). Sebbene una considerevole quota di residui attivi di spettanza della Regione restasse ancora non assegnata, dunque, con la L. n. 182 del 2012 la c.d. "vertenza entrate" aveva fatto un passo in avanti.

3. Il fallimento del primo schema di norme di attuazione sul sistema delle entrate.

In seguito all'entrata in vigore del nuovo testo dell'articolo 8 dello Statuto speciale sardo, peraltro, non si escludeva la adozione di decreti d'attuazione dell'articolo 8 dello Statuto speciale per i casi in cui il testo necessitasse di ulteriori criteri di calcolo relativamente alle quote di alcuni tributi da devolvere alla Regione. Per definire i nuovi criteri di calcolo delle entrate la Giunta regionale sarda dal 2009 aveva iniziato il percorso di adozione delle norme di attuazione.

Tuttavia, il Consiglio regionale (nel parere contenuto nell'Ordine del giorno n. 54 dell'11 aprile 2011) evidenziava che lo "schema" di decreto di attuazione disattendeva alcuni indirizzi formulati a livello regionale che, sulla base dell'articolo 8 dello Statuto, raccomandavano di ricomprendere tra le entrate «anche le aliquote delle accise di tutti i prodotti lavorati nella territorio regionale della Sardegna e venduti nel resto del territorio nazionale e quelle eventualmente rivenienti all'erario italiano per gli stessi prodotti venduti all'estero». Inoltre a livello regionale si contestavano i meccanismi di calcolo del gettito dell'imposta sul reddito delle società (IRES) che nel testo definitivo non riportavano la proposta più vantaggiosa espressa dalla Regione. Un altro rilievo riguardava l'assenza di un esplicito riferimento agli introiti spettanti alla Regione in base alle concessioni demaniali da ricomprendere tra le entrate di cui alla lettera *m*) dell'articolo 8.

Probabilmente anche a causa di queste discrasie il decreto di attuazione non è stato adottato.

4. Il fallimento del secondo schema di norme di attuazione.

In seguito a un successivo accordo intercorso tra il Governo e la Regione ai primi del 2012 era stato approvato dalla Commissione paritetica per le norme di attuazione un nuovo schema di decreto di attuazione (11 ottobre 2012). Anche questo schema non ha avuto seguito.

5. Entrate e federalismo fiscale.

Si deve peraltro notare che il primo schema di norme di attuazione definito nel 2011 non era direttamente collegato all'articolo 27 della L. n. 42 del 2009 relativa al federalismo fiscale. A questo proposito si deve menzionare l'**Ordine del giorno n. 34, approvato, il 14 ottobre del 2010**, con il quale il Consiglio regionale sardo impegnava la Giunta ad avviare un confronto politico con il Governo per pervenire all'approvazione delle norme di attuazione previste dall'articolo 27 della L. n. 42 del 2009, tenendo conto dei meccanismi perequativi per il superamento degli svantaggi strutturali permanenti e quantificando, in particolare, lo svantaggio derivante dalla situazione dell'insularità. Con il medesimo Ordine del giorno, inoltre, si impegnava la Giunta a richiedere l'introduzione di un regime di fiscalità di sviluppo e la rivisitazione del patto di stabilità.

Tuttavia nel 2012 il tema del federalismo fiscale veniva in qualche modo messo da parte per lasciare ancora una volta spazio al nodo costituito dalla "vertenza entrate". Il Consiglio regionale, infatti, con l'**Ordine del giorno n. 76, approvato il 14 febbraio 2012**, in seguito alle comunicazioni rese all'Aula dal Presidente della Regione sugli esiti di un confronto con il Governo, riaffermava l'urgenza di una applicazione integrale dell'articolo 8 dello Statuto sardo da parte del Governo.

6. La Corte dei conti.

Anche negli atti della **Corte dei conti** è stata fin dal principio riconosciuta l'immediata precettività dell'articolo 8 dello Statuto sardo. Nella verifica sul rendiconto generale della Regione relativa all'esercizio 2011, ad esempio, la Corte dei conti evidenziava la cristallizzazione dell'impostazione del bilancio regionale su dimensioni finanziarie risalenti ai valori del 2005. Secondo la Corte ciò dipendeva, oltre che da motivi collegati alla grave crisi economica già da allora in corso, anche dall'impossibilità di conoscere i dati previsionali delle entrate imputabile alla mancata definizione dei nuovi cespiti da attribuirsi alla Regione. La Corte dei conti, in quell'occasione, riportava anche i dati dei crediti maturati fino ad allora dalla Regione per gli esercizi nei quali non erano state ancora riconosciute le maggiori entrate. Tali crediti, peraltro, sono stati quantificati dal legislatore regionale nella l.r. n. 7 del 2012. Il credito vantato dalla Regione nei confronti dello Stato per gli anni 2010-2012 ammontava a 1.459.545.588, 80 euro.

Nel complesso, fino al 2015, la stessa Corte dei conti ha calcolato che il fabbisogno oggetto della "vertenza entrate" ammontava, per il periodo 2010-2015, a **458.500.000,00 milioni di euro** al netto dei 300 milioni di euro già riscosso a titolo di anticipazione sugli arretrati in seguito all'intesa con il Ministero dell'Economia del 24 febbraio 2015 (Fonte: Corte dei conti relazione sul rendiconto generale per il 2015).

7. La Corte costituzionale e la c.d. "vertenza entrate".

Anche la Corte costituzionale nelle sentenze pronunciate in seguito a ricorsi promossi anche dalla Regione sarda è ripetutamente intervenuta su questioni riguardanti la c.d. "vertenza entrate" e su altre questioni relative al tema del federalismo fiscale e dei rapporti finanziari tra Stato e Regioni speciali/Province autonome.

Già nella **sentenza n. 99 del 2012**, ma in modo ancor più chiaro nella **sentenza n. 118 del 2012**, La **Corte costituzionale** ha confermato l'immediata precettività dell'articolo 8 dello Statuto dal 1° gennaio 2010 e dunque la spettanza alla Regione delle maggiori risorse che da tale articolo derivano. Nella **sentenza n. 95 del 2013** la stessa Corte ha sottolineato che, mentre la Regione aveva già assunto gli oneri relativi alla sanità, al trasporto pubblico locale e alla continuità territoriale, lo Stato non aveva ancora trasferito alla Regione le risorse corrispondenti alle maggiori compartecipazioni al gettito dei tributi erariali. Per questo nella pronuncia la Corte «prendendo atto

(...) che il ritardo accumulato sta determinando una emergenza finanziaria in Sardegna», ha sottolineato che «l'inerzia statale troppo a lungo ha fatto permanere uno stato di incertezza che determina conseguenze negative sulle finanze regionali, alle quali occorre tempestivamente porre rimedio» e auspicava il trasferimento «senza ulteriore indugio» delle «risorse determinate a norma di statuto» (punto 3.4 del *Considerato in diritto*).

In quelle circostanze il Governo nazionale giustificava la mancata devoluzione delle maggiori entrate spettanti alla Regione anche in considerazione del fatto che la necessità di preservare i saldi complessivi del bilancio nazionale non consentivano di reperire le risorse per coprire tali entrate. Inoltre (come peraltro si evince dai giudizi di parifica della Corte dei Conti del 2010) l'Amministrazione finanziaria statale riteneva opportuno accompagnare l'attuazione dell'articolo 8 dello Statuto con l'attuazione dell'articolo 27 della L. n. 42 del 2009 sul federalismo fiscale.

La Corte si è anche pronunciata sul significato di alcune “voci” delle entrate ricomprese nell'articolo 8 dello Statuto sardo: con la **sentenza n. 241 del 2012** essa ha affermato che hanno natura di “entrate erariali”, ai sensi dell'articolo 8, comma 1, lett. *m*) dello Statuto sardo, anche il “Prelievo erariale unico (PREU) e i proventi derivanti dai giochi pubblici, ossia tutti i proventi dei giochi e non solo quelli aventi natura tributaria (come invece aveva fino ad allora sostenuto il MEF).

Nella **sentenza n. 82 del 2015** peraltro la Corte ha affermato che per quanto nei rapporti finanziari tra Stato e Regione speciale – nel caso specifico si riferiva alle modalità del concorso delle Regioni speciali al patto di stabilità interno disciplinate *ex art.* 27 della L. n. 42 del 2009 sul federalismo fiscale - meriti sempre di essere intrapresa la via dell'accordo «è altresì vero, tuttavia, che tale principio non è stato recepito dagli statuti di autonomia (...) – o dalle norme di attuazione degli stessi –, cosicché esso può essere derogato dal legislatore statale» (Punto 7.4. del *Considerato in diritto*). In questo senso, dunque, la Corte ha evidenziato che resta comunque una posizione “forte” dello Stato nella disciplina di tali rapporti. Nella medesima sentenza inoltre la Corte ha sottolineato che i contributi richiesti alle Regioni speciali non devono tramutarsi «in una definitiva sottrazione e appropriazione di risorse regionali da parte dello Stato», non devono protrarsi senza limiti e devono configurarsi «come misura transitoria».

Anche nella **sentenza n. 155 del 2015** la Corte – richiamando la precedente n. 201 del 2010 – ha sottolineato che l'articolo 27 della L. n. 42 del 2009 prevede «una permanente interlocuzione [...] tra lo Stato e le autonomie speciali per quanto attiene ai profili perequativi e finanziari del federalismo fiscale [...] secondo il principio di leale collaborazione (...)», e che detta «a tal fine un percorso di indefettibili relazioni bilaterali e multilaterali» (punto 7 del *Considerato in diritto*).

8. La modifica dell'articolo 10 dello Statuto: il sistema di agevolazioni fiscali.

In riferimento al sistema delle entrate, inoltre, con la **legge di stabilità 2014** (art. 1, comma 514 della L. 27 dicembre 2013, n. 147) è stato modificato l'**articolo 10 dello Statuto speciale sardo**. La nuova formulazione dispone che la Regione, con riferimento ai tributi erariali per i quali si prevede la possibilità da parte dello Stato, possa stabilire agevolazioni fiscali, esenzioni, detrazioni, modifica di aliquote in aumento o in diminuzione ed altre misure di agevolazione, al fine di favorire lo sviluppo economico dell'Isola. Anche questa misura, per completezza, deve essere annoverata tra quelle rientranti nell'ordinamento finanziario della Regione.

9. L'accordo del 21 luglio 2014: il superamento del patto di stabilità; le c.d. riserve erariali.

Il 21 luglio del 2014 tra Stato e Regione sarda è intercorso un nuovo accordo che ha riguardato, in particolare i seguenti aspetti:

- Sostituzione del patto di stabilità (previsto dalla L. n. 228 del 2012) con le regole del pareggio di bilancio (di cui all'art. 9 del D.lgs. n. 118 del 2011) a partire dal 1° gennaio 2015;
- dal 2014 le maggiori entrate derivanti dalle disposizioni di cui al comma 508 (riguardante le riserve erariali) dell'art. 1 della L. n. 147 del 2013 (L. di stabilità 2014), sono finalizzate a

spese di esclusivo interesse del territorio regionale (dal 2015: 50% per spese in conto capitale della Regione; 50% per la riduzione del debito regionale e degli enti locali sardi.

- Impegno dello Stato a rideterminare i contributi di finanza pubblica a carico della Regione Sardegna per il 2014 e per gli anni successivi.

Il contenuto dell'Accordo del 2014 ha in parte trovato attuazione nella Legge di stabilità dello Stato e nella L. n. 164 del 2014 che ha convertito il D.L. n. 133 del 2014 (c.d. "Sblocca Italia").

In seguito all'accordo del luglio 2014 sono **diminuiti i contenziosi ed sono stati ritirati numerosi ricorsi** di natura costituzionale e amministrativa azionati dalla Regione (v. le Deliberazioni della Giunta regionale sarda n. 2/1 del 16 gennaio 2015 e n. 9/1 del 10 marzo 2015: la rinuncia ai ricorsi è stata stabilita in seguito alla "correzione" di un decreto ministeriale pubblicato in G.U. n. 215 del 16 settembre 2014 che stabiliva il riversamento alle casse dello Stato dei gettiti relativi alle c.d. riserve erariali, riscossi nel territorio della Sardegna).

Ma con la **legge di stabilità per il 2016** (comma 680, art. 1, L. 208 del 2015) e con la legge di bilancio 2017 (commi 392, 394 e 528 della L. 232 del 2016) sono stati introdotti **nuovi obblighi di contribuzione alla finanza pubblica a carico della Regione**. La Regione, di recente, ha conseguentemente impugnato le disposizioni delle due leggi citate sostenendo (come si evince da uno dei ricorsi) che lo Stato abbia «disatteso un preciso impegno giuridico assunto nelle forme dell'accordo» imponendo «nuovi contributi di finanza pubblica a carico della Regione Sardegna senza far precedere tale imposizione da una regolazione pattizia dei rapporti tra lo Stato e la Regione» e «risparmi di spesa in settori che sono definiti non in via autonoma dalla Regione (...)».

10. Il Patto del 29 luglio 2016

Il 29 luglio 2016 il Presidente del Consiglio dei Ministri e il Presidente della Regione hanno sottoscritto un "Patto per lo sviluppo della Regione Sardegna" – Attuazione degli interventi prioritari e individuazione delle aree di intervento strategiche per il territorio: il "Patto", sulla base del Programma regionale di sviluppo della Regione Sardegna 2014-2019, prende in considerazione i principali "indici di svantaggio" imputabili all'insularità (tra i quali spiccano i costi per i trasporti, per l'approvvigionamento energetico) per elaborare e attuare «una strategia di azioni sinergiche e integrate destinate allo sviluppo economico della regione».

Pur non essendo direttamente attinenti alla materia delle entrate, anche i contenuti del patto, essendo concentrati sulle misure atte a favorire lo sviluppo economico dell'isola, incidono indirettamente sulle risorse: lo sviluppo economico è infatti la chiave di volta che fa crescere i consumi e gli altri fattori a cui sono applicate le imposte che generano le entrate. Le azioni strategiche individuate nel patto hanno dunque l'obiettivo di colmare il *gap* che caratterizza lo sviluppo economico della Regione. Di conseguenza anche questo atto dovrebbe essere annoverato tra le azioni volte alla creazione di un sistema finanziario regionale e risponde ai principi contenuti nell'articolo 27 della L. n. 42 del 2009 sul federalismo fiscale.

11. Il nuovo schema di norme di attuazione sul sistema delle entrate (2015-2016) e la sua emanazione.

Seguendo un criterio cronologico, soltanto in seguito all'accordo del 2014 riprende anche il percorso per l'adozione delle norme di attuazione dell'articolo 8 dello Statuto relativo alle entrate. Nel mese di giugno del 2016, infatti, il Governo adotta il **D.Lgs. 114 del 2016** relativo a tali "Norme di attuazione". L'intesa sullo schema è stata raggiunta nel dicembre del 2015; il Consiglio regionale ha espresso il parere nel gennaio del 2016; il Governo ha adottato il Decreto nel mese di giugno del 2016. In particolare il decreto presenta alcune precisazioni che integrano i termini contenuti nell'articolo 8:

- Tra le compartecipazioni della Regione non vengono considerate solo quelle relative alle entrate statali di natura tributaria ma anche quelle che si riferiscono ad altre tipologie di entrate (proventi dei giochi);

- Rispetto agli orientamenti interpretativi del passato si include il riconoscimento della quota di gettito tributario riscosso fuori dal territorio della Regione ma maturato nel territorio regionale.
 - Si stabiliscono in modo più preciso gli indicatori con cui si definiscono i criteri di quantificazione delle compartecipazioni.
- Il decreto di attuazione rimanda ad atti successivi l'ulteriore specificazione di alcuni aspetti. Ad esempio, in attuazione del decreto legislativo n. 114 del 2016 è stato adottato il D.M. 23 dicembre 2016 che riguarda il versamento e l'attribuzione del gettito dell'accisa sull'energia elettrica e sul gas naturale forniti o consumati nella Regione Sardegna
- Restano da definire ulteriori decreti ministeriali attuativi delle norme di attuazione contenute nel decreto legislativo n. 114 del 2016

12. Gli accantonamenti sulle quote di compartecipazione

Parallelamente alla “vertenza entrate” si innesta anche la questione degli obblighi che provengono dalle misure imposte dall'Unione europea per il risanamento dei conti pubblici e che indirettamente hanno inciso e incidono sulla capacità di spesa della Regione.

In particolare la questione riguarda i c.d. “accantonamenti annuali” su quote delle compartecipazioni ai tributi erariali, previsti al fine di assicurare un concorso della Regione alla finanza pubblica. Le cifre più ingenti di tali quote sono rappresentate dagli accantonamenti previsti dal comma 3 dell'articolo 16 del D.L. 6 luglio 2012, n. 95. Tali accantonamenti annuali, come precisa il medesimo d.l. n. 95 del 2012, sono effettuati fino all'emanazione delle norme di attuazione di cui all'articolo 27 della L. n. 42 del 2009 sul federalismo fiscale per le Regioni speciali e Province autonome.

Come accennato, queste misure hanno sottratto alla Sardegna risorse rilevanti:

- 83.375.626,70 milioni per il 2012;
- 217.378.271,18 milioni per il 2013 (307.952.550,84 in termini di indebitamento netto);
- 271.722.838,98 milioni per il 2014 (362.297.118,64 in termini di indebitamento netto);
- 285.308.980,93 milioni per il 2015 (375.883.260,58 in termini di indebitamento netto);
- 285.308.980,93 milioni per il 2016 (dal 2016 – in base all'accordo del 21 luglio 2014 - la Sardegna assicura il contributo in termini di indebitamento netto attraverso il conseguimento del pareggio di bilancio ex art. 1, comma 710 ss., della L. 208 del 2015);
- 285.308.980,93 milioni per il 2017 (dal 2016 – in base all'accordo del 21 luglio 2014 - la Sardegna assicura il contributo in termini di indebitamento netto attraverso il conseguimento del pareggio di bilancio ex art. 1, comma 710 ss., della L. 208 del 2015).

Oltre a queste misure si devono sommare ulteriori forme di accantonamento previste dall'art. 28, comma 3 del d.l. 201 del 2011; dall'art. 35, comma 4 del d.l. n. 1 del 2012; dall'art. 4, comma 1 del d.l. n. 16 del 2012; dall'art. 1, comma 132 della L. n. 228 del 2012; dall'art. 1, commi 481 e 526 della L. n. 147 del 2013; dall'art. 1, commi 400 e 403 della L. n. 190 del 2016. Il seguente schema evidenzia l'ammontare totale (che comprende anche le cifre, già evidenziate, del d.l. n. 95 del 2012.

RIEPILOGO ACCANTONAMENTI SULLE QUOTE REGIONALI DI PARTECIPAZIONE AL GETTITO DEI TRIBUTI ERARIALI

	<i>importi provvisori*</i>								TOTAL E
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	
Art. 28 c3 DL201/2011 – art. 35 c4 DL1/2012 – art4 c11 DL16/2012	160.657.000	148.529.000	148.529.309	148.529.309	148.529.309	148.529.309	148.529.309	148.529.309	1.200.361.853
Art. 15 c22 DL95/2012 – art. 1 c. 132 L. 228/2012 – art. 1 c. 481 L. 147/2013	24.613.000	65.635.000	82.774.222	99.458.432	101.753.699	101.753.699	101.753.699	101.753.699	679.495.480
Art. 16 c3 DL95/2012	83.376.000	217.378.000	271.722.839	285.308.981	285.308.981	285.308.981	285.308.981	285.308.981	1.999.021.744
Art. 1 c. 526 L147/2013 (legge di stabilità 2014)			75.392.000	51.404.000	51.404.000	51.404.000	51.404.000		281.008.000
Art. 1 c. 400 L190/2014 (legge di stabilità 2015)				97.000.000	97.000.000	97.000.000	97.000.000		388.000.000
	268.646.000	431.542.000	578.418.370	681.700.722	683.995.989	683.995.989	683.995.989	535.591.989	4.547.887.047
Art. 13 c. 17, art. 28 c. 3 DL201/2011 e rettifiche MEF	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTALE	268.646.000	431.542.000	578.418.370	681.700.722	683.995.989	683.995.989	683.995.989	535.591.989	4.547.887.047

* L'importo definitivo viene annualmente comunicato dal MEF con apposita nota; l'accantonamento di cui all'art 16 c. 3 DL 95 è determinato sulla base di decreto MEF annuale

Di conseguenza risulta che nell'arco temporale 2012-2016 alla Regione sarda sono state sottratte ingenti risorse a titolo di partecipazioni. Queste misure escogitate dallo Stato nelle more dell'emanazione delle norme di attuazione sul federalismo fiscale di cui all'art. 27 della L. n. 42 del 2009 (che, peraltro, al comma 3, nell'attuazione del federalismo fiscale per le Regioni speciali, prevede anche misure finalizzate al conseguimento di risparmi per il bilancio dello Stato) derogano al sistema finanziario disegnato con l'articolo 8 dello Statuto speciale e ridimensionano notevolmente la capacità di spesa della Regione a fronte degli impegni da essa assunti fin dal 2007 per finanziare l'esercizio di funzioni di fondamentale importanza e di notevole costo, quali la sanità. A queste misure si devono ora aggiungere i nuovi contributi e l'estensione al 2020 di contributi già previsti negli anni precedenti: contributi "imposti" dalle citate leggi n. 208 del 2015 e n. 232 del 2016 che la Regione sarda ha impugnato in quanto ritenute lesive dell'accordo del 2014.

CONTRIBUTO DELL'ASSEMBLEA REGIONALE SICILIANA

La legge n. 42 del 5 maggio 2009, relativa all'attuazione della delega costituzionale sul federalismo fiscale, definisce, tra l'altro, il nuovo assetto della finanza delle regioni.

Dalla data di entrata in vigore della citata legge sul federalismo fiscale la Regione Siciliana ha sottoscritto nel 2014 e nel 2016 due distinti Accordi con lo Stato, entrambi tendenti a rivisitare i rapporti economico finanziari intercorrenti tra la Regione e lo Stato.

Il primo dei due Accordi, sottoscritto nel mese di giugno del 2014, ha prevalentemente riguardato il lato della spesa ed ha teso a riallineare le partite contabili relative ai saldi di finanza pubblica compatibili con gli impegni europei. I relativi contenuti sono stati tradotti nell'ordinamento italiano con D.L. n. 133 del 12 settembre 2014, convertito in legge con provvedimento n. 164 dell'11 novembre 2014.

Nel pieno solco della ridefinizione degli assetti di finanza pubblica delle regioni si iscrive l'Accordo tra lo Stato e la Regione Siciliana in materia di finanza pubblica sottoscritto il 20 giugno 2016.

Tale Accordo è stato tradotto nelle norme di attuazione dello statuto tendenti a modificare il decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1965, n. 1074, recante " Norme di attuazione dello Statuto della Regione Siciliana in materia finanziaria", con il D. Lgs. 11 dicembre 2016, n. 251.

Con il predetto decreto legislativo sono state apportate delle modificazioni tendenti a sostituire il primo comma dell'art. 2 che, nel testo previgente, recava le seguenti disposizioni:

"Art. 2.

Ai sensi del primo comma dell'art. 36 dello Statuto della Regione siciliana, spettano alla Regione siciliana, oltre le entrate tributarie da essa direttamente deliberate, tutte le entrate tributarie erariali riscosse nell'ambito del suo territorio, dirette o indirette, comunque denominate, ad eccezione delle nuove entrate tributarie il cui gettito sia destinato con apposite leggi alla copertura di oneri diretti a soddisfare particolari finalità contingenti o continuative dello Stato specificate nelle leggi medesime.

Ai sensi del secondo comma dell'art. 36 dello Statuto competono allo Stato le entrate derivanti:

- a) dalle imposte di produzione;
- a) dalle imposte di produzione;
- b) dal monopolio dei tabacchi;
- c) dal lotto e dalle lotterie a carattere nazionale.

Le entrate previste nelle lettere precedenti sono indicate nelle annesse tabelle A), B) e C), che fanno parte integrante del presente decreto."

Il testo novellato così recita:

"Ai sensi del primo comma dell'articolo 36 dello Statuto della Regione Siciliana, spettano alla Regione, oltre alle entrate tributarie da essa direttamente deliberate:

a) i 5,61 decimi per l'anno 2016, i 6,74 decimi per l'anno 2017 e, a decorrere dall'anno 2018, i 7,10 decimi dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF) afferente all'ambito regionale compresa quella affluita, in attuazione di disposizioni legislative o amministrative, ad uffici situati fuori del territorio della Regione; la quota relativa all'imposta sul reddito delle persone fisiche, spettante alla Regione è convenzionalmente costituita:

1) dall'imposta netta risultante dalle dichiarazioni dei redditi e dei sostituti di imposta, nonché dalle certificazioni sostitutive presentate dai contribuenti e per conto dei contribuenti aventi domicilio fiscale nel territorio regionale;

2) dall'imposta sui redditi a tassazione separata delle persone fisiche aventi domicilio fiscale nel territorio regionale;

3) dalle somme riscosse a seguito delle attività di accertamento e di controllo effettuate dalle amministrazioni finanziarie statali e regionali nei confronti dei contribuenti aventi domicilio fiscale nel territorio regionale;

b) i dieci decimi di tutte le altre entrate tributarie erariali riscosse nell'ambito del suo territorio, dirette o indirette, comunque denominate, ad eccezione delle nuove entrate tributarie il cui gettito sia destinato con apposite leggi alla copertura di oneri diretti a soddisfare particolari finalità contingenti o continuative dello Stato specificate nelle leggi medesime.”.

Le modificazioni normative sopra ricordate discendono immediatamente dalle previsioni dei punti 6 e 7 dell'Accordo del 20 giugno 2016. Il punto 6 recita: “ Ai fini dell'adeguamento delle norme di attuazione dello Statuto della Regione Siciliana alle modifiche intervenute nella legislazione tributaria, lo Stato e la Regione Siciliana convengono che il gettito dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF) di spettanza della Regione sia calcolato in applicazione del criterio del “maturato”, in luogo del “riscosso”, in modo da attribuire alla Regione entrate pari a 5,61 decimi per l'anno 2016, a 6,74 decimi per l'anno 2017 e a 7,10 decimi a decorrere dall'anno 2018. Le parti si impegnano, nel rispetto del principio di leale collaborazione ed attraverso la specifica forma di collaborazione prevista dall'art. 43 dello Statuto, ai fini dell'adozione delle norme di armonizzazione, a considerare la possibilità di una revisione del presente accordo entro il 31 dicembre 2018, al fine di consentire la piena attuazione delle prerogative statutarie in materia finanziaria, nel rispetto dei vincoli generali di finanza pubblica.”.

Il punto 7 dell'Accordo in argomento prevede che “Ai sensi dell'articolo 43 dello Statuto della Regione Siciliana, la Commissione paritetica determina le modifiche del Decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1965, n. 1074, necessarie per l'attuazione del punto 6.”.

Una seppur sintetica sottolineatura merita la questione del riscosso e del maturato, con riguardo all'ordinamento siciliano. Infatti, l'interpretazione dell'articolo 2 del D.P.R. 1074/1965, in particolare, per il richiamo a “tutte le entrate erariali riscosse nell'ambito del suo territorio”, è stata fonte di ampio dibattito e di contenziosi. Al riguardo, occorre considerare il cosiddetto principio della territorialità della riscossione, che fa esclusivo riferimento al luogo in cui avviene l'operazione contabile (metodo del “riscosso”), o invece il principio della capacità fiscale, che fa riferimento al luogo dove matura il presupposto della imposizione fiscale (metodo del “maturato”).

Nel primo caso vanno attribuite alla Regione le entrate tributarie, quali l'IRPEF, riscosse nel territorio regionale. Questa tesi, è stata seguita dal Ministero dell'economia e si basa sulla considerazione che, quando lo Statuto vuole attribuire alla Regione anche entrate maturate nella Regione, ma riscosse altrove, lo prevede espressamente, come all'articolo 37, che riguarda le imprese industriali e commerciali.

Nel secondo caso, invece, devono essere attribuite alla Regione non solo le entrate riscosse in Sicilia, ma anche quelle che maturano nell'ambito regionale, come ad esempio, nel caso dell'Irpef, le ritenute fiscali sul reddito dei dipendenti dello Stato e degli altri enti pubblici statali che risiedono e lavorano nella Regione.

Anche la giurisprudenza della Corte Costituzionale è variata negli anni. Infatti, con la sentenza 116/2010, si è pronunciata riconoscendo il principio della territorialità della riscossione e avallando dunque il metodo del “riscosso”.

Invece, in un passaggio della sentenza n. 207 del 2014, sia pure a titolo di *obiter dictum*, la Corte ha affermato che “l'articolo 2 del D.P.R. 1074/65 va inteso nel senso che deve essere assicurato alla Regione il gettito derivante dalla capacità fiscale che si manifesta nel suo territorio, e cioè dai rapporti tributari che sono in esso radicati, in ragione della residenza fiscale del soggetto produttore del reddito colpito o della collocazione nell'ambito regionale del fatto cui si collega il sorgere dell'obbligazione tributaria. Ciò che rileva, quindi, è che venga assicurato che alla Regione giunga il gettito corrispondente alla sua capacità fiscale”.

Con riguardo ai profili procedimentali, lo Statuto siciliano, non contiene previsioni che regolamentino le attività della Commissione paritetica nè, come altre autonomie differenziate, la necessità di sottoporre al parere dell'Assemblea legislativa l'ipotesi di accordo da trasporre in decreto legislativo. Di conseguenza, il ruolo dell'Assemblea regionale siciliana, nella formazione dell'Accordo, è stato circoscritto ad alcune audizioni, tenutesi presso la II Commissione legislativa permanente, aventi ad oggetto le ricadute finanziarie dell'Accordo medesimo. D'altro canto, la prassi legislativa consolidata relativamente ai decreti legislativi di attuazione assegna un ruolo

centrale alla Commissione paritetica che svolge un vero e proprio ruolo di regia rispetto a tali fonti dell'ordinamento, la cui competenza è da considerarsi separata e riservata. In tale direzione va la giurisprudenza della Corte Costituzionale. Giova a questo punto ricordare che la Commissione Paritetica di cui all'art. 43 dello Statuto della Regione Siciliana è composta da quattro membri, due di nomina regionale e due del governo nazionale.

Peraltro, Il ricorso al metodo dell'accordo, viene considerato ormai dalla giurisprudenza costituzionale come un passaggio imprescindibile per modificare l'ordinamento finanziario degli enti ad autonomia differenziata, ponendosi come una garanzia tra il bilanciamento di opposti interessi, quello cioè di assicurare la specialità riconosciuta a dette autonomie dall'art. 116 della Costituzione e quello di garantire l'esigenza di unitarietà dell'ordinamento stabilita dall'art. 5 della Costituzione.

Alla luce di quanto sopra prospettato, l'Assemblea regionale siciliana interviene in un momento successivo, dedicandosi ad introiettare nel Bilancio della Regione gli effetti dell'Accordo del 20 giugno 2016. Infatti, l'Aula approva la legge regionale 14 luglio 2016, n. 14, recante "Variazioni al bilancio di previsione della Regione per l'esercizio finanziario 2016 e al bilancio pluriennale per il triennio 2016-2018. Disposizioni varie.", al cui articolo 3 rubricato "Rapporti finanziari Stato-Regione.", sono contenute le disposizioni relative alle iscrizioni in entrata delle somme risultanti dall'Accordo.

CONTRIBUTO DEL CONSIGLIO REGIONALE DELLA VALLE D'AOSTA**L'ordinamento finanziario della Regione autonoma Valle d'Aosta**

L'assetto reale dell'autonomia regionale non discende unicamente dalle disposizioni statutarie, ma prende corpo anche in funzione del livello di attuazione delle stesse.

Tralasciando le vicende intervenute durante i primi decenni di vigenza dello Statuto speciale per la Valle d'Aosta, è importante analizzare l'evoluzione normativa che ha caratterizzato l'ordinamento finanziario della Regione a partire dal 1981, anno di approvazione della legge 26 novembre 1981, n. 690 (Revisione dell'ordinamento finanziario della regione Valle d'Aosta), tutt'ora in vigore con le modifiche apportate dal decreto legislativo 12/2011 (entrambe norme di attuazione dello Statuto speciale).

Con la l. 690/1981 sono stati attribuiti alla Regione i nove decimi dei principali tributi erariali in essere riscossi in Valle d'Aosta, che erano individuati con un elenco tassativo dalla legge stessa. In particolare, la normativa prevede che la Regione faccia fronte al suo fabbisogno finanziario mediante:

- le quote di tributi erariali;
- le imposte, le sovrimposte e le tasse regionali;
- le entrate derivanti da concessioni ed appalti (con particolare riferimento alla concessione per la gestione della Casa da gioco di Saint-Vincent);
- le rendite demaniali e patrimoniali;
- i proventi derivanti dallo svolgimento delle sue attività;
- i contributi e le assegnazioni statali.

L'ordinamento finanziario era stato integrato, nel 1992, con l'aggiunta della disposizione di cui all'articolo 8, comma 4, della legge 23 dicembre 1992, n. 498 (Interventi urgenti in materia di finanza pubblica), in concomitanza con la soppressione delle "barriere doganali" all'interno dell'Unione europea

La predetta disposizione, adottata in attuazione della direttiva 91/680/CEE del Consiglio del 16 dicembre 1991, concernente il completamento del sistema comune d'imposta sul valore aggiunto (IVA), aveva contestualmente disposto l'assegnazione alla Valle d'Aosta di una somma (cosiddetto trasferimento sostitutivo), pari alla quota di compartecipazione all'IVA da importazione dell'anno 1991, incrementata annualmente in misura pari al tasso di inflazione programmato.

La successiva modifica all'ordinamento finanziario risale al 2011 anno di approvazione del decreto legislativo 3 febbraio 2011, n. 12 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Valle d'Aosta/Vallee d'Aoste recanti modifiche alla legge 26 novembre 1981, n. 690, recante revisione dell'ordinamento finanziario della Regione).

L'iter della modifica legislativa è stato avviato a seguito dell'accordo per il coordinamento della finanza pubblica sottoscritto l'11 novembre 2010 dal Ministro per la semplificazione normativa e dal Presidente della Regione Valle d'Aosta nell'ambito del processo di attuazione del federalismo fiscale, in applicazione dell'art. 119 della Costituzione e della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione).

I contenuti dell'accordo sono stati trasfusi, dapprima, nell'art. 1, commi da 160 a 164, della legge 13 dicembre 2010, n. 220 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2011)), e, successivamente, recepiti, per gli aspetti relativi alla disciplina delle entrate della Regione, in specifica norma di attuazione, il d.lgs. 12/2011.

L'art. 1, comma 160, della l. 220/2010 ha previsto che, ai sensi del combinato disposto dell'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), e dell'art. 50 dello Statuto speciale per la Valle d'Aosta, la Regione concorra al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà e all'esercizio dei diritti e dei doveri dagli stessi derivanti, nonché all'assolvimento degli obblighi di carattere finanziario posti dall'ordinamento dell'Unione europea e dalle altre misure di coordinamento della finanza pubblica stabilite dalla normativa statale con le seguenti misure:

- a) progressiva riduzione della somma sostitutiva dell'IVA da importazione a decorrere dall'anno 2011 fino alla soppressione della medesima dall'anno 2017;
- b) concorso finanziario ulteriore al riequilibrio della finanza pubblica, mediante l'assunzione di oneri relativi all'esercizio di funzioni statali, relative ai servizi ferroviari di interesse locale;
- c) rimodulazione delle entrate spettanti alla Regione Valle d'Aosta.

L'art. 1, comma 161, della legge 220/2010, invece, ha disposto che, entro i successivi sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge stessa, uno specifico provvedimento avrebbe dovuto modificare la l. 690/1981, proprio al fine di adeguare l'ordinamento finanziario della Regione ai contenuti del descritto accordo. Ciò è, infatti, avvenuto con l'approvazione del suddetto d.lgs. 12/2011.

La l. 220/2010 ha, inoltre, previsto, all'art. 1, comma 164, che, qualora con i decreti legislativi di attuazione della l. 42/2009 fossero istituite nel territorio nazionale nuove forme di imposizione, in sostituzione totale o parziale di tributi vigenti, l'ordinamento finanziario della Regione dovrà essere adeguato, con le procedure previste dall'art. 27 della medesima legge, al fine di assicurare la neutralità finanziaria dei predetti decreti nei confronti dei vari livelli di governo.

L'intesa, nel suo complesso, non ha stravolto il rapporto che aveva regolato dal 1981 in poi le relazioni fiscali tra la Regione e lo Stato. Essa ha, però, avuto come conseguenza una consistente diminuzione delle risorse regionali per effetto della riduzione, a decorrere dal 2011, del trasferimento forfettario compensativo della soppressione dell'IVA da importazione, di cui è stabilita la progressiva decrescita fino alla scomparsa nel 2017. A parziale compensazione degli effetti della soppressione del predetto trasferimento forfettario, che ammontava, nel 2009, a quasi un quinto del bilancio regionale, la Regione ha ottenuto, oltre allo scaglionamento su sei anni della misura soppressiva, la rimodulazione in aumento delle entrate già spettanti a titolo di compartecipazione, nonché l'ampliamento del novero dei tributi compartecipati ed il superamento della tassatività dell'elenco delle imposte compartecipate.

Tale intesa avrebbe dovuto determinare la partecipazione della nostra Regione al risanamento dei conti pubblici, con un contributo progressivo da 104 milioni nel 2011 fino ad arrivare a 211 milioni, a regime, dal 2017.

Lo Stato, invece, nel corso del 2011 e del 2012, ha emanato una serie di provvedimenti legislativi urgenti che hanno imposto ulteriori tagli alle finanze regionali, determinando una situazione di difficoltà improvvisa nella gestione, ancor più sentita nelle piccole realtà quali quella della Regione Valle d'Aosta.

In particolare, i contributi al risanamento dei conti pubblici imposti da tali manovre sono risultati molto onerosi per le autonomie speciali e, tra queste, hanno previsto un sacrificio in misura molto più pesante sui bilanci della Regione Valle d'Aosta, rispetto alle altre autonomie speciali, per effetto di un arbitrario e non corretto criterio di ripartizione dei tagli, che è stato assunto come parametro nella più pesante di tali manovre (D.L. 95/2012: criterio dei consumi intermedi rilevati dal SIOPE per il 2011).

Tale criterio assegna alla Regione un peso rispetto al complesso delle autonomie speciali pari al 9%, mentre il criterio del PIL, o qualunque altro criterio di bilancio o di economia, determinano per la Regione una quota pari a circa il 2%.

Si consideri che il peso dei tagli al totale del bilancio della Regione per il 2013 è stato pari 32,7% rispetto all'anno precedente, percentuale che è aumentata ulteriormente nei bilanci successivi.

Le manovre del governo si erano tradotte, sino al 2010, in un inasprimento dei vincoli derivanti dal rispetto del Patto di stabilità. Si ricorda, a tale proposito, che la Regione ha sempre rispettato, nei tempi e nella sostanza, i vincoli imposti dal Patto.

Dal 2011 è intervenuto un altro elemento fondamentale che ha caratterizzato le manovre di coordinamento della finanza pubblica di questi ultimi anni che è rappresentato dagli accantonamenti a valere sulle compartecipazioni. In base alla normativa statale, infatti, non solo è stata posta a carico delle amministrazioni una riduzione in termini di spesa, ma anche un accantonamento e una conseguente riduzione di risorse dal lato entrate. Contro queste norme la Valle d'Aosta, così come

altre regioni a statuto speciale, ha presentato plurimi ricorsi per illegittimità costituzionale trattandosi di norme lesive dell'autonomia, oltre che di quanto stabilito dagli accordi sul federalismo. La Corte ha stabilito che tali misure devono essere stabilite per un periodo circoscritto, individuato in cinque anni.

Le entrate spettanti alle autonomie speciali sono, inoltre, state ridotte per effetto di norme che hanno riservato allo Stato il gettito di alcuni tributi o maggiorazioni di tributi erariali. Tali riserve erariali, dopo un primo tentativo di applicazione nel 2012 non rispettoso degli Statuti di autonomia e cassato dalla Corte Costituzionale, sono state previste nella Legge di stabilità dello Stato per il 2014 e regolarmente applicate per il quinquennio 2014 – 2018, in accordo con la Regione.

Inoltre le autonomie speciali subiscono l'effetto negativo delle manovre statali volte a ridurre il peso dell'IRAP sui contribuenti, che si traduce in un minor gettito che non viene compensato in alcun modo. La legge di stabilità per il 2015, in particolare, ha previsto un pesante intervento per attenuare il carico dell'IRAP sulle imprese e gli effetti negativi sul gettito sono stati interamente assorbiti dal bilancio regionale. Tale contrazione resterà anche a regime.

Sempre in tema di tributi propri, la Regione si ritrova penalizzata, rispetto alle altre autonomie speciali, sul tema della manovrabilità delle aliquote dei tributi (possibilità di modificare le aliquote, prevedere esenzioni, ecc.), in particolare sia per quanto riguarda i tributi regionali (IRAP e Tasse automobilistiche), sia per quanto riguarda i tributi provinciali legati alle pratiche automobilistiche.

Successivamente al perfezionamento dell'accordo sul federalismo fiscale, infine, la Regione ha subito una interpretazione da parte dell'Agenzia delle dogane, comunicata alla Ragioneria Generale dello Stato, in merito alla devoluzione delle accise sulla birra e energia elettrica, settori economici entrambi rilevanti per la nostra Regione, per le quali l'ordinamento finanziario prevede il riparto sulla base dei versamenti effettuati nel territorio, mentre l'Agenzia impone il riparto sulla base dell'impresso in consumo, in analogia a quanto previsto per le altre autonomie speciali. La questione non era stata posta da Agenzia dogane in sede di accordo per il federalismo fiscale per cui, dopo anni di approfondimenti, è stata riconosciuta nell'ambito di un accordo firmato dal Presidente della Regione con il governo Renzi, nel luglio 2015; nello stesso accordo la Regione ha rinunciato ai ricorsi sulle manovre che avevano previsto il suo concorso al risanamento della finanza pubblica anche mediante la trattenuta dalle partecipazioni.

In attuazione di tale accordo:

- con la legge di stabilità dello Stato per il 2015 è stato istituito un trasferimento sostitutivo di 70 milioni annui, a decorrere dal 2015. Si tratta di una compensazione parziale del gettito quantificato sulla base della norma dell'ordinamento finanziario, se si considera che la quota spettante (9/10) del gettito "versato" nel 2015 e 2016 supera i 200 milioni annui;
- con la legge di stabilità per il 2016 ed il D.L. 113/2016 sono stati riconosciuti i primi 120 milioni del gettito accertato dalla Regione, sulla base dei versamenti, per gli anni dal 2011 al 2014 ("pregresso accise") e con la legge di bilancio dello Stato per il 2017 è stata riconosciuta la residua compensazione totale della mancata devoluzione 2011-2014, mediante "quote" di trasferimenti disposti e stanziati nel bilancio dello Stato dal 2017 sino all'anno 2023.

In sintesi, la Regione provvede al suo fabbisogno finanziario con i seguenti cespiti: tributi propri (es. IRAP, compartecipazione ai proventi della Casa da Gioco, addizionale regionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche, oltre ai tributi provinciali) e quota parte dei tributi percepiti dallo Stato nel territorio della Regione; proventi dai suoi beni demaniali e patrimoniali o connessi con l'attività amministrativa svolta; contributi ed assegnazioni dello Stato e dell'U.E (lo Stato, con legge, può assegnare alla Regione contributi speciali per provvedere a scopi determinati che non rientrano nelle funzioni normali della stessa e può, altresì, trasferirle fondi a destinazione vincolata per il finanziamento di interventi in settori di interesse statale quali agricoltura, turismo, edilizia, ecc).

Il connotato più forte dell'autonomia finanziaria delle Regioni a Statuto speciale e delle Province autonome è rappresentato dalle quote di compartecipazione ai tributi erariali. Benché alla Valle d'Aosta sia riconosciuta la facoltà di istituire proprie imposte e sovrimposte (art. 12 dello Statuto speciale), il finanziamento delle attività della Regione si fonda principalmente sulla partecipazione al gettito dei tributi riscossi dallo Stato e sulle entrate proprie della Regione.

In questi anni si è assistito ad una ricerca, da parte delle Regioni a Statuto speciale, di ampliare le proprie competenze a fronte delle quali si è provveduto in alcuni casi ad ampliare le risorse finanziarie o, più recentemente, a non ridurre le attribuzioni già concesse. In un complesso di crescita finanziaria questa logica poteva avere un senso, ma ora che gli equilibri di bilancio impongono drastiche riduzioni, potrebbe non essere sempre possibile garantire un tendenziale efficace governo delle competenze acquisite in passato. Si segnala, altresì, che negli ultimi anni alla Regione Valle d'Aosta sono state attribuite ulteriori competenze (es. in materia di ferrovia e di vigili del fuoco) non accompagnate però dalle risorse finanziarie necessarie per il loro espletamento. Anzi, qualora la Regione non avesse condiviso questo "trasferimento" di competenze si sarebbe vista ridurre ulteriormente le proprie risorse finanziarie.

D'altro canto, questo insieme di multi-competenze costituisce, soprattutto nelle Regioni piccole, un know-how di pregio, un valore di sistema che ha permesso la gestione del particolare, la vicinanza al territorio e alla popolazione. Quasi un laboratorio di sperimentazione, per cui, se il percorso per la riorganizzazione in senso federalista dello Stato dovesse superare l'attuale impasse, l'esperienza delle Regioni a Statuto speciale potrebbe ancora costituire un utile esempio esportabile.

CONTRIBUTO DEL CONSIGLIO DELLA PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO**FINANZA PROVINCIALE TRENTINA - CENNI RIASSUNTIVI**

La finanza della provincia di Trento è regolata, prevalentemente, dal titolo VI dello statuto speciale; per ricostruirne utilmente il quadro, però, è bene ricordarsi anche delle norme d'attuazione dello statuto (specialmente il decreto legislativo n. 268 del 1992) e di alcune leggi di stabilità dello stato che, negli ultimi anni, non si sono limitate a modificare il titolo VI, ma hanno dettato disposizioni collegate a quest'ultimo. Tutte queste fonti riguardano anche la provincia di Bolzano (con qualche isolata differenza rispetto a Trento) e la regione Trentino - Sudtirolo.

Come accade in altre regioni ad autonomia differenziata, il titolo VI dello statuto può essere modificato con legge ordinaria, previa intesa fra governo e province. Per un ventennio le sue formulazioni erano rimaste stabili, e provenivano anzitutto dalla legge 386/1989. A questa risale il principio secondo cui i 9/10 delle imposte, nella maggior parte dei casi, spettano alle province. Talvolta, però, c'erano dei margini di oscillazione e quindi di contrattazione (specie sulla cosiddetta quota variabile).

Già allora, inoltre, le province avevano acquisito la competenza in materia di finanza locale: competenza che è rimasta ferma, e in base alla quale i comuni della nostra regione non sono finanziati dallo stato, ma dalle province. Si aggiunga che le province non potevano essere escluse dall'assegnazione di fondi settoriali da parte dello stato, anche nelle materie loro attribuite (e su questo s'era formata una giurisprudenza costituzionale). In quello stesso torno di anni, d'altro canto, numerose funzioni amministrative altrove esercitate dallo stato erano passate alle province, che le finanziavano (e le finanziano) coi loro fondi: si tratta, ad esempio, di quelle relative alla scuola, agli invalidi, alla viabilità statale; ma anche la sanità, negli stessi anni, ha cessato di fare riferimento a fondi statali.

A partire da una decina di anni fa, con l'acuirsi della crisi economica, lo stato ha provato a reperire fondi intervenendo unilateralmente su quelli che dovevano essere trasferiti alla provincia. Lo ha fatto, in particolare, congelando la quota variabile e riservando al suo erario i proventi di nuovi o maggiori tributi. La provincia ha reagito impugnando diverse disposizioni statali e, parallelamente, avviando una trattativa con lo stato. Data l'unicità dello statuto la trattativa ha coinvolto anche la provincia di Bolzano, e s'è risolta in una serie di modifiche al titolo VI dello statuto realizzate dalle leggi finanziarie o di stabilità nel 2009 (accordo di Milano), nel 2013 e nel 2014 (patto di garanzia), con una coda - extratestuale - nel 2016. In seguito a queste modifiche, in base agli accordi, la provincia ha rinunciato a una nutrita serie di ricorsi costituzionali su disposizioni statali.

Gli accordi che hanno condotto alle modifiche di cui s'è appena detto hanno mantenuto fermo il principio secondo cui spettano alle province i 9/10 delle imposte riferibili al loro territorio. Perché questo non si risolvesse in sperequazioni a loro vantaggio, e per contribuire al risanamento dei bilanci statali, gli accordi hanno previsto diversi interventi, che però non si sono tradotti in una riduzione di questa quota. Il principio è rimasto fermo, quindi, ma l'applicazione di altre misure s'è risolto, di fatto, in una considerevole riduzione della quota in parola.

In primo luogo sono scomparse le quote variabili. Fino al 2018, però, alcuni arretrati, riferibili anzitutto a queste quote (in quanto non trasferite alle province negli anni precedenti), rimpinguano provvisoriamente le casse provinciali.

In secondo luogo le province, dal 2009, sono escluse dai trasferimenti derivanti da fondi settoriali gestiti dallo stato; in base ai relativi decreti, che si possono leggere con una certa frequenza in gazzetta, le somme in questione sono trattenute da Roma (che, si badi, non le usa per aumentare gli stanziamenti a favore delle altre regioni).

In terzo luogo, anziché vedersi ridotti i loro fondi le province hanno preferito assumere nuove competenze amministrative rinunciando ai relativi trasferimenti; in un'ottica di valorizzazione dell'autonomia, quindi. Nel 2009, ad esempio, hanno subito questa sorte le competenze statali relative alla cassa integrazione e all'università; nel 2013 quelle relative al parco dello Stelvio e al personale amministrativo della giustizia (è recente la norma d'attuazione dello

statuto che ha reso effettivo il trasferimento), mentre sono ancora in fase preliminare le trattative relative alle agenzie fiscali, sempre sulla base della legge n. 147 del 2013. A parte quest'ultima partita, d'altronde, bisogna dire che lo spazio per ulteriori trasferimenti è quasi esaurito: infatti le spese statali regionalizzabili, in provincia, sono scese intorno al 5 % della spesa pubblica, ormai (in quasi tutte le altre regioni variano fra il 30 e il 50 %).

Dal 2014, infine, le province mettono a disposizione dello stato un contributo quantificato in 905 milioni di euro. Dal 2023 quest'importo potrà essere rideterminato in relazione all'andamento del debito pubblico. Ma già ora, per far fronte a eventi eccezionali, questa cifra può essere aumentata del 10 %, ed elevata di un altro 10 % in caso di manovre straordinarie; aumenti ulteriori possono essere concordati fra lo stato e le province. A questi interventi finanziari bisogna aggiungere quelli a favore degli enti locali confinanti con le due province.

Nel corso degli ultimi anni, in compenso, s'è definita in termini più precisi e ridotti la possibilità di prevedere riserve erariali (anche in base alla giurisprudenza costituzionale in materia).

Le province hanno usato l'occasione di queste trattative (e delle connesse modifiche allo statuto) per aumentare i loro margini di autogoverno, sia sul versante della finanza locale (con particolare riguardo al patto di stabilità), sia su quello dell'autonomia tributaria. E' istruttiva, a questo proposito, la recentissima sentenza 118/2017 della corte costituzionale (in materia di tasse automobilistiche), che in base allo statuto ha consentito alle province spazi maggiori di autonomia, rispetto alle altre regioni.

Non bisogna dimenticare che di questi argomenti si sta occupando anche la consulta per la riforma dello statuto speciale. Anche se i lavori della consulta sono in corso, si può ricordare almeno che la consulta ha messo in rilievo i temi della solidarietà e della perequazione, connessi al contributo di 905 milioni di euro di cui s'è detto poc'anzi: sarebbe importante che questo contributo fosse stabilizzato in base a parametri precisi (quali il reddito e i costi dei servizi nei territori montani).

Ma la consulta ha sottolineato pure il tema della responsabilità finanziaria, ricordando che in virtù dello statuto l'aumento delle disponibilità finanziarie provinciali, nel corso degli anni, s'è collegato ad aumenti del reddito pro capite, che negli anni del dopoguerra, in provincia di Trento, era simile a quello di aree del meridione italiano. L'autonomia, da questo punto di vista, è stata una scommessa, perché ha puntato fin dalle origini sullo sviluppo locale piuttosto che su aiuti dall'esterno.

Alcune ulteriori informazioni su questi argomenti si possono reperire ai seguenti indirizzi internet:

<http://www.giunta.provincia.tn.it/bilancio/>;

<https://www.riformastatuto.tn.it/>;

<http://www.consiglio.provincia.tn.it/leggi-e-archivi/documenti-studi-e-ricerche/archivio/Pages/20141203.aspx?zid=13191658-2627-4512-89d8-dca3783313cf>;

<http://www.officinadellautonomia.it/portfolio/aspetti-giuridici-e-finanziari/>.

CONTRIBUTO DEL CONSIGLIO DELLA PROVINCIA AUTONOMA DI BOLZANO**FINANZA PROVINCIALE DELL'ALTO ADIGE/SÜDTIROL – SINTESI**

Il principale pilastro normativo e concettuale dell'autonomia in materia finanziaria della Provincia autonoma di Bolzano è costituito dallo Statuto d'autonomia in vigore (D.P.R. 31 agosto 1972, Nr. 670), ovvero il testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige/Südtirol, al Titolo VI, Artt. 69 – 86.

Nella sua prima versione del 1948 (l. cost. 26.02.1948, n.5) lo Statuto contemplava unicamente quali fonti di finanziamento della Regione ovvero della Provincia i tributi collegati al territorio.

Con il secondo statuto del 1972 (D.P.R. 31 agosto 1972, Nr. 670), invece, in ragione dell'ampliamento e della ridefinizione delle competenze è stato introdotto lo strumento tributario di finanziamento extratributario della c.d. "quota variabile" al fine di garantire l'integrale esercizio delle nuove competenze affidate. Tale strumento è basato su trattative ed accordi annuali tra Stato e Province Autonome.

A ciò si aggiunge nel 1989 un nuovo ed ulteriore canale di finanziamento, fino ad allora solamente previsto per le Regioni a statuto ordinario, ovvero quelle delle leggi di settore. Anche tale strumento si basa su accordi esito di trattative tra Stato e Province.

A metà degli anni 90 per effetto della delega alle Province di importanti competenze in materia di scuola e di strade, la determinazione del parziale rimborso alle Province per l'esercizio delle relative deleghe, si era basata a trattative ed accordi annuali.

In sintesi riassumendo e semplificando: a partire dal c.d. secondo Statuto e successivamente all'attuazione delle norme d'attuazione collegate, la Provincia autonoma di Bolzano aveva quali fonti di finanziamento:

- 1) le entrate proprie;
- 2) i tributi erariali spettanti come da Statuto in ragione di 9/10;
- 3) le assegnazioni finanziarie esito delle trattative e successivi accordi con il Governo.

Tale quadro relativo al finanziamento della Provincia Autonoma è mutato in ragione dell'entrata in vigore della legge n. 05.05.2009 n. 42 che all'art. 27 istituisce i tavoli di confronto con le autonomie speciali al fine di valutare la congruità delle attribuzioni finanziarie e valutarne la congruità con i nuovi assetti di finanza pubblica. In seguito il 30.11.2009 viene sottoscritto l'accordo di Milano dal quale si cristallizza il seguente modello di autonomia finanziaria:

- 1) devoluzione a titolo di compartecipazione dei 9/10 di tutti i tributi statali riferiti al territorio,
- 2) territorialità: tutti i gettiti fiscali prodotti sul territorio e riferibili allo stesso,
- 3) oggettività delle relazioni finanziarie tra Stato e Provincia, la compartecipazione è esclusivamente in quota fissa;
- 4) certezza e programmabilità delle risorse;
- 5) piena autonomia nell'utilizzo delle risorse ed ampliamento degli spazi di autonomia finanziaria ed impositiva;
- 6) incasso diretto dei tributi erariali devoluti ed incisivi poteri in materia di tributi comunali.

Seppur in un primo momento tale nuovo assetto porti effetti migliorativi per il territorio, la crisi economica implica un peggioramento dei conti pubblici nazionali che colpiscono anche il bilancio provinciale in ragione delle varie manovre finanziarie a livello nazionale, sicché ciò ha minato la bontà del nuovo modello originando anche contenziosi avanti alla Corte Costituzionale.

Da ciò nasce l'esigenza di rimettere le cose in ordine e far cessare il contenzioso, sicché si perviene al c.d. "patto di garanzia", recepito nella legge di stabilità 2015 e che si sostanzia nei seguenti punti:

- 1) criterio di ripartizione dei contributi fondato sull'incidenza del prodotto interno lordo di ciascuna provincia sul prodotto interno lordo regionale, riflettendone così la rispettiva capacità economica;
- 2) stabilità e parametri oggettivi: fino al 2017 il contributo è bloccato, poi verrà aggiornato su parametri oggettivi ovvero in base alla variazione del costo degli interessi sul debito pubblico;

- 3) dal 2018 viene meno il vincolo del patto di stabilità e dal 2019 vengono meno le riserve all'erario;
- 4) dal 2018 il contributo finanziario proverrà interamente dal gettito fiscale prodotto sul territorio provinciale
- 5) lo Stato potrà però aumentare la somma unilateralmente fino ad un massimo del 20%, solo sugli accantonamenti, per periodi di tempo limitati e per motivi prestabiliti
- 6) lo Stato si impegna a restituire alla Provincia la riserva all'erario per gli anni dal 2014 al 2017, a partire dal 2019, in rate da 20 milioni all'anno;
- 7) le Province di Trento e Bolzano rinunciano ai ricorsi pendenti dinanzi alla Corte costituzionale per le violazioni delle proprie prerogative di autonomia, verificatesi successivamente all'accordo di Milano;
- 8) il patto si aggiunge a quanto già previsto dall'accordo di Milano avendo valore di esaustività per quanto riguarda la disciplina dei rapporti finanziari tra Stato e Province autonome;
- 9) oltre a tale concorso agli obiettivi di finanza pubblica, la Provincia di Bolzano con la parte residua del gettito fiscale prodotto in loco provvede al finanziamento ed alla gestione di tutte le sue competenze, previste dallo Statuto speciale e progressivamente introdotte negli anni dalle relative norme di attuazione, che sono finanziate con i tributi riscossi nel territorio provinciale senza gravare sul bilancio dello Stato.

