



QUADERNI DI SARDEGNA E LIBERTÀ 1

**SLEALTÀ
DI STATO
E DI REGIONE
DUE ANNI
DI POLITICHE
FINANZIARIE
IN SARDEGNA**

**PAOLO
MANINCHEDDA**

Quaderni di Sardegna e Libertà

1

Slealtà di Stato e di Regione
Due anni di politiche finanziarie in Sardegna

Paolo Maninchedda

Collana realizzata in coedizione da
CUEC e Sardegna e Libertà

Coordinamento editoriale:
Sardegna e Libertà

ISBN: 978 88 8467 692 4
Slealtà di Stato e di Regione
Due anni di politiche finanziarie in Sardegna

© 2011 CUEC editrice
prima edizione novembre 2011
Sardegna e Libertà
www.sardegnaeliberta.it

Realizzazione editoriale:
CUEC editrice
by Sardegna Novamedia Soc. Coop.
Via Basilicata n. 57/59 - 09127 Cagliari
Tel. e fax 070/271573
www.cuec.eu - info@cuec.eu

Stampa: *Solter*, Cagliari

Sommario

9 **Premessa**

PARTE I

Le entrate regionali: le partecipazioni erariali

13 **Le entrate regionali**

13 *Le entrate nel bilancio*

13 *Il nuovo regime delle entrate: le partecipazioni erariali e i nuovi costi*

15 *Le risorse aggiuntive ex art.119 della Costituzione*

16 *I rami dell'Amministrazione regionale che amministrano le risorse aggiuntive*

17 **Il regime transitorio delle Entrate (2007-2009)**

20 **Quantificazione delle maggiori entrate dell'accordo Soru: previsioni e consuntivi**

25 *Dalle previsioni ai soldi veri: le 'nuove' partecipazioni erariali negli accertamenti e nelle riscossioni*

29 *I costi delle funzioni che la Regione si è accollata col nuovo regime delle entrate: il caso della sanità*

32 *La questione delle Norme d'attuazione e le furbizie del Governo Berlusconi*

36 **Patto di stabilità interno**

39 **Manovra finanziaria per gli anni 2012/2014**

41 **Federalismo fiscale e fiscalità di vantaggio**

PARTE II

Risorse aggiuntive nazionali

- 49 **Le leggi di riferimento**
- 49 *Finanziamento e strumenti di attuazione*
- 51 **Delibera CIPE n. 166 del 21 dicembre 2007**
- 52 *Programma Attuativo Regionale FAS (PAR FAS): la grande occasione mancata della Sardegna*
- 55 **Come il Governo si è impossessato dei FAS**
- 57 *Delibera CIPE 1/2009, nuovi tagli per 18 miliardi*
- 57 *Intesa Regione – Governo: un ghost della politica italiana per la Sardegna*
- 60 **Delibera CIPE n. 79 del 30 luglio 2010 (G.U. del 26/11/2010):
Fitto dà inizio allo scippo. Lo Stato comincia a fare cassa a danno delle Regioni**
- 63 *Fitto crea “Il Piano per il Sud”*
- 64 *Inizia il 2011: tagli dal 2010 e procedure centralizzate*
- 66 *Ma non è finita, ci sono le Risorse comunitarie*
- 67 *Seduta CIPE 3 agosto 2011: inizia la concessione delle elemosine*
- 68 *Fitto consolida il suo tesoretto: nasce il Fondo per lo sviluppo e la coesione e perequazione infrastrutturale*
- 69 *Quantificazione e gestione del Fondo per lo Sviluppo (Decreto Legislativo n. 88/2011)*
- 70 *L'ultimo schiaffo del Governo italiano*
- 72 **Il futuro della politica di coesione**
- 74 **Questioni aperte**
- 75 **Conclusioni**
- 81 **Appendice** - Lettere del Presidente della Commissione Bilancio alla Giunta Regionale (2009-2011)

Premessa

Le pagine che seguono sono il risultato di una riflessione svolta durante la mia presidenza (marzo 2009-settembre 2011) della Commissione Bilancio e Programmazione del Consiglio Regionale della Sardegna. Ne vien fuori un quadro allarmante di incertezza del quadro delle Entrate, di occasioni colpevolmente perse, di un approccio approssimativo e propagandistico delle Giunte regionali a questi temi, di una politica della Spesa assolutamente distante dalle scelte strategiche di cui l'Isola ha bisogno, di una politica dello Stato italiano finalizzata all'ottimizzazione, in chiave centralistica, delle debolezze, dell'ignoranza e dell'incapacità della Sardegna.

Scrivo, esplicitando le fonti dei dati e degli argomenti di cui parlo, per divulgare quel minimo di conoscenze che è necessario possedere per ragionare in modo pertinente sul Bilancio della Regione. Infatti, senza un sapere condiviso non è possibile far maturare un riformismo profondo e incisivo. Ho circoscritto il tema agli argomenti finanziari piuttosto che a quelli economici per evitare di parlare sempre di tutto senza precisare nulla, come spesso accade nel nostro dibattito politico. Si capisce, però, talvolta tra le righe talaltra esplicitamente, che per me è strategico realizzare per la Sardegna un regime fiscale diverso da quello dell'Italia. Non si tratta banalmente di ritagliare una fiscalità di vantaggio tra le pieghe di quell'idra che è il sistema fiscale italiano. Si tratta invece di decidere un sistema fiscale diverso, nella natura e nell'entità delle imposte. L'esempio dell'Irlanda è in questo senso confortante. Sono convinto che una Sardegna con una pressione fiscale non superiore al 21% renderebbe molto attrattiva la sua centralità nel Mediterraneo e risolverebbe molti

dei suoi problemi di sviluppo. Sono altrettanto convinto che una Sardegna siffatta verrebbe guardata con grande preoccupazione dall'Italia.

Si capisce, dunque, che scrivo partendo dal presupposto che il potere che serve alla Sardegna per il suo futuro è un potere pienamente sovrano e non certamente quello delegato, e dai confini incerti, che il regime autonomistico assicura attualmente alla nostra Regione (per me, Nazione). Ma spero si capisca anche che per un obiettivo così alto (lo Stato sardo, inserito in un'Europa federale ma anche ricordato con un'Italia altrettanto federale, non dogmatica e non unita intorno alle astrazioni dei filosofi e dei giuristi, ma tenuta insieme da patti giusti, equilibrati e condivisi tra le diverse componenti nazionali che caratterizzano la sua storia frammentata) occorre un ceto politico non superficiale, non localistico, capace di approfondimenti, di fatica, di dedizione e di vero amore civile per i sardi. Non è vero che non esiste. È vero che quello che esiste è diviso nelle dinamiche del bipolarismo italiano, il quale non ha certo all'ordine del giorno le ambizioni della Sardegna. Io spero che le prossime elezioni regionali vedano un ceto politico maturo offrire agli elettori la possibilità di scegliere e sostenere la nascita di una competente, studiosa, laboriosa, solidale, amorevole ed efficiente Nazione sarda.

Questo libretto è dedicato a questo ceto: serve per aiutarlo a non ripetere gli errori del passato remoto e recente.

La realizzazione di questo libretto non sarebbe stata possibile senza il lavoro e la pazienza della dott.ssa Maria Cristina Caria e del dott. Fabrizio Contu, insuperati funzionari del Consiglio Regionale della Sardegna. A loro debbo informazioni, letture, interminabili chiacchierate, correzioni e tanta cortesia.

Essi sono un esempio, sconosciuto, di come potrebbe essere una nuova burocrazia regionale.

Il 'grazie' al dott. Alessio Loi, decano dei funzionari della Commissione Bilancio e grande presidio di legalità in una Sardegna in cui i 'buoni' e i 'competenti' vengono respinti, è il 'grazie' che si sente sinceramente di dire a un uomo giusto.

PARTE I

Le entrate regionali: le partecipazioni erariali

Le entrate regionali

Le entrate nel bilancio

L'articolo 12, comma 1, della legge regionale 2 agosto 2006, n. 11 (Legge regionale di contabilità) e successive modificazioni e integrazioni, ripartisce le entrate per Titoli, a seconda che derivino da:

- 1) tributi propri, devoluti e compartecipati (Titolo I);
- 2) contributi e trasferimenti di parte corrente dell'Unione europea, dello Stato e di altri soggetti (Titolo II);
- 3) entrate extratributarie (Titolo III);
- 4) alienazioni da trasformazione di capitale, da riscossione di crediti e da trasferimenti in conto capitale (Titolo IV);
- 5) mutui, prestiti o altre operazioni creditizie (Titolo V);
- 6) partite di giro (Titolo VI).

Il nuovo regime delle entrate: le partecipazioni erariali e i nuovi costi

L'articolo 8 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), Titolo III (Finanze - Demanio patrimonio), è stato modificato dal comma 834 dell'art. 1 della L. 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007) – il famoso accordo Soru-Prodi sulle Entrate –, il quale stabilisce che le entrate della Regione sono costituite:

- a) dai sette decimi del gettito delle imposte sul reddito delle persone fisiche e sul reddito delle persone giuridiche riscosse nel territorio della Regione;
- b) dai nove decimi del gettito delle imposte sul bollo, di registro, ipotecarie, sul consumo dell'energia elettrica e delle tasse sulle concessioni governative percepite nel territorio della regione;
- c) dai cinque decimi delle imposte sulle successioni e donazioni riscosse nel territorio della regione;
- d) dai nove decimi dell'imposta di fabbricazione su tutti i prodotti che ne siano gravati, percetta nel territorio della regione;
- e) dai nove decimi della quota fiscale dell'imposta erariale di consumo relativa ai prodotti dei monopoli dei tabacchi consumati nella regione;
- f) dai nove decimi del gettito dell'imposta sul valore aggiunto generata sul territorio regionale da determinare sulla base dei consumi regionali delle famiglie rilevati annualmente dall'ISTAT;
- g) dai canoni per le concessioni idroelettriche;
- h) da imposte e tasse sul turismo e da altri tributi propri che la Regione ha facoltà di istituire con legge in armonia con i principi del sistema tributario dello Stato;
- i) dai redditi derivanti dal proprio patrimonio e dal proprio demanio;
- l) da contributi straordinari dello Stato per particolari piani di opere pubbliche e di trasformazione fondiaria;
- m) dai sette decimi di tutte le entrate erariali, dirette o indirette, comunque denominate, ad eccezione di quelle di spettanza di altri enti pubblici.

Nelle entrate spettanti alla Regione sono comprese anche quelle che, sebbene relative a fattispecie tributarie maturate nell'ambito regionale, affluiscono, in attuazione di disposizioni legislative o per esigenze amministrative, ad uffici finanziari situati fuori del territorio della regione.”

Questo nuovo regime, benché sancito nel dicembre 2006, decorre dal 2010.

A fronte di tali nuove Entrate, la Regione si è dovuta accollare integralmente nuovi costi: quelli della sanità, del trasporto pubblico locale e della continuità territoriale, da subito, non dunque dal 2010, ma a partire dal 2007. È stato comunque previsto un regime transitorio delle Entrate proprio per il periodo 2007-2009, di cui parlerò dopo.

Le entrate partecipate di cui all'articolo 8 sono dunque iscritte nel titolo I, categoria 2, del bilancio regionale. Il rendiconto generale della Regione per l'anno 2010 ha rivelato che esse hanno rappresentato nell'anno 2010 ben il 60,76 % di tutte le entrate del bilancio regionale.

Le risorse aggiuntive ex art. 119 della Costituzione

Le risorse aggiuntive che lo Stato trasferisce in ragione del comma 4 dell'art. 119¹ della Costituzione, invece, sono iscritte nel titolo II. Si tratta prevalentemente dei celebri Fondi FAS (Fondo per le Aree Sottoutilizzate) - ora denominato Fondo per lo Sviluppo e la Coesione -, nonché del cofinanziamento statale al Programma di sviluppo rurale (PSR) e ai Fondi Strutturali europei (lo Stato met-

¹ “Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni”.

te il 60%, la Regione il 40%) con cui si finanziano i Programmi operativi FESR (Fondo europeo di sviluppo regionale) e FSE (Fondo sociale europeo).

I rami dell'Amministrazione regionale che amministrano le risorse aggiuntive

Le gestione di tali risorse è così ripartita: la Presidenza si occupa della parte relativa ai Fondi FAS, l'Assessorato della Programmazione per il tramite del Centro regionale di programmazione (CRP) del FESR, l'Assessorato del lavoro del FSE, mentre l'Assessorato dell'Agricoltura del PSR. Vi è poi la Direzione per il coordinamento della programmazione unitaria e della statistica regionale, istituita con la legge regionale n. 3 del 7 agosto 2009 presso la Presidenza, la quale, come si evince dalla stessa denominazione, dovrebbe svolgere un ruolo di coordinamento nell'attuazione di tutta la programmazione regionale.

Il regime transitorio delle Entrate (2007-2009)

La legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007), articolo 1, commi 834 - 840, nel novellare l'articolo 8 dello Statuto speciale per la Sardegna, prevede, come si è detto, una nuova compartecipazione della Regione al gettito erariale a decorrere dall'anno 2010, e un regime transitorio per il triennio 2007-2009.

Relativamente alla sanità, il comma 836 stabilisce che, dall'anno 2007, la Regione Sardegna provvede al finanziamento del fabbisogno complessivo del Servizio sanitario nazionale sul proprio territorio senza alcun apporto a carico del bilancio dello Stato. Il comma 839 tuttavia determina, comunque, che “Per gli anni 2007-2009 la quota dei nove decimi dell'imposta sul valore aggiunto sui consumi è attribuita sino alla concorrenza dell'importo risultante a carico della Regione per la spesa sanitaria dalle delibere del CIPE per gli stessi anni 2007-2009, aumentato dell'importo di 300 milioni di euro per ciascuno degli anni 2007, 2008 e 2009”. In sostanza, si prevede che alla Regione siano comunque attribuite, attraverso la quota dei nove decimi dell'IVA, le risorse necessarie al finanziamento del fabbisogno sanitario regionale aumentate di 300 milioni per il triennio 2007-2009.

Il comma 840, invece, prevede esplicitamente che per gli anni 2007, 2008 e 2009 gli oneri relativi alle funzioni concernenti il trasporto pubblico locale (Ferrovie Sardegna e Ferrovie Meridionali Sarde) e la continuità territoriale rimangono a carico dello Stato. È importante far di conto, rispetto a queste due funzioni, per ciò che si dirà dopo. Lo Stato stanziava in questo triennio 140 milioni

all'anno per il Trasporto Pubblico Locale e nessuna cifra per la continuità territoriale. Quindi i costi cessanti per lo Stato e entranti per la Regione per queste due funzioni ammontano solo ai suddetti 140 milioni. Al momento dell'Accordo (2006), la continuità territoriale non ha però un costo definito né stimato o stimabile ed è paradossale e grave che, in un quadro di valori indeterminato, la Sardegna abbia fatto un accordo col Governo italiano per il quale i sardi, unici in Europa, dovranno pagare di tasca loro il disagio dell'insularità sui trasporti, anziché addebitarlo, come sarebbe stato giusto, sulla fiscalità generale dello Stato italiano.

Vi è poi un'altra parte dell'accordo che merita una forte sanzione critica. Lo Stato aveva riconosciuto, nei mesi precedenti l'Accordo 2006, di aver mal calcolato la compartecipazione Iva prevista per la Sardegna dallo Statuto vigente. Si era convenuto che il debito ammontava a 500 milioni di euro. La disciplina del periodo transitorio 2007-2009 prevede che i 500 milioni dovuti dallo Stato ad integrazione delle somme spettanti quale compartecipazione all'IVA per gli anni 2004, 2005, 2006, siano attribuiti alla Regione nella misura di soli 25 milioni annui per 20 anni, senza interessi². È bene ricordare che quando un privato cittadino deve soldi allo Stato, difficilmente viene ammesso a rateizzazioni lunghe e senza interessi; viceversa la Sardegna ha accettato supinamente di vedersi saldare il suo credito in comode ratine ventennali senza interessi.

² Art. 1, comma 835, L. 296/2006: "Ad integrazione delle somme stanziare negli anni 2004, 2005 e 2006 è autorizzata la spesa di euro 25 milioni per ciascuno degli anni dal 2007 al 2026 per la devoluzione alla regione Sardegna delle quote di compartecipazione all'imposta sul valore aggiunto riscossa nel territorio regionale, concordate, ai sensi dell'articolo 38 del decreto del Presidente della Repubblica 19 maggio 1949, n. 250, per gli anni 2004, 2005 e 2006".

Il tutto a fronte di un nuovo regime delle entrate il quale, nelle stime iscritte nei bilanci e nelle considerazioni di diversi commentatori, avrebbe dovuto garantire, al netto dei maggiori oneri, un' eccedenza per le casse regionali oscillante tra i 1.100 e i 1.800 milioni annui, ma questo è un altro capitolo.

Quantificazione delle maggiori entrate dell'accordo Soru: previsioni e consuntivi

Per capire quanto segue, occorre ricordare che l'attuale governo Berlusconi si insedia nel maggio del 2008 e che Renato Soru si dimette da Presidente della Regione nel dicembre dello stesso anno. Il "Programma regionale di sviluppo 2007 - 2009" della Giunta Soru, approvato dal Consiglio regionale nella seduta del 23 maggio 2007, pubblicato nel BURAS n. 21 del 23 giugno 2007, pagina 8, quantificava in **1.100 milioni di euro annui** (come si evince dall'estratto riportato qui sotto) le nuove entrate spettanti alla Regione al netto dei nuovi oneri derivanti dalla sanità, dal trasporto pubblico locale e dalla continuità territoriale.

La vertenza sulle entrate. La Regione ha così aperto una trattativa con il Governo nazionale che si è conclusa con il riconoscimento del diritto alla devoluzione di una quota di tutti i tributi e non solo di alcuni. Tale riconoscimento si traduce, al netto dei nuovi oneri che la Sardegna dovrà sostenere per la sanità, il trasporto pubblico locale e la continuità territoriale, in considerevoli maggiori entrate, pari a circa 1.000 milioni di euro annui.

È questa la prima formalizzazione ufficiale, in un atto approvato dal Consiglio Regionale, della stima del montante del nuovo gettito prodotto dall'accordo col Governo Prodi, ma, come vedremo, le stime negli anni successivi lieviteranno ancora, rendendo meno autorevole e credibile il lavoro di calcolo fatto durante la trattativa.

Il Documento annuale di programmazione economica e finanziaria (DAPEF) per l'anno 2008, sempre della Giunta Soru, spiegava: "La Regione sta predisponendo gli atti preliminari, propedeutici al nuovo assetto che entrerà in vigore a partire dal 2010" (p. 10); nei prossimi tre anni "si concluderà l'attività propedeutica all'entrata in vigore del nuovo regime, che comporterà l'elaborazione di proposte per l'aggiornamento delle norme di attuazione dello Statuto concernenti i criteri operativi per la quantificazione e la devoluzione dei tributi erariali compartecipati spettanti alla Regione." (p. 12).

Questo è un passaggio importante poiché svela che la Giunta Soru, a due anni dalla approvazione del nuovo regime delle entrate, riteneva fossero necessarie le Norme di attuazione. L'esplicitazione di tale consapevolezza, realizzata appunto in un atto ufficiale mentre al Governo si era insediata la nuova maggioranza di centrodestra, fu un grave errore politico. Errore tanto più grave poiché si fece passare tutto il 2007 senza chiudere la partita col governo Prodi (decisamente più 'amico' del Governo Berlusconi) con cui si era definito il nuovo quadro. È innegabile che l'incertezza della Giunta Soru su questo argomento sia stato l'elemento che più ha indebolito il risultato conseguito nel 2006.

Il DAPEF per l'anno 2009, approvato sempre dalla Giunta Soru con DGR n. 63/1 del 17 novembre 2008, pervenuto in Consiglio regionale il 24 novembre 2008 e mai discusso per la fine anticipata della legislatura, quantificava non più in 1.100 milioni di euro annui il differenziale positivo conseguente all'entrata in vigore del nuovo regime finanziario, ma in euro **1.839 milioni annui** (cfr. l'estratto nella pagina di seguito):

Tabella 1. Gli effetti della razionalizzazione e del contenimento della spesa

Il risanamento del bilancio ha rappresentato una delle priorità dell'attuale Governo regionale ed è stato perseguito da un lato mediante un'attività di rafforzamento nell'acquisizione nella gestione delle entrate, dall'altro tramite un'azione costante di razionalizzazione, riqualificazione e contenimento della spesa.

Sul fronte delle entrate la Regione Sardegna – a seguito della riforma del Titolo III dello Statuto – può contare su un nuovo regime di entrata che ha comportato un maggiore gettito di circa 1.600 mln di euro nel triennio 2007-2009 e di oltre 1800 mln di euro a partire dall'anno 2010. Di seguito si riporta il quadro riepilogativo dei differenti regimi di entrata (regime vigente e nuovo regime).

Tributo	Entrate da ordinamento vigente	Entrate post-riforma	Differenza
IRE	1.285	2.043	758
IRES	320	320	0
IVA	222	2.302	2.080
ALTRE ENTRATE	0	323	323
TOTALE	1.827	4.988	3.161

Di contro, la Sardegna si dovrà fare carico della quota del Fondo sanitario nazionale sino al 2009 posta a carico dello Stato, del trasporto pubblico locale e della continuità territoriale (funzioni trasferite).

Tributo	Entrate da ordinamento vigente	Entrate post-riforma	Differenza
SPESA SANITARIA	1.537	2.719	1.182
TRASPORTO E CONTINUITÀ TERRITORIALE	0	140	140
TOTALE	1.537	2.859	1.322
DIFFERENZIALE POSITIVO			1.839

La spesa sanitaria secondo il vecchio ordinamento è così finanziata: il 29% di contribuzione a carico del bilancio della Regione e per la quota restante con il gettito dell'IRAP, dell'addizionale regionale all'IRPEF e delle entrate proprie delle ASL; tale spesa nel 2008 è pari a 1.537 MEuro di cui: 640 MEuro: gettito IRAP; 125 MEuro: addizionale IRPEF; 772 MEuro: quota bilancio; 1.073 MEuro: Fondo Sanitario Nazionale (FSN). Dal 2010 la quota FSN (dal 2007 erogata a titolo di compartecipazione IVA) verrà posta a carico del bilancio regionale a valere sulle maggiori entrate. Per l'anno 2009 la suddetta posta è valutata in 1.182 MEuro.

Il disegno di legge di previsione del bilancio per l'anno 2009 e per gli anni 2009-2012, approvato dalla Giunta Soru con DGR n. 63/1 del 17 novembre 2008 (e anch'esso mai discusso nel Consiglio

regionale per la fine anticipata della legislatura), iscriveva sul titolo I delle entrate euro **6.273.024.000** per l'anno 2009 ed euro **6.781.124.000** per l'anno 2010; la previsione della compartecipazione IVA era questa volta di euro 1.481.600.000 per l'anno 2009 e, a partire dall'anno 2010, di euro **2.216.000.000.**

Continuiamo il viaggio nelle stime, perché siamo ancora nel 2009, anno precedente l'entrata in vigore del nuovo articolo 8 dello Statuto.

La legge regionale 14 maggio 2009, n. 2 (Legge di bilancio 2009 e per gli anni 2009 - 2012), prima legge finanziaria presentata dalla Giunta Cappellacci, ha iscritto sul titolo I delle entrate euro 5.771.524.000 per l'anno 2009 ed euro 6.779.624.000 per l'anno 2010, prevedendo una compartecipazione IVA analoga a quella iscritta nel disegno di legge Soru di cui sopra: vale a dire 2.216. milioni.

Come più volte ricordato, l'anno 2010 segna l'entrata in vigore del nuovo regime di compartecipazione.

Ebbene, la legge regionale 28 dicembre 2009, n. 6 (Legge di bilancio 2010 e per gli anni 2010 - 2013) iscrive sul titolo I delle entrate una previsione per l'anno 2010 di euro 6.664.481.000 (in sostanza, euro 115.143 in meno rispetto alla previsione formulata per l'anno 2010 con la citata L.R. 2/2009).

Ma la vera sorpresa avviene sul versante dell'I.V.A.

La legge di bilancio 2010, infatti, ridimensiona la previsione di compartecipazione IVA ad euro 1.950 milioni, salvo poi con L.R. 10 agosto 2010, n. 14 ridurla ulteriormente alla cifra di soli euro 1.800.000.000.

Tabella 2. Entrate - Esercizi 2008/2010 - Gestione di competenza - Fonte: Corte dei Conti

		2008	2009	2010	% Var. 10/08	% Var. 10/09
Titolo I	Prev. finali	6.125.698.550,09	5.770.482.348,17	6.690.908.222,00	9,23 %	15,95 %
	Accertamenti	5.598.321.159,75	5.622.882.910,89	6.669.761.584,84	19,14 %	18,62 %
	Magg./Min. entrate	-527.377.390,34	-147.599.437,28	-21.146.637,16	-95,99 %	-85,67 %
	Riscossioni	5.042.906.321,50	5.408.895.193,66	5.637.469.962,20	11,79 %	4,23 %
	Versamenti	5.042.906.321,50	5.408.895.193,66	5.637.469.962,20	11,79 %	4,23 %
	Residui comp.	555.414.838,25	213.987.717,23	1.032.291.622,64	85,86 %	382,41 %
Titolo II	Prev. finali	586.237.928,71	913.016.722,15	469.616.370,75	-19,89 %	-48,56 %
	Accertamenti	295.028.107,25	548.993.501,90	261.405.087,05	-11,40 %	-52,38 %
	Magg./Min. entrate	-291.209.821,46	-364.023.220,25	-208.211.283,70	-28,50 %	-42,80 %
	Riscossioni	167.292.037,02	250.675.220,39	175.398.420,06	4,85 %	-30,03 %
	Versamenti	167.292.037,02	209.005.326,39	165.751.471,08	-0,92 %	-20,70 %
	Residui comp.	127.736.070,23	339.988.175,51	95.653.615,97	-25,12 %	-71,87 %
Titolo III	Prev. finali	179.186.378,45	252.347.712,39	128.979.911,24	-28,02 %	-48,89 %
	Accertamenti	208.192.606,10	109.146.109,94	96.448.885,18	-53,67 %	-11,63 %
	Magg./Min. entrate	29.006.227,65	-143.201.602,45	-32.531.026,06	-212,15 %	-77,28 %
	Riscossioni	184.826.673,40	90.850.302,20	90.973.769,58	-50,78 %	0,14 %
	Versamenti	184.826.673,40	90.850.302,20	78.282.056,41	-57,65 %	-13,83 %
	Residui comp.	23.365.932,70	18.295.807,74	18.166.828,77	-22,25 %	-0,70 %
Titolo IV	Prev. finali	1.685.474.541,28	762.648.816,72	455.560.886,27	-72,97 %	-40,27 %
	Accertamenti	1.139.320.702,63	511.703.738,65	153.946.211,58	-86,49 %	-69,91 %
	Magg./Min. entrate	-546.153.838,65	-250.945.078,07	-301.614.674,69	-44,77 %	20,19 %
	Riscossioni	12.071.658,32	88.808.362,14	64.994.075,77	438,40 %	-26,82 %
	Versamenti	12.071.658,32	87.314.543,49	50.369.947,81	317,26 %	-42,31 %
	Residui comp.	1.127.249.044,31	424.389.195,16	103.576.263,77	-90,81 %	-75,59 %
Titolo V	Prev. finali	806.100.000,00	2.885.617.328,09	1.800.000.000,00	123,30 %	-37,62 %
	Accertamenti	1.100.000,00	0,00	0,00	-100,00 %	-
	Magg./Min. entrate	-805.000.000,00	-2.885.617.328,09	-1.800.000.000,00	123,60 %	-37,62 %
	Riscossioni	1.100.000,00	0,00	0,00	-100,00 %	-
	Versamenti	1.100.000,00	0,00	0,00	-100,00 %	-
	Residui comp.	0,00	0,00	0,00	-	-
Titolo VI	Prev. finali	908.053.151,86	1.406.259.413,36	132.445.366,56	-85,41 %	-90,58 %
	Accertamenti	900.573.633,26	1.381.244.261,34	121.470.737,48	-86,51 %	-91,21 %
	Magg./Min. entrate	-7.479.518,60	-25.015.152,02	-10.974.629,08	46,73 %	-56,13 %
	Riscossioni	550.477.625,35	1.376.650.529,68	117.766.059,77	-78,61 %	-91,45 %
	Versamenti	550.477.625,35	1.376.650.529,68	107.399.629,37	-80,49 %	-92,20 %
	Residui comp.	350.096.007,91	4.593.731,66	14.071.108,11	-95,98 %	206,31 %
Titolo 0	Prev. finali	0,00	0,00	0,00	-	-
	Accertamenti	0,00	0,00	0,00	-	-
	Magg./Min. entrate	0,00	0,00	0,00	-	-
	Riscossioni	0,00	0,00	0,00	-	-
	Versamenti	0,00	0,00	0,00	-	-
	Residui comp.	0,00	0,00	0,00	-	-
Totale	Prev. finali	10.290.750.550,39	11.990.372.340,88	9.677.510.756,82	-5,96 %	-19,29 %
	Accertamenti	8.142.536.208,99	8.173.970.522,72	7.303.032.506,13	-10,31 %	-10,66 %
	Magg./Min. entrate	-2.148.214.341,40	-3.816.401.818,16	-2.374.478.250,69	10,53 %	-37,78 %
	Riscossioni	5.958.674.315,59	7.215.879.608,07	6.086.602.287,38	2,15 %	-15,65 %
	Versamenti	5.958.674.315,59	7.172.715.895,42	6.039.273.066,87	1,35 %	-15,80 %
	Residui comp.	2.183.861.893,40	1.001.254.627,30	1.263.759.439,26	-42,13 %	26,22 %

TITOLO I	Tributi propri o compartecipati
TITOLO II	Contributi e trasferimenti di parte corrente dell'Unione europea, dello Stato e di altri soggetti
TITOLO III	Entrate extratributarie
TITOLO IV	Alienazioni, trasformazioni di capitale, riscossioni di crediti e trasferimenti in conto capitale
TITOLO V	Mutui, prestiti od altre operazioni creditizie
TITOLO VI	Partite di giro
TITOLO 0	Avanzo di amministrazione

In altri termini, prendendo a riferimento le stime relative alla compartecipazione IVA per l'esercizio 2010, si è dimostrato come, nei primi passi della Giunta Cappellacci continui a registrarsi l'incertezza delle stime dell'ultimo periodo della Giunta Soru e si passi con disinvoltura dagli iniziali 2.216 milioni previsti nella L.R. 2/2009 ai 1.800 milioni indicati nella L.R. 14/2010, dando luogo a una differenza, in termini previsionali, pari a ben 416 milioni.

Si veda, al riguardo, nella pagina precedente, la tabella riepilogativa elaborata dalla Corte dei Conti nella relazione sul giudizio di parificazione del bilancio della Regione per l'anno 2010³, dalla quale è evincibile un complessivo calo del flusso delle entrate negli esercizi 2008/2010 e l'entità delle riscossioni.

Dalle previsioni ai soldi veri: le 'nuove' compartecipazioni erariali negli accertamenti e nelle riscossioni

Fin qui il lungo e accidentato percorso dei bilanci di previsione. Ma nella realtà quante maggiori entrate ha riscosso la Sardegna nel 2010, anno di entrata in vigore della riforma ?

Ebbene, vale la pena premettere da subito che il consuntivo 2010 non ha purtroppo confermato le rosee aspettative iniziali.

Il titolo I (Tributi propri e compartecipati), ha registrato, infatti, nell'esercizio 2010 – totalmente nella responsabilità della Giunta Cappellacci – accertamenti di entrate pari a soli euro **6.669.761.584**, vale a dire un differenziale positivo di soli euro **1.046.878.674** rispetto a quanto accertato nello stesso titolo nel 2009 (vecchio regime delle entrate).

³ Vedi p. 67.

Ma, si badi, **'accertamenti'** non significa **'riscossioni'**; semplificando, la differenza è la stessa che corre tra **'crediti da incassare'** e **'incassi realizzati'**. L'accertamento, infatti, appura la ragione del credito (es. compartecipazione IVA), la persona debitrice (es. Stato), il relativo ammontare (es. 1.800 milioni). La riscossione, invece, è il procedimento di effettiva acquisizione dei crediti accertati.

Dirigiamoci, dunque, agli accertamenti e alle riscossioni 2010.

Ad accertamenti pari a euro **6.669.761.584**, sono corrisposte riscossioni in conto competenza pari a soli euro **5.637.469.962,20** che hanno generato, quindi, residui attivi di competenza (somme accertate ma non riscosse) pari a euro **1.032.291.622,64**, (**6.669.761.584 - 5.637.469.962,20**); non sfugga a nessuno, dunque, che dal nuovo regime delle Entrate non è mai entrato nulla nelle casse regionali per espressa, pervicace e ostentata volontà del Governo Berlusconi, rispetto alla quale la Giunta regionale ha avuto un atteggiamento attendista, assolutamente inadeguato alla portata della posta in gioco. Infatti, la strategia del Governo regionale è consistita nell'iscrizione nei bilanci delle somme dovute quali crediti da esigere. L'eccezionalità di questa iniziativa contabile – che ha un suo valore **'politico'**, ma alla lunga è insostenibile – è testimoniata dall'incremento del valore percentuale dei residui attivi che si registra nel consuntivo 2010 rispetto agli anni precedenti: + 85,86% rispetto al 2008; + 382,41% rispetto al 2009.

Di questi residui attivi ben euro **833.517.686** sono originati da crediti vantati verso lo Stato cui non sono seguiti corrispondenti trasferimenti: il Governo, infatti, non ha provveduto a versare nelle casse regionali euro **168.375.526** a titolo di compartecipazione IVA (a fronte di un accertamento di euro **1.715.227.191**) ed euro **665.142.160** quali quote varie di tributi erariali.

Si veda sotto la Tabella 3 riepilogativa delle entrate tributarie inserita nel rendiconto generale dell'anno 2010 – conto del bilancio – p. 22:

Tabella 3. Sviluppo della gestione delle entrate tributarie in base alla loro natura, evidenziando l'accertamento in competenza e quanto dello stesso sia stato versato o non ancora riscosso.

TAB. 1.1.1 SVILUPPO ENTRATE TRIBUTARIE						
	DESCRIZIONE ENTRATE	ACCERTATO	VERSATO COMPETENZA	%	DA RISCOUTERE	%
		A	B	C=B/A	D	E=D/A
E116.001 – Tasse sulle concessioni regionali	TASSE CONCESSIONI REGIONALI - ESERCIZIO PUBBLICI SERVIZI ORDINARI DI LINEA	4.824,59	4.824,59	100,00%	0,00	0,00%
	TASSE CONCESSIONI REGIONALI - MATERIA DI CACCIA	868.969,61	868.969,61	100,00%	0,00	
	TASSE CONCESSIONI REGIONALI – TASSA FITOSANITARIA	14.246,56	14.249,56	100,00%	0,00	
	SALDO DI ACCERTAMENTI DI ESERCIZI DECORSI	1.073.074,75	1.073.974,75	100,00%	0,00	
E116.002 – Tributi regionali	TRIBUTO PER DEPOSITO IN DISCARICA DEI RIFIUTI SOLIDI	4.497.264,27	4.497.264,27	100,00%	0,00	
	IMPOSTA ATTIVITÀ PRODUTTIVE FINANZIAMENTO SPESA SANITARIA	660.555.125,71	499.570.323,71	75,63%	160.984.802,00	
	IMPOSTA SULLE ATTIVITÀ PRODUTTIVE	301.227,08	301.227,08	100,00%	0,00	
	ADDITIONALE REGIONALE IRPEF	137.524.108,38	126.574.588,35	92,04%	10.949.520,03	
	IMPOSTA SU AEROMOBILE ED UNITÀ DI DIPORTO	133.469,69	133.463,69	100,00%	0,00	
	SALDO DI ACCERTAMENTI DI ESERCIZI DECORSI	8.448.448,00	8.448.448,00	100,00%	0,00	
E121.001 – Quote di tributi erariali devoluti dalla Stato	QUOTE DI TRIBUTI ERARIALI DEVOLUTI DALLO STATO	3.645.996.083,97	2.980.853.923,70	81,76%	665.142.160,27	
E121.002 – Imposte sui consumi	IMPOSTE SUI CONSUMI	300.122.452,42	300.122.452,42	100,00%	0,00	
E121.003 – Compartecipazione IVA	COMPARTICIPAZIONE I.V.A.	1.715.227.191,40	1.546.851.664,45	90,18%	168.375.526,95	
E122.001 – Imposte e tasse sugli affari	IMPOSTE E TASSE SUGLI AFFARI	190.392.105,55	163.552.492,16	85,90%	26.839.613,39	
	SALDO DI ACCERTAMENTI DI ESERCIZI DECORSI	4.602.095,86	4.602.095,86	100,00%	0,00	
TOTALI		6.669.761.584,84	5.637.469.962,20	84,52%	1.032.291.622,64	

Rendiconto Generale anno 2010 – Conto del Bilancio

Se andiamo a vedere l'ultimo anno in cui lo Stato ha concorso alla spesa sanitaria sarda, cioè il 2006, troviamo che l'ammontare del contributo statale (€ 954.693.763) è di poco inferiore al differenziale positivo generato dal nuovo regime delle Entrate (€ 1.046.878.674). In buona sostanza si può dire che se lo Stato (ma sarebbe meglio dire lo Stato di Berlusconi) pagasse il dovuto, pagherebbe in più quanto pagava prima per la sola sanità; adesso vuole risparmiare sulla Sardegna un miliardo di soldi non suoi (la voce *Totale fabbisogno* non coincide con la spesa reale – per cui si veda la Tabella 4 – ma indica la somma prevista dal Cipe).

Tabella 4. Fonti di finanziamento del fabbisogno sanitario regionale – Valori assoluti

	QUOTA F.S.N.	I.R.A.P. (stima esercizio precedente)	Addizionale IRPEF (stima esercizio precedente)	Partecipazione Regione	Ricavi aziende sanitarie	TOTALE FABBISOGNO
2003	831.468.213	546.790.614	52.734.631	603.245.173	45.917.138	2.080.155.768
2004	810.496.296	562.870.000	113.790.000	626.184.924	45.917.138	2.159.258.358
2005	922.379.628	588.124.214	117.058.808	683.533.998	45.917.138	2.357.013.786
2006	954.693.763	620.772.887	119.634.101	711.119.983	45.917.138	2.452.137.873
2007		614.975.070	120.965.842	1.856.310.654	45.917.138	2.638.168.703
2008		626.044.621	123.143.227	1.923.149.030	45.917.138	2.718.254.016
2009		573.077.700	137.643.000	2.045.936.476	45.917.138	2.802.574.314
2010		597.778.821	134.563.000	2.059.193.864.	45.917.138	2.837.452.823

Elaborazione Corte dei conti – Sezione controllo Sardegna su dati delibere CIPE per gli anni 2003-2009 e dati Conferenza Stato-Regioni per il 2010

I costi delle funzioni che la Regione si è accollata col nuovo regime delle entrate: il caso della sanità

Come si ricorderà, l'aumento delle compartecipazioni ai tributi erariali ha come corrispettivo sul versante della spesa l'accollo integrale dei costi della sanità, del trasporto pubblico locale e della continuità territoriale. Dopo aver dimostrato i pesanti limiti del nuovo regime delle Entrate occorre, dunque, sia pur parzialmente, concentrarci sui costi che la Regione si è immediatamente accollata (dal 2007 ancora con il sostegno dello Stato, dal 2010 da sola). Andiamo dunque a valutare l'andamento della spesa rispetto a questi costi, in particolare, ovviamente, alla sanità.

Ebbene, al significativo calo delle previsioni di entrata e delle entrate effettive, ha fatto da contraltare, da un lato un sensibile aumento della spesa sanitaria e delle spese correnti, dall'altro, una riduzione delle spese di investimento. Insomma: dal 2008 le entrate sono diminuite e le spese aumentate. Non siamo certamente dentro un orizzonte di prudenza né è attiva una forte visione strategica che governi questa difficoltà verso un obiettivo.

La spesa sanitaria, infatti, come evidenziato nella citata relazione della Corte dei Conti, ha fatto registrare dal 2006 al 2010 un incremento dei costi della produzione di quasi il 20%, a fronte di un aumento dell'11% del valore della produzione, determinando così un differenziale negativo delle due voci sia nel 2008 (- 38,530 milioni di euro) che nel 2009 (-160,912 milioni di euro), anno, il 2009, tutto nella responsabilità, fino al settembre, della precedente gestione politica della Sanità.

Tabella 5. Rapporto tra spesa complessiva netta RAS e spesa dell'Assessorato della Sanità (competenza). Importi al netto delle partite di giro e delle somme a copertura del disavanzo (migliaia di euro)

	Stanziamiento finale			Impegnato			Pagato		
	Totale RAS	Totale Assessorato	%	Totale RAS	Totale Assessorato	%	Totale RAS	Totale Assessorato	%
2007	8.161.000	3.102.781	38,02	6.238.569	3.021.472	48,43	4.731.634	2.573.891	54,40
2008	9.029.000	3.771.284	41,77	6.602.913	3.183.230	48,21	4.760.338	2.717.676	57,09
2009	8.391.000	3.577.089	42,63	6.668.284	3.151.093	47,25	4.831.392	2.767.308	57,28
2010*	7.849.287	3.721.579	47,41	7.033.758	3.647.302	51,85	5.136.462	3.095.180	60,26

Elaborazione Corte dei conti – Sezione controllo Sardegna su dati Rendiconto RAS 2007, 2008, 2009 e 2010 (preconsuntivo)

Il Programma regionale di sviluppo 2010-2014 (p. 129) della Giunta Cappellacci, frettolosamente⁴ approvato dal Consiglio regionale il 2 dicembre 2009 con la Risoluzione n. 2/2, applicando la percentuale di crescita media registrata nell'ultimo decennio (pari a un aumento su base annua media di circa il 5,6 per cento), ha previsto una spesa di 3.007 milioni nel 2009, di 3.170 nel 2010, di 3.347 nel 2011, di 3.534 nel 2012, di 3.732 nel 2013 per finire con i 3.940 milioni del 2014, anno in cui terminerà la legislatura. Sono proiezioni di spesa insostenibili che non tengono conto della necessità di adeguare il costo della sanità all'andamento dell'economia dell'Isola e lo considerano invece una sorta di variabile indipendente della spesa complessiva. La Sanità sarda è sostenibile dai sardi se sta sotto i tre miliardi di euro.

⁴ Il Consiglio regionale, per legge, può o approvare o respingere il Prs, non può emendarlo.

Tuttavia, alla prima prova del nove, le previsioni sono saltate. Nel consuntivo 2010, infatti, si rileva che lo stanziamento finale della funzione obiettivo **“Tutela e difesa della salute umana”** è stato pari a euro 3.376.620.745,72 (200 milioni in più del previsto), mentre quello relativo alla funzione obiettivo **“Prevenzione della salute veterinaria”** si è attestato sulla cifra di euro 21.149.858,21.

Una cifra ben superiore alle stime effettuate nel Programma regionale di sviluppo.

Per misurare l'insostenibilità di una spesa sanitaria di queste dimensioni, si veda ancora sopra (p.29) la Tabella 5 elaborata dalla Corte dei Conti dei Conti, Sezione del Controllo per la Regione Sardegna, nell'ambito dell'“Indagine di controllo sull'attività di indirizzo e sul finanziamento degli enti del servizio sanitario regionale da parte della RAS (esercizi 2007-2010)”⁵, la quale evidenzia i rapporti tra la spesa complessiva netta della Regione e quella dell'Assessorato della Sanità. Si noti che una spesa sanitaria sopra i tre miliardi rappresenta già il 60% del totale della spesa reale.

In buona sostanza, nel triennio 2007-2010 la sanità è cresciuta complessivamente di più di 500 milioni di euro, ai quali vanno aggiunti i costi del Trasporto Pubblico Locale e della continuità territoriale, stimati al momento dell'accordo in 140 milioni di euro: totale dei costi in aumento per la Regione = 640 milioni.

⁵ Sull'argomento, si vedano le mie lettere riportate in Appendice: nota protocollo n. 10155 dell'11 settembre 2009: “Fabbioso spesa sanitaria 2010” e nota protocollo 5144 del 9 maggio 2011: “Implementazione e gestione del sistema informativo sanitario (SISAR) di cui all'art. 15 quater, c. 7, del DL 222/A, parte I”.

La questione delle Norme d'attuazione e le furbizie del Governo Berlusconi

In definitiva, a distanza oramai di quasi cinque anni dall'entrata in vigore dell'art. 1, comma 834 e ss, della L. 296/2006 (Legge finanziaria 2007), la Sardegna, pur essendosi accollata integralmente i costi della sanità, del trasporto pubblico locale e della continuità territoriale, non ha ancora ottenuto dal Governo Berlusconi il pieno riconoscimento delle maggiori entrate a essa spettanti a decorrere dall'anno 2010; si è tuttora in attesa, infatti, dell'emanazione del decreto legislativo recante le norme di attuazione approvate dalla Commissione paritetica Stato – Regione l'8 marzo ultimo scorso (dall'inizio delle trattative tra la Regione e il Governo, sono stati elaborati ben tre differenti schemi di norme di attuazione: DGR. n. 9/14 del 2/3/2010, n. 30/8 del 3/8/2010 e n. 7/2 del 10/2/2011). La Regione ha comunque iscritto le nuove entrate nel suo bilancio, e il saldo attivo – rispetto ai bilanci precedenti – si è rivelato ammontante a poco più di 1 miliardo di euro. Il Governo, tuttavia, si è mostrato assai solerte nell'impugnare dinnanzi alla Consulta proprio quell'articolo 3, comma 1, della L.R. 30 giugno 2011, n. 12 (Disposizioni nei vari settori di intervento) con il quale la Regione ha stabilito che “ancorché in assenza dell'adeguamento delle relative norme di attuazione, a decorrere dall'anno 2010, gli accertamenti delle compartecipazioni regionali ai tributi erariali sono effettuati anche sulla base degli indicatori disponibili relativi ai gettiti tributari”. A detta del Governo siffatta disposizione sarebbe illegittima giacché “disciplina unilateralmente con legge regionale aspetti demandati a norme di attuazione dello Statuto speciale di autonomia”.

Concludendo: il Governo Berlusconi subordina il riconoscimento delle maggiori entrate di competenza della Regione all'emanazione di un suo decreto legislativo recependo le norme di attuazione elaborate dalla Commissione paritetica; decreto legislativo, nondimeno, che lo stesso Governo de-

liberatamente omette di adottare, trattenendo, per pagare i suoi costi, parte delle tasse pagate dai sardi e per legge ai sardi dovute⁶. Nel frattempo, in occasione delle ultime elezioni amministrative (primavera 2011) il Ministro Tremonti, vero artefice dell'incameramento delle risorse dei sardi, proponeva la creazione di una Zona Franca finanziaria a Milano. Io reagii a questa egoistica e superficiale modalità di trattare questioni così serie, proponendo al Consiglio regionale la censura politica e morale (per l'egoismo settentrionalista che animava la proposta) del ministro. Il Consiglio regionale votò all'unanimità la censura, il Presidente della Regione Cappellacci prese le distanze e si affrettò a esprimere stima e considerazione a Tremonti. Oggi il Presidente Cappellacci è uscito dal suo partito (il Pdl) per lamentare il disinteresse del Governo verso la Sardegna, cioè per le stesse ragioni per cui il Consiglio, da lui smentito, aveva censurato il ministro dell'Economia.

Sulla ridicola vicenda delle Norme, l'Assessore della Programmazione, **con nota 30 maggio 2011** protocollo n. 3866, nel rispondere alle richieste di chiarimento avanzate dai giudici contabili, ha

⁶ Sulle questioni di bilancio, sulla annosa vertenza entrate e sul federalismo fiscale si vedano le seguenti mie comunicazioni riportate in Appendice: 6 aprile 2009 su disegno di legge finanziaria 2009; 9 settembre 2009 : "Analisi straordinaria dei residui ai sensi dei commi 10 e 11 dell'articolo 1 della L.R. 14 maggio 2009, n. 1"; protocollo n. 10539 del 22 settembre 2009 "Richiesta dati e informazioni sulla finanza regionale"; protocollo n. 12840 del 12 novembre 2009: "La finanza regionale alla luce della riforma del titolo III dello Statuto speciale per la Sardegna, del patto di stabilità interno e della recente entrata in vigore della legge delega sul federalismo fiscale"; protocollo n. 3720 del 24 marzo 2010: "Stato di attuazione della spesa 2010 e DL 78 – Disposizioni nei vari settori di intervento – collegato alla manovra economica finanziaria 2010-2013"; protocollo n. 5123 del 10 maggio 2010: " Stato di attuazione della spesa 2010"; protocollo 8288 del 3 agosto 2010: "Attuazione del nuovo regime delle entrate"; protocollo 1922 del 17 febbraio 2011: "Richiesta ulteriori elementi conoscitivi riguardo le direttive per la determinazione del plafond annuale degli impegni e dei pagamenti (DGR 6/5 del 08 febbraio 2011)"; protocollo n. 5340 del 16 maggio 2011: "Sulla grave situazione finanziaria del sistema idrico integrato"; protocollo n. 9486 dell'8 settembre 2011: "Conversione in legge, con modificazioni, del D.L. 13 agosto 2011, n. 138 recante ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo – art. 5 bis (Sviluppo delle regioni dell'obiettivo convergenza e realizzazione del Piano per il Sud) – Esclusione della Sardegna e conseguenti ulteriori restringimenti alla capacità di spesa".

spiegato che “la non ancora intervenuta approvazione delle norme di attuazione non è legata a problemi connessi alla determinazione delle nuove entrate, **ma all’eventuale attribuzione alla Regione di nuove funzioni**. In sostanza l’Amministrazione finanziaria statale ritiene che, contestualmente alle norme di attuazione delle disposizioni di cui all’articolo 8 dello Statuto, dovrebbero essere approvate anche le norme di attuazione delle disposizioni di cui all’art. 27 della legge 42/2009. L’Amministrazione regionale ritiene, invece, che i due procedimenti debbano rimanere distinti e separati e che, conseguentemente, l’approvazione delle norme di attuazione in materia di entrate debba precedere la negoziazione delle norme attuative del federalismo fiscale in Sardegna”⁷. Queste dichiarazioni svelano un fatto molto grave: lo Stato, per darci il dovuto, chiede che ci accogliamo nuove funzioni e nuovi costi, cioè chiede che si riduca la massa finanziaria manovrabile per la Sardegna (giacché aumenterebbero i costi e non parallelamente le Entrate) e aumenti il ‘risparmio’ dello Stato. Lo ricordo a quanti in questi mesi hanno affrontato il tema dell’unità d’Italia in modo retorico e superficiale.

La questione delle Entrate, prescindendo da quello che sarà il suo epilogo, ha comunque fin d’ora fatto emergere un dato incontrovertibile che sarà bene non ignorare nel proseguo delle trattative con lo Stato: 1) Lo Stato non intende onorare i suoi impegni; 2) l’eccedenza in entrata rispetto al regime precedente (2009), qualora lo Stato si comportasse lealmente, si rivela pari a poco più di un miliardo. L’aumento dei costi delle funzioni trasferite (Sanità, Trasporto Pubblico locale, e Con-

⁷ Il contenuto della predetta nota è riportato a pagina 57 della relazione della Corte dei Conti al rendiconto della Regione per l’anno 2010.

tinuità territoriale) ammonta al 2010 a 640 milioni. Il differenziale positivo, dunque, rispetto ai costi in aumento per la Regione, si riduce a 360 milioni di euro.

Conclusione: il miliardo in più rispetto alle Entrate precedenti è una cifra certamente insufficiente a compensare l'incremento della spesa sanitaria e di quella corrente, nonché i costi connessi all'eventuale attribuzione alla Regione di nuove funzioni.

Patto di stabilità interno

Non tutto ciò che si stanziava in bilancio per il lavoro e le politiche sociali, l'istruzione, l'ambiente, le opere pubbliche può essere impegnato e pagato nello stesso anno. A impedirlo, infatti, quand'anche nel ciclo della spesa non si insinuano lungaggini burocratiche, sono i limiti dettati dal patto di stabilità interno, lo strumento attraverso cui il legislatore statale prescrive obiettivi e vincoli alla gestione finanziaria di regioni ed enti locali, ai fini della determinazione della misura del concorso dei medesimi al rispetto degli impegni derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'UE.

Questo strumento consente allo Stato di imporre ogni anno agli enti locali e territoriali un tetto non superabile sia per le somme impegnabili che per i pagamenti.

Come più volte ricordato, la legge 296/2006 (Legge finanziaria 2007) modifica il regime finanziario della Regione Sardegna con decorrenza dall'anno 2010.

Tale legge, tuttavia, nulla ha disposto riguardo i limiti alla spesa imposti dal patto di stabilità: ovvero, non ha previsto, come era logico, che all'adeguamento delle entrate corrispondesse una correlativa capacità di spesa.

Insomma, è come se a un lavoratore, vincolatosi contrattualmente ad aumentare le proprie ore di lavoro in cambio di un corrispondente aumento retributivo, non venisse riconosciuto il potere di spendere tale aumento.

Con delibera 34/29 del 18 agosto 2011 (Linee di impostazione per la manovra finanziaria per gli anni 2012/2014) la Giunta Cappellacci ha quantificato per l'anno 2012 i plafond degli impegni e dei

pagamenti imposto dai vincoli del patto di stabilità interno rispettivamente in euro 3.702 milioni per gli impegni ed in euro 3.016 milioni per i pagamenti.

Detta delibera, tuttavia, non considera gli effetti negativi discendenti per la Regione dalla legge 14 settembre 2011, n. 148 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, recante ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo. Delega al Governo per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari).

Nel mese di ottobre la Giunta ha adeguato le linee di impostazione alle risultanze dell'applicazione della L. 148/2011. Ufficiosamente, pare che nel 2012 per effetto della citata legge 148/2011 il livello massimo degli impegni scenderà a euro 3.452 milioni, mentre quello dei pagamenti precipiterà a euro 2.766 milioni.

Si consideri che nell'anno 2007 (vecchio regime delle entrate) il livello degli impegni concordato nel Patto di stabilità era pari a euro 3.844.460.000, mentre il livello dei pagamenti era pari a ben 3.487.614.000 (DGR n. 48/36 del 29.11.2007 - Patto di stabilità interno 2007. Articolo 1, comma 660, della legge n. 296 del 27 dicembre 2006. Autorizzazione superamento livello impegni e pagamenti Patto di stabilità).

Ricapitolando: in cambio dell'accoglienza dei costi della sanità, del trasporto pubblico locale e della continuità territoriale abbiamo ottenuto un nuovo sistema di compartecipazione che nel 2010 ha dato luogo ad accertamenti sul titolo I superiori di circa un miliardo rispetto al vecchio regime. Il Governo, tuttavia, ci contesta la spettanza di circa 800 milioni, riconoscendoci di fatto un differenziale positivo rispetto al passato di pressappoco 200 milioni. A fronte di tale eccedenza, certamente non idonea in questi termini a compensare i maggiori oneri assunti, dato l'incremento del costo

della Sanità di 640 milioni, ci è stata riconosciuta nel 2011 una capacità di pagamento, al netto delle spese fuori patto quali la sanità, di soli 2.766 milioni, inferiore di 700 milioni del tetto dei pagamenti del 2007.

Manovra finanziaria per gli anni 2012/2014

Con la citata delibera 34/29 la Giunta quantifica le spese obbligatorie in euro 5.942.800.000, cifra comprensiva anche del fabbisogno sanitario a regime (euro 3.390 milioni) e delle quote di spesa slittate al 2012 ai sensi della L.R. 12/2011 (euro 38.800.000).

L'esecutivo ipotizza per l'anno 2012 entrate complessive per euro 8.291.225.000, di cui euro 6.799.888.000 discendenti dal titolo I (tributi propri, devoluti e compartecipati).

La Giunta precisa di calcolare le previsioni di Entrate "facendo riferimento alla piena e corretta applicazione del nuovo regime disposto dal novellato articolo 8 dello Statuto, ancorché non ancora emanate le relative norme di attuazione". In altri termini, dichiara di calcolare le Entrate sulla base di criteri al momento non pienamente condivisi dal Governo, tant'è che giunge ad affermare : "La mancata previsione in questi termini comporterebbe una quantificazione di circa 800 Ml di euro in meno delle entrate medesime"; vale a dire una previsione di entrata sul titolo I pari a circa euro 6 miliardi a fronte di spese obbligatorie quantificate in euro 5.942.800.000.

Conclusioni: qualora il Governo addivenisse alla decisione di non emanare il decreto legislativo recepente le norme di attuazione così come elaborate dalla Commissione paritetica e interpretate dalla Regione, l'esercizio 2012 registrerebbe minori entrate per una cifra superiore agli 800 milioni. Le Entrate accertate per l'anno 2012 sul titolo I sarebbero così a mala pena sufficienti a coprire le spese fisse; ma soprattutto, occorrerebbe ricorrere anche all'indebitamento per coprire gli oltre

1.800 milioni di disavanzo complessivo sopraggiunto, conseguente al venir meno dei correlati crediti vantati nei confronti dello Stato per le annualità 2010 e 2011.

Una situazione finanziaria grave di cui non si ha adeguata consapevolezza e che richiede rapidi interventi sulla spesa corrente, sulla spesa sanitaria, sul finanziamento delle leggi non strategiche, ma soprattutto richiede una coesione sociale intorno ad una politica di rigore e di solidarietà che oggi è praticabile solo attraverso un nuovo quadro politico, di tipo 'nazionale sardo', capace di superare il bipolarismo italiano e i conflitti sociali che esso da un lato sottende e dall'altro provoca e alimenta.

Federalismo fiscale e fiscalità di vantaggio

Il **30 novembre 2009**, in attuazione dell'articolo 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione) e successive modifiche e integrazioni, la Provincia Autonoma di Trento, la Provincia Autonoma di Bolzano e la Regione Trentino – Alto Adige/Südtirol sottoscrivevano un accordo con il Governo, trasfuso nella legge 23 dicembre 2009, n. 191 (legge finanziaria 2010), art. 2, commi da 106 a 125, recante la revisione dell'ordinamento finanziario dei suddetti enti, l'individuazione di nuove competenze e la previsione di forme di fiscalità di vantaggio.

Il comma 107 del predetto articolo 2, in particolare, prevede che «Le province, relativamente ai tributi erariali per i quali lo Stato ne prevede la possibilità, possono in ogni caso modificare aliquote e prevedere esenzioni, detrazioni e deduzioni purché nei limiti delle aliquote superiori definite dalla normativa statale».

Con sentenza 357/2010, la Corte costituzionale ha chiarito che tale disposto “va interpretato nel senso che, nell'ipotesi in cui il gettito di un tributo erariale sia interamente devoluto alla Provincia, questa – ove la legge statale le consenta una qualche manovra sulle aliquote, sulle agevolazioni o sulle esenzioni («ne prevede la possibilità») – può liberamente («in ogni caso») modificare aliquote e prevedere agevolazioni, con il solo limite del rispetto delle «aliquote superiori» fissate dalla legge statale. In altri termini, la Provincia può operare qualsiasi manovra che possa comportare una riduzione del gettito del tributo, diminuendo l'aliquota, anche al di sotto dei limiti minimi even-

tualmente stabiliti dalla legge statale. Ciò è possibile «in ogni caso» e, quindi, anche nel caso di un tributo per il quale la legge statale consenta la modifica solo dell'aliquota base e non delle aliquote speciali, le quali, perciò, potranno essere sempre diminuite dalla Provincia”.

Il **23 febbraio 2010**, la Commissione Bilancio da me presieduta approvava una risoluzione nella quale considerava “indifferibile rendere effettivo il nuovo regime delle entrate e, quindi, in relazione alle funzioni esercitate e a quelle potenzialmente esercitabili, attivare da subito una contrattazione con il Governo che, in attuazione della legge n. 42 del 2009, definisca le forme e le modalità di applicazione dei meccanismi perequativi, quantifichi gli oneri derivanti dagli svantaggi strutturali permanenti e dall'insularità, fissi i possibili ambiti di fiscalità di sviluppo, allenti i vincoli stringenti alla capacità di spesa imposti dal patto di stabilità interno”. La risoluzione, che si concludeva chiedendo che fosse tracciato un percorso di partecipazione del Consiglio regionale al processo attuativo del federalismo fiscale, veniva discussa in Aula il **14 ottobre 2010** contestualmente alla mozione 79, dando luogo all'approvazione **dell'ordine del giorno n. 14**. Detto ordine del giorno, in particolare, impegnava la Giunta:

- ad avviare un confronto politico con il Governo che, anche attraverso il coinvolgimento e la partecipazione del Consiglio regionale, pervenga rapidamente all'approvazione di norme di attuazione della legge n. 42 del 2009, articolo 27 (...);
- a pervenire il più sollecitamente possibile alla piena ed effettiva attuazione dell'articolo 8 della legge costituzionale n. 3 del 1948, specificando la natura di principio generale del disposto del secondo comma dell'articolo 8 il quale stabilisce un criterio di riparto dei tributi fra Stato e Regione basato sul luogo di realizzazione del presupposto d'imposta ("2. Nelle entrate spettanti alla Regio-

ne sono comprese anche quelle che, sebbene relative a fattispecie tributarie maturate nell'ambito regionale, affluiscono, in attuazione di disposizioni legislative o per esigenze amministrative, ad uffici finanziari situati fuori del territorio della Regione");

- a quantificare, ai fini dell'applicazione dell'articolo 22 citato, sotto tutti i profili (sociale, economico, ecc.) lo svantaggio derivante dalla situazione di insularità.

Frattanto, il **29 ottobre 2010**, anche la Regione Friuli Venezia Giulia sottoscriveva con il Governo un accordo di revisione del proprio regime finanziario e di attuazione del federalismo fiscale. L'accordo veniva recepito all'art. 1, commi 151- 159, della legge 13 dicembre 2010, n. 220 (Legge di stabilità 2011). Il comma 157, sulla scia di quanto già stabilito per il Trentino A.A., ha stabilito in particolare 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 » ...".

I commi 160 - 164 del medesimo articolo 1 della legge di stabilità 2011, invece, recano la disciplina della Regione Valle d'Aosta; precisamente, il comma 162 attribuisce alla Regione "la potestà di isti-

tuire tributi locali, con riguardo ai presupposti non altrimenti assoggettati ad imposizione, e di determinare le variazioni delle aliquote o le agevolazioni che gli enti locali possono applicare a tali tributi locali nell'esercizio della propria autonomia”.

Si osservi che il comma 161 prevede che entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della citata legge, il Governo debba emanare i decreti legislativi recanti le disposizioni di attuazione del nuovo ordinamento finanziario della Regione (*“Entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, si provvede alle modifiche della legge 26 novembre 1981, n. 690, e del comma 4 dell'articolo 8 della legge 23 dicembre 1992, n. 498, **mediante la procedura prevista dall'articolo 48-bis dello Statuto speciale per la Valle d'Aosta, di cui alla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4, in applicazione dell'articolo 1 del decreto legislativo 22 aprile 1994, n. 320, al fine di adeguare l'ordinamento finanziario della Regione ai contenuti dell'accordo di cui al comma 160 del presente articolo”***.); il Governo ha dato attuazione a tale disposto con 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), pubblicato sulla Gazzetta ufficiale n. 48 del 28 febbraio 2011.

In estrema sintesi, i novellati regimi finanziari delle tre regioni speciali Trentino Alto Adige, Friuli V.G. e Valle d’Aosta offrono la possibilità sia di implementare le entrate regionali istituendo tributi propri autonomi sia, sebbene a determinate condizioni e ambiti, di manovrare le aliquote e di introdurre esenzioni, detrazioni e deduzioni.

È fin troppo evidente che l'entrata in vigore della legge 42/2009 sul c.d. federalismo fiscale imponeva una trattativa stringente con lo Stato per legare il nuovo sistema delle compartecipazioni negoziato dalla Giunta Soru con le politiche di vantaggio fiscale e di superamento dell'insularità.

È altrettanto manifesto e dimostrato che, rispetto a questi temi, la Commissione bilancio prima e il Consiglio successivamente, si è più volte pronunciata formulando indirizzi e tracciando percorsi.

La Giunta Cappellacci, invece, è rimasta imprigionata da un modo attendista e inibito di intendere il rapporto col Governo; tutto questo è oggettivamente costato un'enormità alla Sardegna. Bisogna porvi rimedio.

Al momento, tra le Regioni speciali, solo la Sardegna e la Sicilia non hanno ancora dato attuazione alle disposizioni sul federalismo fiscale le quali, come si è visto, potrebbero rappresentare l'occasione per attuare politiche di fiscalità di vantaggio. Politiche di fiscalità agevolata che, pur nella consapevolezza di un quadro normativo incerto e non definito, il Consiglio ha voluto comunque iniziare a perseguire prevedendo all'articolo 3 della L.R. 1/2011 (legge finanziaria 2011) la concessione di un contributo, nella forma del credito d'imposta, in favore delle imprese aventi sede legale e unità operativa ubicata nei comuni montani. Ovviamente (dati gli orientamenti tutt'altro che federalisti del Governo Berlusconi) questa disposizione è stata impugnata dinanzi alla Corte costituzionale con ricorso del Presidente del Consiglio del 21 marzo 2011, adducendo, da un lato, la violazione della competenza legislativa statale in materia di sistema tributario dello Stato, dall'altro, proprio l'assenza di disposizioni statutarie legittimanti la Regione Sardegna all'introduzione di siffatti meccanismi agevolativi.

Insomma, il Consiglio ha scritto una norma meritevole la quale, però, perdurando la politica attendista e temporeggiatrice di cui ho già parlato, rischia di cadere sotto la scure della Corte costituzionale italiana.

È l'ennesimo episodio che conferma che per fare buona politica in Sardegna occorre una solida e coraggiosa politica di sovranità. Il contrario è ancora indimostrato.

PARTE II
Risorse aggiuntive nazionali
Fondo per le Aree Sottoutilizzate (FAS)

I Fondi FAS sono stati, nel primo biennio della legislatura in corso (2009-2014), uno degli argomenti di maggior scontro politico. Tuttavia, pochissimi hanno consapevolezza della complessità dell'argomento e della sequenza di occasioni mancate che hanno contrappuntato l'azione della Regione Sardegna in questo campo; come pure non hanno contezza del comportamento costantemente sleale, dilatorio e predatorio dello Stato italiano. Quella che segue è una storia di ordinaria slealtà, accompagnata da tanta, tanta mancata presenza della Regione nelle sedi giuste al momento giusto.

Le leggi di riferimento

La legge 27 dicembre 2002, n. 289 (legge finanziaria 2003) articoli 60 – 61 **istituisce il Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS)**, nel quale vengono concentrate le risorse per assicurare e dare unità programmatica e finanziaria all'insieme degli interventi aggiuntivi a finanziamento nazionale, che in attuazione dell'articolo 119, comma 5 della Costituzione, sono rivolti al riequilibrio economico e sociale fra diverse aree del Paese.

Col Decreto Legislativo n. 88 del 31 maggio 2011, il Fondo per le Aree Sottoutilizzate viene ride-nominato **“Fondo per lo sviluppo e la coesione”**. Resta invariato il rinvio all'articolo 119 della Costituzione e il carattere aggiuntivo degli interventi nazionali volti a promuovere lo sviluppo economico e la coesione sociale e territoriale, rimuovere gli squilibri fra le diverse aree territoriali e perseguire la perequazione infrastrutturale.

La pianificazione dei Fondi FAS avviene su base settennale e, a partire dal 2007-2013, è stata allineata, sia nei tempi che nelle modalità di gestione, a quella comunitaria.

Finanziamento e strumenti di attuazione

La legge 296/2006 (legge finanziaria 2007) ha stanziato, per il periodo di programmazione 2007-2013, le risorse per il fondo FAS stabilendo che, il Quadro Strategico Nazionale (QSN) 2007-2013 presentato dall'Italia per la programmazione dei Fondi Strutturali comunitari, costituisce "la sede della programmazione unitaria delle risorse aggiuntive nazionali e comunitarie".

Il QSN 2007-2013 è stato approvato dal CIPE con la delibera 174/2006 e adottato successivamente dalla Commissione europea; esso afferma il principio dell'unitarietà strategica delle politiche regionali, comunitaria e nazionale, anche attraverso un adeguamento e una progressiva convergenza delle modalità di attuazione delle due programmazioni.

In buona sostanza, ed è bene che si sappia, l'aggiuntività delle risorse statali, sia i FAS che il cofinanziamento ai Fondi comunitari, si accompagna con un quadro di programmazione unitaria nazionale che coinvolge tutte le risorse, comprese quelle regionali. Tale programmazione unitaria nazionale è sovraordinata a quella regionale a tal punto da poter essere interpretata, da una cultura centralista, come diritto a gestire in sede nazionale le risorse regionali, anche quelle già programmate, o quelle 'liberate' in virtù di progetti regionali.

Si tenga a mente tutto questo, quando descriverò quel che è accaduto dal 2009 al 2011.

Delibera CIPE n. 166 del 21 dicembre 2007

Le modalità di attuazione del QSN vengono delineate nella delibera CIPE n. 166/2007 che ripartisce le risorse assegnate al FAS 2007-2013 e stabilisce i criteri per la programmazione degli interventi della “politica nazionale aggiuntiva” (finanziata con il FAS), mutuando, in larga parte, i principi che regolano il processo di programmazione, implementazione, valutazione e monitoraggio dei fondi strutturali della politica regionale di coesione (finanziata dall’Unione Europea).

Le risorse FAS, pari a circa 63 miliardi, vengono così ripartite:

- amministrazioni centrali (**FAS nazionale**);
- regioni (**FAS regionale**), con l’attribuzione del 85% delle risorse regionali al mezzogiorno e del restante 15% alle regioni del nord.

Le risorse tra le regioni del Mezzogiorno vengono così ripartite dalla Delibera Cipe 166/2007:

Tabella 6. Riparto Fondi Fas ex Delib. Cipe 166/2007

MEZZOGIORNO	In milioni di euro	Chiave di riparto
Totale risorse per programmi di interesse strategico regionale	18.069.164	100
ABRUZZO	854.657	4,73
MOLISE	476.589	2,64
CAMPANIA	4.105.504	22,72
PUGLIA	3.271.700	18,11
BASILICATA	900.264	4,98
CALABRIA	1.868.431	10,34
SICILIA	4.313.481	23,87
SARDEGNA	2.278.538	12,61

Si ricordi che questa delibera viene assunta sotto il Governo Prodi; tutto si può dire fuorché che fosse svantaggiosa per la Sardegna.

Programma Attuativo Regionale FAS (PAR FAS): la grande occasione mancata della Sardegna

La delibera CIPE 166/2007 prevede che le Regioni si dotino dei Programmi attuativi FAS regionali (i cosiddetti PAR FAS).

I PAR FAS sono documenti di programmazione con i quali le Regioni determinano le modalità di realizzazione degli obiettivi territoriali della politica regionale unitaria, definiti nei Documenti Unitari di Programmazione (DUP).

Il DUP della Regione Sardegna è stato approvato con la delibera di Giunta n. 52/19 del 3 ottobre 2008.

Il programma attuativo regionale PAR FAS Sardegna 2007-2013, elaborato secondo le indicazioni della Delibera CIPE n. 166 /2007 e adottato con Delibera di Giunta n. 71/47 del 16 dicembre 2008, è stato inviato al Ministero per lo Sviluppo Economico (MISE – DPS) per la verifica di coerenza ed efficacia programmatica e attuativa rispetto alla strategia del QSN.

A questo controllo sarebbe dovuta seguire la presa d'atto formale da parte del CIPE, con la quale lo Stato avrebbe dovuto assumere, nei confronti della Regione, l'obbligazione a erogare le quote annuali di risorse finanziarie indicate nel programma stesso.

Nel dicembre 2008 Renato Soru si dimette, come è noto. A febbraio 2009 si vota. Vince Cappellacci. Il 6 marzo, a Giunta Cappellacci non ancora insediata, il Cipe (Delibera CIPE n. 11/2009 del 6 marzo 2009) provvede alla presa d'atto dei Programmi operativi (PAR FAS) delle seguenti regioni:

Emilia Romagna, Lombardia, Piemonte, Liguria, Marche, Toscana, Umbria, Valle d'Aosta, Prov. Aut. Bolzano. Queste regioni consolidano in tal modo il loro 'diritto' ad avere le risorse programmate.

La Sardegna resta fuori.

C'è da chiedersi se una partita così seria avrebbe meritato che Soru non si dimettesse prima di averla conclusa e che Cappellacci fosse stato molto più attento ai suoi compiti sin dai primi giorni della sua elezione.

Ma da marzo 2009 in poi la responsabilità è esclusivamente di chi ha vinto le elezioni e, giacché i Fondi FAS sono gestiti in Sardegna dalla Presidenza, è una responsabilità di Ugo Cappellacci.

Si presenta un'altra occasione: luglio 2009. Il CIPE approva il PAR della Sicilia (Delibera CIPE n. 66 del 31 luglio 2009). La Regione Sarda, non solo non si fa approvare il suo PAR ma lo ritira e lo rimodula. Che era accaduto? **Nell'aprile del 2009** Berlusconi aveva spostato il G8 a L'Aquila. Tutte le opere collaterali previste a La Maddalena non sarebbero state realizzate per cui il PAR andava rimodulato. Ma, a parte la propaganda governativa di quei mesi, che assicurava comunque il mantenimento degli impegni a La Maddalena al netto delle opere strettamente connesse col vertice, sarebbe bastato che la Regione chiedesse l'approvazione del PAR al netto di tali opere.

Invece no. Il Par venne ritirato, rimodulato il **6 agosto 2009** con la delibera n. 38/12, e infine inviato nuovamente al MISE per la verifica di coerenza. La Sardegna, che aveva concluso un percorso amministrativo importante, lo riprendeva dal principio con una leggerezza che stiamo pagando duramente. E perché? Per quali strategici motivi? Per includere la metropolitana underground di Cagliari, un progetto irrealizzabile e antieconomico. C'è da riflettere sul peso che alcune logiche tutte interne a gruppi di potere e di lobbying del nostro capoluogo hanno avuto in questa partita; c'è da

ragionare per comprendere come contrastare il localismo professionale che è capace di annichilire una politica 'nazionale' sarda.

Arriviamo agli avvenimenti dei mesi appena trascorsi. Ultime occasioni perse dalla Sardegna: siamo all'agosto del 2011, il Molise vede approvato dal CIPE (Delibera CIPE del 3 agosto 2011) il suo PAR e nella seduta del 30 settembre 2011 il CIPE "prende atto" del PAR 2007-2013 della Regione Abruzzo. La Sardegna perde ancora l'occasione e, come vedremo, precipita nelle spire della politica centralista del ministro Fitto e in quella recessiva del Ministro Tremonti.

Come il Governo si è impossessato dei FAS

A partire dal 2008 (si ricordi sempre che Berlusconi si insedia a Palazzo Chigi a maggio di quell'anno) il Governo ha adottato una serie di provvedimenti (prevalentemente decreti legge), cui hanno fatto seguito delle delibere attuative del CIPE, che hanno inciso sensibilmente sulla consistenza del FAS (sia statale che regionale), disponendo l'utilizzo di queste risorse per finalità diverse rispetto a quelle previste dalle norme istitutive. Tra i principali interventi, ricordo:

- la delibera CIPE n. 112/2008 del 18 dicembre 2008, che ha finanziato con 7.596 milioni di euro gli interventi inclusi nel Programma delle Infrastrutture strategiche ordinariamente finanziato con le risorse della Legge obiettivo;
- la delibera CIPE n. 2/2009 del 6 marzo 2009, preceduta dall'Accordo siglato il 12 febbraio 2009 tra il Governo, le Regioni e le Province autonome in materia di interventi a sostegno del reddito, la quale ha assegnato oltre 4 miliardi di euro a favore del Fondo sociale per l'occupazione e la formazione, per finanziare i cosiddetti "ammortizzatori sociali in deroga";
- l'articolo 2, comma 90, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (legge finanziaria 2010) con il quale si dà alle Regioni interessate dai piani di rientro, la possibilità di utilizzare (d'intesa con il Governo) le risorse del FAS relative ai programmi regionali a copertura dei debiti sanitari.

In ultima analisi, la crisi finanziaria dell'Italia ha indotto Tremonti, in un primo momento, a utilizzare per la spesa corrente, per il welfare e per il debito, le risorse originariamente programmate per gli investimenti nelle aree sottoutilizzate.

Tabella 7. Ulteriori riduzioni FAS operate dal Governo ex Delib. CIPE 112/2008

DISPOSIZIONI	IMPORTI
D.L. 112/2008 art. 60, elenco 1, misure di stabilizzazione della finanza pubblica	7.972,49
Salvaguardia potere di acquisto delle famiglie - Esenzione ICI art. 5 d.l. 93/2008 (risorse ex art.2 c.538 L.F. 2008 viabilità Sicilia-Calabria)	1.000,00
Salvaguardia potere di acquisto delle famiglie - Esenzione ICI art. 5 d.l. 93/2008 (risorse ex art.2 c. 135 L.F. 2008 peronospora)	150
Riqualificazione energetica e del patrimonio edilizio art. n. 1 – comma 22 - L.F. 2008 "riduzione Legge 488/92"	934,2
Art. 3, c.158 L.F. 2008	150
Art. 17 d.l. 90/08 emergenza rifiuti Campania	450
Art. 4-bis, c. 8-9, d.l. 97/2008 servizio di gestione rifiuti ed igiene ambientale nei comuni area Convergenza con più di 500.000 abitanti	240
Finanziamento a favore dei Comuni di Roma e Catania D.L. 154/2008 art. 5, comma 3	640
Finanziamento Comuni e Servizio sanitario nazionale D.L. 154/2008 art.6, comma 1	1.305,00
Agevolazioni tributarie Marche e Umbria D.L. 162/2008 art. 3 comma 2	45
D.L. 180/2008 Provvedimenti urgenti per il diritto allo studio, la valorizzazione del merito e la qualità del sistema universitario	62,936
Subtotale Riduzioni	12.949,626
Adeguamento prezzi D.L. 162/2008 art. 1 comma 11	900,000
Società Tirrenia di Navigazione s.p.a. D.L. 185/2008 art. 26	390,000
Fondo per gli investimenti del Gruppo Ferrovie dello Stato s.p.a. D.L. 185/2008 art. 25	960.000
Trenitalia s.p.a. D.L. 185/2008 art. 25	1440,000
Subtotale pre-allocazioni Fondo Infrastrutture	3.690,000
TOTALE RIDUZIONI e PRE-ALLOCAZIONI	16.639,626

Delibera CIPE 1/2009, nuovi tagli per 18 miliardi

Le scelte di Tremonti consumano risorse, per cui lo Stato è costretto a rimodulare la ripartizione della Delibera CIPE 166 del 2007.

La delibera CIPE 1/2009 ha comportato un aggiornamento della dotazione complessiva da euro 63.273 milioni a euro 45.080 milioni con la conseguente riduzione dei fondi FAS regionali: la Sardegna – ancora priva dell’approvazione del suo PAR, cioè priva della certezza che lo Stato abbia maturato verso di lei un’obbligazione a pagare – perde 116 milioni di euro.

Tabella 8. Riparto delle riduzioni tra i Programmi di interesse strategico regionale

MEZZOGIORNO	Nuovo valore	Riduzione
ABRUZZO	811,128	- 43,529
MOLISE	452,316	- 24,273
CAMPANIA	3.896,401	- 209,103
PUGLIA	3.105,064	- 166,636
BASILICATA	854,412	- 45,852
CALABRIA	1.773,267	- 95,164
SICILIA	4.093,784	- 219,697
SARDEGNA	2.162,486	- 116,052

Intesa Regione – Governo: un ghost della politica italiana per la Sardegna

Il 2 ottobre 2009, la Regione Sardegna ha firmato un “Atto aggiuntivo all’Intesa generale quadro tra Governo e Regione per l’integrazione del Programma delle infrastrutture strategiche”. Si tratta degli interventi previsti dall’articolo 1 della Legge n. 44/2001 e s.m. che disciplina le infrastrutture

e gli insediamenti produttivi strategici e di preminente interesse nazionale da realizzare per la modernizzazione e lo sviluppo del Paese.

L'art. 3 dell'Intesa individua delle opere prioritarie e cantierabili, delle quali si prevede l'attivazione nel triennio 2010-2013, riguardanti i principali corridoi stradali (tra le opere è prevista anche la Sassari-Olbia), i porti, gli schemi idrici della Sardegna ed i sistemi urbani di Cagliari e di Sassari per un totale di **3,864 miliardi di euro**.

Dall'Intesa però non emerge un quadro finanziario certo e definito anzi, dal quadro di riepilogo si può ricavare una copertura finanziaria del 30% circa degli interventi previsti (spesso con un richiamo generico alla copertura attraverso "altre fonti").

In merito al finanziamento delle opere, l'articolo 3 dell'Intesa (firmata in ottobre) prevede l'inserimento delle opere cantierabili nell'Allegato Infrastrutture strategiche del DPEF 2010/2013, per garantire una copertura finanziaria certa nel medesimo periodo. Peccato però che il DPEF 2010 fosse stato appena approvato dalle Camere (risoluzione del 29 luglio 2009) senza includere alcuna delle opere elencate nell'atto aggiuntivo all'Intesa. E infatti tale Intesa non ha avuto nessun seguito.

È di tre mesi fa la delibera della Giunta regionale (n. 28/29 del 24/6/2011) con la quale viene approvata la bozza della "Nuova Intesa Generale Quadro tra Governo e Regione Sardegna per l'integrazione del programma delle Infrastrutture strategiche".

Tale Intesa non risulta ad oggi formalizzata, ma andrebbe comunque coordinata con quanto ha previsto il Governo per la Sardegna nel 9° allegato Infrastrutture strategiche.

Insomma esistono atti che attestano un rapporto pasticciato e equivoco tra la Regione Sarda e lo Stato, fondato sulla politica dell'annuncio e non su quella dell'efficacia degli interventi e delle relative e certe coperture finanziarie.

**Delibera CIPE n. 79 del 30 luglio 2010 (G.U. del 26/11/2010):
Fitto dà inizio allo scippo.
Lo Stato comincia a fare cassa a danno delle Regioni**

La **delibera CIPE n. 79 del 30 luglio 2010** (strutturata in base a quanto disposto dall'articolo 6 *sexies* del D.L. 112/2008) assunta nel luglio del 2010, ma pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale solo nel novembre dello stesso anno, è un mirabile esempio, sotto molti punti di vista, dei bizantinismi del centralismo statale e della debolezza dell'amministrazione regionale.

Infatti, la delibera assunta a luglio ma celata fino a Novembre, prevede che il Governo, dopo una ricognizione effettuata dal Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica sulle risorse non ancora programmate e non impegnate dalle Regioni a valere sul FAS e sulle Risorse Liberate dei fondi comunitari 2000/2006, riprogrammi queste risorse con una nuova delibera CIPE da assumere entro il 30 settembre del 2010.

Si tratta delle seguenti risorse:

- quelle FAS assegnate dal CIPE (periodo di programmazione 2000-2006) non programmate e non impegnate attraverso obbligazioni giuridicamente rilevanti;
- quelle ancora disponibili generate dalla programmazione comunitaria 2000-2006 da progetti originariamente finanziati con fondi diversi dai fondi strutturali europei ed oggetto di rimborso a carico del bilancio comunitario (c.d. risorse liberate).

In buona sostanza, la citata delibera CIPE n. 79/2010 è stata pubblicata a ricognizione ultimata e formalizzata. A poco è servita la reazione della Giunta regionale, la quale a fronte delle disposizioni contenute nella delibera CIPE (che in sostanza toglie dalla disponibilità delle Regioni le risorse FAS 2000-2006 non programmate o impegnate e le risorse liberate relative al POR 2000-2006), ha adottato **in data 14 dicembre 2010 la delibera n. 44/44**, la quale fissa gli indirizzi per l'utilizzo delle risorse liberate POR 2000-2006 oggetto della riprogrammazione da parte della suddetta delibera CIPE. Il conflitto, tardivamente previsto e acceso dalla Giunta, è stato ignorato dallo Stato che è andato dritto per la sua strada, evidentemente perché si trattava di un conflitto debole politicamente e giuridicamente. Ecco la consistenza del taglio subito dalla Sardegna, con l'indicazione di un minimo e di un massimo a seconda che si calcolino o meno i disimpegni automatici delle risorse comunitarie:

Tabella 9. Consistenza delle risorse perse dalla Sardegna in base alla ricognizione contenuta nella delibera CIPE n. 79/2010

RISORSE	IMPORTI
FAS ASSEGNATO INTESA ISTITUZIONALE DI PROGRAMMA 1999-2006	
Importo complessivo	1.591,0
Avanzamento economico	37,1%
Economie e accantonamenti	11,4
Risorse non programmate	137,7
Risorse disponibili "certe" (al lordo disimpegni automatici)	149,1
Risorse da interventi con avanz. < 10% (da valutare)	686,8
Disimpegni automatici assegnazioni dal 2002 al 2005	171,1
RISORSE LIBERATE SUI FONDI COMUNITARI 2000-2006	
Risorse liberate acquisite	1.374,0
Risorse già soggette a impegni giuridicamente vincolanti	207,0
Risorse liberate disponibili	1.167,0
TOTALE RISORSE DISPONIBILI (FAS + RISORSE LIBERATE)	
Valore minimo su dati certi (al lordo disimpegni automatici FAS)	1.316,1
Importi da sottoporre a verifica	893,8
Valore massimo su dati da verificare (al lordo disimpegni automatici FAS)	2.209,9

L'ultimo e definitivo atto di questa vicenda è sancito sempre dal CIPE nella seduta del 30 settembre 2011 nella quale il Comitato ha "approvato il definanziamento di numerosi interventi finanziati dal Fondo per le aree sottoutilizzate " sulla base della ricognizione di cui sopra e in attuazione della delibera n. 79/2010.

Fitto crea “Il Piano per il Sud”

Più o meno contestualmente alla costituzione della riserva finanziaria fatta dallo Stato sia sull'efficienza (le Risorse Liberate) che sull'inefficienza (le risorse non programmate) delle Regioni, Fitto crea il contenitore politico, istituzionale e finanziario dove far confluire il tesoretto conquistato: nasce il Piano per il Sud. Esso è un documento deliberato dal Consiglio dei Ministri il 26 novembre 2010 che individua le priorità per la strategia di ripresa e sviluppo del Mezzogiorno. Si tratta di un atto di impegno politico e di indirizzo strategico per ridurre il divario territoriale.

Le priorità strategiche dichiarate sono:

- 1) infrastrutture, ambiente, beni pubblici;
- 2) Competenze e istruzione;
- 3) Innovazione, ricerca, competitività.

Il documento non individua con chiarezza né quantifica le risorse finanziarie necessarie per la sua attuazione, ma da un generico riferimento, per l'appunto, alle risorse derivanti dalla ricognizione della delibera CIPE n. 79/2010 e a quelle della programmazione 2007-2013 non ancora impegnate. Si ricordi che la Regione Sardegna ha fondi FAS non programmati perché il Governo ancora non approva il suo PAR. In sostanza il Governo punisce la Sardegna, sostituendosi ad essa nella programmazione delle Risorse, avendo preconstituito il motivo della mancata programmazione.

Già da questa disposizione, dunque, si può evincere – siamo alla fine del 2010 - che le risorse pensate per la copertura del Piano per il Sud sono:

- le Risorse FAS regionali 2007-2013 pari, per la Sardegna, a 1.946, 237 milioni di euro;
- le Risorse a valere sul FAS e risorse liberate dai fondi comunitari 2000-2006 (delibera CIPE 79/2010) pari, per la Sardegna, a 1316,100 milioni di euro.

In buona sostanza, a fine 2010 si invertiva l'ordine della sussidiarietà: non lo Stato che soccorreva la Sardegna, ma la Sardegna che soccorreva le mire centralistiche e programmatiche dello Stato con 2,5 miliardi di euro.

Nella seduta del 3 agosto 2011 il CIPE, con la delibera n. 62/2011, ha approvato il documento programmatico di attuazione del Piano nazionale per il Sud che elenca, tra gli altri, gli interventi strategici relativi alla Regione Sardegna che verranno finanziati con risorse FAS 2007-2013 regionali per un importo pari a 1.073.419.000. In realtà non si tratta di una grande vittoria, in quanto le opere erano già inserite nel Programma Infrastrutture Strategiche allegato al DEF 2011 e dunque avrebbero dovuto trovare copertura con la Legge obiettivo, cioè con risorse statali specificamente destinate, e non sui Fondi fas.

Inizia il 2011: tagli dal 2010 e procedure centralizzate

Il D.L. 31 maggio 2010 n. 78 "Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica", (convertito legge 30 luglio 2010, n. 122) aveva previsto, **a decorrere dall'anno 2011, la riduzione lineare del 10% delle dotazioni finanziarie delle missioni di spesa di ciascun Ministero, compresa la missione "sviluppo e riequilibrio territoriale" e quindi delle risorse FAS.**

Con la **Delibera CIPE 1/2011** vengono quantificate le riduzioni disposte dalla suddetta legge, la Sardegna perde 216 milioni di euro.

Tabella 10. Riparto delle riduzioni dei fondi Fas ex Delib. Cipe 1/2011

Regioni del Mezzogiorno	Valore PAR CIPE 1/09	Taglio	Nuovo valore PAR
ABRUZZO	811,128	81,113	730,015
MOLISE	452,316	45,232	407,084
CAMPANIA	3.896,401	389,640	3.506,761
PUGLIA	3.105,064	310,506	2.794,558
BASILICATA	854,412	85,441	768,971
CALABRIA	1.773,267	177,327	1.595,940
SICILIA	4.093,784	409,378	3.684,406
SARDEGNA	2.162,486	216,249	1.946,237

L'attuale dotazione dei Fondi FAS 2007-2013 (regionali) è quindi circa di 1,9 miliardi di euro.

La delibera Cipe 1/2011 inoltre prevede obiettivi e modalità di riprogrammazione delle risorse per le aree sottoutilizzate relative ai periodi di programmazione 2000-2006 e 2007-2013, al fine di accelerare la realizzazione degli interventi e garantire che le risorse vengano concentrate su priorità di rilevanza strategica. Il percorso di appropriazione delle risorse, iniziato nel luglio del 2010 con la delibera Cipe 79/2010, viene portato dunque a conclusione e la Sardegna “perde” la facoltà di programmare rispetto all’attuazione degli interventi da finanziare con le risorse di cui alla delibera CIPE n. 79/2010 (per la Sardegna: 1316,100 milioni di euro); inoltre, come già annunciato, la delibera indica i criteri per la selezione degli interventi da finanziare con le risorse FAS 2007-2013 (per la Sardegna: 1.946, 237 milioni di euro).

Per la Regione Sardegna si tratta di complessivi 3.262.337 milioni di euro.

La delibera prevede inoltre una revisione, in coerenza con le priorità strategiche del Piano per il Sud, dei Programmi attuativi regionali (PAR FAS) e dei relativi piani finanziari da compiersi entro 30 giorni dall'assunzione della delibera in questione al quale seguirà il provvedimento di messa a disposizione delle risorse FAS regionali previste dalla delibera CIPE 166/2007.

Per la Sardegna, per la quale non è mai intervenuta la presa d'atto del PAR FAS da parte del CIPE, è previsto che tale atto debba intervenire entro 15 giorni dalla conclusione del procedimento di revisione da parte del Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica. Ad oggi, ottobre 2011, la presa d'atto da parte del CIPE non è intervenuta e la Sardegna è senza Par, cioè è nella condizione (prodotta dal Governo) migliore (per il Governo) di essere commissariata nelle scelte strategiche rispetto alle risorse aggiuntive.

Ma non è finita, ci sono le Risorse comunitarie

La stessa delibera CIPE 1/2011 al punto 7) prevede una riprogrammazione anche per le risorse comunitarie 2007/2013 nel caso in cui al 30 maggio 2011 e al 31 dicembre 2011 i Piani Operativi regionali FESR e FSE non raggiungano i livelli di impegno prefissato. A tal fine faranno fede i dati pubblicati dall'IGRUE (Ragioneria generale dello Stato).

In base alla pubblicazione dei dati sul "Monitoraggio interventi comunitari programmazione 2007-2013" al 31 maggio 2011, la Sardegna per il FSE ha raggiunto i target fissati, mentre per il FESR (pag. 4) è l'unica Regione dell'obiettivo Competitività a non aver raggiunto i target di spesa previsti per le finalità previste dalla delibera CIPE 1/2011. Ad oggi sembra sventato il rischio del disimpe-

gno che sembrava certo a maggio, ma il senso dell'iniziativa del Governo è chiaro: **ogni incertezza della Sardegna sarà occasione per il Governo per far cassa.**

A questo proposito è bene ricordare il rischio di disimpegno automatico delle risorse comunitarie previsto dall'articolo 93 del Reg. CE 1083/2006 (regola "n+2"), che consiste nel raggiungimento ad una determinata scadenza del target di spesa. La Regione Sardegna entro il 31/12/2011 deve rendicontare 596,7 milioni di euro. In base ai dati del monitoraggio IGRUE aggiornati al 31 MAGGIO 2011 gli impegni si attestano al 22,65% mentre i pagamenti sono pari al 19,40%.

Seduta CIPE 3 agosto 2011: inizia la concessione delle elemosine

Nella seduta del 3 agosto 2011 il CIPE ha approvato un "documento programmatico" di attuazione del Piano nazionale per il Sud. Tale delibera (ancora in attesa di pubblicazione) assegna alla Regione Sardegna **1.073,419 milioni di euro di fondi FAS regionali 2007-2013** per il finanziamento di interventi strategici di rilievo regionale. Se si ricorda che l'ammontare spettante, e sottratto, alla Regione Sardegna è di oltre 1,9 miliardi si tratta ancora una volta di un'assegnazione in diminuzione, questa volta di 900 milioni.

Ad oggi non è ancora ovviamente intervenuta da parte del CIPE la presa d'atto del PAR FAS della nostra Regione che formalizzerebbe per lo Stato l'obbligo a impegnare un ammontare certo di risorse.

Fitto consolida il suo tesoretto: nasce il Fondo per lo sviluppo e la coesione e perequazione infrastrutturale

Sulla base della delega contenuta nell'articolo 16 della Legge 5 maggio 2009 n. 42 (federalismo fiscale) è stato emanato il Decreto Legislativo n. 88 del 31 maggio 2011 che, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, contiene disposizioni in materia di risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione di squilibri economico-sociali e finalizzati a perseguire la perequazione infrastrutturale. Tale politica di riequilibrio economico sociale viene finanziata prioritariamente con il Fondo per lo sviluppo e la coesione e con i finanziamenti a finalità strutturale dell'UE e i relativi cofinanziamenti nazionali;

Il decreto stabilisce inoltre un sempre più stretto raccordo tra la politica nazionale finalizzata al riequilibrio economico – sociale e la politica regionale di coesione dell'UE finanziata con i fondi a finalità strutturale. Questo comporta che nel rispetto delle disposizioni europee il Ministro competente possa adottare “le opportune misure di accelerazione degli interventi anche relativamente alle amministrazioni che risultano non in linea con la programmazione temporale degli interventi medesimi”. Nell'articolo 4 del D.Lgs. 88/2011 il Fondo per le aree sottoutilizzate viene ridenominato “Fondo per lo sviluppo e la coesione”.

In attuazione della previsione contenuta nell'articolo 22 della legge n. 42/2009, che dispone l'avvio di una ricognizione degli interventi infrastrutturali al fine di promuovere il recupero del relativo deficit e conseguentemente la realizzazione degli obiettivi di cui all'articolo 119 della Costituzione è stato emanato il DM 26/11/2010 “Disposizioni in materia di perequazione infrastrutturale”. La

ricognizione degli interventi strutturali è propedeutica alla perequazione infrastrutturale da attuarsi con le misure previste dal citato D. Lgs n. 88/ 2011.

Quantificazione e gestione del Fondo per lo Sviluppo (Decreto Legislativo n. 88/2011)

Recentemente il D.L. n. 70/2011, convertito con modificazioni nella L. 106 del 12 luglio 2011), recante “Semestre europeo – Prime disposizioni urgenti per l’economia”, ha previsto all’articolo 2 (Credito di imposta per nuovo lavoro stabile nel mezzogiorno) e all’articolo 2 bis (Credito di imposta per gli investimenti nel mezzogiorno) che “tenendo conto dei ritardi maturati, in assoluto e rispetto al precedente ciclo di programmazione, nell’impegno e nella spesa dei fondi strutturali comunitari” le Regioni garantiscono il finanziamento degli interventi previsti nei suddetti articoli nei limiti stabiliti con decreto del ministro dell’economia.

In altri termini si stabilisce, previo consenso della Commissione europea, l’utilizzo congiunto delle risorse nazionali e comunitarie FSE e FESR destinate a finanziare i programmi operativi regionali, per il finanziamento degli interventi previsti nei suddetti articoli.

Va infine segnalata la clausola di salvaguardia che dispone, nel caso si verificano o siano in procinto di verificarsi scostamenti rispetto alle previsioni, che il Ministro dell’economia, con proprio decreto, possa provvedere alla riduzione della dotazione dei FAS in modo da garantire la compensazione degli effetti sino allo scostamento finanziario eventualmente riscontrato.

L'ultimo schiaffo del Governo italiano

L'articolo 5 bis del D.L. 138/2011 (convertito nella legge n. 148 del 14 settembre 2011) prevede delle misure garantire l'efficacia delle misure finanziarie per lo sviluppo delle regioni dell'obiettivo convergenza e l'attuazione delle finalità del Piano per il Sud. In particolare, la norma dispone che a decorrere dal 2011, le regioni ricomprese nell'obiettivo Convergenza (Puglia, Calabria, Basilicata, Sicilia, Campania) possano eccedere i limiti stabiliti dalle leggi statali per la realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica per l'anno di riferimento (patto di stabilità). Si tratta delle spese effettuate annualmente dalle Regioni a valere su:

- Fondi FAS 2007-2013 (1.073.419.000 di euro);
- Cofinanziamento statale ai Fondi strutturali FESR (1.021.007.648 di euro) e FSE (437.574.706 di euro);
- Risorse a valere sui FAS e risorse liberate fondi comunitari programmazione comunitaria 2000-2006) (delibera CIPE n. 79 del 30 luglio 2010);(1.316.100.000 di euro).

La Sardegna è classificata per il periodo di programmazione 2007-2013 nell'obiettivo Competitività (seppure in regime di *phasing in*) e, quindi, stando alla lettura della norma, non è ricompresa nella deroga prevista dal Governo: deroga che, in linea di principio, avrebbe consentito alla nostra Regione di superare i limiti al patto di stabilità per un importo massimo quantificabile intorno ai 3,8 miliardi di euro. Ma la norma esclude la Sardegna, e ciò è certo, nonostante molti parlamentari si siano sbracciati a sostenere il contrario. Anzi, proprio questo episodio legislativo è la spia non solo della debolezza politica regionale, ma anche del poco conto che il Governo ha delle reazioni della Regione Sardegna dinanzi a palesi sperequazioni che la riguardano. Ciò è tanto più vero se si consi-

dera che l'attuale formulazione della norma irrigidisce ulteriormente i limiti di spesa in quanto affida ad un decreto ministeriale le modalità di attribuzione allo Stato e alle altre Regioni dei maggiori oneri derivanti dall'applicazione della disposizione a garanzia della copertura dei tetti di spesa complessivi concessi dalla legge alle Regioni dell'Obiettivo Convergenza.

Il futuro della politica di coesione

La Commissione europea ha elaborato un documento COM (2010) 642/3 (Conclusioni della Quinta relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale: il futuro della politica di coesione) avente ad oggetto la revisione e l'impostazione della nuova politica europea di coesione (ossia quella finalizzata a colmare i divari di sviluppo tra le regioni) per il periodo di programmazione 2014-2020.

La Commissione, al fine di sostenere le Regioni che non hanno ancora recuperato il divario di sviluppo, suggerisce l'introduzione di una nuova categoria intermedia la quale dovrebbe includere tutte le regioni con un PIL procapite fra il 75 % e il 90% della media UE 27.

Tra le Regioni italiane, rientrerebbero nell'istituenda categoria intermedia la Sardegna, la Basilicata, il Molise e l'Abruzzo.

Sul documento la Commissione europea ha avviato una consultazione.

Il Governo italiano, con riferimento alla parte relativa alla nuova architettura della politica di coesione, ha espresso la propria contrarietà all'istituzione della categoria intermedia a favore di alcune specifiche Regioni, ritenendo più opportuno mantenere le attuali regole di eleggibilità dei territori (e quindi il criterio del 75% del PIL). Questa è una chiara rottura del patto di leale collaborazione tra le istituzioni. Il Governo sostiene una tesi contraria a quella dell'Unione per salvaguardare le proprie strutture centrali contro le Regioni; viceversa la proposta dell'Unione è molto più congrua agli interessi delle regioni svantaggiate.

Parere favorevole, invece, alla proposta dell'Unione sull'istituzione della categoria intermedia, è stata espresso dal Consiglio regionale della Sardegna, attraverso la risoluzione n. 21 approvata dalla Seconda Commissione il 27 gennaio 2011). La risoluzione, infatti, ha condiviso l'importanza di attribuire un sostegno differenziato in ragione *“delle caratteristiche geografiche e demografiche dell'isola che accentuano i problemi dello sviluppo e richiedono interventi mirati per affrontare problemi specifici relativi ad esempio ai collegamenti, condizione necessaria per l'accesso ai servizi e alle infrastrutture. Infatti, la previsione di una nuova categoria intermedia di Regioni, ancorata al livello di sviluppo economico misurato in PIL/pro capite e all'interno ulteriormente differenziata sulla base della presenza di **svantaggi permanenti quale l'insularità**, potrebbe attenuare la cesura tra regioni "in" e regioni "out" evitando pericolosi effetti spiazzamento che potrebbero compromettere la crescita armonica e la convergenza”*.

Le Regioni interessate alla creazione della nuova “categoria intermedia” (Sardegna, Molise, Basilicata e Abruzzo), hanno assunto una posizione comune nell'ambito del primo Forum sulla Coesione economica, sociale, utilizzando come riferimento proprio la risoluzione del Consiglio regionale sardo. Lo Stato in questa partita è contro la Regione Sardegna.

È bene sottolineare come tale proposta particolarmente vantaggiosa per la nostra Regione, ma osteggiata dallo Stato, sia stata dalla Commissione confermata anche nella comunicazione *COM (2011) 12475 “A budget for Europe 2020”* nella quale si delinea il Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) relativo al nuovo periodo di programmazione 2014-2020.

Tale documento verrà approvato nei prossimi mesi. Occorrerà vigilare affinché esso mantenga, anche nella sua stesura definitiva, l'impostazione favorevole alla Sardegna che ho appena descritto.

Questioni aperte

Ricapitolando: l'attuale consistenza della dotazione FAS regionale 2007-2013 è pari a 1.946,237 milioni di euro.

L'utilizzo di tali risorse presuppone la presa d'atto del PAR FAS.

In base alla ricognizione effettuata dal Ministro per i rapporti con le Regioni, le risorse "certe" FAS 2000/2006 e risorse liberate POR 2000/2006, che la Sardegna non ha programmato /impegnato ammontano a euro 1.316,100 milioni di euro (che a seguito di verifica potrebbero salire a 2.209,9 milioni di euro). Ma tali risorse potrebbero essere state oggetto di definanziamento con la delibera CIPE del 30 settembre 2011, al momento non conoscibile nel suo contenuto giacché non ancora pubblicata.

Le nuove prospettive finanziarie europee 2014/2020, che vedranno l'approvazione entro la fine dell'anno, vanno monitorate affinché siano sostenuti e tutelati gli interessi della nostra Regione (reti trans europee dei trasporti e dell'energia, autostrade del mare, previsione della categoria intermedia di regioni attualmente in fase di transizione) ma va in generale creato un presidio permanente su tutte le questioni legate all'insularità (e quindi alla coesione territoriale così come riconosciuta dall'articolo 174 del Trattato di Lisbona) quale, ad esempio, la fiscalità di vantaggio.

Conclusioni

Il lungo percorso tra i numeri e le leggi svolto nelle pagine precedenti consente di pervenire alla formulazione di alcune considerazioni non facilmente opinabili.

Prima fra tutte, la costante **sopravalutazione delle poste di entrata nei bilanci della Regione Sardegna**. Come si è potuto notare, i documenti di previsione recano stime, che da un anno all'altro oscillano a colpi di centinaia di milioni, non facilmente giustificabili alla luce dell'andamento della congiuntura economica.

La Regione Sardegna continua dunque ad approvare bilanci di previsione non perfettamente aderenti alla realtà delle sue Entrate. Questa è una triste ma inconfutabile verità. Essi risultano oggettivamente gonfiati in modo da poter iscrivere nel versante della spesa interventi che però sono sostanzialmente 'scoperti' o soddisfabili, in sede di erogazione (quando i soldi da 'promessi' diventano 'veri'), soltanto in forma 'rateizzata', cosa che sottrae efficacia a qualsiasi strategia di sviluppo. Dietro questa politica della magniloquenza degli impegni e della parcellizzazione della Cassa (che produce, per esempio, la rateizzazione del Fondo Unico degli Enti Locali e dei cantieri comunali per l'occupazione, e che ha fortemente rallentato l'attuazione dell'Accordo di Programma di Tossilo, premiato dall'Unione Europea come *best practice* e copiato dalla Regione Veneto) c'è certamente il limite dei pagamenti imposto dal Patto di Stabilità, ma anche la politica delle 'promesse finanziarie scoperte', che impone, in sede di erogazione, la logica del contagocce per soddisfare in modo parziale tutti gli impegni presi. Fino a quando? Fino a quando reggerà la Cassa?

In secondo luogo, si registra che anche gli accertamenti si discostano troppo dalle riscossioni; ciò vuol dire o che ormai, per difetto delle finanze dello Stato, le poste relative a un anno vengono spalmate su due o che anche negli accertamenti c'è un ottimismo non giustificato. O entrambe le cose insieme.

In terzo luogo, nonostante il vistoso calo delle Entrate, sia negli accertamenti che nelle riscossioni, la Regione incrementa continuamente la spesa corrente e quella sanitaria senza che a ciò corrisponda alcun miglioramento dell'efficienza complessiva del sistema. La Regione, inoltre, persiste nel realizzare il vero bilancio con decreti di variazione e con delibere di Giunta piuttosto che attraverso le leggi finanziaria e di Bilancio approvate in Consiglio. Dico questo perché, sebbene la responsabilità politica, come si è visto, sia altissima rispetto a tante vicende negative per le casse sarde, vi è anche intorno al Bilancio regionale un sistema consolidato di cattive abitudini amministrative, di piccole oligarchie burocratiche che sono le vere responsabili, spesso anche se non sempre, di molti insuccessi e di cui, chiunque governerà la Sardegna, deve preliminarmente conoscere l'esistenza, la consistenza, la posizione e le debolezze, in modo da potere, all'inizio del mandato elettivo, procedere a profonde iniziative di riforma, di trasparenza e di efficienza. Il *modus operandi* della Regione, sotto il profilo contabile, comporta evidentemente una violazione dei principi della veridicità, attendibilità, correttezza e prudenza, i quali dovrebbero sempre informare la predisposizione del bilancio di previsione. Principi esplicitati, da ultimo, nel Decreto legislativo 23 giugno 2011, n.118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2

della legge 5 maggio 2009, n. 42), pubblicato nella G.U. 26 luglio 2011, n. 172, per la cui diretta applicabilità anche alla nostra Regione rinvio all'art. 37 dello stesso decreto⁸.

Ma al di là degli aspetti giuridici, il 'costume' finanziario della Regione sarda ha come effetto non secondario l'esproprio di sovranità del Parlamento sardo. Un esproprio operato dalle Giunte e da ampi settori della burocrazia regionale. Porvi rimedio non consiste nel fare nuove leggi, posto che già oggi il Consiglio potrebbe esercitare il potere di sfiducia nei confronti della Giunta che mente sui conti. Semmai il rimedio consiste nel mutare il rapporto tra maggioranza e Giunta, da quello storico e attuale, prossimo più alla complicità che alla lealtà, verso un rapporto più istituzionale, nel quale prima venga la verità delle cose e la lealtà verso le istituzioni, in una parola il senso del nostro Stato, e poi l'appartenenza di partito e di maggioranza. C'è da dire che il presidenzialismo, esercitato in termini di egemonia personale del Presidente sulla sua maggioranza, errore in cui sono incorsi, con differenze evidenti, sia Soru che Cappellacci, è una pessima anticamera della trasformazione del Consiglio regionale della Sardegna nel Consiglio regionale della maggioranza che vince e della burocrazia regionale intesa come braccio esecutivo di una parte politica, piuttosto che delle istituzioni.

⁸ Art. 37 D.L.vo 118/2011: "1. La decorrenza e le modalità di applicazione delle disposizioni di cui al presente decreto legislativo nei confronti delle Regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano, nonché nei confronti degli enti locali ubicati nelle medesime Regioni speciali e province autonome, sono stabilite, in conformità con i relativi statuti, con le procedure previste dall'articolo 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42. Qualora entro sei mesi dall'entrata in vigore dei decreti legislativi di cui all'articolo 36, comma 5, non risultino concluse le procedure di cui al primo periodo, sino al completamento delle procedure medesime, le disposizioni di cui al presente decreto e ai decreti legislativi di cui all'articolo 36, comma 5, trovano immediata e diretta applicazione nelle Regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano".

Il risultato di tutto questo è evidente: gli interventi a favore dello sviluppo, compresi dai limiti di cassa, sono tanto altisonanti nella loro enunciazione, quanto faticosi e asfittici nella loro attuazione; i trasferimenti di risorse dal bilancio al sistema Sardegna sono talmente rateizzati da risultare inefficienti; i cittadini hanno maturato uno scoramento e una rassegnazione per cui non credono più nella bontà di qualsivoglia provvedimento; i politici sono disistimati perché ritenuti responsabili di questa situazione, perché si pensa che abbiano il potere di cambiarla e non lo fanno (il dramma è che anche chi di loro tenta di farlo viene confuso con i rassegnati indolenti che invece tollerano tutto); la burocrazia regionale, con le opportune eccezioni, ha gravissime responsabilità ma riesce a non risponderne.

Qualsiasi Presidente della Regione che giunga a governare senza aver compreso, conosciuto e praticato la complessità di questi problemi, partirà zoppo e non raggiungerà la gran parte degli obiettivi che si sarà prefissato.

Qualsiasi Presidente della Regione che giunga a governare senza aver compreso che oggi la sovranità che ci serve per il nostro sviluppo futuro ha un unico grande avversario che è l'Italia, non riuscirà a mettere a fuoco la strategia giusta per legare sovranità, fiscalità, lavoro e sviluppo.

Tornando al presente, quello di oggi sembrerebbe un clima che necessiti di una rivoluzione, di un cambiamento rapido e totale; invece mi convinco ogni giorno di più che si tratti di una situazione che ha necessità di un riformismo competente, di qualcuno – ma non di uno si tratta, piuttosto di una squadra di valore che metta in campo tutta la sua credibilità - che assuma il potere legittimamente ma sappia bene dove intervenire, che sappia governare l'Amministrazione, che non viva di sospetti sugli altri e che quindi sappia semplificare le procedure e, semmai, aumentare i controlli

sui progetti realizzati (fatta salva l'urbanistica, dove oggettivamente bisogna avere veramente gli occhi molto aperti sul 'prima' di qualsiasi legge, sul 'durante' e sul 'dopo'); in sostanza, serve una squadra con una concezione statuale della Sardegna, che sappia avere bene in mente una nuova architettura istituzionale e amministrativa, che sappia reggere e condurre un conflitto politico con lo Stato italiano, che sappia fare della Sardegna un ordine sociale coeso con un forte sistema educativo e formativo, che leghi l'impresa sarda ad altre imprese sarde e tutte queste al sistema dei consumi sia di prossimità (appunto la Sardegna) sia europeo. Serve un micro ceto politico che abbia la testa sul collo, rifiuti le consuetudini amministrative della Sardegna, vinca le elezioni con un programma riformista, democratico, solidale, ma anche esplicito nel percorso duro di cambiamento di mentalità, di cultura, di impegno, di responsabilità che tutti i sardi devono compiere. L'idea molto diffusa secondo la quale la sola esistenza in vita determini il diritto ad avere uno stipendio è un vero virus culturale per noi sardi, ed è l'ultimo e più tenace retaggio dell'assistenzialismo di stato.

Serve un governo sardo giusto, che indichi i sacrifici che accompagnano ogni serio cambiamento e sappia coerentemente interpretare gli uni e l'altro nel proprio agire quotidiano. Queste persone esistono. Il problema è che sono imbrigliate nel bipolarismo italiano, il quale è anche radicato nella testa degli elettori sardi come l'unica matrice della scelta della classe dirigente. È il bipolarismo italiano che è incompatibile con una cultura della responsabilità dello Stato sardo, perché è intimamente legato all'esperienza della partitocrazia, ossia dell'occupazione piuttosto che del rispetto delle istituzioni.

Ma questa è un'altra faccenda: è una faccenda di sovranità e responsabilità di cui parlerò in un altro libro.

APPENDICE

Lettere del Presidente della Commissione Bilancio alla Giunta Regionale (2009-2011)



CONSIGLIO REGIONALE DELLA SARDEGNA

Terza Commissione Permanente

Programmazione economica e sociale - Bilancio - Contabilità -
Credito - Finanze e tributi - Demanio e patrimonio -
Partecipazioni finanziarie.

IL PRESIDENTE

Cagliari, 10 aprile 2009

Prot. n .

3739

All'On. Giorgio La Spisa
Assessore al Bilancio
Via Mameli, 88
09123 - CAGLIARI

Caro Giorgio,

nel disegno di legge di bilancio di previsione 2009 sono presenti diversi articoli (a titolo meramente esemplificativo, art. 11, 12, 13) che autorizzano l'Assessore ad apportare variazioni di bilancio tese all'attuazione di non meglio precisati *"programmi operativi e iniziative comunitarie inseriti nella programmazione comunitaria"* (art. 11), ovvero *"al recepimento dei programmi finanziati con il concorso dell'Unione Europea"* (art. 13).

Al fine di comprendere la natura, le ragioni e l'entità di tali variazioni e in vista della imminente discussione generale il cui inizio è fissato per martedì 14 aprile p.v., ti chiedo cortesemente di farmi pervenire quanto prima una nota illustrativa sull'argomento.

Con amicizia e stima


Paolo Maninchedda



CONSIGLIO REGIONALE DELLA SARDEGNA

Terza Commissione Permanente

Programmazione economica e sociale - Bilancio - Contabilità -
Credito - Finanze e tributi - Demanio e patrimonio -
Partecipazioni finanziarie,

IL PRESIDENTE

Cagliari, 14 aprile 2009

Prot. n. 3755

Alla Dott.ssa Marcella Marchioni
D.G. della Ragioneria
Via Vittorio Veneto, 28
09123 - C A G L I A R I

Oggetto: variazioni di bilancio dal conto dei residui alla competenza.

Con la presente si chiede di conoscere urgentemente l'elenco e l'esatto ammontare delle variazioni di bilancio, apportate con decreto dell'Assessore della Programmazione, con le quali sono state iscritte in conto competenza 2008 e 2009 somme provenienti dal conto dei residui.

Distinti saluti

Paolo Maninchedda



CONSIGLIO REGIONALE DELLA SARDEGNA

Terza Commissione Permanente

Il Presidente

Cagliari, 6 aprile 2009

Prot. n. 01/09 /PM

All'On. Giorgio La Spisa
Assessore al Bilancio
Via Mameli, 88
09123 - C A G L I A R I

Caro Giorgio,

ecco di seguito le perplessità di legittimità sul dl Legge Finanziaria 2009 (perdonami, ma sai che di mestiere faccio il filologo e che ciò mi porta a leggere con attenzione. Ovviamente, queste osservazioni sono riservate). Il testo è mio, ma è stato rivisto dai funzionari del Consiglio (non mi piace dire fesserie!). Qualora non si riuscisse a parlare *de visu* e qualora tu ritenessi opportuno far leggere queste righe ai tuoi funzionari (cosa che sei assolutamente libero di fare), mi farebbe veramente piacere che rispondessero per iscritto. Mi piace imparare, se sbaglio.

I punti critici sono fondamentalmente due.

Art. 1, comma 2 (Copertura disavanzo)

L'art. 1, comma 2, del disegno di legge n. 2 del 30 marzo 2009 recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione (Legge finanziaria 2009) stabilisce che alla copertura del disavanzo di amministrazione a tutto il 31 dicembre 2008 stimato in euro 1.413.000.000 si provveda:

- per euro 700.000.000 mediante il rinnovo, anche per quota parte, nell'anno 2009, delle autorizzazioni alla contrazione dei mutui o prestiti obbligazionari già autorizzati a pareggio dalle precedenti manovre finanziari;



CONSIGLIO REGIONALE DELLA SARDEGNA

*Spesa Commissione Permanente
Il Presidente*

- quanto ad euro 713.000.000 mediante accantonamento di quote d'entrata propria dall'anno 2009 al 2015 nella seguente misura:

anno 2009 euro 13.000.000

anno 2010 euro 50.000.000

anno 2011 euro 75.000.000

anno 2012 euro 75.000.000

anno 2013 euro 150.000.000

anno 2014 euro 175.000.000

anno 2015 euro 175.000.000.

Coerentemente, nella parte della spesa del disegno di legge di bilancio (Proposta di bilancio di previsione per l'anno 2009 e di bilancio pluriennale per gli anni 2009 – 2012), a fronte di un disavanzo a tutto il 31 dicembre 2008 stimato in complessivi euro 1.413.000.000, è iscritto in bilancio l'importo di soli 713.000.000 mentre viene posticipato agli esercizi successivi, mediante l'espedito dell'accantonamento di future entrate, la copertura della quota restante di disavanzo.

Questo comma è uguale a quello previsto dal disegno di legge finanziaria licenziato dalla Giunta Soru e, a mio avviso, ha il vizio della disinvoltura finanziaria che sia io che tu abbiamo contestato in Aula e che, a mio avviso, se non corretta rapidamente, può portare la Regione in una situazione di grande criticità in breve tempo. Ma su questo - cioè sui danni dei bilanci del precedente quinquennio - mi riservo di scriverti ancora e diffusamente.

Come tu mi insegni, il principio dell'universalità del bilancio impone **la rappresentazione in bilancio di tutte le entrate e di tutte le spese** nella loro reale entità quantitativa e nella somma necessaria alle occorrenze dell'esercizio.

Ora, la norma di cui sopra, con l'occultare nell'esercizio 2009 parte del disavanzo, viola certamente tale principio intaccando significativamente la veridicità e l'attendibilità del bilancio. Sarebbe opportuno, pertanto, modificare il disegno di legge di bilancio rappresentando nell'annualità 2009 l'intero disavanzo stimato a tutto il 31 dicembre 2008 e provvedendo alla relativa copertura finanziaria.

Come tu sai, l'art. 5 (Equilibrio di bilancio) del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 170 (Ricognizione dei principi fondamentali in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici, a norma



CONSIGLIO REGIONALE DELLA SARDEGNA

Torja Commissione Permanente

Il Presidente

dell'articolo 1 della L. 5 giugno 2003, n. 131) così come l'art. 8 della vigente legge regionale di contabilità 2 agosto 2006 n. 11 sanciscono il principio dell'equilibrio di bilancio ammettendo che il totale delle spese di cui si autorizza l'impegno possa essere superiore al totale delle entrate che si prevede di accertare nel medesimo esercizio, alla sola condizione che il relativo disavanzo sia coperto da mutui e/o altre forme di indebitamento. Con specifico riferimento alle modalità di copertura della spesa, la Corte costituzionale, nella recente sentenza n. 213 del 2008 pronunciata proprio nell'ambito del giudizio promosso dalla Corte dei conti, Sezioni riunite per la Regione Sardegna, in sede di giudizio di parificazione del rendiconto della Regione Sardegna per l'esercizio finanziario 2006, ha affermato cose importanti. Nella parte motiva della decisione, la Consulta, dopo aver premesso che "caratteristica fondamentale del bilancio di previsione è quella di riferirsi alle operazioni finanziarie che si prevede si verificheranno durante l'anno finanziario", ha chiarito che proprio per tale motivo "l'art. 81, quarto comma, della Costituzione, pone il principio fondamentale della copertura delle spese, richiedendo la contestualità tanto dei presupposti che giustificano le previsioni di spesa quanto di quelli posti a fondamento delle previsioni di entrata necessarie per la copertura finanziaria delle prime".

Da qui, l'impossibilità di "coprire con crediti, che verranno a scadenza in esercizi futuri, spese attuali [tale è il disavanzo] inerenti l'esercizio di riferimento".

A riprova di ciò, non esiste nell'ordinamento una sola norma che autorizzi l'operazione di copertura del disavanzo con accantonamento di future entrate.

Invero, l'unica possibile eccezione normativa può essere rappresentata dall'art.193 (Salvaguardia degli equilibri di bilancio) del D.lgs. 267/2000 (Testo unico Enti locali) che al comma 3 recita: "Ai fini del comma 2 (ripiano del disavanzo, *nota mia*) possono essere utilizzate per l'anno in corso e per i due successivi tutte le entrate e le disponibilità, ad eccezione di quelle provenienti dall'assunzione di prestiti e di quelle aventi specifica destinazione per legge, nonché i proventi derivanti da alienazione di beni patrimoniali disponibili". Non ti sfugga, però, che con le suddette stringenti limitazioni, la norma prevede un periodo di riassorbimento del disavanzo al massimo di un triennio e non di un settennio.

Esiste un precedente, come ho già avuto modo di dirti a voce (ma il Presidente della Giunta era Palomba, e non Cabras come ti avevo detto, sbagliando). Nella legge regionale 11/1998 (Legge finanziaria 1998) si prevedeva, infatti, all'art.2 di coprire un disavanzo di lire 1.961.548.000.000 con accantonamenti su future entrate spalmati nei successivi dieci anni. Anche in questo caso era



CONSIGLIO REGIONALE DELLA SARDEGNA

Toga Commissione Permanente

Il Presidente

assolutamente inesistente il riferimento normativo fondante del provvedimento. Tant'è che, mentre nella finanziaria e nel bilancio 1999 viene ripetuta tale operazione, già nella finanziaria 2000 Presidente Floris (L.R. 4/2000), gli accantonamenti a copertura del disavanzo scompaiono e all'art.3 si prevede di contrarre un mutuo per Lire 1.527.578.000.000. Perché? A mio avviso perché la Corte dei Conti ha premuto per mettere rimedio ad una situazione illegittima. E allora: perché rimettersi in una situazione imbarazzante e grave, per di più per un metodo di copertura del disavanzo pensato dalla precedente Giunta per coprire altre dubbie operazioni di copertura delle spese in cui, come sai, il precedente esecutivo aveva brillato per fantasia e acume, ma non per efficacia.

Il rendiconto 2009 potrebbe, infatti, rischiare di non essere parificato dalla Corte dei Conti per violazione dei principi di annualità (art. 81, comma 1 Cost.), universalità, veridicità del bilancio e di obbligatoria copertura finanziaria delle spese (art. 81, comma 4). E tutto questo perché ci si fa eredi delle innovazioni contabili della precedente Giunta? Mi sembra sia il caso di rifletterci.

Ti sottopongo, inoltre, un altro tema: la convenienza. Lo stesso disegno di legge finanziaria presentato dalla Giunta, calcola gli oneri di ammortamento di un mutuo trentennale di 700 milioni in euro 51 milioni e rotti all'anno. Mettiamo di coprire mediante il ricorso al mutuo l'intero disavanzo pari a 1.400.000.000, esclusi i 13.000.000 per i quali appare legittima la copertura mediante accantonamento di quote d'entrata del 2009. In tale ipotesi, la rata di ammortamento complessiva ammonterebbe ad euro 102.000.000 per trenta anni, una cifra nell'arco della legislatura che si appalesa inferiore rispetto alla cifra derivante dalla somma degli indicati accantonamenti di future entrate e delle rate di ammortamento. Non mi sfugge che in un caso, quello da me previsto il rientro avviene in trent'anni e nel secondo in sette, ma mi sfugge il motivo per cui ciò che vale per la quota di 700 milioni autorizzati a pareggio non si possa farlo valere per i rimanenti 700 a copertura totale del disavanzo; a meno che non si abbia a che fare con l'ultimo retaggio di ciò che abbiamo visto fare nella scorsa legislatura: spostare in forma creativa i debiti attuali del nostro presente nel futuro degli altri.

Art. 1, comma 24; art. 4, comma 2, lett. b); art. 4, comma 17 (Variazioni di bilancio e residui)

Chiarito questo aspetto, ti segnalo ulteriori profili di dubbia legittimità presenti nelle diverse disposizioni del disegno di legge finanziaria (art. 1, comma 24; art. 4, comma 2, lett. b); art. 4, comma 17) e di bilancio che autorizzano l'assessore ad apportare variazioni finalizzate all'utilizzo di "economie di spesa", posto che, come ben sai, sul conto dei residui non è possibile assumere



CONSIGLIO REGIONALE DELLA SARDEGNA

10^a Commissione Permanente

Al Presidente

nuovi impegni, né incrementare gli stanziamenti di bilancio con le economie prodottesi sul relativo conto, né in generale effettuare storni nella gestione dei residui, nonché tra la gestione dei residui e quella di competenza o viceversa. Tu queste cose le conosci già, ma mi permetto di ricordartele perché il precedente esecutivo ha ecceduto in disinvoltura nella gestione dei residui. Ti riporto le osservazioni espresse dalla Corte dei Conti nella Relazione sul rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2006, pag. 93 (Conosco la materia perché me ne ero occupato sul mio sito e i funzionari mi dicono che la questione è fondatissima): "Rispetto alle previsioni esposte nella legge di bilancio, nel corso dell'esercizio 2006, si sono registrate variazioni complessive, in aumento, del 7,27% per quanto concerne le entrate e del 10,95% per le spese. Tali percentuali, che esprimono l'attendibilità delle previsioni di bilancio, si traducono in valori assoluti di notevole rilievo, pari a 691.827.138, 56 euro per le entrate, inferiori in termini assoluti rispetto alle variazioni rilevate nel biennio precedente, ma più elevati in percentuale, rispetto all'esercizio 2005. Per le uscite le variazioni ammontano a ben 1.042.240.028,28 euro. Le variazioni hanno comportato che dal pareggio del bilancio approvato dal Consiglio regionale si è passati ad un bilancio dove le spese superano le entrate di oltre 350 milioni di euro" (p.89)".

"Le variazioni di bilancio hanno infine determinato una differenza di segno negativo tra le previsioni di entrata e di spesa finali pari a - 350.412.889,72. Tale differenza sembra dovuta a variazioni, apportate con decreti dell'Assessore della Programmazione, con le quali sono state iscritte in conto competenza, per l'anno 2006 (ma anche per l'anno 2007) somme provenienti dal conto dei residui. Tale procedura sembra consentita da diverse autorizzazioni contenute nella legge di bilancio 2006 (L.R. 24 febbraio 2006, n.2). In proposito non possono essere facilmente ignorate le notevolissime perplessità suscitate da tale disposto normativo. Analoga procedura sembra essere stata adottata, almeno in parte, anche negli esercizi 2005 e 2004".

In conclusione, con riferimento specifico all'art.1, comma 24, ti segnalo brevemente che il comma omette di indicare l'ammontare delle risorse rese disponibili sui capitoli di spesa relativi al finanziamento degli interventi inclusi nella programmazione comunitaria del periodo 2000-2006, di cui però si prevede la permanenza nel conto residui per essere utilizzate entro il 30 aprile 2012. Come dire: è una delega in bianco sul conto dei residui.

Caro Giorgio, io e te abbiamo combattuto la scorsa legislatura contro l'opacità del Bilancio.



CONSIGLIO REGIONALE DELLA SARDEGNA

Spesa Commissione Permanente

Al Presidente

A te sfugge meno che a me che questa prassi di trasferire le somme dal conto residui a quello di competenza oltre che essere palesemente illegittima per violazione del principio dell'annualità del bilancio, altera costantemente i saldi finali, compromette sistematicamente gli equilibri di bilancio e il rispetto dei vincoli di spesa imposti dal Patto di stabilità, producendo inevitabilmente un aumento annuale del disavanzo (ma su questo tornerò, perché è veramente paradossale che si faccia il bilancio senza conoscere il tetto della spesa 2008 su cui deve essere traguardato in diminuzione il tetto della spesa 2009).

Ti chiedo in modo accorato di mettere fine a procedure disordinate che la precedente amministrazione ha messo in atto per sottrarre il Bilancio al Consiglio e lasciare alla Giunta mani libere su variazioni che in realtà costituiscono un nuovo bilancio. Spendiamo i residui come residui e non abbiamo bisogno di norme nebulose che se da un lato sono un'ottima tutela della responsabilità dei funzionari, dall'altro sono un terribile virus per le istituzioni e per le politiche di sviluppo.

Con la stima e l'amicizia di sempre, ti saluto cordialmente

Paolo Maninchedda



CONSIGLIO REGIONALE DELLA SARDEGNA
Terza Commissione Permanente
Programmazione economica e sociale – Bilancio-Contabilità-
Credito - Finanze e tributi - Demanio e patrimonio –
Partecipazioni finanziarie

IL PRESIDENTE

Cagliari, 9 settembre 2009

Protocollo n. 02/09 PM

All'On. Giorgio La Spisa
Assessore alla Programmazione,
bilancio, credito e assetto del territorio
Via Mameli, 88
09123 - C A G L I A R I

Oggetto: analisi straordinaria dei residui ai sensi dei commi 10 e 11 dell'art. 1 della legge regionale 14 maggio 2009, n. 1.

Preliminarmente, si ritiene di dover esprimere più di una legittima riserva sul metodo di indagine adottato e conseguentemente sull'integrale bontà dei risultati raggiunti. Non si può sottacere, infatti, come la verifica in esame sia stata realizzata a cura e sotto la responsabilità di ciascuna direzione generale la quale, sostanzialmente, è stata chiamata a ricoprire il ruolo di controllore e nello stesso tempo di soggetto controllato. A ciò si aggiunga che, stando a quanto riferito a pagina 24 della relazione, "Non tutte le Direzioni hanno fornito i dati richiesti e in alcuni casi è stata rappresentata l'esigenza di mantenere le risorse in bilancio, benché non supportate da norme di conservazione, ...".

Fatte queste doverose premesse, la relazione evidenzia, principalmente, come ben il 69% dei residui passivi sia costituito da spese per trasferimenti, di cui il 17% correnti e l'83% di investimento. I beneficiari di tali trasferimenti sono rappresentati per circa il 63% dagli Enti locali (assoggettati ai pesanti vincoli del patto di stabilità interno) e per il restante 21% dalle imprese.

In generale, alla luce delle risultanze emerse nella relazione, si ritiene innanzitutto possa certamente concorrere a eliminare la propensione a generare residui passivi la modifica della nozione di



CONSIGLIO REGIONALE DELLA SARDEGNA

Terza Commissione Permanente

IL PRESIDENTE

impegno di spesa conformemente all'art. 11 del Decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 170 (Ricognizione dei principi fondamentali in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici, a norma dell'articolo 1 della L. 5 giugno 2003, n. 131). Il vigente comma 1 dell'art. 38 della legge regionale di contabilità n. 11 del 2006, prevede, infatti, che "Formano impegno, entro i limiti degli stanziamenti di competenza dell'esercizio, le somme dovute in base alla legge, a contratto o ad altro titolo, a creditori determinati o determinabili; parimenti costituiscono impegni le conservazioni delle somme previste dall'articolo 60 della presente legge e da quelle disposte da specifiche norme". Con legge finanziaria 2007 (art. 2, comma 1, lettera f), L.R. 29 maggio 2007, n. 2) si è abrogato il successivo comma 2 dell'art. 38 il quale prevedeva che "L'obbligazione, giuridicamente perfezionata, relativa all'impegno di cui al comma 1, deve venire, di norma, a scadenza entro il termine dell'esercizio". Il citato art. 11 del decreto legislativo 170 del 2006, invece, stabilisce:

- 1) che l'obbligazione cui dà luogo l'atto di impegno venga a scadenza nel corso del medesimo esercizio cui il bilancio si riferisce (art. 11, comma 2);
- 2) che nel caso di obbligazioni a carattere pluriennale formino impegni sugli stanziamenti dell'esercizio, le sole quote che vengono a scadenza nel corso dell'esercizio medesimo (art. 11, comma 3);
- 3) che la giunta regionale è autorizzata ad assumere obbligazioni, anche a carico degli esercizi successivi, in conformità con l'importo e secondo la distribuzione temporale delle risorse disposte:
 - a) dai piani finanziari, sia di programmazione, sia di cassa, approvati dall'Unione europea e dalle relative deliberazioni del CIPE di cofinanziamento nazionale;
 - b) dai quadri finanziari, sia di programmazione, sia di cassa, contenuti nelle deliberazioni del CIPE di riparto di risorse.

Coerentemente, l'art. 59 ⁽¹⁾ della legge regionale della Lombardia n. 34 del 1978, e successive modificazioni e integrazioni, conferisce l'autorizzazione di cui al precedente punto 3 anche con

¹ Art. 59 (*Impegno delle spese*).



CONSIGLIO REGIONALE DELLA SARDEGNA

Terza Commissione Permanente

IL PRESIDENTE

riferimento “ai piani finanziari dei progetti intersettoriali regionali approvati dal Consiglio regionale”.

In secondo luogo, sulla falsa riga di quanto previsto dalla legislazione nazionale e dalle diverse leggi regionali di contabilità, andrebbero semplificate le numerose tipologie di conservazione dei residui passivi previste nell’art. 60 della legge regionale di contabilità e parimenti ridotti i rispettivi termini. A titolo di esempio, analogamente a quanto disposto dallo Stato con il comma 36 dell’art. 3 della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria 2008), si potrebbe prospettare la riduzione, dagli attuali cinque a soli tre anni, del termine di perenzione dei residui delle spese in conto capitale, derivanti da importi che la Regione abbia assunto obbligo di pagare per contratto o in compenso di opere prestate o di lavori o di forniture eseguiti.

A onor del vero, le recenti modifiche apportate all’art. 60 con legge regionale 7 agosto 2009, n. 3 sembrano andare in tutt’altra direzione. Si pensi, infatti, che il novellato comma 8 del predetto articolo 60 porta addirittura a quattro anni il termine di conservazione delle somme stanziare per la realizzazione di opere pubbliche in gestione diretta che richiedono la valutazione di impatto ambientale.

“1. Formano impegno entro i limiti degli stanziamenti di competenza dell’esercizio, le somme dovute dalla Regione in base alla legge, a contratto o ad altro titolo a creditori determinati o determinabili sempre che la relativa obbligazione venga a scadenza entro il termine dell’esercizio.

2. Con l’approvazione del bilancio e successive variazioni, e senza la necessità di ulteriori atti, è costituito impegno sui relativi stanziamenti per le spese dovute:

a) per il trattamento economico tabellare già attribuito al personale dipendente e per i relativi oneri accessori;

b) per le rate di ammortamento dei mutui e dei debiti conseguenti ad altre operazioni di indebitamento, interessi di preammortamento ed ulteriori oneri accessori.

3. Su esplicita autorizzazione legislativa possono essere assunte obbligazioni sugli esercizi futuri nei limiti indicati dalle leggi che le autorizzano.

4. Per le spese correnti, quando ciò sia indispensabile per assicurare la continuità e la tempestività dei servizi della regione, possono essere assunte obbligazioni anche a carico degli esercizi successivi, nei limiti delle previsioni del bilancio pluriennale.

5. Al fine di conseguire un efficiente e completo utilizzo delle risorse regionali e di quelle assegnate alla Regione, la Giunta regionale può autorizzare l’assunzione di obbligazioni anche a carico degli esercizi successivi in conformità con l’importo e secondo la distribuzione temporale delle risorse disposte:

a) dai piani finanziari approvati dalla Unione europea e dalle deliberazioni del CIPE di cofinanziamento nazionale;

b) dai quadri finanziari contenuti nelle deliberazioni del CIPE di riparto di risorse;

c) dai piani finanziari dei progetti intersettoriali regionali approvati dal Consiglio regionale.

6. Nei casi di cui ai commi 3 e 4 formano impegno sugli stanziamenti di ciascun bilancio annuale gli importi corrispondenti alle obbligazioni derivanti dai piani finanziari che vengono a scadenza nel corso dell’esercizio medesimo.

7. Nel caso di cui al comma 5, l’impegno è assunto nei limiti dell’intera somma di cui alle lettere a) e b) ed i relativi pagamenti devono comunque essere contenuti nei limiti delle autorizzazioni annuali di bilancio.

8. I programmi annuali e pluriennali di spesa nonché ogni proposta di deliberazione sottoposta alla Giunta, o altro atto da cui possano conseguire obbligazioni a carico dell’Ente o diminuzioni di entrata, sono sottoposti all’esame di regolarità finanziaria con riferimento alle disponibilità effettive esistenti negli stanziamenti di spesa, o nelle previsioni di entrata, ed in relazione allo stato di realizzazione delle entrate con particolare riferimento agli accertamenti delle entrate con destinazione vincolata secondo quanto previsto dalle relative disposizioni”.



CONSIGLIO REGIONALE DELLA SARDEGNA

Terza Commissione Permanente

IL PRESIDENTE

Ad ogni modo, a dimostrazione della attenzione e dell'importanza che riveste il fenomeno dei residui passivi nel panorama nazionale e regionale, pare utile ricordare come la medesima legge finanziaria dello Stato per l'anno 2008 abbia previsto ai successivi commi 37, 38, 39 dell'art. 3, a partire dall'anno 2008 e con cadenza triennale, l'analisi e la valutazione dei residui passivi propri di conto capitale ai fini della verifica della permanenza dei presupposti per la loro sussistenza.

In tale ottica, condividendo peraltro i fattori di formazione dei residui individuati a pagina 8 della relazione, si ritiene debba procedersi quanto prima alla modifica delle regole contabili regionali nella direzione sopraindicata.

Cordiali saluti

Paolo Maninchedda



CONSIGLIO REGIONALE DELLA SARDEGNA

Terza Commissione Permanente
Programmazione economica e sociale – Bilancio-Contabilità-
Credito - Finanze e tributi - Demanio e patrimonio –
Partecipazioni finanziarie

IL PRESIDENTE

Cagliari, 11 SET. 2009

Protocollo n. 10155 /S.C.

All' On. Antonello Liori
Assessore dell'Igiene e sanità e
dell'assistenza sociale
Via Roma, 222
09123 – Cagliari

All'On. Giorgio La Spisa
Assessore alla Programmazione,
bilancio, credito e assetto del territorio
Via Mameli, 88
09123 - C A G L I A R I

Oggetto: fabbisogno spesa sanitaria per l'anno 2010.

Gentili Assessori,

nella deliberazione della Giunta regionale n. 38/33 del 6 agosto 2009 (Linee di impostazione per la manovra finanziaria per gli anni 2010/2013) si stima che il fabbisogno per la spesa sanitaria complessiva per l'anno 2010 ammonterà a circa 380 milioni di euro. Ciò in conseguenza della necessità di coprire le maggiori spese registrate negli anni 2008 e 2009 e in forza dell'incremento della spesa sanitaria che si verificherà per l'anno 2010. Nell'allegato A della predetta delibera si propone a favore dell'Assessorato dell'Igiene e sanità un incremento rispetto all'anno 2009 di euro 168.674.000.

In vista del prossimo inizio della sessione di bilancio, Vi chiedo cortesemente di conoscere, in relazione a ciascuna ASL, le singole voci di spesa oggetto del previsto incremento.

Vi rappresento, inoltre, di valutare l'opportunità di attivare una puntuale indagine ricognitiva tesa a verificare la coerenza degli atti posti in essere dai direttori generali delle ASL



CONSIGLIO REGIONALE DELLA SARDEGNA

Terza Commissione Permanente

IL PRESIDENTE

dall'inizio della nuova legislatura con gli indirizzi di rigorosa gestione della spesa espressi nella citata delibera n. 38/33.

RingraziandoVi anticipatamente per la disponibilità, Vi porgo cordiali saluti.

Paolo Maninchedda



CONSIGLIO REGIONALE DELLA SARDEGNA

Terza Commissione Permanente

Programmazione economica e sociale - Bilancio - Contabilità -
Credito - Finanze e tributi - Demanio e patrimonio -
Partecipazioni finanziarie

IL PRESIDENTE

Cagliari, 22 SET. 2009

Protocollo n. 10539 /S.C.

All'On. Giorgio La Spisa
Assessore alla Programmazione,
bilancio, credito e assetto del territorio
Via Mameli, 88
09123 - Cagliari

Al Dott. G. Giuliano
Direttore generale della Agenzia
regionale delle entrate
Via XXIX Novembre, 23
09123 - Cagliari

Oggetto: richiesta dati e informazioni sulla finanza regionale.

Nelle sedute n. 26 e 27 tenutesi rispettivamente il 16 e il 17 settembre 2009, la Commissione bilancio ha affrontato il tema della finanza regionale in correlazione al nuovo scenario delineato dalla recente entrata in vigore della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione).

Come si ricorderà, nel corso delle predette sedute i commissari hanno manifestato la necessità di acquisire le seguenti informazioni:

- a) ammontare delle entrate, distinto per singole voci, conseguente alla riforma del titolo III dello Statuto speciale - Descrizione delle modalità di calcolo adottate e delle eventuali modalità adottabili;
- b) ammontare del reddito prodotto in Sardegna da soggetti non residenti/aventi sede legale in Sardegna e sua incidenza sulla determinazione del prodotto interno lordo;



CONSIGLIO REGIONALE DELLA SARDEGNA

Terza Commissione Permanente

IL PRESIDENTE

- c) ammontare del reddito prodotto fuori Sardegna da soggetti residenti/aventi sede legale in Sardegna e sua incidenza sulla determinazione del prodotto interno lordo;
- d) indicazione dell'aliquota media da applicare ai consumi regionali delle famiglie rilevati annualmente dall'Istat ai sensi dell'art. 8, comma 1, lett. f), dello Statuto;
- e) individuazione, in conformità con il diritto comunitario, di forme di fiscalità di sviluppo ai sensi di quanto previsto nell'art. 27, comma 3, lett. c) della citata legge n. 42 del 2009;
- f) stima del possibile introito che deriverebbe dall'attribuzione alla Sardegna dei nove decimi del gettito delle accise applicate dallo Stato su tutti i prodotti ottenuti da lavorazioni eseguite nel territorio regionale.

Vi sarò grato se, in ordine a tali questioni, vorrete trasmettere una analitica relazione alla Commissione da me presieduta.

Nel ringraziarvi fin d'ora per la cortese sollecitudine, vi porgo i miei più cordiali saluti.

Paolo Mainicheida



CONSIGLIO REGIONALE DELLA SARDEGNA

Terza Commissione Permanente

Programmazione economica e sociale - Bilancio - Contabilità -
Credito - Finanze e tributi - Demanio e patrimonio -
Partecipazioni finanziarie

IL PRESIDENTE

Cagliari, 12 NOV. 2009

Protocollo n. 12840 /S.C.

All'onorevole Claudia Lombardo
Presidente del Consiglio regionale
SEDE

Agli onorevoli capigruppo del
Consiglio regionale
SEDE

Ai consiglieri della Commissione
bilancio
SEDE

E p. c.
All'onorevole Ugo Cappellacci
Presidente della Regione
Viale Trento, 69
09123 - Cagliari

All'On. Giorgio La Spisa
Assessore alla Programmazione,
bilancio, credito e assetto del territorio
Via Mameli, 88
09123 - Cagliari

Oggetto: La finanza regionale alla luce della riforma del titolo III dello Statuto speciale per la Sardegna, del patto di stabilità interno e della recente entrata in vigore della legge delega sul "federalismo fiscale".



CONSIGLIO REGIONALE DELLA SARDEGNA

Terza Commissione Permanente

Programmazione economica e sociale - Bilancio - Contabilità -

Credito - Finanze e tributi - Demanio e patrimonio -

Partecipazioni finanziarie

IL PRESIDENTE

Nelle sedute del 16 e 17 settembre 2009, la Commissione bilancio ha affrontato l'importante tema della finanza regionale. Abbandonata ogni inutile retorica, si è cercato di analizzare, in maniera il più possibile sistematica e rigorosa, portata ed effetti del novellato titolo III dello Statuto speciale per la Sardegna, provando a misurarne l'effettiva validità ed efficacia in correlazione ai limiti di spesa imposti dal Patto di stabilità interno e in rapporto alle innovazioni che discenderanno a breve dall'attuazione della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione).

Si è cercato in primo luogo di quantificare esattamente le maggiori entrate che deriveranno dal titolo III (Finanze – Demanio e patrimonio) dello Statuto speciale come novellato dalla L. 27 dicembre 2006, n. 296 (Legge finanziaria 2007) e, quindi, in relazione alle funzioni esercitate e a quelle potenzialmente esercitabili, verificare se la mera salvaguardia di tale risultato possa costituire un obiettivo sufficiente.

L'assetto finanziario

Nella delibera n. 38/33 del 6 agosto 2009 (Linee di impostazione per la manovra finanziaria per gli anni 2010 /2013) e nel Programma regionale di sviluppo 2010 – 2013 - al momento all'esame del Consiglio Regionale - l'Esecutivo ha stimato che a decorrere dall'anno 2010 - decurtate le spese conseguenti all'accollo della quota statale del fondo sanitario nazionale, nonché quelle connesse al trasferimento delle funzioni relative al trasporto pubblico locale (Ferrovie Sardegna e Ferrovie Meridionali Sarde) e alla continuità territoriale - la Regione beneficerà di un differenziale positivo di circa 1.800 milioni di euro rispetto al vecchio regime e di circa 1.300 milioni rispetto alle previsioni del 2009. Si precisa, tuttavia, che a tale previsione vanno sottratte le risorse necessarie per coprire le quote di ammortamento dei mutui in essere pari a circa 280 milioni di euro, il disavanzo ASL per gli anni 2007, 2008 e 2009 stimato in via provvisoria in circa 260.000.000 di euro e, infine, il fabbisogno per la spesa sanitaria complessiva pari a circa 380.000.000 di euro. In buona sostanza, a fronte di nuove entrate per 1.300 milioni di euro, la Regione pagherà, già nel 2010, circa 1.000 milioni di euro di debiti maturati negli anni precedenti.

Lo stesso esecutivo, nel Programma regionale di sviluppo, ha precisato che *“Una delle priorità del nuovo governo regionale è quella di rendere effettive ed applicabili le disposizioni, scaturite dalla finanziaria statale 2007 (...) per consentire la puntuale entrata a regime del nuovo sistema*



CONSIGLIO REGIONALE DELLA SARDEGNA

Terza Commissione Permanente
Programmazione economica e sociale - Bilancio- Contabilità-
Credito - Finanze e tributi - Demanio e patrimonio -
Partecipazioni finanziarie

IL PRESIDENTE

finanziario regionale” (pag. 47). “Infatti, buona parte delle norme statutarie, soprattutto nel campo amministrativo, richiedono di essere rese operanti da specifiche ed apposite norme di attuazione. Pertanto tutte le volte che non si realizzano gli accordi necessari fra la Regione e lo Stato, le disposizioni statutariamente previste non possono essere attuate”. La Giunta, dopo aver dato atto che “da parecchi mesi gli uffici regionali sono impegnati, in raccordo con i vertici del Ministero dell’Economia, nella ricerca di soluzioni idonee a garantire fin dal primo gennaio 2010 la piena applicazione dello Statuto”, evidenzia come oramai improcrastinabile l’esigenza di emanare le norme di attuazione.

Da quanto rappresentato emerge pertanto che, a fronte di un accollo immediato e già operante delle spese delle sanità e di quelle connesse al trasferimento delle funzioni relative al trasporto pubblico locale (Ferrovie Sardegna e Ferrovie Meridionali Sarde) e alla continuità territoriale, ad oggi non ci sarebbero ancora i presupposti normativi indispensabili per rendere effettivo a partire dal 1° gennaio 2010 il nuovo regime delle entrate. Ciò perché non sono state ancora emanate le necessarie norme di attuazione le quali, come si legge a pag. 48 del PRS, “dovranno statuire, in modo certo e chiaro, criteri e modalità di quantificazione delle quote tributarie spettanti alla Sardegna, stabilendo i tempi e le modalità operative per il loro riversamento nelle casse regionali”.

Al di là dell’esito della trattativa in corso, è bene notare che, non avendo il Governo italiano previsto, nel 2006, nel momento in cui garantiva alla Regione Sarda nuove e più consistenti entrate, il riconoscimento di una corrispondente capacità di spesa, la riforma dell’art. 8 dello Statuto è stata gestita centralmente con la chiara coscienza che tali risorse non sarebbero state realmente utilizzabili dalla nostra Regione, in ragione dei limiti imposti dal Patto di stabilità.

Il Patto di stabilità

Anche a voler aderire alle previsioni più ottimistiche circa le maggiori entrate, non si può trascurare che l’utilizzo delle nuove risorse sarà in gran parte annullato dai stringenti limiti alla capacità di spesa imposti alla Regione dal Patto di stabilità interno. Infatti, salvo eventuali modifiche ai suddetti limiti, il complesso delle spese finali della Regione per l’anno 2010 sarà pari a poco più di 3.836 milioni di euro per gli impegni e a 3.247 milioni per il totale dei pagamenti. Il tutto, al netto della spesa sanitaria, della spesa per la concessione di crediti e delle spese in conto capitale per



CONSIGLIO REGIONALE DELLA SARDEGNA

Terza Commissione Permanente
Programmazione economica e sociale - Bilancio- Contabilità-
Credito - Finanze e tributi - Demanio e patrimonio -
Partecipazioni finanziarie

IL PRESIDENTE

interventi cofinanziati correlati a finanziamenti dell'Unione europea, con esclusione delle quote di finanziamento statale e regionale.

Non è questa la sede per contestare l'iniquità formale e sostanziale del Patto di stabilità, rispetto al quale, comunque, è sempre più diffusa tra le forze politiche sarde la proposta di forme apprezzabili di disobbedienza civile e quindi di non applicazione generalizzata della norma negli enti locali della regione.

Corre però l'obbligo di segnalare che attualmente, come da impegni assunti dinanzi a questa Commissione e a tutto il Consiglio regionale, la Giunta Regionale sta negoziando i nuovi termini del Patto, tentando di far valere il principio secondo cui, a fronte delle maggiori entrate previste dal novellato art. 8 dello Statuto, deve essere riconosciuta una corrispondente capacità di spesa.

IL FEDERALISMO FISCALE

In questo quadro si inserisce la recente entrata in vigore della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione).

E' bene ricordare in generale i vincoli principali del federalismo fiscale.

Esso deve realizzarsi:

- 1) senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica e salvaguardando l'obiettivo di non produrre aumenti della pressione fiscale complessiva: vale a dire attraverso una diversa distribuzione delle risorse esistenti;
- 2) attraverso la determinazione con legge dello Stato del costo e del fabbisogno standard quali indicatori di efficienza ed efficacia rispetto ai quali comparare e valutare l'azione pubblica. Nella relazione al disegno di legge delega si legge che il "*costo standard*" riflette il fabbisogno reale e non comprende, a differenza della spesa storica, livelli di inefficienza;
- 3) assicurando il superamento graduale, per tutti i livelli istituzionali, del criterio della spesa storica a favore del fabbisogno standard e della perequazione della capacità fiscale per la copertura delle funzioni non essenziali e fondamentali.

Mi pare che nelle forze politiche sarde non siano sufficientemente chiare le conseguenze di questa impostazione.



CONSIGLIO REGIONALE DELLA SARDEGNA

Terza Commissione Permanente
Programmazione economica e sociale - Bilancio - Contabilità -
Credito - Finanze e tributi - Demanio e patrimonio -
Partecipazioni finanziarie

IL PRESIDENTE

Infatti, il primo dato politico di cui occorre tener conto è che il percorso del federalismo fiscale comporterà inevitabilmente ulteriori modifiche all'ordinamento finanziario della Regione, ossia a quel titolo III dello Statuto speciale recentemente novellato dalla L. 27 dicembre 2006, n. 296 (Legge finanziaria 2007) di cui ancora oggi, come si è detto, non si riescono a scorgere la portata e gli effetti a causa della mancata emanazione delle "indispensabili" norme di attuazione. **Il rischio che si corre è, evidentemente, di partecipare al percorso di riforma ignorando il punto di partenza e, quindi, in condizioni di netta inferiorità. In buona sostanza, il Governo potrebbe non volere attuare prima il nuovo articolo 8 e poi negoziare con la Regione l'attuazione del Federalismo fiscale; potrebbe tentare, invece, di unificare le due trattative.**

Da tutto questo consegue che la definizione del quadro finanziario sarà affidata alla disciplina pattizia che regola, come è noto, l'emanazione delle Norme di attuazione. In una commissione paritetica, quale quella che per l'appunto guida questo percorso, per evitare soluzioni svantaggiose, occorre che le parti abbiano lo stesso livello di conoscenza dei problemi e una reciproca autonomia nel misurarli. Attualmente questa pariteticità di sapere e di autonoma parametrizzazione dei processi non esiste; anzi è certificata una netta e totale superiorità dello Stato.

SPESA STORICA, COSTI STANDARD E FEDERALISMO FISCALE

La tendenziale fissità del quadro finanziario - nessun aumento né per il bilancio dello Stato né per le tasche dei cittadini - comporta che, nella migliore delle ipotesi, al trasferimento di una funzione corrisponda esattamente la spesa attuale sostenuta dallo Stato; nell'ipotesi più probabile comporta, invece, che per la valutazione della funzione trasferita in base non alla spesa storica ma al costo standard, le risorse corrisposte siano in totale inferiori a quelle storicamente utilizzate allo scopo. Per fare un esempio chiarificatore può essere utile assumere la spesa dell'istruzione in Sardegna. Attualmente essa ammonta a circa un miliardo di euro. Se, secondo il criterio del costo standard, dovesse risultare pari a 800 milioni di euro, lo Stato verserebbe 800 milioni per un sistema abituato a funzionare con un miliardo. Non sfugge a nessuno che la Regione si troverebbe a scegliere tra i costi sociali della riduzione dello stanziamento e i costi finanziari indispensabili a ripristinarne la dimensione storica, all'interno della quale, però, potrebbero annidarsi sprechi e inefficienze.



CONSIGLIO REGIONALE DELLA SARDEGNA

Terza Commissione Permanente
Programmazione economica e sociale - Bilancio - Contabilità -
Credito - Finanze e tributi - Demanio e patrimonio -
Partecipazioni finanziarie

IL PRESIDENTE

A ciò si aggiunga che la legge delega non pare prevedere meccanismi di aggiornamento del costo e del fabbisogno standard. Ciò fa sì che, per una regione come la Sardegna, con seri problemi di sviluppo e di aumento del Pil, esista evidentemente il rischio di un'evoluzione finanziaria opposta a quella ritenuta naturale, caratterizzata da una diminuzione delle entrate e da una fissità o incremento dei costi.

La stima dell'aumento delle entrate derivante dalla modifica delle aliquote di compartecipazione ai principali tributi erariali non sembra, a ben vedere, sufficiente a coprire gli oneri derivanti dalle ulteriori funzioni che saranno trasferite a tutte le regioni ordinarie e rispetto alle quali certamente la Sardegna non intenderà restare indietro. Né tanto meno pare adeguato a coprire i possibili oneri che la Sardegna potrebbe essere chiamata a sostenere, senza corrispettivo, a titolo di concorso per il conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà.

Va detto, inoltre, che l'attuale attribuzione delle compartecipazioni in aliquota fissa potrebbe rivelarsi troppo rigida rispetto alla possibilità che verrà data alle regioni ordinarie di modulare le aliquote di determinati tributi propri derivati.

Occorrerà, dunque, definire le forme e le modalità di applicazione dei meccanismi perequativi, riempire di contenuti e concretamente quantificare gli oneri derivanti dagli svantaggi strutturali permanenti e dall'insularità, fissare nell'ambito dei ristretti margini lasciati dal diritto comunitario i possibili ambiti di fiscalità di sviluppo. Nel fare ciò bisognerà avere riguardo all'adozione di parametri oggettivi calibrati in ragione della specifica e complessa realtà socio-economico sarda.

FEDERALISMO, FINANZA REGIONALE E DEMOCRAZIA

Certo è che l'attuazione di tale riforma, ancor più in quanto caratterizzata nella prospettiva da una marcata autonomia tributaria delle regioni ordinarie e speciali, non può vedere il Consiglio regionale estraneo, o al più ridotto a un ruolo di ratifica di decisioni prese ad altri livelli.

Nella ridefinizione della specialità sarda, l'autonomia finanziaria e la possibilità di modulare la leva tributaria costituiscono questioni fondamentali, in relazione alle quali occorre tracciare un percorso di elaborazione partecipato, approfondito, consapevole.

Per queste ragioni la Terza Commissione ha avviato una ricognizione delle problematiche relative all'attuazione dell'art. 27 della legge n. 42 del 2009 nella nostra Regione e un approfondimento



CONSIGLIO REGIONALE DELLA SARDEGNA

Terza Commissione Permanente

Programmazione economica e sociale - Bilancio - Contabilità -

Credito - Finanze e tributi - Demanio e patrimonio -

Partecipazioni finanziarie

IL PRESIDENTE

delle conoscenze relative alle dimensioni della finanza pubblica complessiva nell'Isola e dei suoi riflessi sulle dinamiche economiche regionali, con l'obiettivo di elaborare una base di principi e linee – guida del Consiglio regionale in vista del confronto bilaterale Stato-Regione.

TRIBUTI E COMPARTICIPAZIONI ATTUALI

Ed è per queste stesse ragioni che, alla luce delle risultanze emerse nel corso prime audizioni, da subito la Terza Commissione ha manifestato all'Assessore al bilancio la necessità di acquisire le seguenti informazioni:

- a) ammontare delle entrate, distinto per singole voci, conseguente alla riforma del titolo III dello Statuto speciale – Descrizione delle modalità di calcolo adottate e delle eventuali modalità adottabili. Ciò con particolare riferimento alla quantificazione del gettito IVA (art. 8, comma 1, lett. f, St.) e delle fattispecie tributarie maturate nell'ambito regionale ma riscosse fuori del territorio regionale (art. 8, comma 2). Con riferimento a quest'ultimo caso, giova ricordare che analoga norma è prevista all'art. 4 del D.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria”), con la doverosa precisazione, tuttavia, che ai sensi del precedente art. 3, le entrate spettanti alla Regione siciliana comprendono anche quelle accessorie costituite dagli interessi di mora e dalle soprattasse, nonché quelle derivanti dall'applicazione di sanzioni pecuniarie amministrative e penali;
- b) ammontare del reddito prodotto in Sardegna da soggetti non residenti/aventi sede legale in Sardegna, e sua incidenza sulla determinazione del prodotto interno lordo;
- c) ammontare del reddito prodotto fuori Sardegna da soggetti residenti/aventi sede legale in Sardegna, e sua incidenza sulla determinazione del prodotto interno lordo;
- d) indicazione dell'aliquota media da applicare ai consumi regionali delle famiglie, rilevati annualmente dall'Istat ai sensi dell'art. 8, comma 1, lett. f), dello Statuto;
- e) individuazione, in conformità con il diritto comunitario, di forme di fiscalità di sviluppo ai sensi di quanto previsto nell'art. 27, comma 3, lett. c) della citata legge n. 42 del 2009;
- f) stima del possibile introito che deriverebbe dall'attribuzione alla Sardegna dei nove decimi del gettito delle accise applicate dallo Stato su tutti i prodotti ottenuti da lavorazioni eseguite nel territorio regionale. In questa prospettiva, peraltro, si muove la proposta di legge costituzionale



CONSIGLIO REGIONALE DELLA SARDEGNA

Terza Commissione Permanente
Programmazione economica e sociale - Bilancio - Contabilità -
Credito - Finanze e tributi - Demanio e patrimonio -
Partecipazioni finanziarie

IL PRESIDENTE

n. 499 della XVI legislatura, recante “*Modifica degli articoli 8 e 10 dello Statuto speciale per la Sardegna, di cui alla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3*”, in materia di entrate della regione. Infatti, si è da più parti rilevata l’inadeguatezza dell’art. 8, comma 1, lett. d) dello Statuto speciale per la Sardegna il quale, pur attribuendo alla Regione “*i nove decimi dell’imposta di fabbricazione su tutti i prodotti che ne siano gravati, percetta nel territorio della regione*”, comporta, alla luce della vigente normativa statale, un’entrata limitata alla sola quota del prodotto raffinato che viene consumata in Sardegna.

Con nota del 5 novembre 2009, a firma del direttore del Servizio Entrate dell’Assessorato al bilancio, che si allega alla presente per una compiuta valutazione, è stato illustrato l’assetto attuale previsto per la finanza regionale.

Il primo dato che deve risultare chiaro al sistema politico e istituzionale della Sardegna è che, in mancanza di Norme di attuazione del novellato art. 8 dello Statuto, il metodo di calcolo delle compartecipazioni regionali ai tributi formulato dal Servizio Entrate è formalmente la proposta unilaterale della Regione Sardegna, sulla quale ancora lo Stato non si è pronunciato.

Lo sforzo politico della Giunta, di iscrivere comunque nel bilancio 2010 le nuove entrate previste ex art. 8 dello Statuto, nonostante ancora manchino le Norme di attuazione, **ha bisogno di un forte sostegno politico che tuteli il percorso legislativo, in grado di tradurre in risorse concrete le somme assicurate dalla legge.**

Il secondo dato che emerge è che **sui redditi prodotti fuori dalla Sardegna da soggetti ivi residenti, il meccanismo di calcolo, anche in questo caso proposto unilateralmente dalla Regione Sardegna, tenta di risolvere problemi di grande complessità, ma non ha la pretesa di intercettare in modo soddisfacente la ricchezza prodotta.**

LE ACCISE E IL RUOLO DELLA SARAS

Il terzo e ultimo dato, relativo alle accise sugli idrocarburi, richiede una seria, profonda e decisa assunzione di consapevolezza critica da parte delle istituzioni e dei partiti, della portata degli svantaggi che la Sardegna sta accumulando per la presenza nel suo territorio della Saras.

È ben noto infatti che, per il solo effetto dell’incidenza dei valori trasferiti dall’attività della Saras sul nostro sistema economico, la Sardegna è uscita dall’Obiettivo 1 dell’UE. Viceversa, l’analisi



CONSIGLIO REGIONALE DELLA SARDEGNA

Terza Commissione Permanente

Programmazione economica e sociale - Bilancio- Contabilità-

Credito - Finanze e tributi - Demanio e patrimonio -

Partecipazioni finanziarie

IL PRESIDENTE

dell'applicazione delle accise dimostra che la Sardegna trae solo un vantaggio minimale dallo svolgersi sul suo territorio della più importante attività di raffinazione del petrolio che si operi in Italia.

Infatti, come è a tutti noto, l'accisa non viene applicata al momento in cui il prodotto lascia lo stabilimento e viene stoccato nei depositi fiscali, ma solo nel momento in cui esso passa da questi ai depositi commerciali. La Direzione del Servizio Entrate fa notare che: *“Mediamente un quarto degli oli minerali raffinati in Sardegna vengono consumati nell'isola, un quarto viene esportato in altre regioni italiane, un quarto è venduto nei paesi della UE e l'ultimo quarto è esportato in paesi extracomunitari.*

Per il prodotto esportato nei paesi extraeuropei non si pagano accise. Per il prodotto esportato negli altri paesi della comunità europea, sulla base di specifici accordi comunitari, l'accisa è pagata al paese importatore.

Il 25% di prodotto consumato nelle altre regioni italiane, viene portato fuori dalla Sardegna in esenzione d'imposta e stivato in appositi depositi fiscali ubicati nel continente. L'accisa verrà pagata solo al momento della sua immissione in consumo. Peraltro è necessario rammentare che uno stesso prodotto può essere assoggettato a differenti carichi tributari a seconda degli usi cui lo stesso è destinato. Ad esempio il gasolio può essere utilizzato per autotrazione, per produrre energia elettrica, per riscaldamento, per il trasporto ferroviario ecc... e per ognuno di questi usi è prevista una specifica aliquota o esenzione. In sintesi al momento del trasporto nelle altre regioni che avviene in regime di sospensione dell'imposta (si dice che il prodotto è ancora schiavo dell'imposta di fabbricazione) non è possibile determinare l'ammontare delle accise che grava su di esso in quanto occorre aspettare l'immissione in consumo per determinare quale aliquota dovrà essere applicata”.

Il quadro che emerge è così svantaggioso per la Sardegna da evocare processi di sfruttamento coloniale che la cultura corrente riteneva superati.

CONCLUSIONE

In conclusione, a poco meno di due mesi da quella che sarebbe dovuta essere l'entrata a regime del nuovo sistema finanziario, **occorre prendere coscienza del fatto che si è ancora lontani dal poter**



CONSIGLIO REGIONALE DELLA SARDEGNA

Terza Commissione Permanente
Programmazione economica e sociale - Bilancio- Contabilità-
Credito - Finanze e tributi - Demanio e patrimonio -
Partecipazioni finanziarie

IL PRESIDENTE

quantificare con adeguata certezza l'ammontare delle nuove compartecipazioni e, parimenti, piuttosto distanti dall'assicurarne il riversamento reale nelle casse regionali a partire dal 1° gennaio 2010.

Auspico che su tali vitali tematiche possa registrarsi un onesto e costruttivo confronto e la più ampia convergenza possibile.

Piero Maninchedda



CONSIGLIO REGIONALE DELLA SARDEGNA
Terza Commissione Permanente
Programmazione economica e sociale - Bilancio- Contabilità-
Credito - Finanze e tributi - Demanio e patrimonio -
Partecipazioni finanziarie

IL PRESIDENTE

Cagliari, 12 NOV. 2009

Protocollo n. 12840 /S.C.

All'onorevole Claudia Lombardo
Presidente del Consiglio regionale
SEDE

Agli onorevoli capigruppo del
Consiglio regionale
SEDE

Ai consiglieri della Commissione
bilancio
SEDE

E p. c.
All'onorevole Ugo Cappellacci
Presidente della Regione
Viale Trento, 69
09123 - Cagliari

All'On. Giorgio La Spisa
Assessore alla Programmazione,
bilancio, credito e assetto del territorio
Via Mameli, 88
09123 - Cagliari

Oggetto: La finanza regionale alla luce della riforma del titolo III dello Statuto speciale per la Sardegna, del patto di stabilità interno e della recente entrata in vigore della legge delega sul "federalismo fiscale".



CONSIGLIO REGIONALE DELLA SARDEGNA

Terza Commissione Permanente

Programmazione economica e sociale - Bilancio- Contabilità-

Credito - Finanze e tributi - Demanio e patrimonio -

Partecipazioni finanziarie

IL PRESIDENTE

Nelle sedute del 16 e 17 settembre 2009, la Commissione bilancio ha affrontato l'importante tema della finanza regionale. Abbandonata ogni inutile retorica, si è cercato di analizzare, in maniera il più possibile sistematica e rigorosa, portata ed effetti del novellato titolo III dello Statuto speciale per la Sardegna, provando a misurarne l'effettiva validità ed efficacia in correlazione ai limiti di spesa imposti dal Patto di stabilità interno e in rapporto alle innovazioni che discenderanno a breve dall'attuazione della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione).

Si è cercato in primo luogo di quantificare esattamente le maggiori entrate che deriveranno dal titolo III (Finanze – Demanio e patrimonio) dello Statuto speciale come novellato dalla L. 27 dicembre 2006, n. 296 (Legge finanziaria 2007) e, quindi, in relazione alle funzioni esercitate e a quelle potenzialmente esercitabili, verificare se la mera salvaguardia di tale risultato possa costituire un obiettivo sufficiente.

L'assetto finanziario

Nella delibera n. 38/33 del 6 agosto 2009 (Linee di impostazione per la manovra finanziaria per gli anni 2010 /2013) e nel Programma regionale di sviluppo 2010 – 2013 - al momento all'esame del Consiglio Regionale - l'Esecutivo ha stimato che a decorrere dall'anno 2010 - decurtate le spese conseguenti all'accollo della quota statale del fondo sanitario nazionale, nonché quelle connesse al trasferimento delle funzioni relative al trasporto pubblico locale (Ferrovie Sardegna e Ferrovie Meridionali Sarde) e alla continuità territoriale - la Regione beneficerà di un differenziale positivo di circa 1.800 milioni di euro rispetto al vecchio regime e di circa 1.300 milioni rispetto alle previsioni del 2009. Si precisa, tuttavia, che a tale previsione vanno sottratte le risorse necessarie per coprire le quote di ammortamento dei mutui in essere pari a circa 280 milioni di euro, il disavanzo ASL per gli anni 2007, 2008 e 2009 stimato in via provvisoria in circa 260.000.000 di euro e, infine, il fabbisogno per la spesa sanitaria complessiva pari a circa 380.000.000 di euro. In buona sostanza, a fronte di nuove entrate per 1.300 milioni di euro, la Regione pagherà, già nel 2010, circa 1.000 milioni di euro di debiti maturati negli anni precedenti.

Lo stesso esecutivo, nel Programma regionale di sviluppo, ha precisato che *“Una delle priorità del nuovo governo regionale è quella di rendere effettive ed applicabili le disposizioni, scaturite dalla finanziaria statale 2007 (...) per consentire la puntuale entrata a regime del nuovo sistema*



CONSIGLIO REGIONALE DELLA SARDEGNA

Terza Commissione Permanente

Programmazione economica e sociale - Bilancio - Contabilità -

Credito - Finanze e tributi - Demanio e patrimonio -

Partecipazioni finanziarie

IL PRESIDENTE

finanziario regionale” (pag. 47). “Infatti, buona parte delle norme statutarie, soprattutto nel campo amministrativo, richiedono di essere rese operanti da specifiche ed apposite norme di attuazione. Pertanto tutte le volte che non si realizzano gli accordi necessari fra la Regione e lo Stato, le disposizioni statutariamente previste non possono essere attuate”. La Giunta, dopo aver dato atto che “da parecchi mesi gli uffici regionali sono impegnati, in raccordo con i vertici del Ministero dell’Economia, nella ricerca di soluzioni idonee a garantire fin dal primo gennaio 2010 la piena applicazione dello Statuto”, evidenzia come oramai improcrastinabile l’esigenza di emanare le norme di attuazione.

Da quanto rappresentato emerge pertanto che, a fronte di un accollo immediato e già operante delle spese delle sanità e di quelle connesse al trasferimento delle funzioni relative al trasporto pubblico locale (Ferrovie Sardegna e Ferrovie Meridionali Sarde) e alla continuità territoriale, ad oggi non ci sarebbero ancora i presupposti normativi indispensabili per rendere effettivo a partire dal 1° gennaio 2010 il nuovo regime delle entrate. Ciò perché non sono state ancora emanate le necessarie norme di attuazione le quali, come si legge a pag. 48 del PRS, “dovranno statuire, in modo certo e chiaro, criteri e modalità di quantificazione delle quote tributarie spettanti alla Sardegna, stabilendo i tempi e le modalità operative per il loro riversamento nelle casse regionali”.

Al di là dell’esito della trattativa in corso, è bene notare che, non avendo il Governo italiano previsto, nel 2006, nel momento in cui garantiva alla Regione Sarda nuove e più consistenti entrate, il riconoscimento di una corrispondente capacità di spesa, la riforma dell’art. 8 dello Statuto è stata gestita centralmente con la chiara coscienza che tali risorse non sarebbero state realmente utilizzabili dalla nostra Regione, in ragione dei limiti imposti dal Patto di stabilità.

Il Patto di stabilità

Anche a voler aderire alle previsioni più ottimistiche circa le maggiori entrate, non si può trascurare che l’utilizzo delle nuove risorse sarà in gran parte annullato dai stringenti limiti alla capacità di spesa imposti alla Regione dal Patto di stabilità interno. Infatti, salvo eventuali modifiche ai suddetti limiti, il complesso delle spese finali della Regione per l’anno 2010 sarà pari a poco più di 3.836 milioni di euro per gli impegni e a 3.247 milioni per il totale dei pagamenti. Il tutto, al netto della spesa sanitaria, della spesa per la concessione di crediti e delle spese in conto capitale per



CONSIGLIO REGIONALE DELLA SARDEGNA
Terza Commissione Permanente
Programmazione economica e sociale - Bilancio- Contabilità-
Credito - Finanze e tributi - Demanio e patrimonio -
Partecipazioni finanziarie

IL PRESIDENTE

interventi cofinanziati correlati a finanziamenti dell'Unione europea, con esclusione delle quote di finanziamento statale e regionale.

Non è questa la sede per contestare l'iniquità formale e sostanziale del Patto di stabilità, rispetto al quale, comunque, è sempre più diffusa tra le forze politiche sarde la proposta di forme apprezzabili di disobbedienza civile e quindi di non applicazione generalizzata della norma negli enti locali della regione.

Corre però l'obbligo di segnalare che attualmente, come da impegni assunti dinanzi a questa Commissione e a tutto il Consiglio regionale, la Giunta Regionale sta negoziando i nuovi termini del Patto, tentando di far valere il principio secondo cui, a fronte delle maggiori entrate previste dal novellato art. 8 dello Statuto, deve essere riconosciuta una corrispondente capacità di spesa.

IL FEDERALISMO FISCALE

In questo quadro si inserisce la recente entrata in vigore della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione).

E' bene ricordare in generale i vincoli principali del federalismo fiscale.

Esso deve realizzarsi:

- 1) senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica e salvaguardando l'obiettivo di non produrre aumenti della pressione fiscale complessiva: vale a dire attraverso una diversa distribuzione delle risorse esistenti;
- 2) attraverso la determinazione con legge dello Stato del costo e del fabbisogno standard quali indicatori di efficienza ed efficacia rispetto ai quali comparare e valutare l'azione pubblica. Nella relazione al disegno di legge delega si legge che il "*costo standard*" riflette il fabbisogno reale e non comprende, a differenza della spesa storica, livelli di inefficienza;
- 3) assicurando il superamento graduale, per tutti i livelli istituzionali, del criterio della spesa storica a favore del fabbisogno standard e della perequazione della capacità fiscale per la copertura delle funzioni non essenziali e fondamentali.

Mi pare che nelle forze politiche sarde non siano sufficientemente chiare le conseguenze di questa impostazione.



CONSIGLIO REGIONALE DELLA SARDEGNA
Terza Commissione Permanente
Programmazione economica e sociale - Bilancio - Contabilità -
Credito - Finanze e tributi - Demanio e patrimonio -
Partecipazioni finanziarie

IL PRESIDENTE

Infatti, il primo dato politico di cui occorre tener conto è che il percorso del federalismo fiscale comporterà inevitabilmente ulteriori modifiche all'ordinamento finanziario della Regione, ossia a quel titolo III dello Statuto speciale recentemente novellato dalla L. 27 dicembre 2006, n. 296 (Legge finanziaria 2007) di cui ancora oggi, come si è detto, non si riescono a scorgere la portata e gli effetti a causa della mancata emanazione delle "indispensabili" norme di attuazione. **Il rischio che si corre è, evidentemente, di partecipare al percorso di riforma ignorando il punto di partenza e, quindi, in condizioni di netta inferiorità. In buona sostanza, il Governo potrebbe non volere attuare prima il nuovo articolo 8 e poi negoziare con la Regione l'attuazione del Federalismo fiscale; potrebbe tentare, invece, di unificare le due trattative.**

Da tutto questo consegue che la definizione del quadro finanziario sarà affidata alla disciplina pattizia che regola, come è noto, l'emanazione delle Norme di attuazione. In una commissione paritetica, quale quella che per l'appunto guida questo percorso, per evitare soluzioni svantaggiose, occorre che le parti abbiano lo stesso livello di conoscenza dei problemi e una reciproca autonomia nel misurarli. Attualmente questa pariteticità di sapere e di autonoma parametrizzazione dei processi non esiste; anzi è certificata una netta e totale superiorità dello Stato.

SPESA STORICA, COSTI STANDARD E FEDERALISMO FISCALE

La tendenziale fissità del quadro finanziario - nessun aumento né per il bilancio dello Stato né per le tasche dei cittadini - comporta che, nella migliore delle ipotesi, al trasferimento di una funzione corrisponda esattamente la spesa attuale sostenuta dallo Stato; nell'ipotesi più probabile comporta, invece, che per la valutazione della funzione trasferita in base non alla spesa storica ma al costo standard, le risorse corrisposte siano in totale inferiori a quelle storicamente utilizzate allo scopo. Per fare un esempio chiarificatore può essere utile assumere la spesa dell'istruzione in Sardegna. Attualmente essa ammonta a circa un miliardo di euro. Se, secondo il criterio del costo standard, dovesse risultare pari a 800 milioni di euro, lo Stato verserebbe 800 milioni per un sistema abituato a funzionare con un miliardo. Non sfugge a nessuno che la Regione si troverebbe a scegliere tra i costi sociali della riduzione dello stanziamento e i costi finanziari indispensabili a ripristinarne la dimensione storica, all'interno della quale, però, potrebbero annidarsi sprechi e inefficienze.



CONSIGLIO REGIONALE DELLA SARDEGNA
Terza Commissione Permanente
Programmazione economica e sociale - Bilancio - Contabilità -
Credito - Finanze e tributi - Demanio e patrimonio -
Partecipazioni finanziarie

IL PRESIDENTE

A ciò si aggiunga che la legge delega non pare prevedere meccanismi di aggiornamento del costo e del fabbisogno standard. Ciò fa sì che, per una regione come la Sardegna, con seri problemi di sviluppo e di aumento del Pil, esista evidentemente il rischio di un'evoluzione finanziaria opposta a quella ritenuta naturale, caratterizzata da una diminuzione delle entrate e da una fissità o incremento dei costi.

La stima dell'aumento delle entrate derivante dalla modifica delle aliquote di compartecipazione ai principali tributi erariali non sembra, a ben vedere, sufficiente a coprire gli oneri derivanti dalle ulteriori funzioni che saranno trasferite a tutte le regioni ordinarie e rispetto alle quali certamente la Sardegna non intenderà restare indietro. Né tanto meno pare adeguato a coprire i possibili oneri che la Sardegna potrebbe essere chiamata a sostenere, senza corrispettivo, a titolo di concorso per il conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà.

Va detto, inoltre, che l'attuale attribuzione delle compartecipazioni in aliquota fissa potrebbe rivelarsi troppo rigida rispetto alla possibilità che verrà data alle regioni ordinarie di modulare le aliquote di determinati tributi propri derivati.

Occorrerà, dunque, definire le forme e le modalità di applicazione dei meccanismi perequativi, riempire di contenuti e concretamente quantificare gli oneri derivanti dagli svantaggi strutturali permanenti e dall'insularità, fissare nell'ambito dei ristretti margini lasciati dal diritto comunitario i possibili ambiti di fiscalità di sviluppo. Nel fare ciò bisognerà avere riguardo all'adozione di parametri oggettivi calibrati in ragione della specifica e complessa realtà socio-economico sarda.

FEDERALISMO, FINANZA REGIONALE E DEMOCRAZIA

Certo è che l'attuazione di tale riforma, ancor più in quanto caratterizzata nella prospettiva da una marcata autonomia tributaria delle regioni ordinarie e speciali, non può vedere il Consiglio regionale estraneo, o al più ridotto a un ruolo di ratifica di decisioni prese ad altri livelli.

Nella ridefinizione della specialità sarda, l'autonomia finanziaria e la possibilità di modulare la leva tributaria costituiscono questioni fondamentali, in relazione alle quali occorre tracciare un percorso di elaborazione partecipato, approfondito, consapevole.

Per queste ragioni la Terza Commissione ha avviato una ricognizione delle problematiche relative all'attuazione dell'art. 27 della legge n. 42 del 2009 nella nostra Regione e un approfondimento



CONSIGLIO REGIONALE DELLA SARDEGNA

Terza Commissione Permanente

Programmazione economica e sociale - Bilancio- Contabilità-

Credito - Finanze e tributi - Demanio e patrimonio -

Partecipazioni finanziarie

IL PRESIDENTE

delle conoscenze relative alle dimensioni della finanza pubblica complessiva nell'Isola e dei suoi riflessi sulle dinamiche economiche regionali, con l'obiettivo di elaborare una base di principi e linee – guida del Consiglio regionale in vista del confronto bilaterale Stato-Regione.

TRIBUTI E COMPARTICIPAZIONI ATTUALI

Ed è per queste stesse ragioni che, alla luce delle risultanze emerse nel corso prime audizioni, da subito la Terza Commissione ha manifestato all'Assessore al bilancio la necessità di acquisire le seguenti informazioni:

- a) ammontare delle entrate, distinto per singole voci, conseguente alla riforma del titolo III dello Statuto speciale – Descrizione delle modalità di calcolo adottate e delle eventuali modalità adottabili. Ciò con particolare riferimento alla quantificazione del gettito IVA (art. 8, comma 1, lett. f, St.) e delle fattispecie tributarie maturate nell'ambito regionale ma riscosse fuori del territorio regionale (art. 8, comma 2). Con riferimento a quest'ultimo caso, giova ricordare che analoga norma è prevista all'art. 4 del D.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria”), con la doverosa precisazione, tuttavia, che ai sensi del precedente art. 3, le entrate spettanti alla Regione siciliana comprendono anche quelle accessorie costituite dagli interessi di mora e dalle soprattasse, nonché quelle derivanti dall'applicazione di sanzioni pecuniarie amministrative e penali;
- b) ammontare del reddito prodotto in Sardegna da soggetti non residenti/aventi sede legale in Sardegna, e sua incidenza sulla determinazione del prodotto interno lordo;
- c) ammontare del reddito prodotto fuori Sardegna da soggetti residenti/aventi sede legale in Sardegna, e sua incidenza sulla determinazione del prodotto interno lordo;
- d) indicazione dell'aliquota media da applicare ai consumi regionali delle famiglie, rilevati annualmente dall'Istat ai sensi dell'art. 8, comma 1, lett. f), dello Statuto;
- e) individuazione, in conformità con il diritto comunitario, di forme di fiscalità di sviluppo ai sensi di quanto previsto nell'art. 27, comma 3, lett. c) della citata legge n. 42 del 2009;
- f) stima del possibile introito che deriverebbe dall'attribuzione alla Sardegna dei nove decimi del gettito delle accise applicate dallo Stato su tutti i prodotti ottenuti da lavorazioni eseguite nel territorio regionale. In questa prospettiva, peraltro, si muove la proposta di legge costituzionale



CONSIGLIO REGIONALE DELLA SARDEGNA

Terza Commissione Permanente
Programmazione economica e sociale - Bilancio - Contabilità -
Credito - Finanze e tributi - Demanio e patrimonio -
Partecipazioni finanziarie

IL PRESIDENTE

n. 499 della XVI legislatura, recante “*Modifica degli articoli 8 e 10 dello Statuto speciale per la Sardegna, di cui alla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3*”, in materia di entrate della regione. Infatti, si è da più parti rilevata l’inadeguatezza dell’art. 8, comma 1, lett. d) dello Statuto speciale per la Sardegna il quale, pur attribuendo alla Regione “*i nove decimi dell’imposta di fabbricazione su tutti i prodotti che ne siano gravati, percetta nel territorio della regione*”, comporta, alla luce della vigente normativa statale, un’entrata limitata alla sola quota del prodotto raffinato che viene consumata in Sardegna.

Con nota del 5 novembre 2009, a firma del direttore del Servizio Entrate dell’Assessorato al bilancio, che si allega alla presente per una compiuta valutazione, è stato illustrato l’assetto attuale previsto per la finanza regionale.

Il primo dato che deve risultare chiaro al sistema politico e istituzionale della Sardegna è che, in mancanza di Norme di attuazione del novellato art. 8 dello Statuto, il metodo di calcolo delle compartecipazioni regionali ai tributi formulato dal Servizio Entrate è formalmente la proposta unilaterale della Regione Sardegna, sulla quale ancora lo Stato non si è pronunciato.

Lo sforzo politico della Giunta, di iscrivere comunque nel bilancio 2010 le nuove entrate previste ex art. 8 dello Statuto, nonostante ancora manchino le Norme di attuazione, **ha bisogno di un forte sostegno politico che tuteli il percorso legislativo, in grado di tradurre in risorse concrete le somme assicurate dalla legge.**

Il secondo dato che emerge è che **sui redditi prodotti fuori dalla Sardegna da soggetti ivi residenti, il meccanismo di calcolo, anche in questo caso proposto unilateralmente dalla Regione Sardegna, tenta di risolvere problemi di grande complessità, ma non ha la pretesa di intercettare in modo soddisfacente la ricchezza prodotta.**

LE ACCISE E IL RUOLO DELLA SARAS

Il terzo e ultimo dato, relativo alle accise sugli idrocarburi, richiede una seria, profonda e decisa assunzione di consapevolezza critica da parte delle istituzioni e dei partiti, della portata degli svantaggi che la Sardegna sta accumulando per la presenza nel suo territorio della Saras.

È ben noto infatti che, per il solo effetto dell’incidenza dei valori trasferiti dall’attività della Saras sul nostro sistema economico, la Sardegna è uscita dall’Obiettivo 1 dell’UE. Viceversa, l’analisi



CONSIGLIO REGIONALE DELLA SARDEGNA

Terza Commissione Permanente

Programmazione economica e sociale - Bilancio - Contabilità -

Credito - Finanze e tributi - Demanio e patrimonio -

Partecipazioni finanziarie

IL PRESIDENTE

dell'applicazione delle accise dimostra che la Sardegna trae solo un vantaggio minimale dallo svolgersi sul suo territorio della più importante attività di raffinazione del petrolio che si operi in Italia.

Infatti, come è a tutti noto, l'accisa non viene applicata al momento in cui il prodotto lascia lo stabilimento e viene stoccato nei depositi fiscali, ma solo nel momento in cui esso passa da questi ai depositi commerciali. La Direzione del Servizio Entrate fa notare che: *“Mediante un quarto degli oli minerali raffinati in Sardegna vengono consumati nell'isola, un quarto viene esportato in altre regioni italiane, un quarto è venduto nei paesi della UE e l'ultimo quarto è esportato in paesi extracomunitari.*

Per il prodotto esportato nei paesi extraeuropei non si pagano accise. Per il prodotto esportato negli altri paesi della comunità europea, sulla base di specifici accordi comunitari, l'accisa è pagata al paese importatore.

Il 25% di prodotto consumato nelle altre regioni italiane, viene portato fuori dalla Sardegna in esenzione d'imposta e stivato in appositi depositi fiscali ubicati nel continente. L'accisa verrà pagata solo al momento della sua immissione in consumo. Peraltro è necessario rammentare che uno stesso prodotto può essere assoggettato a differenti carichi tributari a seconda degli usi cui lo stesso è destinato. Ad esempio il gasolio può essere utilizzato per autotrazione, per produrre energia elettrica, per riscaldamento, per il trasporto ferroviario ecc... e per ognuno di questi usi è prevista una specifica aliquota o esenzione. In sintesi al momento del trasporto nelle altre regioni che avviene in regime di sospensione dell'imposta (si dice che il prodotto è ancora schiavo dell'imposta di fabbricazione) non è possibile determinare l'ammontare delle accise che grava su di esso in quanto occorre aspettare l'immissione in consumo per determinare quale aliquota dovrà essere applicata”.

Il quadro che emerge è così svantaggioso per la Sardegna da evocare processi di sfruttamento coloniale che la cultura corrente riteneva superati.

CONCLUSIONE

In conclusione, a poco meno di due mesi da quella che sarebbe dovuta essere l'entrata a regime del nuovo sistema finanziario, **occorre prendere coscienza del fatto che si è ancora lontani dal poter**



CONSIGLIO REGIONALE DELLA SARDEGNA

Terza Commissione Permanente

Programmazione economica e sociale - Bilancio - Contabilità -

Credito - Finanze e tributi - Demanio e patrimonio -

Partecipazioni finanziarie

IL PRESIDENTE

quantificare con adeguata certezza l'ammontare delle nuove compartecipazioni e, parimenti, piuttosto distanti dall'assicurarne il riversamento reale nelle casse regionali a partire dal 1° gennaio 2010.

Auspico che su tali vitali tematiche possa registrarsi un onesto e costruttivo confronto e la più ampia convergenza possibile.

Paolo Maninchedda



III B m

REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

ASSESSORATO DELLA PROGRAMMAZIONE, BILANCIO, CREDITO ED ASSETTO DEL TERRITORIO

L'Assessore

Prot. n. 1493/CAB

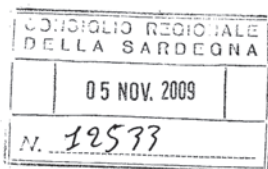
Cagliari, 5/11/2009

> Al' Presidente della Terza Commissione
-Programmazione economica e sociale, Bilancio,
Contabilità, Credito, Finanza e tributi, Demanio e
patrimonio, Partecipazioni finanziarie -
On. Paolo Maninchedda

Oggetto: **Trasmissione della relazione tecnica relativa alla richiesta di elementi informativi di cui alla nota n. 10539 del 22 settembre 2009.**

Si trasmette la relazione tecnica, predisposta dagli uffici di questo Assessorato, concernente i dati e le informazioni sulla finanza regionale.

Si resta a disposizione per fornire tutti gli elementi integrativi e gli approfondimenti che si rendessero necessari.



L'Assessore
Giorgio La Spisa



REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

ASSESSORATO DELLA PROGRAMMAZIONE, BILANCIO, CREDITO ED ASSETTO DEL TERRITORIO

Direzione Generale
Servizio Entrate

Prot. n.

Cagliari,

> All' Assessore della Programmazione, Bilancio,
Credito ed Assetto del Territorio

Oggetto: Riscontro nota n. 10539 del 22 settembre 2009, concernente la richiesta di dati e informazioni sulla finanza regionale.

Le modifiche apportate dalla Legge n. 296/2006 art. 1 comma 834 all'art. 8 dello Statuto Sardo possono così sintetizzarsi:

- dal 2010 la compartecipazione regionale non sarà limitata al gettito riscosso in regione, ma farà riferimento a tutte le fattispecie tributarie "maturate" nell'ambito regionale, anche se affluite ad uffici finanziari situati al di fuori del territorio regionale (ultimo comma art. 8);
- dal 2010 la compartecipazione all'IVA avverrà in quota fissa (anziché in quota variabile) in base ai consumi regionali delle famiglie (lett. f).
- dal 2010 viene prevista la compartecipazione regionale a tutte le entrate erariali maturate nell'ambito territoriale regionale, prima invece il paniere dei tributi compartecipati era limitato ai tributi espressamente elencati nell'art. 1 della legge 122 del 1983 (lettera m).

Di seguito si forniscono le informazioni riguardo ai criteri utilizzati per quantificare le entrate definite dal novellato art. 8.

Le maggiori entrate generate dall' IRPEF sono stimate nel 2007 in 712.000.000 di euro, pari alla differenza tra i 7/10 del gettito del tributo risultante dalle dichiarazioni 2007 dei contribuenti residenti in Sardegna e il gettito corrisposto alla regione nel medesimo anno.

Per la quantificazione dell'IRPEF degli anni futuri (riscossa dentro e fuori la regione) si assume convenzionalmente il valore desumibile dalle ultime dichiarazioni disponibili (anno t - 2) dei residenti in Sardegna.



REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA
ASSESSORATO DELLA PROGRAMMAZIONE, BILANCIO,
CREDITO ED ASSETTO DEL TERRITORIO

Direzione Generale
Servizio Entrate

IRPEF *importi in migliaia di euro*

REDDITO IMPONIBILE	IMPOSTA NETTA (10/10)	QUOTA DI COMPARTECIPAZIONE SARDEGNA (7/10)
16.505.184	2.800.219	1.960.153

I dati sopra indicati sono desumibili dalla pubblicazione del Ministero dell'Economia e delle Finanze - Dipartimento delle Politiche Fiscali, "Anticipazione analisi statistiche delle dichiarazioni presentate nel 2008"; in tale pubblicazione evidenzia il dato dell'imposta netta (IRPEF) relativa all'anno d'imposta 2007, maturata nell'ambito di ciascuna regione e determinata attraverso l'esame delle dichiarazioni 730, UNICO e 770.

A fronte degli oltre 1.960 milioni di euro che sarebbero spettati alla Regione nel 2007, lo Stato riconobbe nel medesimo anno una compartecipazione pari a 1.248 milioni di euro. La differenza pari a 712 milioni corrisponde ai 7/10 del gettito affluito fuori regione e mai percepito dalla Sardegna (al riguardo si rammenta che in base alla precedente formulazione statutaria, alla regione veniva già riconosciuta la compartecipazione alle ritenute IRPEF versate fuori regione dalle imprese industriali e commerciali ,ubicate nell'isola, per i lavoratori impiegati negli stabilimenti regionali).

La proposta si fa apprezzare per la sua semplicità e per la possibilità di poter definire esattamente le entrate spettanti già nel corso dell'esercizio. .



REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA
ASSESSORATO DELLA PROGRAMMAZIONE, BILANCIO,
CREDITO ED ASSETTO DEL TERRITORIO

Direzione Generale
Servizio Entrate

Le maggiori entrate **IRES** sono stimate in circa 190.000.000 di euro. Al momento l'amministrazione finanziaria statale non contabilizza separatamente l'IRES prodotta in ogni regione (ciò richiederebbe per le imprese con impianti ubicati in più regioni una specifica contabilità). Nel 2000 sulla base di un autorevole studio pubblicato sul sole 24 ore, prendendo a riferimento la distribuzione territoriale dell'IRAP, il gettito IRES della Sardegna sarebbe risultato più che raddoppiato (in questi ultimi anni però gran parte del divario è stato già recuperato).

Comunque considerato che per consentire di quantificare esattamente l'imponibile generato in ogni regione non è pensabile che si possano introdurre nuovi adempimenti fiscali a carico delle imprese si è optato di determinare convenzionalmente l'IRES prodotta in Sardegna. Conseguentemente si procede in questo modo: si calcola annualmente il rapporto tra il gettito IRAP privati e il gettito IRAP privati nazionale, detto rapporto viene applicato al gettito nazionale IRES (supponendo che IRES e IRAP abbiano la stessa distribuzione territoriale) l'importo così ottenuto rappresenta la base di calcolo (l'IRES prodotta in Sardegna da soggetti residenti e non) su cui applicare i sette decimi di compartecipazione.

IRES

IRAP privati - territorio regionale	IRAP privati - nazionale	RAPPORTO PERCENTUALE IRAP privati Sardegna/IRAP privati Italia
399.428.837	30.583.000.000	1,3%

IRES gettito nazionale 2007	RAPPORTO PERCENTUALE tra IRAP privati Sardegna e IRAP privati Italia	Gettito convenzionale in regione IRES 2007
50.707.000.000	1,3%	660.000.000

I dati indicati nella tabella sopra sono riferibili all'esercizio 2007 e sono tratti dalla pubblicazione "Entrate tributarie" del Ministero dell'Economia e delle Finanze - Dipartimento delle Finanze.



REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA
ASSESSORATO DELLA PROGRAMMAZIONE, BILANCIO,
CREDITO ED ASSETTO DEL TERRITORIO

Direzione Generale
Servizio Entrate

Alla Sardegna nel 2007 sono state devoluti 275 milioni di euro, in base ai dati e ai criteri anzi descritti ne sarebbero spettati 462.

Si è consapevoli che il meccanismo sopra descritto presenta delle criticità (ad esempio la platea contributiva dell'IRAP risulta più ampia di quella dell'IRES). Tuttavia la sua semplicità lo rende apprezzabile in quanto determinerebbe minori costi operativi anche per l'amministrazione finanziaria statale, è immediatamente applicabile e le risorse regionali potrebbero essere previste con precisione in quanto determinate in base al gettito dell'IRES al tempo t-2

Per quanto riguarda l'IVA, che spetterà alla regione dal 2010, sotto è descritta la procedura per la quantificazione della quota regionale (i dati utilizzati sono quelli dell'esercizio 2008).

gettito iva nazionale (scambi interni + importazioni) (1)	119.590.213.744
quota spettante all'unione europea (2)	3.800.000.000
gettito iva al netto quota unione europea	115.790.213.744
rimborsi 2008 (3)	26.212.960.000
gettito iva al netto della quota UE e dei rimborsi	89.577.253.744

Calcolo quota IVA di spettanza della Regione Sardegna

percentuale di incidenza della spesa per i consumi delle famiglie in Sardegna rispetto alla spesa per i consumi sul territorio nazionale (dati Istat media triennio 2005/2007)	2,37%
gettito complessivo convenzionale iva in Sardegna	2.120.347.342
quota di compartecipazione 9/10	1.908.312.608

(1) Il dato del gettito iva nazionale è tratto dal rendiconto dello stato 2008 (dato provvisorio fornito da ufficio x igpb)

(2) Il dato della quota unione europea è desunto dalla relazione (fabbisogno di cassa) unificata sull'economia e la finanza pubblica al 31/12/2008 (dato provvisorio trasmesso da igpb)

(3) Il dato sui rimborsi è desunto dai capitoli 3810-3814 del rendiconto dello stato 2008 (dato provvisorio fornito da igpb) le maggiori entrate iva 2010 rispetto al vecchio regime sono valutate in circa 1.700 milioni di euro



REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA
ASSESSORATO DELLA PROGRAMMAZIONE, BILANCIO,
CREDITO ED ASSETTO DEL TERRITORIO

Direzione Generale
Servizio Entrate

Per quanto riguarda invece le nuove compartecipazioni spettanti alla RAS ai sensi della lettera m) si illustra, per singolo tributo, le modalità attraverso le quali le medesime sono state stimate.

Proventi dei giochi

Il dato dei proventi dei giochi è stato stimato in base ai proventi comunicati alla Regione dall'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato - Direzione per i giochi. I dati sono quelli relativi alle giocate per l'anno 2008 nel territorio della Sardegna.

Raccolta ed Erario 2008 - Regione Sardegna

GIOCHI	RACCOLTA	ENTRATE	VINCITE
Lotto	156.718.980,00	41.890.983,35	91.335.139,82
Lotto istantaneo	1.617.892,00	474.204,15	894.270,34
Lotterie tradizionali	968.950,00	193.790,00	245.645,00
Lotterie istantanee	265.165.950,00	53.033.190,00	174.752.591,00
Apparecchi da intrattenimento	601.331.085,72	72.159.730,32	443.817.833,19
Scommesse	37.170.026,50	1.983.795,28	25.514.355,05
ippiche in agenzia	11.432.947,00	544.111,07	7.929.911,75
ippica nazionale	10.302.112,50	618.126,75	5.940.925,70
sportive a quota fissa	15.253.706,00	785.305,26	11.520.161,22
Big	181.261,00	36.252,20	123.356,71
Concorsi pronostici	3.330.022,00	1.126.879,44	2.157.150,85
Bingo	21.307.500,00	4.261.500,00	8.669.375,04
Giochi di abilità			
Superenalotto e superstar	77.522.521,00	7.749.151,20	22.355.737,02
TOTALE	1.165.132.927,22	182.873.223,74	769.742.097,31

Imposta sulle assicurazioni

Il dato dell'Imposta delle Assicurazioni è stato trasmesso dal MEF ed è relativo al gettito registrato nel 2003, rivalutato del 2% annuo.



REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA
ASSESSORATO DELLA PROGRAMMAZIONE, BILANCIO,
CREDITO ED ASSETTO DEL TERRITORIO

Direzione Generale
Servizio Entrate

Tasse automobilistiche

Il dato utilizzato per la stima delle tasse automobilistiche è quello relativo all'anno di imposta 2006 trasmesso dall'Agenzia statale delle Entrate, responsabile della riscossione del tributo).

Ritenute sui redditi da capitale

Il dato delle ritenute su interessi derivati dai c/c bancari, postali, ecc , sono il risultato di elaborazioni effettuate sulla base dei dati posseduti. A tal fine è stato utilizzato il peso dei depositi delle famiglie sarde sul totale nazionale (fonte Banca d'Italia) rapportato all'ammontare delle ritenute risultanti dal capitolo del bilancio dello Stato.

Imposta sulle riserve matematiche rami vita

Il dato dell'imposta sulle riserve matematiche è stato trasmesso dal MEF ed è relativo all'anno d'imposta 2003, incrementato annualmente del 2%.

Diritti Catastali

Il dato dei diritti catastali è relativo all'anno d'imposta 2008. E' stato trasmesso dall'Agenzia delle Entrate – Struttura di Gestione, che è competente per riscossione e accertamento.

Sanzioni relative a imposte dirette e indirette

Il dato delle sanzioni relativo all'anno di imposta 2008 è stato desunto dalle elaborazioni trasmesse dall'Agenzia delle Entrate – Struttura di Gestione, che è competente per riscossione e accertamento. In verità alcuni uffici ministeriali ritengono che le sanzioni non devono essere compartecipate dalla Regione, in quanto non si tratta di gettito tributario. La regione non è dello stesso avviso in quanto il novellato art. 8 non limita le compartecipazioni al gettito tributario, ma prevede la compartecipazione a tutte le entrate erariali.

Con riferimento al gettito tributario maturato in ambito regionale, per completezza di informazione, si precisa che ai fini della definizione delle quote spettanti alla Sardegna potrebbero essere istituiti appositi codici che consentirebbero di territorializzare il gettito di ciascun tributo. In questo caso però l'implementazione della codifica richiederebbe dei tempi tali da far slittare l'entrata a regime del nuovo sistema finanziario regionale.

Tributi sui redditi di capitale	57.000.000
Imposta sulle assicurazioni	24.000.000
Proventi dei giochi	135.000.000
Tasse automobilistiche	80.000.000
Imposta sulle riserve matematiche e rami vita	34.000.000
Diritti catastali	10.000.000
Altre entrate varie	10.000.000
Sanzioni relative a imposte dirette e indirette	10.000.000



REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA
ASSESSORATO DELLA PROGRAMMAZIONE, BILANCIO,
CREDITO ED ASSETTO DEL TERRITORIO

Direzione Generale
Servizio Entrate

Riguardo alle richieste di cui ai punti **b) e c)** si rappresenta quanto segue.

Lo scrivente Servizio non conosce l'ammontare dei redditi prodotti fuori dal territorio regionale dai residenti in Sardegna in quanto i soggetti passivi di imposta non sono obbligati a dichiarare la regione in cui il reddito è stato realizzato. Le ricerche effettuate non hanno dato esito positivo e non sono stati trovati studi scientifici in materia.

Si segnala però che nell'applicare il nuovo dettato statutario occorre tener conto del principio di reciprocità : non si può pretendere ad esempio di compartecipare ai tributi sui redditi dei soggetti residenti in Sardegna (anche per la parte di tributi generata fuori dal territorio regionale) e chiedere poi anche la compartecipazione ai tributi sui redditi generati in Sardegna da soggetti residenti fuori dall'isola. A prescindere dal fatto che questo comporterebbe la necessità di esaminare le dichiarazioni di tutti gli italiani (ad esempio per conoscere l'IRPEF pagata dai non residenti per le seconde case possedute in Sardegna) appare evidente che occorre trovare un sistema che consenta di ripartire equamente il gettito tributario fra regione sarda, Stato ed eventualmente altro ente pubblico (territoriale o non).

Considerato quanto sopra rappresentato, occorre evitare che il medesimo gettito tributario sia attribuito a più soggetti, (questo pericolo incombe soprattutto fra le regioni a statuto speciali, in quanto i rispettivi statuti non sono fra loro coordinati). L'attuazione del federalismo fiscale dovrebbe spazzare via questi problemi.

Lo scrivente Servizio ha comunque risolto il problema, assumendo che convenzionalmente il gettito IRPEF sia desunto dalle dichiarazioni e che il gettito IRES si desuma in base alla distribuzione territoriale dell'IRAP (le differenze tra le spettanze regionali così determinate e le stesse spettanze determinate mediante il vecchio sistema rappresenterebbero il gettito generato fuori dal territorio regionale).

Rispondendo alla domanda posta alla lettera d) si comunica che, parimenti alle procedure adottate per le regioni a statuto ordinario, per la determinazione del gettito IVA si è utilizzata l'incidenza media dei consumi delle famiglie sarde rispetto ai consumi nazionali dell'ultimo triennio conosciuto (2005-2007). Essa è risultata pari 2,37%

Il **punto e)** della nota richiede una breve premessa sulle finalità e sull'efficacia dello strumento della fiscalità di sviluppo (o fiscalità di vantaggio). Questa può essere funzionale ad un duplice obiettivo:

- allo sviluppo di imprese già esistenti;
- all'attrazione di nuovi investimenti nel territorio.



REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA
ASSESSORATO DELLA PROGRAMMAZIONE, BILANCIO,
CREDITO ED ASSETTO DEL TERRITORIO

Direzione Generale
Servizio Entrate

Inoltre può essere declinata a seconda che si vogliano attuare politiche di detassazione di lunga o di breve durata.

La scelta fra le due alternative è condizionata dall'art. 87 del Trattato CEE in tutela della libera concorrenza. In particolare, la Corte di Giustizia Europea (CGCE) nel dichiarare l'illegittimità di diversi provvedimenti sottoposti al suo giudizio ha enunciato tre condizioni che delimitano il margine di operatività della fiscalità di sviluppo¹.

In particolare l'intervento non deve dar luogo a profili di illegittimità per selettività territoriale, occorre infatti considerare che, tenuto conto di quanto stabilito dalla corte, la misura agevolativa deve provenire da un governo dotato di ampia autonomia prevista in Costituzione e che le minori entrate conseguenti all'agevolazione non siano successivamente compensate da un livello sovraordinato. La legge 42/2009 che deve dare attuazione all'art. 119 della Costituzione ha previsto la fiscalità di sviluppo, ma all'articolo 27 comma 3, lettera c) ha rimandato la sua introduzione nelle regioni a statuto speciali ad apposite norme di attuazione. L'articolo in questione richiama sia la lettera m) dell' articolo 2, sia la lettera d) dell'art. 16, comma 1 della stessa legge.

Pertanto le leve attualmente a disposizione del governo regionale per mettere in pratica forme di fiscalità di vantaggio sono alquanto limitate e di non facile definizione. Si rammenti che l'art. 10 dello statuto stabilisce che al fine di favorire lo sviluppo economico dell'isola, la Regione può disporre esenzioni e agevolazioni fiscali per nuove imprese.

La via percorsa attualmente dalla Regione Sardegna è quella del credito d'imposta. In effetti non si tratta di un vero credito d'imposta ma di contributi erogati con le tipiche modalità del credito d'imposta.

In pratica per l'accesso alle agevolazioni vengono previsti gli stessi semplici meccanismi operativi previsti per i tradizionali crediti d'imposta ossia anziché diminuire l'aliquota del tributo, la regione, previa convenzione con l'Agenzia delle Entrate statali e previa autorizzazione rilasciata dall'Agenzia regionale delle Entrate, consente al contribuente di far gravare una parte del suo carico tributario su un apposito fondo regionale.

Per quanto riguarda il **punto f)** della richiesta si precisa che lo statuto stabilisce che la quota spettante alla regione sulle accise è pari ai 9/10 dell'imposta percetta nel territorio della regione.

¹ La COGE ha dettato tre condizioni perché l'intervento rispetti i principi del Trattato:

- a) che sia stata adottata da un'autorità territoriale dotata, sul piano costituzionale, di uno statuto politico e amministrativo distinto da quello del governo centrale;
- b) che la decisione sia stata presa senza possibilità di un intervento diretto da parte del governo centrale in merito al suo contenuto;
- c) che le conseguenze economiche di una riduzione dell'aliquota d'imposta nazionale applicabile alle imprese presenti nella regione non devono essere compensate da sovvenzioni o contributi provenienti da altre regioni o dal governo centrale.



REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA
ASSESSORATO DELLA PROGRAMMAZIONE, BILANCIO,
CREDITO ED ASSETTO DEL TERRITORIO

Direzione Generale
Servizio Entrate

Mediante un quarto degli oli minerali raffinati in Sardegna vengono consumati nell'isola, un quarto viene esportato in altre regioni italiane, un quarto è venduto nei paesi della UE e l'ultimo quarto è esportato in paesi extracomunitari.

Per il prodotto esportato nei paesi extraeuropei non si pagano accise. Per il prodotto esportato negli altri paesi della comunità europea, sulla base di specifici accordi comunitari, l'accisa è pagata al paese importatore.

Il 25% di prodotto consumato nelle altre regioni italiane, viene portato fuori dalla Sardegna in esenzione d'imposta e stivato in appositi depositi fiscali ubicati nel continente. L'accisa verrà pagata solo al momento della sua immissione in consumo. Peraltro è necessario rammentare che uno stesso prodotto può essere assoggettato a differenti carichi tributari a seconda degli usi cui lo stesso è destinato. Ad esempio il gasolio può essere utilizzato per autotrazione, per produrre energia elettrica, per riscaldamento, per il trasporto ferroviario ecc... e per ognuno di questi usi è prevista una specifica aliquota o esenzione. In sintesi al momento del trasporto nelle altre regioni che avviene in regime di sospensione dell'imposta (si dice che il prodotto è ancora schiavo dell'imposta di fabbricazione) non è possibile determinare l'ammontare delle accise che grava su di esso in quanto occorre aspettare l'immissione in consumo per determinare quale aliquota dovrà essere applicata.

Anche se giuridicamente il presupposto impositivo non è stato mai modificato e rimane quello della produzione, le accise sono oggi considerate e trattate come delle vere e proprie imposte di consumo (questo peraltro risulta coerente con i principi del federalismo fiscale che prevede che il gettito tributario rimanga nelle disponibilità delle popolazioni che sono state assoggettate ad imposizione).

Ciò premesso risulta assai difficile riuscire a quantificare l'importo delle accise derivanti dai prodotti lavorati in Sardegna, ma consumati in altre regioni (neanche la SARAS lo conosce).

Si segnala però che nel 25% di oli minerali consumati in Sardegna, è compresa una significativa quota destinata ad usi interni, che sono esenti dall'imposta. Tempo fa ci si era cimentati nel cercare di quantificare il gettito delle accise relativo agli oli minerali consumati in altre regioni. Si erano ipotizzati due casi: nel primo caso il prodotto veniva venduto tutto per essere destinato agli usi meno colpiti dalle accise, nel secondo caso si ipotizzava che il prodotto venisse tutto consumato per gli usi più colpiti dalle accise.

Ebbene nel primo caso si otteneva un gettito di 250 milioni di euro, nel secondo caso un gettito di 1.800 milioni di euro. La stima più attendibile sta ovviamente nel mezzo.

Il Direttore del Servizio
Antonio Zambus



CONSIGLIO REGIONALE DELLA SARDEGNA

Terza Commissione Permanente
Programmazione economica e sociale - Bilancio - Contabilità -
Credito - Finanze e tributi - Demanio e patrimonio -
Partecipazioni finanziarie
IL PRESIDENTE

Cagliari, 24 MAR. 2010

Protocollo n. 342 /S.C.

All'On. Giorgio La Spisa
Assessore alla Programmazione,
bilancio, credito e assetto del territorio
Via Mameli, 88
09123 - Cagliari

Oggetto: Stato di attuazione della spesa 2010 e DL 78 - Disposizioni nei vari settori di intervento (collegato alla manovra economica-finanziaria 2010-2013)

Gentile Assessore,

la recente DGR n. 7/7 del 18 febbraio u.s. ripropone le ricorrenti limitazioni agli impegni e ai pagamenti dettate dalla necessità del rispetto del patto di stabilità interno 2010. Così, vuoi per i limiti imposti dal patto vuoi per la cronica e ormai insostenibile lentezza dell'Amministrazione, anche la legge finanziaria 2010 andrà in significativa parte a residui concorrendo, da un lato, ad incrementare ulteriormente la massa delle risorse inutilizzate e, dall'altro, paradossalmente, a ridurre la capacità di spesa per l'anno 2011. E, infatti, salvo modifiche alla normativa esistente o il raggiungimento dell'auspicato accordo con lo Stato, a oggi il complesso delle spese finali 2011 non potrà essere rispettivamente superiore al complesso delle corrispondenti spese finali dell'anno 2010, diminuito dello 0,9 per cento. A ciò si aggiungano le preoccupanti criticità che si registrano sul fronte cassa a causa dell'omesso trasferimento da parte dello Stato delle maggiori entrate spettanti ai sensi del novellato titolo III dello Statuto.

Per tali ragioni, sottopongo alla tua valutazione l'opportunità di presentare quanto prima un disegno di assestamento di bilancio che, avendo riguardo alla qualità della spesa e alla massa effettivamente spendibile nel corso dell'esercizio 2010, aggiorni le previsioni del bilancio depurandolo dai residui attivi di incerta realizzabilità e dai residui passivi che non rappresentino dei debiti effettivi dell'Amministrazione nei confronti di terzi. I residui passivi eliminati, non correlati a finanziamenti statali e comunitari aventi specifica destinazione, costituirebbero economia di spesa contribuendo, a tale titolo, alla sensibile riduzione del disavanzo e al perseguimento di altri obiettivi prioritari. A



CONSIGLIO REGIONALE DELLA SARDEGNA

Terza Commissione Permanente

IL PRESIDENTE

tale proposito richiamo la tua attenzione, per importanza ed effetti, sui risultati positivi per il bilancio statale che derivarono dall'eliminazione di migliaia di miliardi di residui passivi in attuazione delle disposizioni recate dall'art. 54, comma 16, della legge n. 449/97 ("collegato" alla Finanziaria 1998) e dalla Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 16/1/98, finalizzate all'ingresso dell'Italia nell'Unione europea.

Ritengo impregiudicata, ad ogni modo, la necessità di procedere urgentemente a una riforma della legge regionale di contabilità che, anche sulla scorta delle recenti disposizioni introdotte dalla legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica) reintroduca il bilancio di cassa, definisca un sistema di indicatori di risultato semplici, misurabili e riferiti ai programmi di bilancio, snellisca e velocizzi le procedure di spesa anche attraverso l'adozione di una nozione stringente di impegno, la semplificazione e riduzione delle numerose tipologie di conservazione dei residui passivi, la previsione di forme di disimpegno automatico delle risorse inutilizzate.

Nell'ambito delle iniziative atte a velocizzare la spesa, sottopongo alla tua valutazione, la possibilità di prevedere forme di "territorializzazione" della stessa attraverso, ad esempio, la predisposizione di bandi su base provinciale, ivi compresi quelli cofinanziati con risorse comunitarie.

Si tratta di strade obbligate, certamente difficili, cui tuttavia ritengo non ci si possa più sottrarre già in sede di esame del DL 78.

Con stima

Paolo Maninchedda



CONSIGLIO REGIONALE DELLA SARDEGNA
Terza Commissione Permanente
Programmazione economica e sociale - Bilancio - Contabilità -
Credito - Finanze e tributi - Demanio e patrimonio -
Partecipazioni finanziarie
IL PRESIDENTE

Cagliari, 24 MAR. 2010

Protocollo n. 342 /S.C.

All'On. Giorgio La Spisa
Assessore alla Programmazione,
bilancio, credito e assetto del territorio
Via Mameli, 88
09123 - Cagliari

Oggetto: Stato di attuazione della spesa 2010 e DL 78 - Disposizioni nei vari settori di intervento (collegato alla manovra economica-finanziaria 2010-2013)

Gentile Assessore,

la recente DGR n. 7/7 del 18 febbraio u.s. ripropone le ricorrenti limitazioni agli impegni e ai pagamenti dettate dalla necessità del rispetto del patto di stabilità interno 2010. Così, vuoi per i limiti imposti dal patto vuoi per la cronica e ormai insostenibile lentezza dell'Amministrazione, anche la legge finanziaria 2010 andrà in significativa parte a residui concorrendo, da un lato, ad incrementare ulteriormente la massa delle risorse inutilizzate e, dall'altro, paradossalmente, a ridurre la capacità di spesa per l'anno 2011. E, infatti, salvo modifiche alla normativa esistente o il raggiungimento dell'auspicato accordo con lo Stato, a oggi il complesso delle spese finali 2011 non potrà essere rispettivamente superiore al complesso delle corrispondenti spese finali dell'anno 2010, diminuito dello 0,9 per cento. A ciò si aggiungano le preoccupanti criticità che si registrano sul fronte cassa a causa dell'omesso trasferimento da parte dello Stato delle maggiori entrate spettanti ai sensi del novellato titolo III dello Statuto.

Per tali ragioni, sottopongo alla tua valutazione l'opportunità di presentare quanto prima un disegno di assestamento di bilancio che, avendo riguardo alla qualità della spesa e alla massa effettivamente spendibile nel corso dell'esercizio 2010, aggiorni le previsioni del bilancio depurandolo dai residui attivi di incerta realizzabilità e dai residui passivi che non rappresentino dei debiti effettivi dell'Amministrazione nei confronti di terzi. I residui passivi eliminati, non correlati a finanziamenti statali e comunitari aventi specifica destinazione, costituirebbero economia di spesa contribuendo, a tale titolo, alla sensibile riduzione del disavanzo e al perseguimento di altri obiettivi prioritari. A



CONSIGLIO REGIONALE DELLA SARDEGNA

Terza Commissione Permanente

IL PRESIDENTE

tale proposito richiamo la tua attenzione, per importanza ed effetti, sui risultati positivi per il bilancio statale che derivarono dall'eliminazione di migliaia di miliardi di residui passivi in attuazione delle disposizioni recate dall'art. 54, comma 16, della legge n. 449/97 ("collegato" alla Finanziaria 1998) e dalla Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 16/1/98, finalizzate all'ingresso dell'Italia nell'Unione europea.

Ritengo impregiudicata, ad ogni modo, la necessità di procedere urgentemente a una riforma della legge regionale di contabilità che, anche sulla scorta delle recenti disposizioni introdotte dalla legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica) reintroduca il bilancio di cassa, definisca un sistema di indicatori di risultato semplici, misurabili e riferiti ai programmi di bilancio, snellisca e velocizzi le procedure di spesa anche attraverso l'adozione di una nozione stringente di impegno, la semplificazione e riduzione delle numerose tipologie di conservazione dei residui passivi, la previsione di forme di disimpegno automatico delle risorse inutilizzate.

Nell'ambito delle iniziative atte a velocizzare la spesa, sottopongo alla tua valutazione, la possibilità di prevedere forme di "territorializzazione" della stessa attraverso, ad esempio, la predisposizione di bandi su base provinciale, ivi compresi quelli cofinanziati con risorse comunitarie.

Si tratta di strade obbligate, certamente difficili, cui tuttavia ritengo non ci si possa più sottrarre già in sede di esame del DL 78.

Con stima

Paolo Maninchedda

COPIA

Cagliari, 10 MAG. 2010

Prot. N.5233..... S.C.....

All'Onorevole
Luciano Uras
SEDE

OGGETTO: Sullo stato di attuazione della spesa 2010.

Egregio Onorevole Luciano Uras,

riscontro la Sua dell'8 maggio u.s. rappresentandole quanto segue.

Con nota protocollo n. 4843 del 26 aprile u.s. (Allegato 1), ho chiesto alla Ragioneria la trasmissione dello stato aggiornato dell'entrata e della spesa relativo sia al trascorso esercizio 2009 che a quello corrente 2010. Al momento, mi è stato inviato, come previsto all'art. 58, comma 7, della legge regionale di contabilità, lo stato di attuazione della spesa concernente il primo quadrimestre 2010 (Allegato 2). I dati concernenti l'esercizio 2009, invece, saranno trasmessi a giorni.

Come può facilmente constatare, a fronte di un totale in conto competenza e conto residui, che supera i 17 Miliardi e mezzo di euro, i pagamenti sono di poco superiori ai 2 Miliardi e 300 milioni.

Il dato non risulta più confortante se anche si elimina dallo stanziamento finale della competenza il valore presunto del disavanzo al 31 dicembre 2009, pari a 1 miliardo e 800 milioni. Certo, si può invocare l'effetto distorsivo del Patto di stabilità, ma esso era certamente prevedibile e gestibile. Spiace constatare al riguardo che le mie forti preoccupazioni manifestate sin dall'inizio della legislatura sull'ingente mole di residui e sull'urgenza di una riforma severa della Legge di contabilità, abbiano suscitato facili ironie o inutili polemiche.

Siamo di fronte all'ennesima conferma dell'immobilismo della macchina amministrativa regionale.

Personalmente non sono disponibile a far finta di niente, cioè a rassegnarmi all'inefficienza. Ma le confesso di vivere in uno stato di forte tensione morale ed emotiva per il clima culturale e politico che stiamo subendo.

Il sistema politico e amministrativo della Sardegna sta ignorando quanto è accaduto negli ultimi giorni.

La crisi dell'Euro e le misure restrittive che gli Stati dell'Unione Europea saranno chiamati ad attuare avranno una conseguenza immediata sul futuro prossimo della nostra Isola: la crisi in atto diventerà rapidamente più acuta.

Non sono tempi da ordinaria amministrazione.

Non sono tempi da cattive abitudini amministrative.

Bisogna urgentemente affrontare la verità delle cose: le entrate iscritte nel bilancio di previsione 2010 potrebbero rilevarsi non pienamente rispondenti a quelle che effettivamente verranno accertate alla chiusura dell'esercizio. Il Governo, infatti, a fronte della gravissima crisi finanziaria in atto, potrebbe essere portato a disattendere gli accordi presi nel 2006, indeboliti peraltro dalla mancata approvazione delle norme di attuazione del nuovo articolo 8. Sul fronte della spesa, attesi i limitati margini di manovra che la stessa offre in termini di impegni e pagamenti, ritengo occorra indirizzare la medesima prevalentemente nei settori della conoscenza, dello sviluppo di impresa e dell'welfare, rinviando tutto il resto ad altre e più rosee circostanze.

Serve coraggio e coesione.

Servono forze politiche disponibili non al galleggiamento, ma alla navigazione.

Serve una manovra politica e finanziaria urgente, capace di fronteggiare l'ulteriore acuirsi della crisi in atto.

Credo che tutti noi stiamo sperimentando, in questa campagna elettorale, quanto giustamente la gente sia interessata al pane e al lavoro e quanto poco sia coinvolta dalla competizione tra i partiti. E' il segnale di una sofferenza dei redditi e dei diritti di tali proporzioni da rendere immorale la logica cinica del tirare a campare o la logica salottiera del sostituire l'urgenza dei problemi sociali con le polemiche personali su questo o quel politico.

I sardi guardano a noi come ai rappresentanti di una nazione che ha tragicamente fame.

Dinanzi ad un bisogno di lavoro, di denaro, di istruzione e di servizi così alto, le divisioni tra i partiti su aspetti marginali o soltanto legati alla competizione per il potere, appaiono ignobili.

Occorre una sessione di lavori consiliari pragmatica, riformista, innovativa, fortemente orientata su scuola, impresa e welfare.

Occorre da parte nostra uno sforzo inedito, originale, capace di sovvertire ogni convenzionalità politica e di dare un vero segnale di capacità, di responsabilità, di efficienza e di fraternità.

La Commissione Bilancio può essere il piccolo starter di questo processo, anziché divenire banalmente il luogo della verifica asettica della crisi e dello sfinimento della nostra Sardegna, narcotizzata dall'inconsapevolezza della sua situazione reale. Se questo sarà l'orientamento dei commissari, non mancherà certamente il mio apporto.

Con la stima di sempre

- *Paolo Maninchedda* -





SIGLIO REGIONALE DELLA SARDEGNA
exa Commissione Permanente
azione economica e sociale - Bilancio - Contabilità - Credito -
e tributi - Demanio e patrimonio - Partecipazioni finanziarie
IL PRESIDENTE

COPIA

Cagliari, 03 AGO. 2010

Prot. N. *8288* S.C.....

All'onorevole Claudia Lombardo
Presidente del Consiglio regionale
SEDE

e p.c. Agli onorevoli componenti la III
Commissione permanente
SEDE

All'onorevole Ugo Cappellacci
Presidente della Regione
Viale Trento, 69
09123 - Cagliari

All'On. Giorgio La Spisa
Assessore alla Programmazione,
bilancio, credito e assetto del territorio
Via Mameli, 88
09123 - Cagliari

Oggetto: sull'attuazione del nuovo regime delle entrate.

Gentilissima Presidente,

come a Lei noto, nel corso della discussione del DL 78 (collegato alla manovra economica-finanziaria 2010-2013) diversi consiglieri appartenenti alla Commissione Bilancio, che ho l'onore di presiedere, hanno manifestato la volontà di voler concorrere a sostenere la politica della Regione Sardegna volta a difendere l'ammontare delle partecipazioni al gettito delle entrate erariali spettanti alla Sardegna in ragione dell'art. 8 dello Statuto Speciale.

Sono state inoltre segnalate le preoccupanti dichiarazioni rilasciate, nel corso della seduta del 13 luglio u.s. della Commissione Bilancio della Camera dei deputati, dal Vice Ministro dell'Economia e Finanze Giuseppe Vegas riguardo l'immediata piena attuazione del nuovo regime delle entrate della Sardegna, come modificato dalla L. 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007).

In risposta alle richieste di chiarimento formulate dall'On. Calvisi, il Vice Ministro ha infatti precisato che "la piena attuazione di quanto disposto dalla citata legge finanziaria 2007 è subordinata all'approvazione, da parte della Commissione paritetica, prevista dallo statuto speciale della Regione medesima, di una apposita norma di attuazione, che deve stabilire i criteri di determinazione delle singole entrate e che, allo stato, non risulta ancora approvata". Lo stesso Vegas ha, quindi, spiegato che "lo stanziamento del capitolo di spesa destinato all'erogazione delle risorse relative alla suddetta partecipazione è stato determinato per la quota relativa alla Sardegna soltanto sulla base delle stime fornite dal Dipartimento delle finanze, attesa l'impossibilità di una puntuale quantificazione, da parte della Ragioneria generale dello Stato, delle varie entrate."

Al riguardo corre l'obbligo precisare che, sin dall'inizio della legislatura, la Giunta regionale ha sostenuto la natura precettiva e immediatamente applicabile delle norme contenute nel novellato titolo III dello Statuto, tanto da iscrivere integralmente nel bilancio annuale di previsione per l'anno 2010 e in quello per gli anni 2010 - 2011 le maggiori entrate discendenti dalla diretta applicabilità delle suddette.

Ciò a dimostrazione della condizione di poter pervenire alla puntuale quantificazione dell'entità delle partecipazioni spettanti alla Regione sulla base delle disposizioni vigenti e a prescindere dall'emanazione di qualsiasi norma di attuazione.

Pare utile sottolineare che tale iscrizione non è stata eccepita dal Governo in alcuna sede.

E' opportuno ricordare, inoltre, che, in ossequio al principio di leale collaborazione, con deliberazione n. 9/14 del 2 marzo 2010 la Giunta regionale ha comunque provveduto a elaborare uno schema di decreto legislativo contenente le norme di attuazione del novellato titolo III.

Appare inaccettabile, tuttavia, che ritardi e lassismi non imputabili alla Regione possano tradursi nel mancato riconoscimento e versamento a decorrere dal corrente esercizio di tutte le entrate alla stessa spettanti.

Per tali ragioni, sottopongo alla Sua valutazione la possibilità di attivare ogni iniziativa utile per rafforzare l'azione della Giunta con il coinvolgimento del Consiglio, dei Gruppi consiliari, dei partiti, delle forze sociali e dei Parlamentari della Sardegna.

Distinti saluti

- *Pablo Marinchedda* -




COPIA

CONSIGLIO REGIONALE DELLA SARDEGNA
Terza Commissione Permanente
Programmazione economica e sociale – Bilancio – Contabilità –
Credito – Finanza e tributi – Demanio e patrimonio – Partecipazioni
finanziarie
IL PRESIDENTE

Cagliari, 17 FEB. 2011

Prot. N. 1992 S.C.

All'On. Giorgio La Spisa
Assessore della Programmazione,
bilancio, credito e assetto
del territorio
Via Mameli, 88
09123 CAGLIARI

OGGETTO: richiesta ulteriori elementi conoscitivi riguardo le direttive per la determinazione del plafond annuale degli impegni e dei pagamenti (DGR 6/5 del 08 febbraio 2011).

Gentile Assessore,

come a Lei noto, la Commissione Bilancio, in sede di esame del D.L. 222, parte I, - Disposizioni nei vari settori d'intervento (collegato alla manovra finanziaria 2011-2013), inizierà martedì 22 febbraio p.v. un ciclo di audizioni dei rappresentanti delle categorie produttive e delle parti sociali.

La delibera di cui all'oggetto, nell'approvare provvisoriamente i plafond annuali degli impegni e dei pagamenti, dà mandato alle singole Direzioni generali di programmare e gestire l'attività di spesa dando priorità, oltre alle spese obbligatorie e d'ordine e a quelle derivanti da sentenze e transazioni, alle spese destinate al cofinanziamento dei programmi comunitari, degli accordi di programma e alle altre spese a destinazione vincolata, la cui mancata attuazione entro i termini stabiliti comporti la revoca del finanziamento.

Al fine di evitare la proliferazione normativa di interventi destinati a rivelarsi inattuabili in ragione degli stringenti limiti imposti alla capacità di spesa regionale, ritengo indispensabile che la Commissione venga da subito informata riguardo i programmi e i relativi interventi rientranti nella programmazione regionale unitaria che l'esecutivo intende realizzare nel corso del bilancio per gli anni 2011-2013.

Distinti saluti.

- Paolo Maninchedda -



CONSIGLIO REGIONALE DELLA SARDEGNA

Tera Commissione Permanente

Programmazione economica e sociale – Bilancio – Contabilità –
Credito – Finanza e tributi – Demanio e patrimonio – Partecipazioni
finanziarie

IL PRESIDENTE

COPIA

Cagliari, - 9 MAG. 2011

Prot. N. 5149 S.C.....

All'Onorevole Assessore
della programmazione, bilan-
cio, credito e assetto del terri-
torio
Via Mameli, 88
09123 CAGLIARI

OGGETTO: sull'implementazione e la gestione del sistema informativo sanitario (SISAR)
di cui all'art. 15 quater , comma 7, del DL 222/A, parte I.

Gent.mo Assessore,

in riscontro alla richiesta avanzata dai commissari nel corso dell'esame del DL 222,
parte I, è pervenuta informalmente alla segreteria della Commissione bilancio copia della
seguente documentazione:

- contratto di fornitura di beni e servizi per l'analisi e progettazione e realizzazione
del sistema informativo sanitario integrato regionale (SISAR), stipulato tra la Re-
gione e l'impresa aggiudicatrice, per un importo di euro 19.990.000;
- una relazione anonima, non datata né sottoscritta, illustrante lo stato di attuazio-
ne del progetto e le sue prospettive di sviluppo, dalla quale parrebbe evincersi la
necessità di estendere il contratto originario, attraverso il ricorso al cosiddetto
“quinto d'obbligo”, fino almeno al 31 dicembre 2011.

Attesa l'importanza della questione, si chiede che la documentazione di cui sopra venga
trasmessa a questa Commissione in via formale; si richiede, in particolare, che la menzio-
nata relazione venga datata e sottoscritta con l'indicazione della qualità rivestita dal sot-
toscrittore.

Si sottolinea, inoltre, l'urgenza di acquisire i seguenti atti:

- copia della proposta tecnica ed economica presentata dal fornitore (protocollo n. 8952 del 08 aprile 2011) con, a seguire, copia della relazione di congruità tecnica ed economica formulata dalla Direzione Lavori (protocollo n. 9073 del 11/04/2011);
- copia del provvedimento di estensione del contratto originario, se già disposto;
- ogni altra documentazione ritenuta utile a supportare l'incremento di stanziamento.

Nel confidare in un cortese riscontro, porgo distinti saluti.

- Paolo Manincheddu




CONSIGLIO REGIONALE DELLA SARDEGNA

Tera Commissione Permanente

Programmazione economica e sociale – Bilancio – Contabilità –
Credito – Finanza e tributi – Demanio e patrimonio – Partecipazioni
finanziarie

IL PRESIDENTE

COPIA

Cagliari, 16 MAG. 2011

Prot. N.5340..... S.C.....

All'Onorevole Presidente del
Consiglio
SEDE

OGGETTO: sulla grave situazione finanziaria del sistema idrico integrato.

Illustrissimo Presidente,

mi rivolgo a Lei perché Ella rappresenta non una parte ma tutto il Consiglio regionale.

Le scrivo per chiederLe, come da Regolamento del Consiglio, di trasferire, nel modo che riterrà più opportuno, al Governo regionale e alle forze politiche le considerazioni che seguono, le quali sono mosse da una fortissima e drammatica preoccupazione per alcune criticità finanziarie del sistema Sardegna.

Nello specifico intendo richiamare la Sua attenzione sulla gravità economica, sociale e finanziaria della crisi di Abbanoa, crisi che si riassume finanziariamente in un'esposizione con le banche pari a circa 130 milioni di euro e con i fornitori per circa 200 milioni di euro, a fronte di una mancata – e dovuta – capitalizzazione per 154 milioni di euro; socialmente, la crisi espone a un reale rischio di implosione un settore strategico per la qualità delle vite dei cittadini sardi e per la tutela dell'ambiente; economicamente, la crisi di Abbanoa potrebbe coinvolgere in un disastroso crack circa 300 imprese, in prevalenza sarde.

Proprio la sollecitazione continua delle imprese, delle organizzazioni di categoria e delle organizzazioni sindacali e dei lavoratori e del sistema bancario, hanno determinato la mia valutazione degli atti pubblici dei quali ho potuto finora disporre (Piano d'Ambito 2002 e 2010 e Piano Industriale del Gestore) e delle risultanze delle audizioni fatte nelle commissioni del Consiglio regionale.

Io credo che occorra intervenire nel Collegato alla Finanziaria (e non fra un mese o due) con un emendamento normativo e finanziario molto robusto, di non meno di 200 milioni di euro, che preveda contestualmente una nuova governance della società. Si tratta di una scelta a mio avviso dovuta e drammatica che chiama tutti alla responsabilità e che, evidentemente deve avere una connotazione istituzionale piuttosto che politica. Voglio sottrarre questa mia preoccupazione a ogni possibile strumentalizzazione e pertanto, assumendomi interamente la responsabilità di ciò che scrivo, la consegno nelle Sue mani. Vedo, infatti, sia nella maggioranza che nell'opposizione, una non adeguata percezione della gravità della situazione e dell'entità dello sforzo finanziario necessario per aggredirla e non esserne travolti. Nelle righe che seguono, do conto della mia posizione. Esse sono il frutto di mesi di studio di carte non facilmente reperibili, purtroppo, e talvolta non facilmente interpretabili.

Il servizio idrico

Il servizio idrico, che costituisce il servizio essenziale, non interrompibile, prioritario per lo sviluppo dell'intera regione, è articolato in processi produttivi di oltre 400 impianti (tra potabilizzatori e depuratori), e migliaia di km di reti.

Appare evidente che l'operatività che deve essere garantita è di tipo "industriale", intendendo per tale l'organizzazione e la gestione integrata, economicamente controllata e qualitativamente certificata, di sistemi complessi.

Attualmente le attività di captazione, il vettoriamento, la potabilizzazione, la distribuzione, la contrazione dei consumi, la raccolta dei reflui, la depurazione e la reimmissione in natura delle acque depurate sono realizzate da un sistema industriale molto articolato e molto complesso (non tutto adeguato, né nuovo, né efficiente), composto dal gestore del servizio idrico integrato e da oltre 100 aziende che, in maniera strutturale ed organizzata, operano nei processi produttivi diretti e indiretti che garantiscono servizio idrico potabile e fognario depurativo per tutta l'isola.

Sono infatti presenti, oltre al gestore, aziende di conduzione di impianti complessi, aziende di manutenzione reti e impianti, aziende di manutenzione di apparecchiature elettromeccaniche, fornitori di materiali elettrici, idraulici, altre ditte d'appalto solo per citare quelle con il maggior numero di dipendenti.

Il comparto garantisce occupazione diretta e indiretta per oltre 3000 operatori.

Il sistema non integrato, esistente sino al 2005, composto da 4 società di capitali e da oltre 120 gestioni comunali in economia, costava alla RAS, e quindi alla fiscalità generale, circa 75 milioni di euro all'anno. La sola ESAF (circa 100 comuni gestiti) generava perdite di esercizio per quasi 50 milioni di euro all'anno, come certificato dalle perizie degli esperti chiamati a valutarne le condizioni prima della costituzione del gestore unico.

Dal momento della reale applicazione della riforma (2006) ad oggi, sono disponibili in numero sempre maggiore informazioni di dettaglio sulla reale situazione infrastrutturale del sistema, delle situazioni virtuose e delle situazioni di assoluta inadeguatezza di quanto confluito nel gestore unico. Tutti i dati e le evidenze documentali meritano una formale acquisizione da parte di RAS, per una verifica anche dell'ottimale impiego, negli anni, delle copiose risorse pubbliche impegnate soprattutto per la realizzazione delle infrastrutture di servizio. Infatti, non è mai stata fatta una verifica delle perdite e dei ricavi dichiarati da queste pregresse gestioni, in modo da accertare ciò che realmente è confluito in Abbanoa. Questa certificazione da parte di organi terzi è ineludibile e indilazionabile.

La verifica di quanto è accaduto deve consentire una corretta programmazione della prospettiva futura.

Il Piano d'Ambito (documento di programmazione del comparto, subordinato e attuativo dei documenti di programmazione regionali denominati Piano Generale degli Acquedotti e Piano di Tutela delle Acque) prevede circa 1500 milioni di euro di investimenti indispensabili nei prossimi 15 – 20 anni.

Sono indefiniti, dopo oltre 5 anni dall'avvio della riforma e dopo oltre 9 anni dalla approvazione del Piano d'Ambito, due punti sostanziali, indispensabili per la stessa sopravvivenza del sistema e delle imprese:

- assetto generale del sistema e della governance

Non è ulteriormente procrastinabile la piena applicazione delle previsioni in materia di ruoli e responsabilità tra soggetti di RAS (distretto e assessorati), ATO (che è commissariato da 3 anni), Gestore (che non risulta soggetto ad un controllo analogo sostanziale, come previsto dalla legge).

Va definito chiaramente chi e come deve garantire gli investimenti, con dati realistici e documenti di programmazione vincolanti, che individuino precisamente ruoli e responsabilità di quello che sembra essere altrimenti, in assenza di interventi risolutivi, un disastro annunciato e solo rimandato.

Occorre adottare precisi e puntuali provvedimenti in materia di azioni di regolazione del sistema, compresi i provvedimenti indispensabili per dare stabilità e prospettiva alla gestione del servizio.

La necessità è oggi impellente vista la chiara evoluzione normativa a livello nazionale con la costituzione della Agenzia nazionale per l'acqua, con chiari poteri di regolazione del sistema.

L'esito referendario, inoltre, darà ancora gli ultimi elementi per definire tutti i profili che comunque, indipendentemente dalla partecipazione limitata di soggetti privati alle attività di gestione operativa, riguardano direttamente e pienamente la Regione Sardegna per tutti i profili di programmazione e regolazione nell'interesse generale della collettività.

La decisione di un nuovo assetto del sistema non può essere ulteriormente rimandata;

- compatibilità economica e finanziaria del sistema

In tutte le nazioni del mondo occidentale, il servizio idrico integrato è parte sostanziale della programmazione dello sviluppo dei territori.

In Sardegna, la programmazione economica è incentrata su alcuni fattori chiave di successo (qualificazione ambientale e sviluppo del sistema dei turismi), che non possono prescindere da un livello di infrastrutturazione e di servizio di eccellenza.

Nel caso del servizio idrico, fognario e depurativo, si deve considerare la necessità che l'attività industriale si moduli per le esigenze della stagionalità e della concentrazione territoriale stagionale.

Appare clamoroso e oltremodo allarmante il fatto che esiste un'assoluta incompatibilità economica e finanziaria del sistema rispetto al livello di servizio che deve essere garantito.

Il soggetto gestore avrebbe dovuto ricevere, per espressa previsione dei documenti di programmazione regionale e degli azionisti, che hanno approvato gli atti, capitalizzazione continua sin dal primo anno di esercizio.

Dal 2005 al 2011 il gestore avrebbe dovuto ricevere 104 milioni di euro di capitalizzazione al fine di generare risorse finanziarie adeguate a sostenere l'operatività. Altri 50 milioni di capitalizzazione sono previsti per il 2012. In totale "mancano all'appello" 154 milioni di euro.

Oltre al profilo finanziario è evidente anche la criticità di quello patrimoniale, poiché il gestore in assenza di atti di regolazione proseguirà, con forti abbattimenti di capitale, a

far fronte alle perdite di esercizio, compromettendo la stessa continuità aziendale in quanto il capitale sociale si ridurrà sotto i minimi consentiti dalla legge.

Per quanto riguarda la più generale compatibilità economica del sistema, appare clamoroso il fatto che sia stata omessa dall'Autorità d'Ambito composta da 40 rappresentanti dei comuni, nel 2005 e nel 2007, la procedura di verifica e di revisione del Piano d'Ambito. La procedura, dovuta per legge, avrebbe dovuto determinare sin dal 2005 l'adozione di provvedimenti di regolazione (su costi e ricavi, quindi anche sulla tariffa), aggiuntivi rispetto a quelli di sostegno della capitalizzazione.

Entro il 31.12.2007 si sarebbe dovuta realizzare la prima revisione formale del Piano.

Va peraltro riconosciuto, al riguardo, che l'operato recente del Commissario nominato da RAS, ha ampiamente ridotto la grave situazione di crisi operativa di sistema, con lo sblocco delle procedure di investimento per i fondi POR 2000-2006 e con la revisione parziale del piano d'ambito.

La "omissione istituzionale" di atti dovuti di regolazione, è restata però a costituire il fondamento del ricorso amministrativo che il Gestore ha promosso nei confronti della Autorità d'Ambito, per complessivi 178 milioni di euro tra maggiori costi e minori ricavi sostenuti nel periodo trascorso sino al 2010.

Riepilogo finanziario generale

I fatti ed i numeri sopra esposti evidenziano che il sistema ha sopportato sino ad oggi un'esposizione abnorme, per l'assenza di oltre 300 milioni di euro che avrebbero dovuto sostenere la gestione e gli investimenti del periodo 2005 – 2010. Il dato appare più che plausibile, visto che il sistema precedente (sino al 2005 con Esaf, Govossai, Sim, Siinos e comuni), era sostenuto con circa 75 milioni di euro all'anno per la copertura delle perdite di esercizio.

Appare drammatico peraltro il fatto che la necessità finanziaria del gestore si stia scaricando sulle imprese che operano nel sistema, che vantano crediti per circa 200 milioni di euro e stanno rifiutando, per chiara impossibilità, la prosecuzione delle attività contrattualizzate. È a dir poco immorale che il sistema idrico della Sardegna sia pagato attualmente dall'indebitamento delle imprese fornitrici di servizi.

A ciò si aggiunga l'esposizione con le banche, le quali, da quanto mi risulta, hanno chiesto una copertura rilevante (si parla di 70 milioni di euro) per i 130 milioni dell'esposizione

pregressa, ma non hanno assunto alcun impegno rispetto alla finanza futura. In ultima analisi, perché Abbanoa possa accedere ancora al sistema finanziario diviene indispensabile da un lato coprire il debito pregresso, dall'altro capitalizzare fortemente la società in modo da rendere sostenibile ulteriori impegni finanziari.

Conclusioni

Gentilissimo Presidente, credo che Lei possa capire che dietro queste righe non vi sono speculazioni politiche di sorta. Vi è piuttosto una grande preoccupazione per la tenuta della società sarda e dei conti della Regione. Mi auguro che ciò che ho scritto possa sollecitare il Consiglio e la Giunta ad assumere le decisioni gravi, ma necessarie, che la situazione richiede, in un quadro di responsabilità istituzionale superiore alla normale dialettica tra le parti politiche.

Con sentita stima e viva cordialità.

- Paolo Maninchedda




CONSIGLIO REGIONALE DELLA SARDEGNA

Terza Commissione Permanente

Programmazione economica e sociale - Bilancio - Contabilità - Credito -
Finanza e tributi - Demanio e patrimonio - Partecipazioni finanziarie

IL PRESIDENTE

Cagliari, 8 SET. 2011

Prot. N. 9486 S.C.....

Agli Onorevoli deputati e senatori

sardi

Al Presidente della Regione

Ai Consiglieri regionali

All'Assessore della programmazione,
bilancio, credito e assetto del territo-
rio

OGGETTO: Conversione in legge, con modificazioni, del D.L. 13 agosto 2011, n. 138 recante ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo – Art. 5 bis (Sviluppo delle regioni dell'obiettivo convergenza e realizzazione del Piano Sud) – **Esclusione della Sardegna e conseguenti ulteriori restringimenti alla capacità di spesa.**

Come noto, il decreto legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito con modificazioni dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, articolo 20, comma 5, lettera b) come modificata dall'art. 1, comma 8, lettera c) D.L. 138/2011, ha stabilito che le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica "per 2.000 milioni di euro a decorrere dall'anno 2012". La predetta norma, in altri termini, stabilisce un restringimento alla capacità di spesa delle province autonome di Trento e di Bolzano e di tutte le regioni a statuto speciale (quindi anche della Sardegna), pari a 2 miliardi di euro, da ripartire proporzionalmente tra le stesse già a decorrere dall'anno 2012.

L'art. 5 bis del citato decreto legge 138/2011, come approvato dal Senato nella seduta del 7 settembre 2011, tuttavia, prevede che le regioni del Sud Basilicata, Cala-

bria, Campania, Puglia e Sicilia (regione quest'ultima a statuto speciale), con estromissione della sola Sardegna, possano, già a decorrere dall'anno finanziario in corso, escludere dal patto di stabilità interno i finanziamenti a valere sui fondi per le aree sottoutilizzate (FAS), i cofinanziamenti nazionali dei fondi comunitari a finalità strutturale, nonché le risorse oggetto di riprogrammazione individuate ai sensi di quanto previsto dall'articolo 6-sexies del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.

Il tutto, attribuendo allo Stato e alle restanti regioni (Sardegna compresa) tutti i maggiori oneri, con la Sicilia, viceversa, ancora una volta collocata in una posizione di ingiustificato privilegio.

Appare di tutta evidenza, pertanto, la necessità che la disposizione di cui al citato art. 5 bis venga estesa anche alla Regione Sardegna.

Ciò consentirebbe, infatti, di liberare ingenti quantità di risorse finanziarie riconducibili:

- 1) ai Fondi FAS 2007 -2013, che il CIPE peraltro ha recentemente assegnato alla nostra Regione nella misura di oltre 1 miliardo di euro;
- 2) alle quote di cofinanziamento statale ai Fondi strutturali FESR e FSE che ammontano, sempre per il periodo di programmazione 2007-2013, a circa 1,5 miliardi di euro;
- 3) alle risorse FAS e alle cosiddette risorse liberate dai fondi comunitari riferibili invece al precedente periodo di programmazione 2000-2006 le quali non ancora impegnate, in base alla ricognizione effettuata dal Ministro per i rapporti con le regioni, ammonterebbero a oltre 1,3 miliardi di euro.

Distinti saluti.

- Paolo Maninchedda -





CONSIGLIO REGIONALE DELLA SARDEGNA
Terza Commissione Permanente
Programmazione economica e sociale – Bilancio – Contabilità –
Credito – Finanza e tributi – Demanio e patrimonio – Partecipazioni
finanziarie

IL PRESIDENTE

COPIA

27 OTT. 2011

Cagliari,

Prot. N. 1127 S.C.

All'Onorevole Presidente
del Consiglio
S E D E

OGGETTO: sulle linee di impostazione per la manovra finanziaria per gli anni 2012/2014.

Con deliberazione n. 34/29 del 18 agosto 2011 la Giunta regionale ha stabilito le linee di impostazione per la manovra finanziaria per gli anni 2012/2014.

L'esecutivo ha ipotizzato per l'anno 2012 entrate complessive pari ad euro 8.291.225.000 (di cui euro 6.799.888.000 discendenti dal titolo I - tributi propri, devoluti e compartecipati -) e spese obbligatorie pari a euro 5.942.800.000, cifra comprensiva anche del fabbisogno sanitario a regime (euro 3.390 milioni) e delle quote di spesa rinviate al 2012 ai sensi della L.R. 12/2011 (38.800.000).

L'Esecutivo ha precisato di calcolare le previsioni di entrate "facendo riferimento alla piena e corretta applicazione del nuovo regime disposto dal novellato articolo 8 dello Statuto, ancorché non ancora emanate le relative norme di attuazione". Infatti, "La mancata previsione in questi termini comporterebbe una quantificazione di circa 800 MI di euro in meno delle entrate medesime". In tempi recenti, l'Assessore alla Programmazione ha spiegato che "La non ancora intervenuta approvazione delle norme di attuazione non è legata a problemi connessi alla determinazione delle nuove entrate, ma all'eventuale attribuzione alla Regione di nuove funzioni. In sostanza l'Amministrazione finanziaria statale ritiene che, contestualmente alle norme di attuazione delle disposizioni di cui all'articolo 8 dello Statuto, dovrebbero essere approvate anche le norme di attuazione delle disposizioni di cui all'art. 27 della legge 42/2009. L'Amministrazione regionale ritiene, invece, che i due procedimenti debbano rimanere distinti e separati e che, conseguentemente, l'approvazione delle norme di attuazione in materia di entrate debba

precedere la negoziazione delle norme attuative del federalismo fiscale in Sardegna” (nota 30 maggio 2011, protocollo n. 3866, riportata nella relazione della Corte dei Conti al rendiconto della Regione per l’anno 2010, p. 57).

A tutt’oggi il Governo non ha ancora emanato il decreto legislativo contenente le norme di attuazione del nuovo regime delle entrate né ha trasferito alle casse regionali tutte le spettanze accertate nel bilancio regionale per l’anno 2010 e iscritte nel bilancio 2011.

Da tale situazione scaturiscono due scenari possibili.

Il primo è conseguente a una possibile decisione definitiva del Governo di non emanare il decreto legislativo recependo le norme di attuazione così come elaborate dalla Commissione paritetica e interpretate dalla Regione. In questo caso, l’esercizio 2012 registrerebbe minori entrate per una cifra superiore agli 800 milioni: le entrate accertate per l’anno 2012 sul titolo I sarebbero così a mala pena sufficienti a coprire le spese fisse; ma soprattutto, occorrerebbe ricorrere all’indebitamento per coprire il disavanzo sopraggiunto conseguente al venir meno dei crediti vantati nei confronti dello Stato accertati nel rendiconto 2010 e iscritti nel bilancio 2011.

Qualora, viceversa, si arrivasse all’emanazione del decreto legislativo da parte del Governo si aprirebbe un quadro più favorevole, non privo tuttavia di possibili riflessi negativi sul fronte della cassa. Infatti, nel contesto di crisi economica e finanziaria attuale, appare assai improbabile ipotizzare che il Governo possa provvedere al versamento in un’unica soluzione di tutto il pregresso. Significativo al riguardo appare il recente precedente dei 500 milioni dovuti dallo Stato alla Regione a titolo di compartecipazione dell’IVA per i quali la legge finanziaria 2007, pur riconoscendone la spettanza quale integrazione delle somme stanziata negli anni 2004, 2005 e 2006, ha previsto una dilazione di pagamento nella misura di 25 milioni annui dal 2007 al 2026 (art. 1, comma 835, L. 296/2006).

Se gli scenari appena prospettati appaiono ragionevoli, occorre allora domandarsi se sia opportuno finanziare la spesa dell’esercizio 2012 computando anche quella quota di entrata “controversa” pari a più di 800 milioni, non ancora riconosciuta dallo Stato alla Regione sia nel 2010 che nell’esercizio in corso.

Si badi, in questa sede, non si ignora il fatto che, in ossequio al principio di unità, salvo diversa disposizione normativa, la massa di tutte le entrate sostiene la totalità delle

spese né che la nostra legge di contabilità prevede un bilancio di sola competenza. Neppure si ignorano “i benefici” per la cassa provenienti dai limiti ai pagamenti imposti dal patto di stabilità interno.

Si tratta, però, per usare le stesse parole della Corte dei Conti nella Relazione sul rendiconto generale della Regione per l'esercizio 2006 proprio con riferimento all'accertamento nel bilancio regionale 2006 dell'intero importo dei 500 milioni di IVA rateizzati in 20 anni, “di richiamare l'attenzione dell'Amministrazione regionale sulla circostanza che dette modalità produrranno conseguenze negative sul piano della riscossione analoghe a quelle riscontrate con riferimento agli esercizi pregressi ed illustrate in numerose precedenti occasioni da queste Sezioni riunite. Principi di naturale prudenza dovranno, pertanto, suggerire alla Regione autonoma della Sardegna di monitorare con la massima attenzione il volume delle riscossioni assicurando, in ogni momento, l'indispensabile liquidità di cassa. A tal fine si ritiene utile richiamare la necessità di un puntuale rispetto delle regole di gestione del patto di stabilità, che contingentando in maniera rigorosa l'andamento sia degli impegni sia dei pagamenti, impongono l'adozione di politiche attive di gestione della liquidità, ovvero richiedono l'attivazione di un sistema di monitoraggio dei flussi di entrata e di spesa e di un effettivo e costante coordinamento dei pagamenti in corrispondenza, via via, con i flussi di cassa in entrata.”

Concludendo, sembra evidente il rischio che il bilancio 2012, senza gli opportuni accorgimenti, possa presentare un disallineamento tra la competenza e la cassa tale per cui, a breve, si potrebbe essere costretti a ricorrere all'indebitamento.

In vista della prossima trasmissione al Consiglio della manovra finanziaria 2012-2014, ho ritenuto opportuno sottoporre alla S.V. Onorevole le osservazioni che precedono nell'auspicio di un suo autorevole intervento sulla questione.

Distinti saluti.

— Paolo Manjcheddu


Il potere che serve alla Sardegna per il suo futuro è un potere pienamente sovrano e non certamente quello delegato, e dai confini incerti, che il regime autonomistico assicura attualmente alla nostra Regione (per me, Nazione). Ma spero si capisca anche che per un obiettivo così alto (lo Stato sardo, inserito in un'Europa federale ma anche raccordato con un'Italia altrettanto federale, non dogmatica e non unita intorno alle astrazioni dei filosofi e dei giuristi, ma tenuta insieme da patti giusti, equilibrati e condivisi tra le diverse componenti nazionali che caratterizzano la sua storia frammentata) occorre un ceto politico non superficiale, non localistico, capace di approfondimenti, di fatica, di dedizione e di vero amore civile per i sardi. Non è vero che non esiste. È vero che quello che esiste è diviso nelle dinamiche del bipolarismo italiano, il quale non ha certo all'ordine del giorno le ambizioni della Sardegna. Io spero che le prossime elezioni regionali vedano un ceto politico maturo offrire agli elettori la possibilità di scegliere e sostenere la nascita di una competente, studiosa, laboriosa, solidale, amorevole ed efficiente Nazione sarda. Questo libretto è dedicato a questo ceto: serve per aiutarlo a non ripetere gli errori del passato remoto e recente.

