

# *RAPPORTO SULL'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE*

## CAPITOLO 2

# IL FEDERALISMO FISCALE REGIONALE

---

Decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68

*“Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario”*



RAPPORTO SULL'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE

---

## CAPITOLO 2 - IL FEDERALISMO FISCALE REGIONALE

### Premessa

Il Consiglio dei Ministri, nella seduta del 31 marzo 2011, ha licenziato definitivamente il decreto legislativo diretto ad attuare la legge delega 42/2009 (d'ora in avanti anche Ld) per quanto concerne il "federalismo fiscale regionale". Tale provvedimento è stato successivamente promulgato (Decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68, d'ora in avanti anche Dlgs) e pubblicato in Gazzetta Ufficiale, ed è entrato in vigore il 27 maggio 2011.

### 2.1. La struttura del decreto legislativo

Il testo del Dlgs recepisce, salvo alcune correzioni anche sostanziali intervenute in sede di pubblicazione, gli emendamenti concordati tra il Governo e le Autonomie territoriali nell'ambito dell'intesa del 16 dicembre 2010 e il parere della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale espresso in data 24 marzo 2011; l'articolato del Dlgs si compone di 41 articoli, suddivisi in sei capi:

I - Autonomia di entrata delle Regioni a statuto ordinario: artt. 1-15;

II - Autonomia di entrata delle Province: artt. 16-22;

III - Perequazione ai sensi dell'articolo 13 della Legge n. 42 del 2009 e sistema finanziario delle Città metropolitane nelle Regioni a statuto ordinario: artt. 23 e 24;

IV - Costi e fabbisogni standard nel settore sanitario: artt. 25-32;

V - Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica: artt. 33-37;

VI - Norme finali ed abrogazioni: artt. 38-41.

L'analisi che si propone non segue l'ordine degli articoli poiché presenta i contenuti del Dlgs secondo la logica di attività sequenziali da realizzare. Essa prende quindi in esame i seguenti aspetti:

- *classificazione delle spese regionali;*
- *determinazione del fabbisogno di spesa da finanziare;*
- *abolizione dei trasferimenti statali;*
- *fonti di finanziamento delle spese;*
- *determinazione e riparto del fondo perequativo.*

### 2.2. La classificazione delle competenze di spesa regionali

Sotto il profilo della classificazione delle spese e del sistema di finanziamento, il principio fondamentale rinvenibile negli articoli 8 e 9 della Ld, ripreso dagli articoli 14

---

**RAPPORTO SULL'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE**

---

e 15 del Dlgs, è che per ciascun aggregato di spese per funzioni svolte dalle Regioni debba corrispondere una specifica forma di finanziamento, assegnando, in virtù della diversa importanza delle funzioni pubbliche svolte dalle Regioni, un differente grado di garanzia nella copertura delle spese assicurata dalla perequazione.

Il Dlgs classifica le **spese regionali**<sup>1</sup> secondo una successione logica di esposizione che deriva da quella che dovrà essere la sequenza attuativa del provvedimento (art. 14):

- *spese relative ai livelli essenziali delle prestazioni (LEP)*, (che chiameremo **spese per funzioni essenziali** o spese essenziali) che riguardano la sanità, l'assistenza, l'istruzione, il trasporto pubblico locale in conto capitale e “*e) ulteriori materie individuate in base all'articolo 20, comma 2, della medesima legge n. 42 del 2009*”, cioè tutte quelle materie che saranno riconosciute dal legislatore statale degne di pari tutela giuridico-economica. A queste spese sarà garantita l'integrale copertura del finanziamento in base ai costi standard. Si dovranno perciò distinguere i fattori strutturali ed oggettivi di costo dalle spese dovute ad inefficienze nella fornitura dei servizi. Solo i primi sono finanziabili, mentre le seconde dovranno trovare copertura attraverso lo sforzo fiscale autonomo o attraverso la riduzione delle risorse destinate alle altre funzioni di spesa;
- *spese finanziate con i contributi speciali dello Stato, con i finanziamenti dell'Unione europea e con i cofinanziamenti nazionali* (che chiameremo **spese per interventi speciali**);
- *spese diverse da quelle per funzioni essenziali e per interventi speciali* (che chiameremo **spese per funzioni autonome**).

Per le funzioni autonome, il legislatore ha riconosciuto che l'uniformità nei livelli o nelle caratteristiche dell'offerta dei servizi sul territorio non solo non è necessaria, ma può essere perfino inopportuna: infatti, una delle ragioni per l'esistenza di diversi livelli di governo e per il federalismo fiscale è la possibilità di soddisfare con un'offerta di servizi pubblici specifica le preferenze regionali/locali differenziate e di disporre di risorse maggiormente riferibili al proprio territorio per gli interventi dove non vi è obbligo di fornitura dei livelli essenziali. Dunque, per questa tipologia di funzioni sono previsti sistemi di finanziamento e di perequazione meno garantisti e più adatti a consentire l'esercizio pieno della autonomia a livello locale. Il modello perequativo per le funzioni autonome non è quindi quello della garanzia di copertura integrale del fabbisogno standard ma è quello ispirato al criterio della perequazione della capacità fiscale che riducendo, senza annullare, la differenza di risorse fiscali pro capite di ogni regione rispetto alla media nazionale, fornisce potenzialità di spesa difformi dalla spesa storica.

---

<sup>1</sup> Per spese regionali devono intendersi quelle connesse a materie di competenza legislativa regionale concorrente e residuale, e le spese connesse a materie di competenza esclusiva statale, in relazione alle quali le Regioni esercitano competenze amministrative (art. 8, c. 1, lett. a) della L. 42/2009).

### 2.3. L'abolizione dei trasferimenti statali alle Regioni

L'articolo 7 del Dlgs dispone, per le Regioni a statuto ordinario, la soppressione a decorrere dal 2013 di tutti i trasferimenti statali di parte corrente e di parte capitale, qualora non finanziati tramite il ricorso all'indebitamento, aventi carattere di generalità e permanenza e destinati all'esercizio delle competenze regionali, inclusi quelli che sono destinati all'esercizio di funzioni degli enti locali (es. trasporto pubblico locale e assistenza). Sono salvaguardati:

- a) i contributi per interventi speciali di cui all'articolo 119, comma 5, della Costituzione;
- b) i trasferimenti di risorse dell'ex fondo perequativo di cui all'articolo 3, commi 2 e 3, della legge 28 dicembre 1995, n. 549. Il fondo – computato e finanziato attualmente nell'ambito del gettito dell'IRAP – ha assorbito i trasferimenti erariali che costituivano il primo finanziamento delle Regioni a statuto ordinario secondo la legge n. 281 del 1970. La ripartizione interregionale del fondo conserverebbe così anche i parametri perequativi storici che la legge n. 281 del 1970 stabiliva in favore delle Regioni demograficamente minori e di quelle con reddito medio pro capite inferiore al valore della media nazionale;
- c) i trasferimenti statali in conto ammortamento mutui (caso previsto dalla Ld e non ribadito nel Dlgs).

I trasferimenti statali da sopprimere sono individuati con DPCM, sentita la Conferenza Unificata e previo parere delle Commissioni di Camera e Senato competenti per i profili di carattere finanziario, sulla base delle valutazioni della COPAFF (Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale). Il termine per l'approvazione del DPCM è scaduto il 31 dicembre 2011.

I trasferimenti soppressi sono distinti a seconda delle funzioni cui concorrono e seguiranno il regime di finanziamento e di perequazione specificamente disciplinato per ogni funzione.

Con ulteriore DPCM potranno essere successivamente individuati ulteriori trasferimenti suscettibili di soppressione (art. 7, c. 2, della L. 42/2009). Infine, in caso di trasferimento di funzioni amministrative dallo Stato alle Regioni, in attuazione dell'articolo 118 della Costituzione, sarà un DPCM, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, a definire le modalità che assicurano adeguate forme di copertura finanziaria coerenti con i principi della Ld (art. 7, c. 3, della L. 42/2009).

### 2.4. Costi e fabbisogni standard nel settore sanitario

Il Dlgs provvede alla definizione dei criteri di determinazione dei costi standard e dei fabbisogni standard per le Regioni **nel solo settore sanitario**.

---

**RAPPORTO SULL'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE**

---

Il processo di determinazione del fabbisogno sanitario nazionale standard e dei relativi fabbisogni di ciascuna Regione previsto dal Dlgs si articola nei seguenti momenti (art. 27) (si veda il Riquadro 1):

- a) il fabbisogno nazionale standard viene definito come fattore esogeno. Per gli anni 2011 e 2012, esso corrisponde al livello di finanziamento previsto a legislazione vigente. Dal 2013, esso sarà determinato *“in coerenza con il quadro macroeconomico complessivo e nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica e degli obblighi assunti dall’Italia in sede comunitaria”* (art. 26, c. 1). Il finanziamento complessivo della sanità non sembra quindi riflettere la mera somma del costo riferito alle varie prestazioni, ma dovrebbe derivare da una decisione politica presa a monte, nel corso del processo di formazione del bilancio pubblico, e oggetto di intesa tra Stato e Regioni (tale approccio è stato peraltro già seguito nei vari Patti per la Salute sottoscritti da Governo e Regioni, da ultimo quello siglato in data 3 dicembre 2009 e relativo al triennio 2010-2012). Il livello di finanziamento complessivamente riconosciuto deve permettere alle Regioni l'erogazione dei livelli essenziali di assistenza (LEA) in condizioni di efficienza ed appropriatezza. Ne deriva che, qualora il rispetto dei vincoli di finanza pubblica imponesse il riconoscimento di un livello complessivo di risorse inadeguato all'integrale erogazione dei LEA in condizioni di efficienza ed appropriatezza, il Governo dovrebbe procedere, d'intesa con le Regioni, alla ridefinizione in chiave riduttiva della carta delle prestazioni da garantire;
- b) esogena è anche la ripartizione del finanziamento complessivo in tre macrolivelli di assistenza:
  - 5% per l'assistenza sanitaria collettiva;
  - 51% per l'assistenza distrettuale;
  - 44% per l'assistenza ospedaliera;
- c) il processo di determinazione del fabbisogno standard regionale si articola nelle seguenti fasi.

Sono preliminarmente individuate dal Ministero della Salute, di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze, le cinque regioni non assoggettate a piano di rientro che presentano le migliori performance in termini di qualità, appropriatezza ed efficienza del servizio sanitario sulla base dei seguenti criteri:

  - la garanzia di erogazione dei livelli essenziali di assistenza in condizione di equilibrio economico;
  - il positivo superamento degli adempimenti regionali previsti dal tavolo di monitoraggio sanitario;
  - la valutazione degli indicatori di cui agli allegati 1, 2 e 3 dell'Intesa Stato-Regioni del 3 dicembre 2009.

A tale scopo si considerano in equilibrio economico le regioni che garantiscono l'erogazione dei livelli essenziali di assistenza in condizioni di efficienza e di

---

**RAPPORTO SULL'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE**

---

- appropriatezza con le risorse ordinarie stabilite dalla vigente legislazione a livello nazionale, ivi comprese le entrate proprie regionali effettive;
- d) sono poi selezionate dalla Conferenza Stato-Regioni tre regioni di riferimento, tra cui obbligatoriamente la prima, tra le cinque indicate dal Ministero della salute, di concerto con il Ministero dell'economia. Nell'individuazione delle regioni si dovrà tenere conto dell'esigenza di garantire una rappresentatività in termini di appartenenza geografica al nord, al centro e al sud, con almeno una regione di piccola dimensione geografica;
- e) il costo standard viene costruito a partire dalla media pro capite pesata, per ciascuno dei tre macrolivelli di assistenza (assistenza collettiva, distrettuale e ospedaliera), del costo registrato dalle regioni *benchmark*, sulla base della seguente procedura:
- si rileva, per ciascuna regione, la spesa sanitaria complessiva, sulla base dei risultati relativi al secondo esercizio precedente a quello di riferimento;
  - la spesa sanitaria complessiva viene ricondotta a valori pro capite pesati. A tal fine, sono utilizzate le pesature per classi di età considerate ai fini della determinazione del fabbisogno sanitario;
- f) la spesa sanitaria pro capite così determinata viene:
- computata al lordo della mobilità passiva e al netto della mobilità attiva extraregionale;
  - depurata della quota di spesa finanziata dalle maggiori entrate proprie rispetto alle entrate proprie considerate ai fini della determinazione del finanziamento nazionale. La riduzione è operata proporzionalmente sulle tre macroaree;
  - depurata della quota di spesa che finanzia i livelli di assistenza superiori ai livelli essenziali;
  - depurata delle quote di ammortamento;
- g) il costo pro capite così determinato viene poi riportato a valori assoluti, moltiplicandolo per la popolazione pesata. Il fine non è tuttavia quello di pervenire per somma ad un fabbisogno standard nazionale, in quanto, come è già stato richiamato in precedenza, il Dlgs definisce come fabbisogno standard nazionale il finanziamento complessivo programmato, che risulta predefinito a monte della procedura. Il calcolo del costo standard regionale è quindi finalizzato, secondo l'interpretazione fatta propria dalle Regioni, esclusivamente ad individuare la quota di accesso di ciascuna regione al finanziamento totale programmato, mentre il fabbisogno standard nazionale è sempre oggetto di regolazione pattizia, in base ai vincoli di finanza pubblica.

Il Dlgs prevede l'individuazione delle carenze strutturali presenti in alcune aree territoriali, che incidono sui costi delle prestazioni, al fine di definire specifici interventi

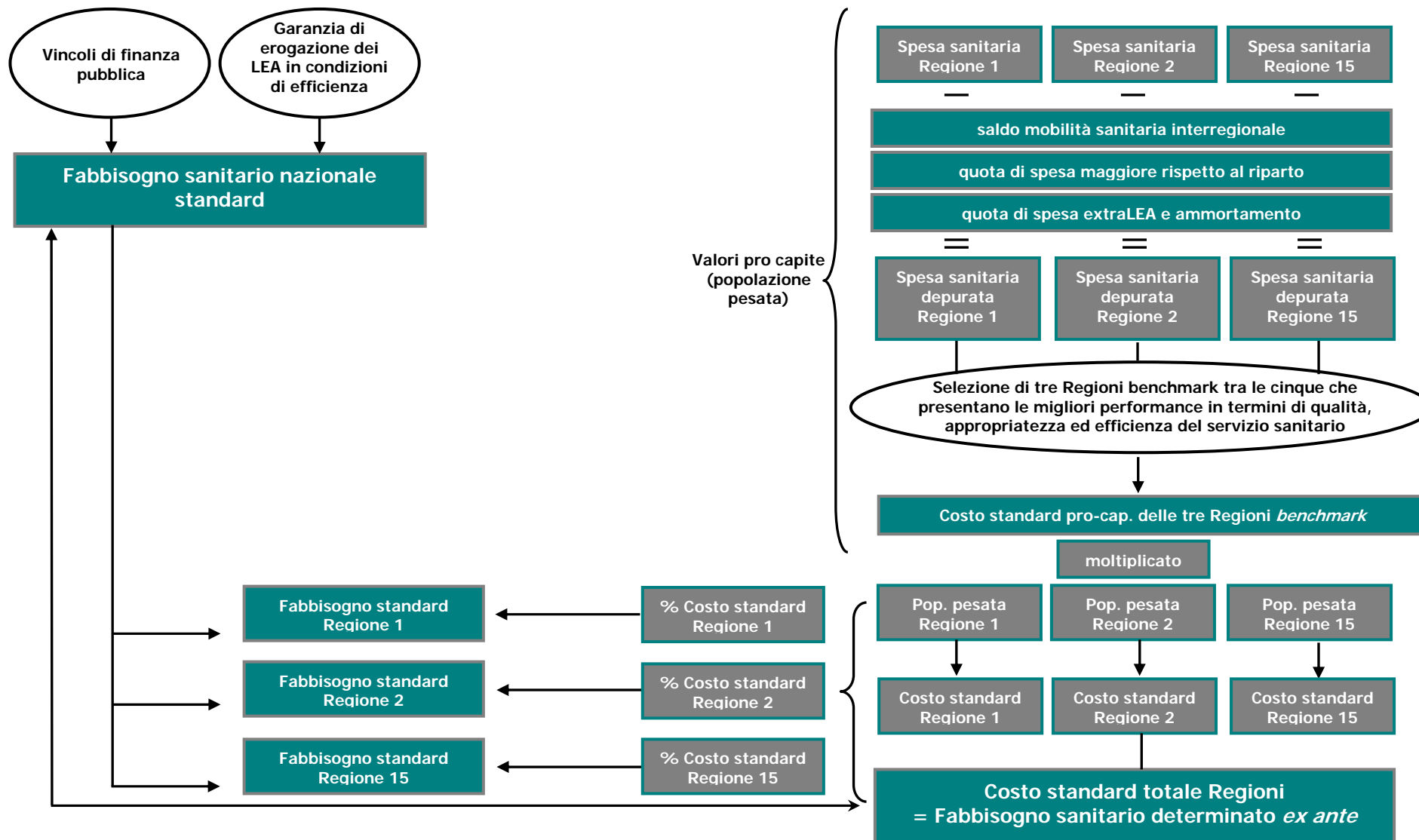
per la loro rimozione, tenendo conto della complementarietà con gli interventi straordinari di edilizia sanitaria ex art. 20 della L. 67/1988 (art. 28).

## **2.5. Costi e fabbisogni standard nelle funzioni essenziali extra-sanitarie**

Per le **altre funzioni essenziali**, per le quali manca ad oggi una disciplina normativa dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) da erogare, l'articolo 13 definisce il seguente percorso:

- a) nelle more della definizione dei LEP con apposita legge statale, viene effettuata con DPCM la ricognizione dei LEP in materia di assistenza, istruzione e TPL in conto capitale nonché dei livelli adeguati di servizio del TPL;
- b) tramite intesa conclusa in Conferenza Unificata sono stabiliti gli obiettivi di servizio da erogare, aventi caratteristiche di generalità e permanenza, e il relativo fabbisogno, nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica;
- c) al fine di pervenire alla definizione con legge statale dei LEP, la SOSE SpA, in collaborazione con l'ISTAT e il CINSEDO (Centro interregionale Studi e Documentazione), effettua una ricognizione dei LEP che le Regioni a statuto ordinario effettivamente garantiscono e i relativi costi; sulla base dei risultati che ne deriveranno il Governo adotterà linee di indirizzo per la definizione dei LEP in apposito allegato alla Decisione di finanza pubblica per l'attuazione dei costi standard e degli obiettivi di servizio;
- d) con legge statale sono stabilite le modalità di determinazione dei LEP che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale. A tal fine, i LEP sono stabiliti per ciascuna funzione identificando macroaree omogenee dal punto di vista delle tecnologie e dell'organizzazione per l'offerta dei servizi, e svolgendo una ricognizione della dimensione finanziaria della spesa effettuata, indipendentemente dal livello di governo erogatore;
- e) il Governo, nell'ambito del disegno di stabilità ovvero con apposito disegno di legge collegato alla manovra di finanza pubblica, propone norme di coordinamento dinamico della finanza pubblica volte a realizzare l'obiettivo della convergenza dei costi e dei fabbisogni standard dei vari livelli di governo nonché un percorso di convergenza degli obiettivi di servizio ai LEP.

*Riquadro 1 – Il procedimento di determinazione del costo standard in campo sanitario.*



## 2.6. Le fonti di finanziamento e la perequazione delle funzioni essenziali

Conseguentemente, il Dlgs individua analiticamente (art. 15) – a partire dal 2013 e, quindi, decorsa la fase sperimentale e avviato il percorso di convergenza graduale verso i costi standard – le **fonti di finanziamento regionale da destinare a garanzia dei livelli essenziali** delle prestazioni da erogare alla collettività, ai sensi del dettato costituzionale. Più precisamente esse saranno:

- l'IRAP fino alla sua sostituzione con altri tributi,
- una quota dell'addizionale regionale all'IRPEF,
- la compartecipazione all'IVA,
- il fondo perequativo,
- le entrate proprie sanitarie (ticket), nella misura convenzionalmente stabilita nel riparto delle disponibilità finanziarie per il Servizio sanitario nazionale per l'anno 2010.

Il Dlgs precisa che tali fonti di finanziamento non hanno vincolo di destinazione (art. 1, c. 3).

Con decorrenza dal 2013, verrà istituito un fondo perequativo alimentato dal gettito della compartecipazione regionale all'IVA. Nel primo anno del suo funzionamento, tale fondo sarà costituito dalle risorse ritenute necessarie ad integrare il finanziamento dei LEP sulla base dei valori di spesa storica; nei quattro anni successivi, invece, le risorse garantite e, quindi, il fondo perequativo dovranno gradualmente convergere ai valori di costo standard.

Lo **schema perequativo per le funzioni essenziali** prefigura un meccanismo di perequazione verticale (cioè con trasferimenti perequativi dallo Stato alle Regioni beneficiarie) che, a regime, si articolerà in diverse fasi:

- a) abolizione dal 2013 dei trasferimenti statali correnti e, se non finanziati tramite il ricorso all'indebitamento, in conto capitale, generali e permanenti, relativi alle cd. "funzioni essenziali";
- b) determinazione del costo standard di riferimento a livello nazionale;
- c) determinazione del fabbisogno di spesa regionale da finanziare, corrispondente al costo standard;
- d) attribuzione dell'IRAP (fino alla data della sua sostituzione con altri tributi) al finanziamento delle funzioni essenziali, al netto della quota che finanzia l'ex fondo perequativo della L. 549/1995;
- e) attribuzione alle Regioni di una quota di addizionale IRPEF (quota dell'1,23% + quota sostitutiva dei trasferimenti soppressi per funzioni essenziali) che, unitamente al gettito del tributo sub d), assicura parziale (e non prioritaria) copertura del fabbisogno;
- f) determinazione del fabbisogno residuo di spesa regionale da finanziare;

---

**RAPPORTO SULL'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE**

---

- g) identificazione dell'aliquota di compartecipazione al gettito dell'IVA (aliquota di equilibrio e *1<sup>a</sup> quota di compartecipazione regionale all'IVA*) che, applicata al gettito prodotto a livello regionale, consenta alla Regione con minor fabbisogno residuo sub f) (la "regione di riferimento", presumibilmente quella con più alta capacità di gettito Iva) di coprire integralmente il proprio fabbisogno standard di spesa;
- h) per costruzione tutte le altre Regioni, essendo più "povere" rispetto alla prima, applicando l'aliquota di equilibrio come sopra determinata sul proprio gettito IVA, non sono in grado di assicurare la copertura integrale del proprio fabbisogno standard;
- i) viene pertanto prevista l'istituzione di un fondo perequativo statale da ripartire tra le Regioni citate al punto h) e volto ad assicurare la copertura integrale della quota di fabbisogno residuo da finanziarie. Tale fondo perequativo viene finanziato attraverso la *2<sup>a</sup> quota di compartecipazione regionale all'IVA*, determinata in modo tale da generare esattamente le risorse necessarie alla copertura del fabbisogno di spesa garantito;
- j) i criteri perequativi possono essere rideterminati con cadenza biennale previa intesa in Conferenza Stato-Regioni.

## **2.7. Le fonti di finanziamento e la perequazione delle funzioni non essenziali**

Lo **schema perequativo per le funzioni autonome** prefigura un meccanismo di perequazione orizzontale (cioè con trasferimenti perequativi tra Regioni con l'intermediazione del fondo perequativo statale) che, a regime, si articolerà nelle seguenti fasi:

- a) abolizione dal 2013 dei trasferimenti statali correnti e, se non finanziati tramite il ricorso all'indebitamento, in conto capitale, aventi caratteristiche di generalità e permanenza, nelle materie relative alle "funzioni autonome";
- b) rideterminazione a decorrere dal 2013 dell'aliquota di equilibrio dell'addizionale Irpef, cioè l'aliquota media nazionale che consente, applicata alla base imponibile nazionale Irpef, di avere per il complesso delle Regioni entrate pari alla spesa complessiva dei trasferimenti aboliti (capacità fiscale media nazionale o gettito medio nazionale);
- c) a ciascuna Regione viene attribuito il gettito dell'addizionale regionale all'IRPEF determinato applicando al proprio reddito imponibile IRPEF l'aliquota di equilibrio di cui al punto b). Per le Regioni ricche tale aliquota di equilibrio, applicata alla propria base imponibile, produrrà una capacità fiscale regionale superiore a quella media nazionale; viceversa per le Regioni a minor reddito;

- d) si procede quindi alla perequazione della capacità fiscale, cioè alla solidarietà finanziaria che si esplica nella riduzione delle differenze. La correzione della capacità fiscale di ogni Regione ha la finalità quindi di rendere più omogenea la dotazione delle risorse tributarie per abitante, rispetto a quella originata dal diverso livello di ricchezza regionale. La differenza pro capite, ricavata dal confronto tra il gettito pro capite di ogni Regione e il gettito pro capite medio del complesso delle Regioni, non è annullata, cioè ridotta completamente, ma viene ridotta parzialmente *“con l’obiettivo di ridurre adeguatamente le differenze tra i territori con diverse capacità fiscali senza alterarne l’ordine”*: questo per incentivare a partecipare al recupero di base imponibile e al sostegno delle politiche di spesa che producono la crescita del gettito tributario regionale. Le Regioni che presentano un gettito dell’addizionale regionale all’IRPEF superiore, in termini pro capite, alla media nazionale, cedono parte di questa eccedenza a favore del Fondo di perequazione nazionale. Viceversa accade per le Regioni che hanno un gettito inferiore alla media nazionale. La conseguenza di questo principio perequativo è l’abbandono della spesa storica e la garanzia che le risorse complessive (tributi +/- trasferimenti perequativi) *non dovranno alterare l’ordinamento iniziale delle Regioni in termini di capacità fiscale*. Ne deriva che le Regioni più ricche prima della perequazione devono restare tali anche a seguito dei trasferimenti perequativi e così le più povere. Questa clausola rappresenta al contempo una garanzia di equità, trasparenza e certezza degli esiti perequativi. Chi ha una capacità fiscale superiore a quella media prima della perequazione sa che dovrà contribuire alla solidarietà interregionale, ma allo stesso tempo ha la certezza di disporre, a seguito di tale contribuzione, di un volume di risorse sempre superiore a quello medio nazionale;
- e) il Dlgs stabilisce l’entità della riduzione delle differenze di capacità fiscale definendo il coefficiente minimo di correzione della capacità fiscale nel 75%;
- f) una quota del fondo perequativo alimentato dai flussi di contribuzione delle Regioni con capacità fiscale superiore alla media sarà attribuito alle Regioni di minore dimensione demografica.

Il D.L. 201/2011 ha abrogato la disposizione del Dlgs che sanciva la soppressione della compartecipazione regionale all’accisa sulla benzina a decorrere dal 2013, o comunque dalla soppressione dei trasferimenti statali alle regioni in materia di trasporto pubblico locale, e la conseguente fiscalizzazione del relativo gettito attraverso la rideterminazione dell’addizionale regionale all’IRPEF.

## **2.8. L’autonomia tributaria regionale**

Per quanto riguarda, in particolare, l’autonomia di entrata delle Regioni a statuto ordinario, dalla lettura del Dlgs emerge che le principali fonti di finanziamento delle

Regioni continueranno ad essere l'addizionale IRPEF, con le due quote distinte che finanziano le funzioni essenziali e quelle autonome, l'IRAP (fino alla sua eventuale sostituzione con altri tributi), e la compartecipazione all'IVA.

### **2.8.1. L'addizionale IRPEF**

#### **Aliquota di base e sua rideterminazione**

L'aliquota di base vigente dell'addizionale regionale all'IRPEF è pari all'1,23%, innalzata a decorrere dal 2011 dello 0,33% per effetto delle disposizioni contenute nel D.L. 201/2011.

Tale aliquota sarà rideterminata (cioè aumentata), a decorrere dal 2013, con un DPCM che si sarebbe dovuto adottare entro il 27 maggio 2012 (un anno dall'entrata in vigore del Dlgs), sentita la Conferenza Stato-Regioni e previo parere delle commissioni parlamentari competenti per i profili di carattere finanziario, in modo tale da assicurare al complesso delle Regioni un ammontare di risorse corrispondente all'importo del gettito dell'addizionale di base e dei trasferimenti statali soppressi (art. 2, c. 1).

#### **Facoltà regionale di variazione dell'aliquota di base dell'addizionale Irpef e introdurre detrazioni**

Per conseguire un ammontare di risorse congruo con i bisogni di finanziamento delle singole autonomie regionali, ogni Regione potrà, a decorrere dal 2012, *aumentare o diminuire* con propria legge l'aliquota di base dell'addizionale regionale all'IRPEF (art. 6, c. 1).

Le Regioni avranno anche la facoltà di disporre, sempre con legge e con risorse esclusivamente a carico del proprio bilancio:

- a) detrazioni in favore della famiglia, attraverso una maggiorazione delle detrazioni a favore della famiglia previste dall'art. 12 del TUIR. Nel caso in cui il livello di reddito e la relativa imposta lorda, calcolata anche su base familiare, non consenta la fruizione delle detrazioni maggiorate, le Regioni potranno adottare con legge regionale misure sostitutive di sostegno economico diretto (art. 6, c. 5);
- b) detrazioni a valere sull'addizionale IRPEF in sostituzione di sussidi, *voucher*, buoni servizio e altre misure di sostegno sociale previste dalla legislazione regionale (art. 6, c. 6).

#### **Vincoli alla maggiorazione dell'aliquota**

- La maggiorazione non potrà essere superiore allo 0,5% per gli anni 2012 e 2013, all'1,1% per il 2014 e, a decorrere dal 2015, al 2,1% (art. 6, c. 1).
- L'incremento di aliquota non potrà superare lo 0,5% se la Regione abbia disposto la riduzione dell'IRAP (art. 6, c. 3).

---

**RAPPORTO SULL'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE**

---

- L'incremento oltre lo 0,5% non troverà applicazione sui redditi ricadenti nel primo scaglione. Le modalità per l'attuazione di tale norma sono stabilite con decreto di natura non regolamentare del Ministro dell'economia e delle finanze (art. 6, c. 3).
- Le Regioni potranno stabilire aliquote differenziate esclusivamente in relazione agli scaglioni di reddito corrispondenti a quelli stabiliti dalla legge statale (art. 6, c. 4).
- È prevista la salvaguardia, fino al 31 dicembre 2011, delle maggiorazioni di aliquota disposte dalle Regioni prima dell'entrata in vigore del Dlgs, fatta salva la facoltà delle stesse di deliberare la loro riduzione fino all'1,23% (art. 6, c. 2).

**Vincoli alla riduzione dell'aliquota**

La riduzione dell'aliquota di base ha un limite inferiore. La Regione ha infatti l'obbligo di sopprimere i trasferimenti regionali di parte corrente e, qualora non finanziati tramite il ricorso all'indebitamento, di parte capitale ai Comuni, aventi carattere di generalità e permanenza, e di sostituirli con atto amministrativo, previo accordo concluso in sede di Consiglio delle autonomie locali, d'intesa con i Comuni del proprio territorio, attraverso:

- a) una compartecipazione ai tributi regionali, e prioritariamente all'addizionale regionale all'Irpef, e/o
- b) altri tributi regionali (propri derivati o propri autonomi) che possono essere integralmente devoluti, in misura tale da assicurare un importo corrispondente ai trasferimenti regionali soppressi (art. 12).

Qualora perciò la Regione scelga di attribuire, oltre o in alternativa ad altre compartecipazioni a tributi regionali o a tributi integralmente devoluti, una quota dell'addizionale regionale all'Irpef, l'aliquota dell'addizionale regionale non può essere ridotta al di sotto di quanto necessario per assicurare un gettito che, unitamente a quello derivante da altre compartecipazioni a tributi regionali e/o dagli altri tributi regionali "integralmente" devoluti, sia almeno pari all'ammontare dei trasferimenti regionali ai Comuni soppressi.

**2.8.2. L'IRAP**

Per quanto riguarda l'IRAP, il D.lgs. 68/2011 prevede che le Regioni possano, a decorrere dal 2013 e con propria legge, ridurre le aliquote (attualmente l'aliquota di base è del 3,9%) fino ad azzerarle e disporre deduzioni sulla base imponibile, nel rispetto della normativa dell'Unione Europea<sup>2</sup>. Rimane invariata la misura massima di aumento dell'IRAP dell'1% stabilita dall'articolo 16, comma 3, del D.lgs. 446/1997.

---

<sup>2</sup> Fino al 2012 le Regioni potevano ridurre l'aliquota di base fino al limite dell'1%.

La scelta di riduzione dell'IRAP dovrà essere completamente a carico del bilancio regionale e non potrà essere effettuata da parte di quelle Regioni che abbiano in vigore la maggiorazione sull'addizionale regionale all'IRPEF superiore allo 0,5%, nonché per quelle Regioni sottoposte ai piani di rientro del disavanzo sanitario (art. 5).

### *2.8.3. La compartecipazione all'IVA*

Per quanto riguarda la compartecipazione regionale all'IVA, il D.lgs. 68/2011 stabilisce che per gli anni 2011-12 sono mantenuti i criteri di attribuzione previsti dalle disposizioni vigenti, mentre dal 2013 l'attribuzione del gettito IVA alle Regioni avverrà sulla base di un'aliquota fissata al livello minimo sufficiente ad assicurare il pieno finanziamento del fabbisogno corrispondente ai livelli essenziali delle prestazioni in una sola Regione. Inoltre, sempre dal 2013, le modalità di attribuzione del gettito della compartecipazione regionale IVA saranno stabilite in conformità al principio di territorialità. Tale principio viene declinato in modo da tenere conto del luogo di consumo, ovvero il luogo dove avviene la cessione dei beni; nel caso dei servizi il luogo della prestazione può essere identificato con il domicilio del soggetto fruitore.

Proprio con la finalità di esplicitare il concorso dei singoli territori regionali al gettito IVA in coerenza con il principio di territorialità, da qualche anno, all'interno della dichiarazione IVA annuale, è stato previsto il "quadro VT"<sup>3</sup>, con il fine di ricondurre, con maggior precisione, il gettito del predetto tributo alle aree nelle quali è stato effettivamente riscosso. Il quadro permette, infatti, di attribuire il gettito sulla base delle effettive riscossioni effettuate a livello regionale. Si sottolinea, tuttavia, l'attuale non completa affidabilità delle informazioni contenute nel quadro VT, poiché una mancata o errata compilazione di tale quadro non è passibile, ad oggi, di specifiche sanzioni. In pratica si potrebbero verificare anche sensibili difformità nella territorializzazione IVA come risultante dal quadro VT rispetto a quella effettiva, se alcuni soggetti, rilevanti dal punto di vista del gettito, omettono o effettuano in maniera errata l'imputazione territoriale dell'imposta.

Tuttavia, sulla base di quanto previsto dal Dlgs, eventuali differenze tra il fabbisogno finanziario necessario alla copertura delle spese essenziali, al quale concorre

---

<sup>3</sup> Il quadro VT è stato inserito nelle dichiarazioni IVA a partire dai modelli relativi all'anno d'imposta 2004, ai sensi dell'articolo 33, comma 13, del D.L. 269/2003.

Il quadro VT, tuttavia, presenta alcune criticità operative relative alle sue caratteristiche tecniche e all'utilizzo delle informazioni nello stesso contenute. Nello specifico ci riferisce, in estrema sintesi, alla circostanza che: a) l'omessa o errata compilazione del Quadro VT della Dichiarazione IVA, da parte dei contribuenti, non è, ad oggi, soggetta a specifiche norme sanzionatorie da parte del legislatore fiscale italiano e non contribuisce alla semplificazione del rapporto fisco-contribuente; b) la procedura di attribuzione del gettito IVA, come desumibile dal quadro VT, presuppone, per semplicità amministrativa, la coincidenza del luogo di effettuazione dei consumi con il luogo della sede del soggetto passivo dichiarante; c) sono presenti numerosi contribuenti titolari di partita IVA ai quali non spetta la possibilità di detrarre, anche totalmente, l'IVA pagata sugli acquisti e non tiene conto dell'esistenza di numerosi regimi IVA speciali.

anche la compartecipazione IVA, e il gettito dei tributi rilevato a consuntivo sono compensate dallo Stato. Pertanto l'effettivo gettito dichiarato ai fini IVA, e quindi anche eventuali difformità nella sua ripartizione regionale, non incidono sulle entrate complessivamente attribuite a ciascuna Regione.

## **2.9. Attribuzione alle Regioni del gettito derivante dalla lotta all'evasione fiscale e nuovo ruolo nella gestione dei tributi**

### **2.9.1. Attribuzione del gettito da recupero fiscale**

L'articolo 9 del D.lgs 68/2011 prevede il riversamento diretto alle Regioni del gettito derivante dall'attività di recupero fiscale riferita ai tributi propri derivati e alle addizionali e, con riferimento alla compartecipazione IVA ed ulteriori compartecipazioni eventualmente devolute, l'attribuzione, in proporzione all'aliquota di compartecipazione, di una quota del gettito riferibile al concorso della Regione nell'attività di recupero fiscale.

Le modalità di attribuzione dei gettiti da recupero fiscale sui tributi regionali dovranno essere definite con decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze. In particolare tale decreto dovrà risolvere un aspetto critico in merito all'attribuzione del gettito da recupero fiscale delle compartecipazioni, ovvero definire le modalità del concorso della Regione nell'attività di recupero fiscale, previsto dal D.lgs. 68/2011 quale riferimento per il gettito da attribuire. Tali modalità dovrebbero essere stabilite in modo coerente con il ruolo ricoperto dalla Regione, quale Ente di programmazione e di coordinamento del sistema tributario. Pertanto il concorso regionale nell'attività di recupero fiscale dovrebbe consistere nella condivisione tra Regione e Stato delle linee relative alla lotta all'evasione, nonché nella collaborazione della Regione con l'Agenzia delle Entrate e gli Enti locali nella definizione a livello territoriale di obiettivi e risorse da impiegare.

Inoltre, l'articolo 12 del D.lgs. 149/2011 in materia di meccanismi sanzionatori e premiali dispone ulteriori misure per intensificare il contrasto all'evasione fiscale. Viene infatti definito un percorso condiviso tra Governo, Regioni ed Enti locali al fine di:

- stabilire annualmente le modalità per la ricognizione delle capacità fiscali effettive e potenziali dei singoli territori, tenendo conto del rapporto tra i dati di natura fiscale e quelli elaborati dall'ISTAT;
- definire un programma pluriennale di attività di contrasto dell'evasione fiscale, finalizzato alla convergenza della capacità fiscale effettiva a quella potenziale, le modalità di concorso dei diversi livelli di governo, gli obiettivi intermedi di ciascun ente nell'ambito del programma, nonché le misure premiali o sanzionatorie in relazione al raggiungimento degli obiettivi prefissati.

Se entro un anno dall'approvazione del D.lgs. 149/2011 non sarà raggiunto un accordo circa le modalità di attuazione e gli obiettivi del percorso suindicato, tali contenuti saranno stabiliti con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, previa valutazione congiunta in sede di Conferenza unificata.

### ***2.9.2. Collaborazione tra livelli di governo per la gestione tributaria***

In tema di collaborazione del Ministero dell'Economia e delle Finanze e dell'Agenzia delle Entrate con le Regioni l'articolo 10 del Dlgs prevede:

1. l'obbligo di affidamento all'Agenzia delle Entrate, sulla base di apposita convenzione, delle attività di controllo, di rettifica della dichiarazione, di accertamento e di contenzioso dell'IRAP e dell'addizionale regionale all'IRPEF;
2. che le Regioni possano stipulare una convenzione con il Ministero dell'Economia e delle Finanze e con l'Agenzia delle Entrate per la gestione dei tributi regionali e delle partecipazioni. La convenzione stabilisce le modalità di ripartizione degli introiti derivanti dall'attività di recupero fiscale;
3. la condivisione delle basi informative fiscali tra livelli di governo;
4. che le Regioni possano definire, di concerto con la Direzione dell'Agenzia delle Entrate, le direttive generali sui criteri della gestione e sull'impiego delle risorse disponibili, ai fini del conseguimento a livello territoriale degli obiettivi di politica fiscale e modalità attuative;
5. un Comitato regionale di indirizzo, istituito presso ciascuna sede regionale dell'Agenzia delle Entrate, composto da rappresentanti dell'Agenzia delle Entrate, della Regione e degli Enti locali per la gestione dei tributi il cui gettito sia ripartito tra gli enti di diverso livello di governo.

Il D.L. 1/2012 (cd. Decreto liberalizzazioni) ha abrogato il comma 1 dell'articolo 10 il quale prevedeva che l'adozione, da parte del Ministro dell'Economia e delle Finanze, dell'atto di indirizzo per il conseguimento degli obiettivi di politica fiscale avvenisse d'intesa con le Regioni.

*Riquadro 2 – Il nuovo sistema di governance tributaria*

