



IL FEDERALISMO FISCALE DELLE REGIONI

Schema di decreto legislativo 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, oggetto del parere della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale del 24 marzo 2011

■ Commento

6 aprile 2011

Indice

<i>La struttura del decreto legislativo.....</i>	3
<i>La classificazione delle competenze di spesa regionali.....</i>	4
<i>L'abolizione dei trasferimenti statali alle Regioni</i>	5
<i>Costi e fabbisogni standard nel settore sanitario</i>	6
<i>Le fonti di finanziamento e la perequazione delle funzioni essenziali</i>	11
<i>Le fonti di finanziamento e la perequazione delle funzioni autonome</i>	12
<i>L'autonomia tributaria.....</i>	14

Il Consiglio dei Ministri, nella seduta del 7 ottobre 2010, ha licenziato in esame preliminare uno schema di decreto legislativo (d'ora in avanti DLGS) diretto ad attuare la legge delega 42/2009 (d'ora in avanti LD) per quanto concerne il “federalismo fiscale regionale”.

Il documento è stato trasmesso alla Conferenza Unificata per l’acquisizione dell’Intesa, sancita nella seduta del 16 dicembre 2010, con una serie di modifiche concordate tra Governo e Autonomie territoriali. Lo schema è poi passato all’esame delle Commissioni parlamentari competenti per le conseguenze di carattere finanziario e della Commissione parlamentare per l’attuazione del federalismo fiscale che ha espresso parere favorevole nella seduta del 24 marzo 2011, condizionato all’accoglimento da parte del Governo di una serie di modifiche emendative.

La struttura del decreto legislativo

Il testo dello schema di DLGS contenente gli emendamenti concordati tra il Governo e le Autonomie territoriali nell’accordo del 16 dicembre 2010 e le modifiche introdotte dalla Commissione parlamentare per l’attuazione del federalismo fiscale si compone di 41 articoli, suddivisi in sei capi:

- I - Autonomia di entrata delle Regioni a statuto ordinario: artt. 1-11;
- II - Autonomia di entrata delle Province e delle Città metropolitane: artt. 12-18;
- 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. 19 e 19-bis;
- IV - Costi e fabbisogni standard nel settore sanitario: artt. 20-24-ter;
- V - Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica: artt. 24-quater-24-octies,
- VI - Norme finali e abrogazioni: artt. 25-27.

Dal punto di vista logico il commento seguente riflette un’impostazione che non riprende la sequenza dell’articolato e che si svolge così:

- *classificazione delle spese regionali ed eventuale determinazione del fabbisogno da finanziare;*
- *fonti di finanziamento delle spese;*
- *determinazione e riparto del fondo perequativo.*

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 e ripreso dagli articoli 10 e 11 dello schema di DLGS è che per ciascun aggregato di funzioni svolto dalle Regioni debba corrispondere una specifica forma di finanziamento, assegnando quindi, in virtù della diversa importanza delle funzioni pubbliche svolte dalle Regioni, un differente grado di garanzia nella copertura delle spese assicurata dalla perequazione.

Lo schema di DLGS classifica le **spese regionali** all'art. 10 in:

- *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 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, 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 tali funzioni, 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: una delle ragioni per l'esistenza di diversi livelli di governo e per il federalismo fiscale è infatti 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.

L'abolizione dei trasferimenti statali alle Regioni

L'articolo 6 dello schema di 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, anche di quelli che sono destinati all'esercizio di funzioni degli enti locali (es. TPL e assistenza). Sono salvaguardati:

- i trasferimenti statali in conto ammortamento mutui (caso previsto dalla LD e non ribadito nello schema di DLGS);
- i contributi per interventi speciali di cui al comma 5 dell'articolo 119 della Costituzione;
- 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 in cui il reddito medio pro capite è inferiore al valore della media nazionale.

I trasferimenti statali da sopprimere saranno individuati con DPCM, adottato sulla base delle valutazioni della COPAFF, entro il 31 dicembre 2011, facendo riferimento all'esercizio finanziario 2010. In tal modo, compatibilmente con gli impegni di finanza pubblica concordati in sede europea¹, ai fini della fiscalizzazione dei trasferimenti statali non si terrà conto, a decorrere dal 2012, dei tagli operati alle RSO dall'articolo 14 del

¹ “3. Compatibilmente con gli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede europea, nonché, in applicazione del codice di condotta per l'aggiornamento del Patto di stabilità e crescita, con il leale e responsabile concorso dei diversi livelli di governo per il loro conseguimento anno per anno, in conformità con quanto stabilito dall'articolo 14, comma 2 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, a decorrere dall'anno 2012 nei confronti delle regioni a statuto ordinario non si tiene conto di quanto previsto dal primo, secondo, terzo e quarto periodo del predetto articolo 14, comma 2.” (Art. 26, c. 3 dello schema di DLGS)

decreto legge 31 maggio 2010, n. 78 (4.000 milioni di euro per il 2011 e 4.500 milioni di euro a decorrere dal 2012).

Costi e fabbisogni standard nel settore sanitario

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

Il **processo di determinazione del fabbisogno sanitario nazionale standard e dei relativi fabbisogni di ciascuna Regione** previsto dallo schema di DLGS si articola nei seguenti momenti (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”*. 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 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. Nella 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;

o depurata della quota di spesa che finanzia i livelli di assistenza superiori ai livelli essenziali;

o 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, lo schema di 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 solamente secondo l'interpretazione fatta propria dalle Regioni 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.

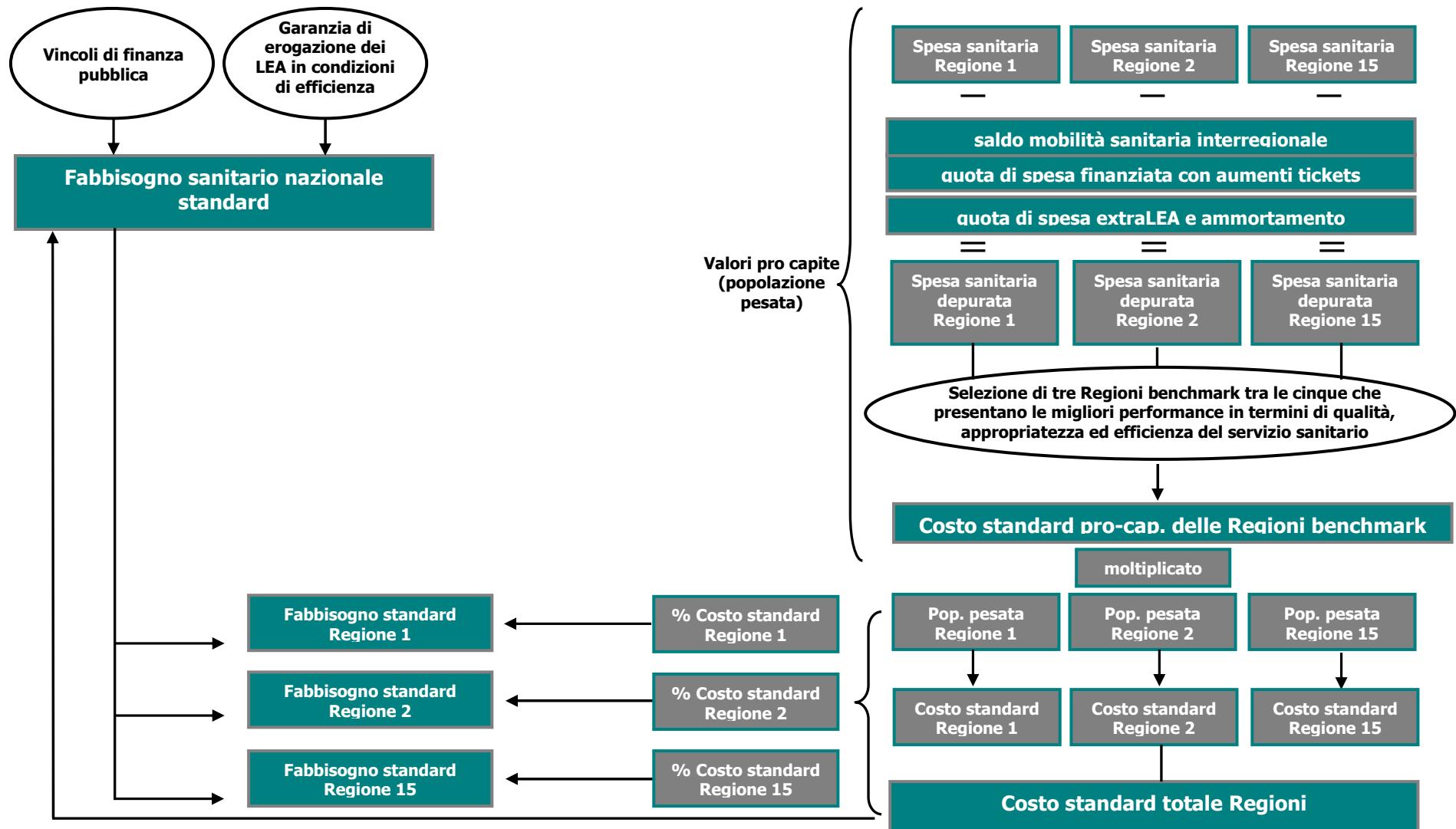
Lo schema di DLGS prevede l'individuazione delle **carenze strutturali** presenti in alcune aree territoriali, che incidono sui costi delle prestazioni, al fine di definire specifici interventi per la loro rimozione, tenendo conto della complementarietà con gli interventi straordinari di edilizia sanitaria ex art. 20 della L. 67/1988.

Per le **altre funzioni essenziali**, per le quali manca ad oggi una disciplina normativa dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) da erogare, l'articolo 9 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 i 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.**

Le fonti di finanziamento e la perequazione delle funzioni essenziali

Conseguentemente, il provvedimento individua analiticamente – 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 e, infine, il fondo perequativo oltre che le entrate proprie, nella misura convenzionalmente stabilita nel riparto delle disponibilità finanziarie per il Servizio sanitario nazionale per l'anno 2010. Lo schema di DLGS precisa che tali fonti di finanziamento **non hanno vincolo di destinazione**.

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 dello 0,9% + quota sostitutiva dei trasferimenti soppressi per funzioni essenziali) che, unitamente al gettito del tributo sub d), assicuri parziale (e non prioritaria) copertura del fabbisogno;
- f) determinazione del fabbisogno residuo di spesa regionale da finanziare;

- g) identificazione dell'aliquota di compartecipazione al gettito dell'IVA (aliquota di equilibrio e *1^ 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^ 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.

Le fonti di finanziamento e la perequazione delle funzioni autonome

Lo **schema perequativo per le funzioni autonome** prefigura un meccanismo di perequazione orizzontale (cioè con trasferimenti perequativi tra Regioni con l'intermediazione possibile 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) soppressione, dal 2013, della compartecipazione regionale all'accisa sulla benzina;
- c) adozione a decorrere dal 2013 dell'addizionale IRPEF in base alla quota di aliquota, riferibile ai trasferimenti per funzioni autonome, rideterminata con DPCM entro un anno dall'entrata in vigore del decreto, cioè l'aliquota media nazionale che consente, applicata alla base imponibile nazionale IRPEF, di avere per il complesso delle Regioni entrate pari al gettito dell'aliquota di base dell'addizionale IRPEF, alla spesa complessiva dei trasferimenti aboliti e al

- gettito della compartecipazione regionale all'accisa sulla benzina soppressa (capacità fiscale media nazionale o gettito medio nazionale);
- d) a ciascuna Regione viene attribuito il gettito dell'addizionale regionale all'IRPEF determinato applicando al proprio reddito imponibile IRPEF l'aliquota di equilibrio. 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;
 - e) 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;
 - f) lo schema di DLGS stabilisce l'entità della riduzione delle differenze di capacità fiscale definendo il *coefficiente minimo di correzione* della capacità fiscale nel 75%;

- g) 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*.

L'autonomia tributaria

Per quanto riguarda, in particolare, l'autonomia di entrata delle Regioni a statuto ordinario, dalla lettura del disposto emerge che le principali fonti di finanziamento delle Regioni continueranno ad essere l'IRAP, l'addizionale IRPEF, con le due quote distinte che finanziano le funzioni essenziali e quelle autonome, e la compartecipazione all'IVA.

L'addizionale IRPEF

Aliquota di base e sua rideterminazione

Per quanto riguarda l'*addizionale IRPEF*, essa sarà rideterminata (cioè aumentata), a decorrere dal 2013, con un DPCM, sentita la Conferenza Stato-Regioni e previo parere delle commissioni parlamentari competenti per i profili di carattere finanziario, da adottarsi entro un anno dall'entrata in vigore del decreto in modo tale da assicurare al complesso delle Regioni un ammontare di risorse corrispondente al gettito dell'addizionale di base, dei trasferimenti statali soppressi e della compartecipazione regionale all'accisa sulla benzina.

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, con una propria legge, *aumentare o diminuire* l'aliquota di base dell'addizionale regionale all'IRPEF.

Le Regioni avranno anche la facoltà di disporre, attraverso una propria 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 netta, calcolata anche su base familiare, non consenta la fruizione delle detrazioni maggiorate, le Regioni adotteranno con legge regionale misure sostitutive di sostegno economico diretto;

b) detrazioni a valere sull'addizionale IRPEF in sostituzione di sussidi, voucher, buoni servizio e altre misure di sostegno sociale previste dalla legislazione regionale.

Vincoli alla maggiorazione dell'aliquota

- La *maggiorazione* non potrà essere superiore allo 0,5% per il 2013, all'1,1% per il 2014 e, a decorrere dal 2015, al 2,1%.
- L'incremento di aliquota non potrà superare lo 0,5% se la Regione abbia disposto la riduzione dell'IRAP.
- 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.
- È prevista fino al 2013 la salvaguardia 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 allo 0,9%.
- Resta altresì ferma fino al 2013 la facoltà di attivazione di manovre fiscali finalizzate alla copertura dello squilibrio economico delle gestioni sanitarie nonché al raggiungimento degli obiettivi previsti dai piani di rientro dai deficit sanitari.

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:

- una compartecipazione ai tributi regionali, e prioritariamente all'addizionale regionale all'Irpef, e/o
- 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.

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.

L’IRAP

Per quanto riguarda l’*IRAP*, lo schema di decreto legislativo in esame 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. Una scelta che dovrà essere completamente a carico del bilancio regionale e non potrà essere effettuata da parte di quelle Regioni che abbiano in vigore la maggiorazione dello 0,5% o superiore sull’addizionale regionale all’IRPEF, nonché per quelle Regioni sottoposte ai piani di rientro del disavanzo sanitario.

La compartecipazione all’IVA

In relazione alla *compartecipazione regionale all’IVA*, il provvedimento ne sancisce la piena titolarità delle Regioni nell’aliquota calcolata in base alle disposizioni vigenti per il biennio 2011-2012. Successivamente, l’attribuzione del gettito alle Regioni verrà stabilita al livello minimo assoluto sufficiente ad assicurare il pieno finanziamento del fabbisogno corrispondente ai livelli essenziali delle prestazioni in una sola Regione. Inoltre, a decorrere dal 2013 le modalità di attribuzione del gettito della compartecipazione regionale all’IVA saranno stabilite in conformità al principio di territorialità.

I tributi regionali minori

Alle Regioni è poi attribuita la facoltà di sopprimere una serie di *tributi regionali minori*: la tassa per l’abilitazione all’esercizio professionale, l’imposta regionale sulle concessioni statali dei beni del demanio marittimo, l’imposta regionale sulle concessioni statali per l’occupazione e l’uso dei beni del patrimonio indisponibile, la tassa per l’occupazione di spazi ed aree pubbliche regionali, le tasse sulle concessioni regionali e l’imposta sulle emissioni sonore degli aeromobili. A decorrere dal 2013 tali tributi saranno trasformati in tributi propri regionali.

Infine, la **tassa automobilistica regionale** sarà disciplinata dalle Regioni come tributo proprio regionale, fermi restando i limiti massimi di manovrabilità previsti dalla legislazione statale.

Attribuzione alle regioni del gettito derivante dalla lotta all'evasione fiscale e nuovo ruolo nella gestione dei tributi

Infine, in materia di lotta all'evasione fiscale e gestione tributaria, lo schema di decreto è stato integrato con due articoli redatti sulla base delle proposte avanzate dalle Regioni. Le principali novità introdotte in queste materie sono le seguenti:

- attribuzione e riversamento diretto alle Regioni, sulla base del principio di territorialità, del gettito derivante dall'attività di recupero fiscale riferita ai tributi propri derivati, alle addizionali e alle compartecipazioni a tributi erariali (in proporzione all'aliquota di compartecipazione attribuita). Con specifico atto convenzionale, che non deve comportare nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato, le Regioni possono definire le modalità di gestione dei tributi regionali nonché di ripartizione degli introiti derivanti dalla lotta all'evasione;
- adozione, da parte del Ministro dell'Economia e delle Finanze, dell'atto di indirizzo per il conseguimento degli obiettivi di politica fiscale d'intesa con le Regioni;
- istituzione di un Comitato regionale di indirizzo, 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;
- possibilità di definizione da parte delle Regioni, di concerto con la Direzione regionale dell'Agenzia delle Entrate, delle direttive generali sui criteri della gestione e sull'impiego delle risorse disponibili, ai fini del conseguimento a livello territoriale degli obiettivi di politica fiscale;
- la condivisione delle basi informative fiscali tra livelli di governo.

Si tratta di risultati molto importanti per le Regioni, sia in termini quantitativi che di rilievo del ruolo regionale nella nuova architettura del federalismo fiscale. E' da rimarcare con soddisfazione che gli emendamenti delle Regioni hanno interamente ripreso quelli elaborati dalla Regione Veneto.

Cronologia del decreto legislativo 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 (Parere Bicameralina 24 marzo 2011)

