

CAMERA DEI DEPUTATI – SENATO DELLA REPUBBLICA

Commissione bicamerale per l'attuazione del federalismo fiscale

Documento preparato per l'audizione su:
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

Alberto Zanardi
Università di Bologna & Econpubblica-Università Bocconi

Roma, 16 febbraio 2011

Introduzione

Lo 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 copre una serie di blocchi fondamentali del sistema di finanziamento/perequazione delle regioni, delle province e anche dei comuni:

- 1) il sistema dei tributi propri e delle compartecipazioni delle regioni a statuto ordinario (Rso);
- 2) il sistema perequativo delle Rso;
- 3) il finanziamento e la perequazione della sanità regionale;
- 4) il sistema dei tributi propri e delle compartecipazioni delle province;
- 5) il sistema perequativo di comuni e province.

Alcuni di questi punti sono regolati in dettaglio dallo schema di decreto, altri riprendono quasi alla lettera quanto già stabilito nella legge delega.

Questa nota discute soltanto alcuni di questi blocchi, focalizzandosi in particolare sul meccanismo di finanziamento e perequazione delle Rso (punti 1) e 2) nell'elenco precedente).

L'impressione generale è che, come già nella legge delega, il grado di elaborazione in tema di finanza regionale sia certamente più avanzato rispetto a quello della finanza comunale, di cui allo schema di decreto legislativo 292.

1. La fiscalità regionale

1.1 Quadro generale

Lo schema di decreto non comporta nessuna innovazione radicale nella struttura della fiscalità regionale. Si mantiene sostanzialmente l'assetto attuale che, va detto, è sufficientemente equilibrato per composizione, per dinamica temporale e grado di manovrabilità dei tributi assegnati alle Rso.

Viene confermato il menù dei principali tributi oggi disponibili alle Rso:

- l'Irap
- l'addizionale Irpef
- la compartecipazione Iva
- le altre imposte non interessate dalla riforma, in primis la tassa automobilistica.

La riforma riconosce qualche spazio di manovrabilità in più ma introduce alcuni vincoli aggiuntivi, sostanzialmente collegati all'obiettivo di evitare qualsiasi aumento della pressione fiscale complessiva.

1.2 Irap

L'Irap è pienamente confermata, e questo prova che un'imposta di questo gettito (36 mld) non è facilmente sostituibile. Vengono allargati i margini di manovrabilità

dell'aliquota (margini, oggi, allo 0,92%) ma solo verso il basso, con possibilità di azzeramento dell'imposta, ovviamente senza compensazioni dallo Stato¹.

La riduzione dell'aliquota Irap (al di sotto della manovrabilità ordinaria dello 0,92%) è però possibile solo se la regione non sfrutta gli aumenti d'aliquota possibili sull'altro strumento fondamentale della sua autonomia fiscale, cioè la componente discrezionale dell'addizionale Irpef al di sopra dei 0,5 punti di aliquota.

Ovviamente l'azzeramento dell'Irap, vista la dimensione del gettito coinvolto, delinea, anche per le regioni più ricche in termini di base imponibile, rappresenta uno scenario ben lontano dalla realtà. E' quindi, più che altro, un effetto annuncio che ha semplicemente l'obiettivo di mettere anche le regioni, insieme al governo centrale, nel mirino delle imprese quando richiedono con forza la cancellazione dell'Irap.

Qual è dunque la ragione di questo vincolo alla manovrabilità Irap? Una regione non può finanziare una riduzione della sua Irap per incentivare l'attività produttiva nel proprio territorio attraendo nuove imprese attraverso un aumento della parte manovrabile dell'addizionale Irpef. Perché? Per evitare un trasferimento del prelievo regionale dalle imprese ai lavoratori? Direi che non si tratta di una preoccupazione perequativa (evitare un aumento della tassazione sui livelli più bassi dei redditi) perché, come evidenziato sotto, le regioni possono attivare un'addizionale Irpef progressiva. Piuttosto il governo centrale vuole prevenire la possibilità di manovre politicamente costose (trasferimento del carico fiscale dalle imprese, che non votano, ai contribuenti persone fisiche, che invece votano) non solo per gli amministratori regionali ma anche per sé stesso, forse nella convinzione che i cittadini non riescano a separare la componente statale dalla componente regionale dell'Irpef. Resta il fatto che l'autonomia regionale sull'Irap ne esce comunque un po' sofferente.

1.3 Addizionale Irpef

L'addizionale Irpef attraverso la sua componente ad aliquota base:

- 1) "fiscalizza" (a partire dal 2012) gli attuali trasferimenti statali di parte corrente a favore delle Rso che la riforma sopprime;
- 2) compensa il mancato gettito della compartecipazione regionale all'accisa sulla benzina che viene cancellata.

A tale scopo l'aliquota base (oggi allo 0,9%) verrà fissata ad un livello che garantisce nell'insieme delle Rso un gettito pari ai trasferimenti cancellati (circa 6,4 miliardi di euro), più 1,7 miliardi di compartecipazione all'accisa sulla benzina che viene abolita, più i 5,3 miliardi di euro (al netto della parte discrezionale regionale) oggi garantiti dall'addizionale. In totale ben circa 13,4 euro di gettito complessivo. L'aumento richiesto dell'aliquota base dell'addizionale Irpef verrà compensato da uno speculare arretramento delle aliquote dell'imposta erariale.

A regime (2014) l'addizionale Irpef all'aliquota base concorrerà insieme ad altri tributi:

¹ La possibilità di azzeramento estende a tutte le Rso la possibilità prevista dal decreto legge 78/2010, che la riservava alle regioni meridionali e solo per agevolare nuove iniziative produttive.

- 1) per una quota (non specificata nel decreto) a determinare la capacità fiscale relativa alle spese regionali assistite dai livelli essenziali delle prestazioni (Lep) (sanità, assistenza, istruzione, trasporto pubblico locale per la parte in conto capitale)
- 2) per un'altra quota (egualmente non specificata nel decreto) a determinare la capacità fiscale relativa alle spese regionali diverse da quelle assistite dai Lep.

La componente manovrabile dell'addizionale Irpef viene rafforzata in varie direzioni. Si prevede infatti:

- a) un graduale allargamento dei margini di variazione verso l'alto e verso il basso dell'aliquota. In particolare, in caso di maggiorazione, l'aumento possibile passa dallo 0,5% attuale fino al 2,1% (a partire dal 2015) ma sotto il vincolo di non produrre un aggravio (al di sopra dello 0,5%) del prelievo per i redditi da lavoro dipendente e da pensione relativamente ai primi due scaglioni Irpef. Sotto tale vincolo un aumento di aliquota implicherebbe dunque un incremento della progressività;
- b) un'apertura verso forme di progressività specifiche regionali. Le Rso possono infatti incrementare l'addizionale all'Irpef anche con aliquote differenziate per scaglioni, ma mantenendo fisso il riferimento alla struttura degli scaglioni dell'Irpef erariale. In questo senso il decreto mette un minimo di ordine nel caotico panorama attuale delle differenziazioni regionali dell'addizionale Irpef, dove alcune Rso adottano aliquote *flat*, altre aliquote differenziate per fasce, altre per scaglioni ma con scaglioni differenti da quelli stabiliti per la tassazione statale;
- c) la possibilità di introdurre nell'addizionale detrazioni per carichi familiari, detrazioni per impieghi sociali del reddito dei contribuenti Irpef in ottemperanza al principio della sussidiarietà orizzontale ed in sostituzione di forme di spesa pubblica attualmente impiegate per l'attuazione di questo principio, quali voucher sociali, buoni servizio, ecc. Va rilevato, circa quest'ultimo aspetto, che la possibilità di sostituire spesa sociale con agevolazioni fiscali sull'Irpef va valutata, oltreché in termini dimensionali (l'ammontare dell'addizionale regionale è probabilmente minore rispetto alla taglia media dei voucher), anche rispetto al problema della possibile incapienza Irpef di alcuni degli attuali beneficiari dei voucher (quelli con redditi compresi nella *no tax area*).

Inoltre lo schema di decreto prevede che l'aliquota della parte discrezionale non possa essere ridotta al di sotto del livello in grado di produrre un gettito pari agli attuali trasferimenti regionali ai comuni. E ciò perché anche questi trasferimenti andranno "fiscalizzati" e, in particolare, lo schema di decreto prevede che tale fiscalizzazione si realizzi attraverso una compartecipazione dei comuni appunto all'addizionale regionale all'Irpef.

Questo complesso di interventi, insieme con quelli previsti nello schema di decreto sulla fiscalità municipale, pone l'Irpef sotto stress. Infatti:

- 1) l'allargamento della manovrabilità dell'aliquota discrezionale dell'addizionale regionale (come detto, dallo 0,5% al 2,1%), seppure a conclusione di un lungo percorso, unita allo sblocco dell'addizionale comunale (fino ad un massimo dello 0,8%), alla possibilità di intervenire sulla struttura di progressività e a quella di introdurre detrazioni nell'addizionale regionale, rischia di riconoscere all'Irpef margini di variazione del carico fiscale su contribuenti identici in tutto tranne il territorio di residenza che sembrano configgere con un accettabile grado di equità orizzontale a livello interregionale;
- 2) la possibilità di modificare elementi dell'imposta non circoscritti alla sola manovrabilità dell'aliquota *flat* (in particolare l'introduzione di detrazioni e la differenziazione della curva di progressività) rende oltremodo difficile la determinazione della capacità fiscale standard che sta alla base del funzionamento del sistema dei trasferimenti perequativi;
- 3) la possibilità di introdurre detrazioni per carichi familiari e per sussidiarietà orizzontale differenziati per regione, oltretutto il vincolo di incrementi di aliquota che escludano i redditi da lavoro dipendente e da pensione per la parte che ricade nei primi due scaglioni, determina un inasprimento dei costi di adempimento per i sostituti di imposta;
- 4) tutte queste considerazioni suggeriscono l'opportunità di concentrare l'autonomia regionale in materia di addizionale Irpef sulla possibilità di manovrare la sola aliquota, ed in misura costante per livelli di redditi (aliquota *flat*), eventualmente su una forchetta anche maggiore di quella attualmente prevista. L'addizionale Irpef dovrebbe servire alla regione per raccogliere gettito addizionale da utilizzare per coprire eventuali deficit o per finanziare servizi aggiuntivi, e non per affermare modelli di redistribuzione specifici per regione;
- 5) inoltre la possibilità di creare scale di progressività diversificate tra regioni sembra in contrasto con il segno che pervade, almeno nella legge delega, tutta la riforma della finanza regionale, costruita com'è sulla tutela di livelli essenziali delle prestazioni fissati dal centro e da garantire sull'intero territorio nazionale;
- 6) infine, prevedere aumenti dell'addizionale che escludano i redditi da lavoro dipendente e da pensione per la parte ricadente nei primi due scaglioni, oltre a non esser di facile applicazione, circoscrive lo sforzo fiscale sui soli redditi medio-alti e pertanto, in assenza di perequazione sul cosiddetto potenziale fiscale, lo rende attraente soltanto per le regioni ricche. E' il contrario di quanto accade, per esempio, in Svezia dove i gettiti corrispondenti agli scaglioni bassi, che sono distribuiti in modo tendenzialmente omogeneo tra territori, sono riservati agli enti locali richiedendo quindi poca perequazione, mentre quelli corrispondenti agli scaglioni elevati sono attribuiti al governo centrale, che a partire da questi gettiti differenziati attua trasferimenti perequativi impliciti.

1.4 Compartecipazione Iva

A partire dal 2014, al termine della fase sperimentale di applicazione del sistema perequativo (fase che tuttavia, come richiamato sotto, non è regolata dal decreto), la compartecipazione Iva funzionerà come “elemento di chiusura” del sistema dei trasferimenti perequativi alle regioni per la componente che riguarda le funzioni assistite dai Lep.

Dovranno essere logicamente fissate due distinte aliquote di compartecipazione Iva necessarie per disegnare un sistema di perequazione verticale:

- 1) una prima aliquota di compartecipazione verrà fissata al livello minimo sufficiente ad assicurare l'autofinanziamento (mediante Irap, addizionale Irpef ad aliquota base e, appunto, compartecipazione Iva) di queste funzioni ai fabbisogni standard in almeno una regione (quella che in cui il divario pro-capite tra i fabbisogni da finanziare e le capacità fiscali dedicata è minore, presumibilmente la Lombardia). Dunque Irap, addizionale Irpef e questa componente della compartecipazione Iva concorrono nel loro insieme a determinare la capacità fiscale rilevante per il calcolo dei trasferimenti perequativi a finanziamento delle funzioni Lep;
- 2) la seconda aliquota di compartecipazione verrà determinata in misura sufficiente per alimentare trasferimenti perequativi a favore di tutte le altre regioni tali da garantire, anche ad esse, il pieno finanziamento dei fabbisogni standard sulle funzioni Lep.

A partire dal 2013 la prima componente della compartecipazione Iva dovrà essere ripartita tra regioni sulla base del “criterio di territorialità”, ovvero sulla base del luogo di consumo, da intendersi come il luogo dove si svolge lo scambio del bene o la prestazione del servizio. Attuare concretamente tale ripartizione non è cosa semplice. Innanzitutto la regionalizzazione della compartecipazione Iva non può essere realizzata con riferimento al domicilio fiscale del contribuente Iva (cioè dell'impresa o del lavoratore autonomo che concretamente fa la dichiarazione Iva), informazione che è disponibile nelle dichiarazioni fino al dettaglio comunale. Utilizzare questo criterio come guida per ripartire la compartecipazione Iva porterebbe a risultati paradossali, con una drammatica concentrazione del gettito pro-capite nei grandi comuni in cui tipicamente hanno sede le imprese medio-grandi.

Attualmente, come noto, si cerca di approssimare questo “criterio di territorialità” utilizzando per ripartire la compartecipazione Iva tra regioni il riferimento ai consumi della famiglie rilevati dall'Istat. L'Istat attribuisce i consumi delle famiglie ai vari territori sulla base della residenza della famiglia rilevata nel campione apportando però delle correzioni nel caso di turisti e pendolari.

Il riferimento ai consumi Istat è stato però da lungo tempo criticato sulla base di due argomentazioni, secondo cui i consumi Istat:

- 1) non coincidono con la base imponibile dell'Iva;

- 2) non tengono conto della possibile differente incidenza dell'evasione Iva tra i vari territori regionali. Per cui utilizzare come criterio di riparto le rilevazioni dei consumi Istat, che si assume non siano affette da evasione, equivale ad ipotizzare che l'evasione non esista oppure che sia distribuita in misura uniforme tra i vari territori e pertanto irrilevante ai fini del riparto territoriale.

Sulla base di queste argomentazioni a partire dal 2004 è stata inserito nella dichiarazione Iva il quadro VT in cui i soggetti Iva sono richiesti di riportare la distribuzione tra territori regionali dell'ammontare delle vendite effettuate nei confronti di consumatori finali e l'imposta Iva incassata corrispondente. Si tratta di un adempimento che comporta costi non irrilevanti per i soggetti Iva. Sono queste, informazioni non strettamente necessarie per la determinazione dell'imposta e che quindi potrebbe essere trasmesse dai soggetti Iva in modo incompleto o non veritiero. I casi di mancate o mendaci comunicazioni non sono peraltro sanzionate per cui è probabile che queste informazioni non siano pienamente affidabili (come riconosciuto dallo stesso Dipartimento delle politiche fiscali).

Quindi determinare la compartecipazione Iva sulla base dei dati fiscali del quadro VT non è cosa semplice e immediata. C'è soprattutto da domandarsi se ne vale la pena. La ripartizione regionale dell'Iva secondo il quadro VT non è pubblicata dal Dipartimento. Nel primo anno di introduzione del quadro VT (2004), questo dato era stato pubblicato e confrontato con la ripartizione regionale dei consumi Istat². Le differenze regionali evidenziate da questo confronto sono tutto sommato limitate: rispetto ai dati Istat il riferimento al quadro VT riduce marginalmente la quota di assegnazione in alcune regioni del sud e l'aumenta in quelle del nord. La ragione potrebbe essere la maggiore incidenza dell'evasione al sud rispetto che al nord ma anche il risultato di "errori" di imputazione delle informazioni nelle dichiarazioni Iva (alcune imprese del nord potrebbero non aver ripartito le vendite tra regioni ed averle invece imputate tutte alla regione dove hanno domicilio fiscale).

In aggiunta va considerato che l'opportunità di questo sforzo di adesione al dato tributario nella ripartizione della compartecipazione Iva va valutato alla luce del fatto che questa compartecipazione Iva concorre a determinare per ogni regione la propria capacità fiscale che, integrata con i trasferimenti perequativi, dovrebbe assicurare il pieno finanziamento dei fabbisogni standard. Insomma, sulla base di quanto previsto nel decreto, la ripartizione della compartecipazione sulla base della vera Iva non determina poi le effettive risorse a disposizione di ciascuna regione. In altri termini, ci si può chiedere se in un disegno complessivo del nostro federalismo fiscale, in cui quasi tutte le funzioni sono perequate sui fabbisogni standard, sia proprio necessario un tale "accanimento" (con i conseguenti maggiori oneri di adempimento) per calcolare esattamente il riparto della compartecipazione Iva. Peraltro, andrebbe ricordato che in alcuni paesi federali con forti sistemi perequativi di questo sforzo per realizzare

² Cfr. Ministero dell'economia e delle finanze–Dipartimento per le politiche fiscali, La regionalizzazione delle entrate erariali per gli anni 2003 2004, ottobre 2007, p. 37.

compartecipazioni “territorializzate” sulla base della distribuzione dei gettiti in realtà non c’è riscontro (in Germania la compartecipazione Iva è ripartita su base capitaria). Questa adesione al dato fiscale è allora giustificato solo si prende veramente coscienza dei complessi meccanismi di incentivo connessi al funzionamento del sistema perequativo. Abbiamo detto che gli introiti corrispondenti alla compartecipazione regionale all’Iva contribuiscono a determinare per ciascuna regione la propria capacità fiscale che, integrata con i trasferimenti perequativi, dovrebbe assicurare in ogni regione il finanziamento integrale dei fabbisogni standard sulle funzioni Lep. Ma allora, se vogliamo garantire il finanziamento delle funzioni Lep ai fabbisogni standard e, al contempo, incentivare il coinvolgimento nel contrasto all’evasione Iva delle regioni (sempreché queste abbiano effettivamente, come in realtà non sembra, gli strumenti appropriati per parteciparvi fattivamente), oppure non premiare i soggetti che evadono l’Iva in misura differente sui territori regionali, sarebbe in realtà necessario determinare per ciascuna regione due diverse compartecipazioni Iva:

- 1) la prima, rilevante per l’assegnazione effettiva delle risorse compartecipate, calcolata sulla base delle informazioni sulle vendite effettive a consumatori finali (in modo da riflettere l’evasione reale, per cui territori più virtuosi riceverebbero maggiori risorse);
- 2) la seconda, rilevante per il calcolo dei trasferimenti perequativi, calcolata sulla base dei consumi Istat o di un livello medio o standard di evasione fiscale (e comunque non specifico di quella regione).

Infatti se si utilizzasse il riferimento alle informazioni del quadro VT (e quindi al netto dell’evasione reale) sia per attribuire la compartecipazione Iva, sia per calcolare la capacità fiscale da integrare con la perequazione, finiremmo per creare un incentivo perverso, per cui anche le regioni in cui l’evasione è elevata sarebbero comunque finanziate, via trasferimenti perequativi, ai fabbisogni standard.

1.5 Cancellazione di alcuni prelievi regionali derivati minori

Dal 2012 lo schema di decreto prevede la cancellazione della compartecipazione regionale all’accisa sulla benzina (compensata, come detto, con un aumento dell’aliquota base dell’addizionale Irpef) e dal 2014 da una serie di tributi regionali minori (tassa per l’abilitazione professionale, tassa per l’occupazione di spazi e aree pubbliche regionali, tassa per concessioni regionali, ecc.).

Rimane invece la tassa automobilistica, in cui si ritaglia però una compartecipazione provinciale che serve a “fiscalizzare” gli attuali trasferimenti regionali alle province.

1.6 Vicolo alla crescita della pressione fiscale

L’art. 26, comma 2, ultimo periodo prevede che “l’esercizio dell’autonomia tributaria non può comportare, da parte di ciascuna regione, un aumento della pressione tributaria a carico del contribuente”. Se ne deduce che le Rso, sfruttando i margini di variazione delle imposte loro riconosciuti, non solo non dovrebbero far crescere la

pressione tributaria complessiva del comparto delle regioni ma nemmeno quella delle singole regioni. E' l'ennesima riaffermazione del vincolo di invarianza della pressione fiscale di cui sono letteralmente pervasi i decreti che attuano la legge delega, quasi a testimoniare che nella prospettiva del governo è il controllo (meglio, la riduzione) della pressione fiscale complessiva ad essere l'obiettivo fondamentale della riforma del federalismo fiscale.

A parte le possibili ambiguità che può suscitare il riferimento alla pressione tributaria "a carico del contribuente" (a carico di *ciascun* contribuente?), quello dell'invarianza della pressione fiscale resta un vincolo del tutto incoerente con lo spirito del federalismo fiscale e con i gradi di flessibilità che il decreto stesso riconosce alle Rso sui singoli tributi: la sua applicazione implicherebbe che le manovre discrezionali di aumento dei tributi dovrebbero essere sempre e comunque compensate da manovre uguali e contrarie su altri tributi.

Il vincolo di invarianza della pressione fiscale riportato nello schema di decreto è assai più stringente di quello stabilito nella legge delega (ripreso anche della legge 196/2009 di riforma della contabilità pubblica), dove si prevede, in modo assai più lasco, che nell'ambito delle norme di coordinamento dinamico della finanza pubblica, si stabilisca per ciascun livello di governo l'obiettivo programmato della pressione fiscale complessiva. Si tratta, dunque, in questo caso di un obiettivo di natura programmatica definito per l'insieme di tutte le regioni.

2. Sistema perequativo regionale

In tema di sistema perequativo delle Rso lo schema di decreto fa uno sforzo di specificazione di alcuni principi generali stabiliti dalla legge delega, ma lascia molte questioni rilevanti ancora sostanzialmente irrisolte.

In particolare, in aggiunta allo schema generale di perequazione delineato dalla legge delega, lo schema di decreto ripartisce i tributi regionali tra il finanziamento delle funzioni Lep e quelle delle funzioni non-Lep. A decorrere dal 2014, al termine di una fase sperimentale (non meglio specificata) di applicazione del sistema perequativo, le fonti finanziamento tributario delle funzioni Lep saranno costituite:

- dalla compartecipazione Iva (nella sua prima componente di aliquota)
 - dall'addizionale Irpef (all'aliquota base e a base imponibile uniforme)
 - dall'Irap (all'aliquota base e a base imponibile uniforme)
 - dalle entrate proprie (sanitarie?), nella misura convenzionalmente stabilita nel riparto delle disponibilità finanziarie per il Servizio sanitario nazionale per il 2010
- mentre le fonti di finanziamento delle funzioni non-Lep saranno rappresentate:
- da "quote" dell'addizionale regionale Irpef

- dagli altri tributi propri derivati delle Rso attualmente in vigore, non aboliti dallo schema di decreto e, presumibilmente, non già utilizzati per il finanziamento delle funzioni Lep
- dai nuovi tributi propri che la regione decida di istituire su presupposti non già assoggettati all'imposizione statale.

Va rilevato che queste fonti tributarie vengono attribuite al finanziamento delle diverse funzioni in termini puramente figurativi, cioè allo scopo di consentire il computo delle capacità fiscali regionali e per determinare i trasferimenti perequativi corrispondenti. Nella sostanza questi tributi continueranno a non aver vincoli di destinazione, così come senza vincoli di destinazione sono anche i trasferimenti perequativi.

Inoltre lo schema di decreto sembra configurare in modo più chiaro rispetto al testo della legge delega il carattere orizzontale del fondo perequativo sulle funzioni non-Lep (trasferimenti dalle regioni con capacità fiscale, misurata sui tributi sopra specificati, al di sopra della media pro-capite nazionale a favore delle regioni sotto-media).

Rimangono tuttavia molti punti problematici nel funzionamento delle varie componenti del sistema perequativo regionale che lo schema di decreto non risolve.

1) Per quanto riguarda il fondo perequativo per le funzioni non-Lep (che, come noto, ha l'obiettivo di ridurre le differenze interregionali di capacità fiscale) è possibile evidenziare una serie di questioni:

1.1) Perché per l'integrale finanziamento delle spese non-Lep (calcolate presumibilmente alla spesa storica attuale) si utilizzano, come detto sopra, "quote" dell'addizionale regionale Irpef più gli altri tributi propri derivati non già utilizzati per le funzioni Lep più i tributi di nuova istituzione da parte delle regioni e poi la perequazione (parziale) sulla capacità fiscale viene attivata soltanto con riferimento all'addizionale Irpef? Le altre fonti tributarie destinate alle funzioni non-Lep potrebbero essere più sperequate dell'addizionale Irpef e l'addizionale Irpef delle regioni sopra-media potrebbe non essere sufficiente per finanziare lo scarto rispetto alla media delle regioni sotto-media se tale scarto è misurato sull'insieme di tutte i tributi impiegati per finanziare le funzioni non-Lep. In questo modo, in altri termini, la perequazione sulle funzioni non-lep sarà parziale non solo perché, coerentemente con quanto stabilito dalla legge delega, le differenze regionali di capacità fiscale vanno ridotte ma non annullate, ma anche perché la perequazione viene applicata soltanto su un sottoinsieme (l'addizionale Irpef, appunto) dei tributi impiegati per finanziare le funzioni non-Lep.

1.2) Perché tra i tributi destinati al finanziamento delle funzioni non-Lep vengono inclusi anche i nuovi tributi propri che la regione decida di istituire su presupposti non assoggettati all'imposizione statale? E' chiaro che se questi tributi venissero attivati soltanto da alcune regioni, o venissero

attivati con caratteristiche non omogenee tra regioni, le capacità fiscali corrispondenti non sarebbero tra loro confrontabili.

- 1.3) In quale misura i trasferimenti attivati dal sistema perequativo per le funzioni non-Lep dovrebbero ridurre le differenze interregionali di capacità fiscale? Lo schema di decreto non specifica questo elemento critico per valutare la portata redistributiva di questo componente del sistema perequativo regionale.
- 2) Come si inserisce tutta la costruzione dei fabbisogni standard in sanità (che costituisce uno dei blocchi più compiuti e assestati del decreto) nel sistema più generale del finanziamento/perequazione dei fabbisogni standard per le funzioni regionali assistite dai Lep? In particolare è necessario prevedere che il “fabbisogno sanitario nazionale standard” (determinato esogenamente in relazione alle compatibilità macrofinanziarie) sia finanziato mediante la compartecipazione Iva, nelle due componenti sopra discusse, che costituisce l’elemento di chiusura del sistema perequativo sulle funzioni Lep.
- 3) Come viene regolata la perequazione sulle altre funzioni Lep diverse dalla sanità: assistenza sociale, istruzione e trasporti per la parte in conto capitale? Per queste funzioni, diversamente dalla sanità, manca una legge nazionale che fissi i Livelli essenziali delle prestazioni, i quali possano offrire un riferimento per la determinazione dell’ammontare complessivo di risorse da destinare al finanziamento di queste funzioni e da ripartire tra le varie regioni. Oltre a fissare un percorso per la determinazione dei Lep relativi a queste funzioni, è necessario che il decreto quanto meno preveda per ciascuna di queste funzioni un meccanismo di riparto dei fondi nazionali tra regioni sulla linea di quanto stabilito nel decreto per la sanità attraverso l’individuazione di indicatori di bisogno rilevanti (paralleli alla quota capitaria pesata adottata nel comparto sanitari).
- 4) Se, come previsto, il fondo perequativo delle regioni verrà attivato nel 2014 (e quello dei Comuni nel 2016) cosa succederà da qui a quella data? I trasferimenti statali alle regioni sono soppressi dal 2012 e, come detto sostituiti dall’addizione Irpef all’aliquota base, i cui gettiti hanno ovviamente una distribuzione interregionale assai differente dai trasferimenti statali attuali. Cosa succederà di questi gettiti? Saranno attribuiti alla regione fonte dei redditi senza alcuna forma di (pseudo-)perequazione?
- 5) Lo schema di decreto prevede la cancellazione a partire dal 2013 di tutti i trasferimenti correnti che le singole regioni attualmente erogano (seppure in misura assai differenziata) a favore dei comuni dei rispettivi territori. Anche questi trasferimenti verranno “fiscalizzati” mediante, come detto, una compartecipazione dei comuni sull’addizionale regionale all’Irpef (di fatto una compartecipazione su un’altra compartecipazione). Ma dato che la compartecipazione sarà distribuita tra i comuni di una regione in modo

differenti dai trasferimenti aboliti, si prevede l'attivazione di un Fondo "sperimentale" regionale di riequilibrio da cui attingere per riassegnare le risorse così raccolte secondo criteri equitativi da definire. La questione è allora: come questo fondo si coordinerà con quello, presumibilmente più importante, ma soltanto vagamente abbozzato nello schema di decreto sulla fiscalità comunale, attraverso cui verranno assegnate ai comuni le risorse di provenienza dello Stato che provvedono a fiscalizzare i trasferimenti erariali?