

Vengo all'onorevole Causi, che pone domande molto mirate.

La prima riguarda le aliquote di compartecipazione. Nel passo dell'intervento del presidente credo che ci si riferisse alla difficoltà non solo di ridefinire perché i fabbisogni, gli adeguamenti e le basi imponibili cambiano, ma proprio perché preoccupa, in questo primo sguardo al sistema complesso che viene definito, il fatto che, anche in corso d'anno, i meccanismi di collegamento e di condizionamento della base imponibile obbligheranno a un continuo cambiamento.

L'esempio classico è la compartecipazione all'addizionale IRPEF data ai comuni in sostituzione dei trasferimenti. Qual è l'addizionale IRPEF su cui si aggancia la compartecipazione? È al netto dell'addizionale relativa alla quota che va a coprire i LEP? Se è così, nella quota non LEP l'addizionale conosce il suo valore definitivo solo dopo la perequazione dei LEP. Il meccanismo è particolarmente complesso e ci possono essere elementi che fanno cambiare anche in misura rilevante la stessa base su cui si calcola l'aliquota di compartecipazione.

Sul livello IVA sono d'accordo che il decreto legislativo n. 54 del 2000 nella fase transitoria dovrà farsi carico di rispondere anche alle necessità di perequare le risorse per le altre funzioni, sempre che — e questa è anche un'altra questione che credo dovrà essere meglio chiarita — i trasferimenti che vengono aboliti diretti alle funzioni LEP, non ancora coperte da indicazioni specifiche sui livelli essenziali delle prestazioni, siano intesi come da coprire e da tutelare al pari di quelli della sanità.

Nella relazione che vi abbiamo consegnato abbiamo tentato di ricostruire i trasferimenti correnti che potrebbero essere soggetti a trasformazione in addizionale, proprio per provare a costruire alcuni numeri. Ovviamente essi sono basati sui dati del 2008, ma sono utili o pensiamo che possano essere utili per capire come potrebbe agire il funzionamento del sistema.

Una quota significativa dei trasferimenti da abolire individuati dalla COPAFF, che troverete poi valutati nella loro distribuzione per regioni, proprio per consentire una valutazione del funzionamento del sistema, è diretta a funzioni essenziali. Nella fase transitoria, in attesa dell'individuazione dei costi standard, ma soprattutto dei livelli essenziali delle prestazioni, è quello il riferimento? Ciò andrà meglio chiarito probabilmente nel decreto.

Il decreto legislativo n. 56 del 2000 o almeno l'accordo di Santa Trada, in base al quale adesso sta funzionando il decreto stesso, forse dovrà essere rivisto, un'operazione che non è di semplicissimo momento, per farvi entrare proprio la necessità di perequare anche i trasferimenti trasformati in addizionale — essi sono, nelle nostre prime valutazioni, 1.700 milioni — che si riferiscono a funzioni di assistenza e di scuola.

Per la spesa in conto capitale non abbiamo particolari suggerimenti. Essa è stata lasciata per il momento fuori dalla trasformazione. Svolgo due osservazioni.

La prima è che forse, per quanto riguarda almeno le somme destinate al trasporto pubblico locale in conto capitale, dovrebbe essere sanata l'esclusione dai trasferimenti da definire con un'addizionale IRPEF, proprio perché, anche se non si è definito il livello standard, certamente le somme destinate dai trasferimenti del decentramento amministrativo alla spesa in conto capitale del settore trasporti dovrebbero entrare tra quelle trasformate in addizionali.

Rimane tutto ciò che riguarda il federalismo amministrativo, ossia le leggi Bassanini. La questione un po' strana che abbiamo rilevato è che, nel momento in cui si è definito ciò che viene trasformato da trasferimenti in entrate proprie per le province, i famosi trasferimenti di tipo A nella relazione tecnica, all'interno di tali trasferimenti figurano anche i trasferimenti del federalismo amministrativo in conto capitale, mentre i trasferimenti per il federalismo amministrativo che passano

non direttamente dallo Stato alle province, ma attraverso le regioni, sono rimasti fuori.

In alcune regioni, per esempio, vige il modello di passare direttamente dallo Stato alle province e in altre si passa, invece, attraverso le regioni. Si riscontra la strana evenienza per cui chi passa direttamente dallo Stato alle province ottiene la fiscalizzazione dei trasferimenti in conto capitale, mentre chi passa attraverso la regione ha un regime diverso.

Un mero suggerimento, per evitare discriminazioni o strani casi, è che forse la quota di spesa di trasferimento in conto capitale relativa al federalismo amministrativo, che è ormai da anni un trasferimento consolidato, potrebbe entrare tra quelle da abolire in questa prima fase, compresi i trasferimenti in conto capitale destinati alla spesa sanitaria, che è strano che rimangano come trasferimenti.

Sulla capienza LEP e non LEP, rispondo anche al senatore Barbolini, la questione che ci ponevamo era di vedere, attraverso alcune valutazioni, che trovate nel riquadro 3, come può funzionare o come potrebbe funzionare, sempre partendo da dati del 2008, il sistema perequativo delle funzioni non LEP, mettendo in evidenza, come avevamo già sottolineato in occasione dell'audizione sulla legge n. 42, come, in effetti, anche e soprattutto concentrandosi sui trasferimenti correnti esistano differenze tra regioni piccole e regioni grandi.

Le regioni piccole dal decentramento amministrativo avevano avuto relativamente di più proprio per via delle economie di scala che le caratterizzavano. Il passaggio dal finanziamento via trasferimenti al finanziamento via addizionali, pur con diversi livelli di solidarietà e quindi di perequazione, mette comunque in evidenza alcune variazioni piuttosto consistenti, su cui probabilmente dovrà muovere il correttivo previsto dalla legge n. 42 per la dimensione della regione.

Naturalmente, si tratta di primi numeri, che però consentono di vedere come potrebbe essere rilevante per evitare di-

storsioni il ricorso a un correttivo specifico, almeno per le spese non LEP, sulle spese delle piccole realtà territoriali.

L'onorevole Lanzillotta ha posto un problema molto importante, quello dei costi standard. In effetti, noi rileviamo — un approfondimento quantitativo è riscontrabile nell'ultimo riquadro — che il riferimento dei costi standard per la funzione di distribuzione delle risorse viene svuotato.

Secondo noi, ciò non è rilevante ai fini della ripartizione delle risorse. Nel riquadro 6 eseguiamo proprio alcuni calcoli che dimostrano questo punto. Riteniamo, però, come avevamo già espresso nella sede della legge n. 42, che, nel settore sanitario soprattutto, la storia di questo decennio scorso in termini di miglioramento delle basi informative e di controllo della spesa consenta di recuperare il valore del costo standard proprio come elemento per l'individuazione delle pesature da dare alla spesa. È possibile, cioè, recuperarlo senza rinunciare al meccanismo *top-down*, il quale consente di tenere sotto controllo una spesa che ha indubbiamente ancora, in alcune realtà territoriali, notevoli problemi di efficienza e di efficacia delle prestazioni.

Credo che il monitoraggio e la definizione di un meccanismo di lavoro siano stati considerati dalla Corte nei suoi documenti diverse volte come un elemento positivo. Ciò non significa che si siano risolti i problemi della spesa sanitaria, però il monitoraggio e la verifica hanno consentito di non perdere un contatto con gli standard o con le *best practice*, bensì di recuperarli in una dimensione programmatica più elevata, pur rinunciando alle attese dei costi standard.

Le attese dei costi standard come meccanismo di calcolo dei fabbisogni si scontrano ancora oggi con basi informative molto limitate. Su tre settori, che l'onorevole Nannicini ricordava, si hanno ottime basi informative. Mi riferisco alla farmaceutica, all'assistenza ambulatoriale e all'ospedaliera, però per il resto ci sono poche situazioni a livello territoriale e piuttosto a macchia di leopardo.

La scelta di scendere di livello e di utilizzare ciò che di buono si ha in termini di sistema informativo per andare a migliorare il tipo di pesatura per ripartire un fabbisogno standard, secondo noi, nella sanità è un elemento di consolidamento di ciò che si è compiuto che non dovrebbe essere negativo.

Al senatore Barbolini ho già risposto sul discorso del fondo perequativo. L'aver limitato solo all'IRPEF la perequazione del settore non LEP — tale punto era già stato osservato in occasione della scrittura della legge n. 42 — restringe indubbiamente il livello di perequazione possibile. Credo che il meccanismo sia, da questo punto di vista, orizzontale, nel senso che per forza di cose si è assicurata la verticalità per i LEP, mentre per i non LEP il meccanismo è di travaso, se si definiscono le addizionali nella maniera in cui è stato previsto di farlo.

L'esclusione delle regioni a statuto speciale — l'abbiamo rilevato — pur essendo un limite che ci si porta dietro dalla legge n. 42, limita notevolmente il disegno complessivo. L'averle almeno ricomprese per la sanità è positivo almeno da quel punto di vista. Se ciò sarà esteso anche ai settori LEP, potrebbe essere una strada per recuperare almeno una parte del terreno perduto.

Certamente l'aver rinunciato alle province e ai comuni delle regioni autonome ha fatto perdere, almeno secondo l'idea della Corte, un'occasione per rimettere a sistema un sistema fiscale molto differenziato, che finisce per essere sempre più difficile da comprendere da parte del cittadino.

Sulle questioni dell'IRPEF credo che il collega Romano sia più preparato.

MASSIMO ROMANO, *Consigliere della Corte dei conti*. L'onorevole Lanzillotta segnalava, in particolare, il sovraccarico di responsabilità che viene affidato all'IRPEF e, quindi, al sistema complesso composto dal tributo principale e dalle relative addizionali, soprattutto in rapporto alla progressività.

Vorrei ricordare che la progressività IRPEF, purtroppo, è stata un mito che ci portiamo dietro dalle origini dell'IRPEF stessa, in quanto una buona parte dei redditi sin dall'origine era sottratta al sistema della progressività. In particolare, mi riferisco a gran parte dei redditi di capitale.

Oggi sicuramente l'IRPEF sta acquistando sempre più i caratteri di un'imposta sul lavoro dipendente e sul lavoro autonomo, quindi si è sempre di più concentrata su questo punto. Il problema generale della progressività, del principio costituzionale del sistema, dovrebbe trovare risposta forse in una riforma più organica del sistema fiscale.

Noi abbiamo cercato di segnalare il problema in particolare ai paragrafi 6 e 7 della relazione che è stata presentata. Esiste il rischio di una complessità del sistema, nonché di possibili contraddizioni nella coerenza complessiva dell'IRPEF.

All'interno del sistema IRPEF per come è adesso disegnato dal legislatore i meccanismi di intervento previsti per le regioni sicuramente possono comportare alcuni rischi di ulteriore complessità e di incoerenza con interventi sulle detrazioni. Per brevità, rinvio alla lettura delle nostre due pagine, che credo diano sufficiente conto dei pericoli che vanno avvertiti e per i quali devono essere trovate risposte.

Sempre per rimanere sui temi fiscali, il senatore Stradiotto affrontava la questione dell'IVA nei rapporti con le pubbliche amministrazioni. Si tratta di un tema molto complesso e problematico.

L'IVA, come sapete meglio di me, è un tributo europeo con alcuni vincoli, su cui dovremmo tendere a un'armonizzazione e a un avvicinamento. Oggi noi abbiamo una caratteristica tutta italiana, quella del minor rendimento. Siamo, infatti, campioni per il minor rendimento dell'IVA rispetto agli altri Paesi che adottano lo stesso sistema di imposta indiretta.

Credo che il nostro obiettivo dovrebbe essere l'avvicinamento, che può essere, da una parte, sul fronte della minore evasione, secondo un auspicio generale di tutti, ma, dall'altra, anche su quello di

rivedere alcuni spazi e regimi che sono stati in parte modificati, ma che ancora permangono. Penso al settore immobiliare o ai problemi dell'agricoltura.

Tutto va valutato con grande prudenza. Proprio perché si tratta di una materia molto delicata e complessa, credo che dovremmo cercare di tendere verso un'armonizzazione e un'unificazione del sistema IVA come sistema europeo il più possibile armonico.

PRESIDENTE. Vi ringrazio molto anche a nome di tutti i componenti della Commissione. Autorizzo la pubblicazione in allegato al resoconto stenografico della

seduta odierna della documentazione consegnata dai rappresentanti della Corte dei conti (*vedi allegato*).

Dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 16,05.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

DOTT. GUGLIELMO ROMANO

*Licenziato per la stampa
il 9 maggio 2011.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

ALLEGATO



CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

Elementi per l’Audizione sullo schema di D.Lgs. n. 317 recante disposizioni in materia di autonomia di entrata di Regioni a statuto ordinario e delle Province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario

(Commissione Parlamentare per l’attuazione del federalismo fiscale)

24 febbraio 2011

Indice

Premessa

Lo schema di decreto e la legge delega

Il nuovo sistema di finanziamento delle Regioni

Il sistema di finanziamento delle Province

Il fondo perequativo per Comuni e Province

I costi e fabbisogni standard nel settore sanitario

Considerazioni conclusive

Tavole

Riquadri

Riquadro 1 – I trasferimenti correnti dallo Stato alle Regioni: una stima

Riquadro 2 – I trasferimenti correnti per le funzioni LEP e non-LEP

Riquadro 3 – Il riadeguamento dell'addizionale Irpef e la perequazione non-LEP

Riquadro 4 – La struttura delle entrate correnti provinciali prima e dopo la riforma

Riquadro 5 – I trasferimenti dalle Regioni alle Province. La quota di
compartecipazione alla tassa auto

Riquadro 6 – Le Regioni benchmark e i costi standard

Premessa

1.

La bozza di decreto contiene una serie di blocchi fondamentali della riforma del federalismo fiscale: il sistema tributario delle Regioni, il sistema dei tributi provinciali, il meccanismo perequativo regionale e quello dei Comuni e delle Province, i fabbisogni standard in sanità.

Lo schema su cui la Corte è chiamata a riferire alla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale è stato approvato in Consiglio dei Ministri lo scorso 7 ottobre. Sul testo la Conferenza unificata ha espresso l'intesa il 16 dicembre 2010 convenendo di apportare una serie di modifiche che costituiscono "parte integrante" dell'intesa stessa. Nel documento predisposto per l'audizione la Corte considera anche le modifiche concordate e ne segnala il rilievo, sia per le variazioni che propongono al disegno complessivo, sia per i riflessi che comportano sulle valutazioni contenute nella relazione tecnica, rimasta per il momento al testo originale.

Nel seguito ci si sofferma inizialmente sugli aspetti qualificanti del ridisegno per poi esaminare nel dettaglio le singole parti che lo compongono.

Lo schema di decreto e la legge delega

2.

Diversamente da quanto rilevato nel caso dei Comuni, la legge 42/09 prevedeva per il finanziamento delle Regioni un maggior dettaglio degli elementi costitutivi della delega anche alla luce dell'esperienza maturata nell'ultimo decennio.

Come si vedrà meglio in seguito, lo schema si muove su numerosi aspetti anche nel solco di quanto già previsto con il decreto legislativo 56/2000, ma rimuovendo alcuni degli elementi che ne avevano ostacolato l'attuazione.

Significativi sono i passi compiuti nel ridisegno del sistema di finanziamento delle Regioni a statuto ordinario.

Viene ampliata la strumentazione e arricchito il quadro delle leve a disposizione delle Regioni per una effettiva gestione della politica tributaria (anche se non mancano indicazioni contrastanti e limiti ancora da chiarire).

Il funzionamento del sistema perequativo diviso nelle due componenti relative alle funzioni LEP e non LEP risulta basato su meccanismi più trasparenti; sono superate le difficoltà riscontrate nel caso del d.lgs. 56/2000 di una possibile riduzione delle risorse anche per le funzioni LEP e viene assunta per la perequazione delle funzioni essenziali una impostazione di tipo verticale.

Anche con la scelta operata per il finanziamento della sanità, e cioè rivedendo, in certa misura, in senso riduttivo il riferimento ai costi standard, ci si muove in continuità con l'esperienza maturata con la sottoscrizione, a partire dal 2000, dei Patti della salute. Proseguendo nel percorso finora seguito - basato sul calcolo di finanziamenti pro capite uniformi, su vincoli di bilancio e obbligo di copertura delle extra spese - si è puntato, infatti, soprattutto a definire un meccanismo per il riparto del fabbisogno standard nazionale. Il potenziamento delle capacità di analisi della spesa regionale e una più attenta rilevazione dei costi per tutti i LEA, sono destinati a misurare le aree di inefficienza e a verificarne in futuro i miglioramenti, oltre che a guidare nella revisione dei criteri di pesatura.

Per le Province è confermato il ruolo dei tributi collegati al trasporto su gomma e, per la sostituzione dei trasferimenti soppressi, una compartecipazione ad un tributo erariale (inizialmente individuato nell'accisa sulla benzina, ma sostituito - secondo l'intesa raggiunta in Conferenza Unificata - con l'Irpef). Anche nel caso delle Province viene assicurato un ampliamento della flessibilità nella gestione delle entrate conferite che si aggiunge a quella esercitabile nell'ambito degli spazi individuati dalla normativa regionale.

Rimane, invece, ancora indeterminato il disegno del meccanismo perequativo delle amministrazioni locali, per il quale ci si limita a riproporre i termini della delega.

Infine nel testo modificato in Conferenza unificata, si prevede un ruolo e, soprattutto, un beneficio per le amministrazioni regionali nella lotta all'evasione fiscale nonché la definizione di forme di organizzazione nella gestione e nella riscossione dei tributi, nella attività di verifica e controllo; anche se al momento appare limitato il coinvolgimento nella gestione dell'attività di contrasto. Di rilievo è poi la previsione di

una collaborazione tra livelli di governo nella attuazione degli atti di indirizzo in tema di politica fiscale.

3.

Se molte delle soluzioni adottate, coerenti con i capisaldi previsti nella delega, hanno il pregio, in continuità con quanto costruito e sperimentato nel decennio trascorso, di offrire spazi per una effettiva autonomia finanziaria, non si può non sottolineare come il ridisegno complessivo che emerge si presenti particolarmente complesso e di difficile gestione.

Su almeno tre fronti sono rintracciabili elementi di criticità:

- la definizione dei confini del processo di passaggio da una fiscalità derivata ad una propria;
- la carenza nella definizione degli elementi costitutivi dei livelli essenziali delle prestazioni;
- l'approssimazione e l'incompletezza della base informativa e l'inadeguatezza del sistema informativo su cui si fonda il processo.

Parte della complessità è da ricondurre alla necessità di abbandonare i trasferimenti come modalità di finanziamento delle funzioni delegate tra livelli di governo secondo quanto previsto nell'articolo 119 della Costituzione.

Il ricorso a tributi con basi imponibili molto sperequate nella regolazione dei rapporti tra livelli di governo fa moltiplicare ed accrescere il ricorso a fondi di riequilibrio (previsti per accompagnare “in forma progressiva e territorialmente equilibrata il passaggio dai trasferimenti a compartecipazioni al gettito di tributi) la cui gestione si intreccia inevitabilmente con quella dei fondi perequativi. In particolare, l'utilizzo di compartecipazioni all'Irpef o all'addizionale all'Irpef si sovrappone con le regole poste per contenere l'esercizio della flessibilità nella gestione dell'autonomia fiscale e con il rilievo di dette entrate nel meccanismo perequativo delle spese non LEP delle Regioni (con la conseguente dipendenza del gettito regionale non solo dalla base imponibile locale, ma anche dall'operare della solidarietà interregionale). Ciò rende tali entrate soggette a molteplici variazioni e richiederà una continua revisione delle aliquote di compartecipazione destinate al finanziamento delle realtà locali.

Ciò senza che si sia potuto abbandonare completamente il modello di finanza derivata: solo parziale è, infatti, l'abolizione dei trasferimenti dallo Stato alle Regioni (prevista esclusivamente per quelli di parte corrente) anche quando questi hanno il carattere di generalità e permanenza; lo stesso dicasi per i trasferimenti dalle Regioni alle amministrazioni locali, in questo caso alla luce di un più giustificato profilo non continuativo della spesa in conto capitale. Coesistono così sistemi di trasferimento mascherato (i fondi di riequilibrio) con trasferimenti effettivi e ciò anche per il finanziamento di funzioni fondamentali o livelli essenziali delle prestazioni.

In alcuni settori di intervento sulla base delle scelte compiute in passato dalle amministrazioni territoriali si riscontrano, poi, soluzioni diverse tra Regioni a seconda che il finanziamento, ad esempio alle Province, avvenga tramite la Regione o sia diretto dallo Stato alle Province: nel primo caso, i trasferimenti in conto corrente riconosciuti dallo Stato alla Regione vengono assicurati alle amministrazioni provinciali come compartecipazione alla tassa auto mentre rimangono come trasferimenti quelli in c/capitale; nel secondo caso, se relativa a spese in c/capitale del federalismo amministrativo, la somma viene assicurata attraverso una compartecipazione all'accisa sulla benzina o (se sarà apportata la modifica concordata in sede di Conferenza unificata) una compartecipazione all'Irpef.

Pesa, inoltre, sulla gestibilità del nuovo sistema la mancanza di una chiara identificazione dei livelli essenziali delle prestazioni associati all'assistenza, alla scuola e al trasporto pubblico locale (in conto capitale). Le attività relative all'assistenza sono state finanziate finora da trasferimenti dallo Stato alle Regioni che a loro volta operano trasferimenti alle amministrazioni locali che gestiscono gli interventi sul territorio. In attesa della definizione dei LEA è previsto che si assumano a riferimento gli importi trasferiti finora, sulla base di quanto destinato a tale funzione da leggi nazionali. Il finanziamento assicurato fa, dunque, premio sull'effettivo perimetro da attribuire alla prestazione garantita.

Il quadro è reso ancora più complesso dall'estrema incertezza che caratterizza ancora il quadro delle informazioni su cui si dovrebbe basare il nuovo sistema. Come si evince anche dalla relazione tecnica, oltre che dalla relazione presentata lo scorso giugno dal Ministro dell'economia, diversi criteri di contabilizzazione, diverso rilievo delle anticipazioni di tesoreria e modalità di rilevazione differenziate sono alla base di

significative discordanze, sia nella valutazione dei gettiti relativi ai tributi che nei trasferimenti da e verso diversi livelli di governo.

Il nuovo sistema di finanziamento delle Regioni

Il ridisegno dei tributi regionali

4.

Sul piano della fiscalità regionale, lo schema di decreto conferma i tributi oggi attribuiti alle Regioni, riconoscendo uno spazio di manovra aggiuntivo ma, allo stesso tempo, vincolandolo a tutela dell'obiettivo di non aumentare la pressione fiscale generale.

L'Irap è confermata almeno “fino alla data della sua sostituzione con altri tributi”, ne viene ampliato il margine di manovrabilità dell'aliquota da parte della Regione ma soltanto verso il basso, fino, al limite, al totale azzeramento dell'imposta. La riduzione dell'Irap è tuttavia possibile solo per le Regioni che non hanno disposto l'aumento d'aliquota (al di sopra dei 0,5 punti percentuali) dell'addizionale Irpef.

L'addizionale Irpef attraverso la sua componente obbligatoria provvede, a partire dal 2012, a “fiscalizzare” i trasferimenti statali di parte corrente che la riforma sopprime nonché a sostituire il gettito finora garantito dalla quota di compartecipazione all'accisa alla benzina che viene abolita. La componente facoltativa dell'addizionale Irpef resta lo strumento principe dell'autonomia fiscale regionale. La riforma ne amplia la manovrabilità in varie direzioni. L'aliquota massima, oggi allo 0,5, è confermata tale fino al 2013, poi potrà aumentare fino al 2,1 dal 2015. E tuttavia la maggiorazione oltre lo 0,5 non deve comportare un aumento del prelievo per i redditi da lavoro dipendente e da pensione relativamente ai primi due scaglioni Irpef. Si prevedono aperture verso forme di progressività specifiche regionali (l'aliquota dell'addizionale può essere differenziata per scaglioni), nonché la possibilità da parte della Regione di disporre detrazioni per le famiglie, nonché per voucher e buoni-servizio in una prospettiva di sostegno fiscale alla sussidiarietà orizzontale.

Il ridisegno della fiscalità regionale prevede, nel testo approvato dal governo, anche la abolizione di molti dei tributi minori gestiti finora dalle Regioni e la loro eventuale sostituzione con tributi propri istituiti dalle Regioni (in alternativa, possono essere compensati con una riduzione della spesa). A seguito dell'accordo concluso in Conferenza unificata tale previsione è destinata subire rilevanti modifiche visto che la facoltà di sopprimere detti tributi (che vengono trasformati in tributi regionali) è rimessa alle Regioni a decorrere dal 2014.

Completa il ridisegno la conferma, quali tributi propri derivati, degli altri tributi riconosciuti dalla legislazione vigente alla data di entrata in vigore del decreto e, quale tributo proprio, della tassa automobilistica. Nella nuova formulazione si prevede l'attribuzione alle Regioni del gettito derivante dalla lotta all'evasione fiscale sia per i tributi propri derivati, sia in relazione alle addizionali a tributi erariali e all'IVA, quest'ultima commisurata alla aliquota di compartecipazione stabilita dal decreto. Viene poi regolata la collaborazione tra livelli di governo nella attuazione degli atti di indirizzo in tema di politica fiscale, nonché la definizione di forme di organizzazione

nella gestione e nella riscossione dei tributi, nella attività di verifica, controllo e di rettifica delle dichiarazioni, di accertamento e di contenzioso, nella condivisione di basi informative e nell'integrazione dei dati di fonte statale con gli archivi regionali. Per la gestione dei tributi il cui gettito è ripartito tra più livelli di governo si prevede la creazione presso ciascuna agenzia delle entrate regionale di un comitato di gestione regionale. Si riconferma, infine, quanto previsto nel disegno delega: ove gli interventi statali incidano su basi ed aliquote regionali essi devono essere accompagnati da una contestuale adozione di misure compensative.

5.

Il ridisegno previsto presenta diversi aspetti che richiedono un qualche chiarimento. Ciò specie ove esso mira a conciliare la necessità di garantire un'adeguata autonomia fiscale con quella di mantenere le caratteristiche complessive del sistema e di contenere l'aumento della pressione fiscale. Non tutte le soluzioni prospettate a questo fine risultano convincenti ed univoche.

I limiti posti all'esercizio della autonomia tributaria attraverso il blocco dell'aumento dell'addizionale Irpef per talune tipologie di contribuenti sono diretti a contenere l'aumento del carico fiscale. Va considerato, innanzitutto, che operativamente potrebbe non risultare facile applicare addizionali che escludano i redditi da lavoro dipendente e da pensione per la parte che ricade nei primi due scaglioni di reddito; inoltre limitare la flessibilità del prelievo ai soli redditi medio-alti significherebbe incentivare lo sforzo fiscale soltanto nelle Regioni ricche, sterilizzando di fatto la leva fiscale attivabile dalle Regioni a più basso reddito pro-capite e a più elevata concentrazione di redditi da lavoro dipendente e da pensione; la possibilità di scale di progressività diversificate tra Regione e Regione e il permanere di possibili interventi sull'addizionale Irpef a livello comunale rende difficile preservare un adeguato grado di equità orizzontale a livello interregionale. La penalizzazione relativa in danno dei redditi di altra natura come correttivo di un fenomeno (l'evasione) finirebbe invece per legittimarlo.

Nel testo concordato in sede di Conferenza Unificata, poi, la soppressione del secondo periodo del comma 2 dell'art. 26 (quello secondo cui "L'esercizio dell'autonomia tributaria non può comportare, da parte di ciascuna Regione, un aumento della pressione fiscale a carico del contribuente") rafforza l'autonomia tributaria regionale, mentre rimane il vincolo di invarianza del prelievo dello Stato in sede di rideterminazione dell'aliquota base dell'addizionale Irpef (art. 2, comma 1). Viene in questo modo indebolita la norma di chiusura della 42/2009 (art. 28, comma 2) secondo cui i decreti

attuativi del federalismo avrebbero dovuto “salvaguardare l’obiettivo di non produrre aumenti della pressione fiscale complessiva anche nel corso della fase transitoria”. Il venir meno del vincolo a non aumentare la pressione fiscale si combina, peraltro, con una seconda novità recata in sede di Intesa con le Autonomie: la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica non solo “monitorea,gli effetti del presente decreto legislativo al fine di garantire il rispetto del limite massimo della pressione fiscale complessiva e propone al Governo le eventuali misure correttive” (art. 26, comma 2, primo periodo), ma anche “concorre alla definizione degli obiettivi di finanza pubblica per comparto, con specifico riguardo al limite massimo di pressione fiscale” (art. 1bis, comma 2, dell’integrazione concordata).

6.

Richiedono un approfondimento anche le disposizioni che mirano a salvaguardare l’impianto generale dell’Irpef, collocando all’interno di precisi sentieri i (pur significativi) margini di autonomia accordati alle Regioni.

Per assicurare la razionalità del sistema e salvaguardare i criteri di progressività, si prevede la possibilità di variare le aliquote solo con riferimento agli scaglioni di reddito corrispondenti a quelli stabiliti dalla legge statale (articolo 5 comma 3).

La manovra delle aliquote dell’addizionale regionale dovrebbe, pertanto, muoversi nel rispetto degli scaglioni di reddito Irpef e nel rispetto del principio della progressività per scaglioni e non per classi di reddito. In tal modo, l’autonomia regionale sarebbe contenuta nei 2,1 punti (a regime) di maggiorazione dell’aliquota. Diversamente – ed è quello che è accaduto finora in alcune Regioni – l’alterazione effettiva del grado di progressività della curva Irpef si potrebbe estendere ben oltre i 2,1 punti formalmente consentiti.

Non viene specificato, tuttavia, se tale obbligo riguardi anche il complesso dei regimi già in vigore; o se con tale disposizione, ci si riferisca al solo sistema che sarà in vigore a partire dal 2013. Nel primo caso il riferimento obbligato a scaglioni di imposta potrà comportare la modifica di quei sistemi impositivi regionali che negli anni hanno previsto l’applicazione delle maggiorazioni di imposta sul reddito complessivo con modalità diversificate: se si guarda al quadro normativo attualmente vigente esistono infatti sistemi diversi (come nel caso Liguria e del Veneto).

Rientrare entro i limiti stabiliti con il decreto potrebbe, quindi, comportare variazioni nelle entrate anche consistenti.

7.

Complessa è anche l'attuazione delle disposizioni con cui viene introdotta la possibilità per le Regioni di prevedere con propria legge detrazioni in favore della famiglia, con perdita di gettito che rimane a carico del bilancio regionale (articolo 5 comma 4). Disposizione a cui si è guardato di recente come ad una sorta di anticipazione del “quoziente familiare”.

L'inserimento di ulteriori detrazioni (distinte da quelle previste a livello nazionale) e da scontare sulla addizionale regionale andrebbe valutata in rapporto alla necessità di garantire sia la razionalità del sistema (non viene in particolare posta nessuna limitazione né nessun criterio alle modalità di esercizio di tale facoltà), sia la coerenza con i criteri di progressività dell'imposta. Un sistema reso ancora più complesso dalla possibilità di disporre, con legge regionale, l'introduzione di detrazioni per l'erogazione di sussidi o misure di sostegno del reddito e per il quale si accentuerebbero i problemi connessi all'incapienza dei possibili beneficiari degli interventi agevolativi, a meno di non prevederne la liquidazione diretta (ad esempio come avviene con gli assegni familiari).

Al di là di queste indubbie difficoltà applicative, la possibilità di graduare su base territoriale politiche sociali mirate risponde all'esigenza di tararne l'entità e la distribuzione sulle caratteristiche della platea di riferimento (la composizione del nucleo familiare, il tasso di occupazione femminile, l'incidenza di minori e di anziani, la tipologia reddituale prevalente,...).

Da valutare infine la stringenza del vincolo posto all'operare delle detrazioni e delle agevolazioni sul gettito dell'addizionale Irpef. Questo deve essere mantenuto, infatti, ad un livello non inferiore ai trasferimenti regionali ai Comuni: la predisposizione di un vero e proprio sistema di detrazioni potrebbe incidere in misura significativa sul mantenimento di un gettito di tale ammontare. Esso sarebbe comunque insufficiente a garantire la copertura anche di quella parte di gettito destinata al finanziamento della sanità.

Nell'Intesa Stato/Autonomie per verificare il rispetto di tale vincolo è previsto, pertanto, che si guardi al gettito dell'addizionale “unitamente a quello derivante dagli altri tributi regionali”.

Non d'immediata e univoca lettura anche la disposizione (comma 7) che sospende la possibilità di disporre detrazioni nel caso di Regioni impegnate in piani di rientro. Andrebbe, in particolare, specificato se l'eventuale avvio di nuovi piani (imposti dal superamento dei limiti di disavanzo previsti dalla normativa) faccia venir meno l'efficacia di sistemi di detrazione già approvati. In caso negativo, si avrebbero condizioni differenti per i contribuenti delle Regioni già in piano di rientro rispetto a quelle che vi dovessero ricorrere in un momento successivo. Come per tutte le previsioni di cui ai commi precedenti andrebbe, infine, valutata la data di operatività della normativa (2012 o 2013?).

8.

Richiedono forse una migliore specificazione le norme (articolo 2, commi 1 e 4) che, prevedendo la rideterminazione dell'addizionale Irpef a partire dal 2012, dispongono, da un lato, “la conferma della disciplina preesistente sull'imposta sul reddito delle persone fisiche” e dall'altro “la riduzione delle aliquote dell'Irpef di competenza statale” di un pari importo.

Al riguardo andrebbe, innanzitutto, chiarito a cosa si intenda riferirsi allorché si prevede la riduzione di più aliquote Irpef. Va infatti considerato che una compensazione “spalmata” sulle diverse aliquote, consentendo l'invarianza del prelievo a qualunque livello di reddito, consentirebbe la salvaguardia dell'obiettivo di non alterare il criterio della progressività del sistema tributario” (art. 2, comma 2, lett. 1, legge 42/2009).

Riguardo poi alla disciplina preesistente sull'imposta sui redditi delle persone fisiche, non è chiaro se ci si riferisca alle sole disposizioni regionali con cui si è provveduto negli anni passati a introdurre differenziazioni nelle aliquote e nella stessa gestione per scaglioni della addizionale Irpef o ad altre caratteristiche della disciplina.

9.

Per quanto riguarda la compartecipazione all'IVA viene poi previsto (articolo 3, comma 3) il passaggio a partire dal 2013 dall'attuale criterio statistico (consumi ISTAT) di

distribuzione del gettito ad uno che tiene conto del luogo di consumo. Si lascia tuttavia aperta la possibilità, nel caso dei servizi, di un'individuazione del luogo della prestazione in base al domicilio del soggetto fruitore.

Deve essere valutata l'opportunità di passare da un criterio di attribuzione all'altro nell'ultimo anno della fase transitoria esponendo il sistema a uno "stress" dagli effetti temporanei. Inoltre andrà meglio precisato a quali servizi ci si riferisce quando si prevede un criterio di deroga. Se si tratta di multi utilities o grandi reti di distribuzione o di trasporto, andrà specificata la dimensione minima che richiede tale assunzione. Esistono, infatti, molti servizi a base multi regionale e non nazionale che presentano le stesse caratteristiche e gli stessi effetti distorsivi.

In proposito va sottolineato che, come emerge da una simulazione del Dipartimento Finanze in ordine alla "regionalizzazione" delle entrate, confrontando gli esiti dei due criteri di distribuzione regionale del gettito IVA (quello vigente, basato sui consumi finali delle famiglie, di fonte ISTAT, e quello futuro, basato sulle operazioni imponibili verso consumatori finali, di cui al quadro VT della dichiarazione IVA) emergono significative differenze territoriali (di dimensioni e di segno). Differenze che fanno presagire un ruolo crescente del sistema di perequazione.

10.

Su due modifiche concordate in Conferenza unificata va, infine, posta l'attenzione.

Con l'eliminazione della disposizione (articolo 8, comma 2) che prevedeva l'automatica soppressione di tributi minori e l'attribuzione alle Regioni di tale facoltà, si riduce, in misura significativa, la portata semplificatrice associata al decreto. La possibilità di procedere in maniera differenziata porta a prefigurare un quadro normativo sempre più incerto, accentuando le difficoltà per i contribuenti di percepire il carico fiscale effettivo in rapporto alle altre realtà territoriali.

Infine con il nuovo articolo 7-ter si intende assicurare alle Regioni una partecipazione attiva nella gestione dei tributi regionali e di quelli erariali al cui gettito compartecipano. Il rischio più evidente è quello di appesantire il processo di governo strategico dell'attività di controllo affidata all'amministrazione finanziaria, che richiede elevata flessibilità e tempestività nei processi decisionali.