

miliardi [146.376 mld, 152.122 mld, 157.371 mld]² e a oltre 9.300 miliardi ammontano i ripiani riconosciuti a carico del bilancio Stato per gli anni 2000 e 2001 [rispettivamente 2.700 mld e 6.608 mld]. Tale finanziamento è collegato ai nuovi livelli essenziali di assistenza [LEA] recentemente concertati con l'accordo del 22 novembre scorso e recepiti con DPCM 29 novembre 2001.

A tali maggiori finanziamenti corrisponde piena responsabilità delle Regioni per eventuali travalicamenti con obbligo di introduzione di ticket o con ricorso alla propria fiscalità [IRPEF e altre tasse locali].

La mancata tenuta dei limiti di fabbisogno sanitario dovrebbe comportare per le Regioni inadempienti il ripristino del livello di finanziamento previsto nell'accordo dell'anno precedente [art. 40 finanziaria 2002], mentre resta fermo il potere sostitutivo del Governo ai fini dell'introduzione di ulteriore fiscalità da parte regionale a fronte di travalicamenti [art. 83, legge 388/2000].

Molti gli impegni assunti dalle Regioni con l'accordo dell'8 agosto, recepiti dal d.l. 347 con le modifiche e integrazioni introdotte in sede di conversione [legge 405/2001]. Vanno ricordati a riguardo: i) l'obbligo per le Regioni di ottenere dalle aziende sanitarie e ospedaliere - anche tramite introduzione di sanzioni a carico degli amministratori - l'adesione alle convenzioni con la Consip per gli acquisti di beni e servizi [art. 2]; ii) il vincolo di ristrutturazione della rete ospedaliera con 5 posti letto per 1000 abitanti, di cui l'1 per mille riservato alla riabilitazione e alla lungodegenza e riassorbimento del personale eccedente [art. 3]³; iii) un tetto per la farmaceutica fissato a carico del servizio sanitario nazionale al 13% della spesa sanitaria [art. 5; v. Parte III[^]] iv) l'istituzione di strumenti di monitoraggio e controllo sulla spesa sanitaria, con

² Tali importi sono comprensivi di una quota [pari a 2.000 miliardi per il 2002 e 2003 e a 1.500 miliardi per il 2004] destinata alle finalità espresse nei punti 16 e 17 dell'accordo dell'8 agosto sia a fini di riequilibrio e revisione dei parametri di ponderazione sia per i maggiori oneri connessi con l'esclusività di rapporto per gli ospedali classificati religiosi, per gli IRCCS, la componente universitaria delle aziende miste e dei policlinici.

Va ricordato che il DPEF per gli anni 2002-2006 presentava, come stime a legislazione vigente, i seguenti importi: 140.700 miliardi per il 2002, 145.200 miliardi per il 2003, 149.200 miliardi per il 2004, 153.500 miliardi per il 2005, 158.100 miliardi per il 2006.

³ Gli esuberanti di personale vanno assorbiti in via prioritaria nell'ambito delle strutture derivanti dalla riconversione di quelle dismesse, oppure in sostituzione del personale cessato nella stessa azienda, o infine per lo svolgimento di servizi medici e infermieristici domiciliari. In via secondaria trovano applicazione le procedure sulle eccedenze e di collocamento in disponibilità di cui agli artt. 33 e 34 del d.lgs. 165/01 [art. 3, comma 4].

particolare riguardo a quella per beni e servizi e al costo del personale qualora si riveli superiore al livello dell'anno 2000, salvo gli incrementi contrattuali [artt. 3,4,5].

Ulteriori disposizioni sono contenute nel d.l. 347 e concernono: il differimento di un anno delle riduzioni e eliminazioni (operate con la l. 388/2000) della partecipazione al costo di prestazioni specialistiche e di diagnostica strumentale e di laboratorio [art. 2, comma 6]; il numero massimo delle prescrizioni per ricetta [art. 9]; particolari modalità di erogazione dei medicinali con possibilità, in determinati casi, di distribuzione diretta da parte delle aziende sanitarie [art. 8], il prezzo di rimborso dei farmaci con uguale composizione [art.7].

Specifico emendamento, introdotto in sede di conversione del d.l. 347, ha previsto la deroga ai limiti vigenti in materia di potestà fiscale regionale per consentirne nell'anno 2000 il superamento con riguardo all'IRPEF e altri tributi regionali al fine di dare copertura ad eventuali disavanzi registrati nell'anno 2001.

Quanto alle disposizioni della finanziaria 2002, oltre a quella dell'art. 40 che — come detto — sanziona con la riduzione dei finanziamenti l'inadempimento alle regole del patto di agosto, vanno altresì ricordate: la possibilità, al pari della altre amministrazioni, di acquistare servizi sul mercato o affidare a soggetti privati lo svolgimento di servizi da individuare con regolamento governativo [art. 29]; le misure relative alla disciplina dell'emissione di titoli obbligazionari da parte degli enti territoriali e alla contrazione dei mutui con soluzioni di flessibilità che vanno dalla possibilità di rimborsi in un'unica soluzione alla scadenza [c.d. struttura *bullet*] alla rinegoziazione di mutui con rifinanziamenti che consentano riduzione del valore finanziario [art. 41]

La suesposta ricostruzione delle principali misure correttive, introdotte in sede di manovre di bilancio 2000, 2001 e 2002 con riguardo al comparto regionale, trova più dettagliata esposizione nelle singole parti della relazione.

3. Recenti sviluppi nel sistema di finanziamento delle Regioni a statuto ordinario

Nel corso dell'esercizio, si sono poste le condizioni per un cambiamento significativo del modello di federalismo fiscale a cui si era approdati con la riforma del

2000. Tre i passaggi destinati ad incidere profondamente sul sistema delineato con l'approvazione del d.lgs. n. 56/2000 e a renderne necessaria una revisione complessiva:

A) nell'agosto del 2001, la sottoscrizione di un nuovo accordo tra Stato e Regioni in materia di spesa sanitaria, porta con sé l'esigenza di una nuova modificazione delle aliquote di compartecipazione previste in sostituzione dei trasferimenti dal fondo sanitario nazionale. All'aggiornamento degli importi riconosciuti per il 2001 si è accompagnata una definizione dei fabbisogni sanitari anche per il triennio 2002-2004, facendo così ricadere nell'ambito della programmazione finanziaria la quantificazione di risorse che, nel disegno normativo del d.lgs. n. 56/2000, dovevano trovare un loro "tetto" nella variazione delle entrate proprie e compartecipate. Si è, inoltre, in parte riaperto il confronto sul rilievo da attribuire ai criteri di valutazione del fabbisogno sanitario alla base finora del meccanismo di riparto.

Nell'ambito della manovra finanziaria per il 2002, il Governo ha poi condizionato l'adeguamento dei fabbisogni sanitari (e quindi delle risorse riconosciute alle Regioni in base all'accordo) al rispetto degli impegni assunti con il patto di stabilità interno e (a quelli relativi) al contenimento della spesa farmaceutica. Misura che è stata estesa anche alle somme previste per gli esercizi 2002-2004 dall'art. 4 del d.l. 15 aprile 2002 n. 63;

B) nell'autunno 2001 con la definitiva approvazione della riforma costituzionale, si è aperta una nuova fase di definizione dell'autonomia finanziaria delle Regioni, del ruolo e delle finalità del sistema perequativo. Il nuovo titolo V della costituzione modifica significativamente i contenuti del sistema preesistente e rende necessario un riesame complessivo delle diverse fonti di finanziamento. Analisi che dovrà portare, per una compiuta realizzazione del nuovo disegno costituzionale (in materia di finanziamento), ad una definizione del quadro normativo entro il quale le Regioni potranno esercitare la propria potestà impositiva, del significato da attribuire al riferimento al "territorio" nella ripartizione dei tributi erariali, dei criteri per la assegnazione delle risorse del fondo perequativo e delle erogazione dei contributi speciali previsti dall'articolo 119;

C) nell'ambito della manovra finanziaria per il 2002 è stato presentato, infine, un disegno di legge, approvato in prima lettura della Camera (A.C. 2144) e passato ora

all'esame del Senato, che dispone una delega per la riforma del sistema fiscale statale. Al suo interno, il provvedimento prevede una graduale soppressione dell'IRAP.

Nel seguito ci si sofferma sugli elementi identificativi di questi passaggi, puntando ad evidenziarne le differenze di impostazione rispetto al preesistente disegno normativo.

3.1. L'accordo di agosto 2001 e la legge 405/2001. Il d.lgs. 56/2000 verso la fase a regime

Come è noto, con il d.lgs. n. 56/2000 era stato disegnato un doppio percorso per l'entrata a regime del nuovo meccanismo di finanziamento. Da un lato, si prevedeva un triennio per la verifica e il consolidamento dei livelli delle aliquote di compartecipazione; dall'altro, si disponeva un periodo ben più lungo per il passaggio definitivo da un sistema di ripartizione tra Regioni basato sulla spesa storica ad uno centrato sulle capacità fiscali: tredici gli anni per la transizione al nuovo sistema di perequazione.

Si voleva in questa maniera assicurare l'esatta equivalenza fra i trasferimenti aboliti e le compartecipazioni attribuite, prevedendo la rideterminazione con DPCM delle misure delle aliquote e compartecipazioni⁴. In particolare, le aliquote dell'addizionale regionale IRPEF dovevano essere rideterminate entro il 30 giugno 2000, sulla base dei dati consuntivi risultanti per l'anno 1999. Le aliquote di compartecipazione IVA e accisa sulle benzine dovevano essere rideterminate entro il 30 giugno 2001, sulla base dei dati consuntivi risultanti per l'anno 2000.

Si doveva poi pervenire alla definitiva determinazione delle aliquote entro il 30 settembre 2002, sulla base dei dati consuntivi risultanti per l'anno 2001. La rideterminazione doveva riguardare, dopo un biennio, anche le risorse trasferite per l'attuazione della c.d. legge Bassanini (art. 6 l. n. 59/1997).

Sin dal varo del d.lgs. n. 56/2000 questa Corte non ha mancato di osservare che, prevedendosi una serie di successivi aggiustamenti, si sarebbe prodotta una situazione

⁴ La norma sottraeva alla riserva di legge la determinazione della misura della compartecipazione IVA e dell'accisa sulla benzina oltre che dell'addizionale regionale all'IRPEF. L'unico vincolo all'entità che le suddette compartecipazioni o addizionali potevano assumere era posto dall'invarianza di risorse rispetto ai trasferimenti soppressi.

di incertezza che avrebbe esposto le Regioni ad una prolungata precarietà nella redazione dei rispettivi bilanci. Tuttavia, nel disegno originale, tali incertezze dovevano chiudersi con la fissazione definitiva delle aliquote, salvo il loro futuro aggiornamento in relazione a nuove funzioni eventualmente attribuite alle Regioni.

Nell'attuazione effettiva, a tali incertezze se ne sono aggiunte di ulteriori, relative alla progressiva ridefinizione dei fabbisogni sanitari ed alla conseguente necessità di modificare le aliquote di compartecipazione, ma anche ad interventi che hanno inciso su basi imponibili ed entrate proprie delle Regioni⁵.

L'accordo di agosto 2001 mira a "dirimere definitivamente qualsiasi controversia relativa all'accordo del 3 agosto 2000 per le responsabilità del Governo e delle Regioni circa la congruità delle risorse finanziarie statali relative all'anno 2001, convenendo che eventuali ulteriori eccedenze di spesa restino a carico dei bilanci regionali".

A tale scopo è concordato un incremento delle risorse previste per l'anno 2001 a chiusura definitiva della partita finanziaria tra Governo e Regioni. Le Regioni, da parte loro, si impegnano a far fronte alle eventuali ulteriori esigenze finanziarie con mezzi propri (tributi) facendo ricorso alle misure previste ai sensi dell'articolo 83, comma 4, della l. n. 23 dicembre 2000, n. 388⁶.

Ma non solo è incrementato il livello iniziale del fabbisogno su cui calcolare l'entità dei trasferimenti da corrispondere alle Regioni e da trasformare in compartecipazioni. Viene assunto anche l'obiettivo di una evoluzione dei finanziamenti che mantenga un quadro stabile nel tempo: viene così definito, per il triennio 2002-2004, il quadro finanziario complessivo ed esaustivo delle risorse statali utilizzabili per finanziare la spesa sanitaria pubblica, che si basa sulla quota stabilita per il 2001 e incrementata, di anno in anno, in relazione all'andamento del Pil, così come previsto nel DPEF 2002-2006. Si conviene pertanto *"di determinare la disponibilità complessiva ed onnicomprensiva di risorse da destinare al finanziamento del Servizio Sanitario"*

⁵ Il riferimento è naturalmente sia all'accordo di agosto 2000 sia alle misure assunte in materia sanitaria e di base imponibile Irap nella finanziaria per il 2001.

⁶ La norma detta le modalità per la copertura da parte delle Regioni a partire dal 2001 dei disavanzi da accertarsi entro il 30 giugno dell'anno successivo. L'accertamento dei disavanzi, l'individuazione delle basi imponibili dei singoli tributi e l'ammontare delle variazioni è affidato ai Ministri della sanità e dell'economia previa intesa della Conferenza Stato Regioni. L'aumento dei tributi deve essere effettuato dalle Regioni entro il 31 ottobre di ciascun anno.

nazionale per gli anni dal 2002 al 2004 nelle seguenti somme: lire 146.376 miliardi per l'anno 2002, lire 152.122 miliardi per l'anno 2003 e lire 157.371 miliardi per l'anno 2004" [v.a riguardo, Parte III, parag.3].

Inoltre, si prevede che *“in base all'accordo sui livelli, il riparto delle risorse verrà operato tra le Regioni, tenendo conto della necessità di addivenire ad un riequilibrio tra le Regioni medesime in un arco di tempo predefinito, che tenga anche conto della necessità di incentivare i comportamenti virtuosi, di rimuovere le situazioni di svantaggio e migliorare la qualità dei servizi. In questo contesto, le Regioni si impegnano a rivedere i parametri di ponderazione di cui all'art. 34 della l. n. 662 del 1996”*⁷.

In entrambi i casi, quanto previsto modifica significativamente il meccanismo introdotto con il d.lgs. n. 56/2000. Da un lato la previsione di un fabbisogno determinato per il triennio confligge con una dinamica della spesa che avrebbe dovuto, dopo una fase transitoria, essere “governata” dalla dinamica delle entrate. Predefinire l'andamento del fabbisogno comporta, infatti, che, nel triennio, l'entità dei trasferimenti (ex fondo sanitario nazionale) da trasformare in compartecipazione si modifichi in funzione del fabbisogno medesimo, richiedendo, perciò, continui aggiustamenti delle aliquote (e conseguenti variazioni anche del fondo perequativo).

La previsione, poi, di una modifica dei parametri di ponderazione per il riparto del fondo sanitario nazionale incide sui presupposti stessi del meccanismo perequativo introdotto con il d.lgs. n. 56/2000 almeno nella componente sanitaria. Si produrrebbero, infatti, sia una modifica della ripartizione della “spesa storica” rispetto alla quale il meccanismo di perequazione è stato avviato nel 2001, sia una modifica del correttivo inserito nel meccanismo stesso.

Va osservato che i mutamenti nella ripartizione delle risorse rispetto alla situazione originaria si annullerebbero gradualmente con il passaggio al criterio di riparto delle capacità fiscali; permanenti invece rimarrebbero quelli operati sulla componente “sanitaria” della perequazione.

⁷ La legge ha introdotto un nuovo criterio di ripartizione fra le Regioni del finanziamento dei livelli di assistenza: il criterio della quota capitaria viene corretto in base ad un sistema di pesi stabiliti sulla base della popolazione residente, frequenza dei consumi sanitari per età e per sesso, tassi di mortalità della popolazione, indicatori epidemiologici, particolari indicatori territoriali

Nonostante l'accordo di agosto 2001 riguardasse sia il 2001 che gli anni successivi, fino ad aprile 2002 non sono state variate le aliquote di compartecipazione, né è stata ancora disposta la ripartizione delle risorse previste a copertura del fabbisogno sanitario per il 2002 (e adeguate le aliquote fiscali relative).

Nella tabella 8\REG si riportano i risultati di un esercizio fondato su stime, relativo alla nuova struttura di finanziamento: sono stati ricalcolati gli importi attribuiti e le aliquote di compartecipazione in sostituzione dei trasferimenti soppressi. Tale ricostruzione è stata condotta assumendo l'ipotesi di invarianza dei criteri di riparto e delle stime di gettito dei diversi tributi rispetto ai valori utilizzati nel DPCM di marzo 2001.

**LA RIDETERMINAZIONE DELLA COMPARTECIPAZIONE IVA E DEL FONDO PEREQUATIVO
IN BASE AL NUOVO FABBISOGNO PER IL 2001 PREVISTO NELL'ACCORDO DI AGOSTO 2001**

(in miliardi di lire)

Regioni	COPERTURA DEL FABBISOGNO SANITARIO					Altri trasferimenti	Totale Trasferimenti da abolire	NUOVE RISORSE				IVA in quota consumi	Regioni affluenti	Regioni traenti	IVA a saldo
	Fabbisogno sanitario	Irap sanità	Irpef (0.5%)	Entrate proprie	Fondo Sanitario Nazionale			Accisa benzina	Irpef	IVA a saldo	Totale nuove entrate				
Piemonte	10.666	4.765	441	324	5.136	68	5.204	15	353	4.836	5.204	5.664	-828	0	4.836
Lombardia	21.407	13.410	1.009	667	6.321	137	6.458	31	807	5.620	6.458	12.811	-7.191	0	5.620
Veneto	10.624	5.119	435	364	4.706	52	4.758	16	348	4.394	4.758	6.232	-1.838	0	4.394
Liguria	4.682	1.232	159	121	3.170	19	3.189	5	127	3.057	3.189	2.412	0	646	3.057
Emilia-Romagna	10.036	4.913	439	333	4.351	65	4.417	15	351	4.051	4.417	5.967	-1.917	0	4.051
Toscana	8.899	3.412	334	268	4.885	51	4.936	14	267	4.654	4.936	4.760	-106	0	4.654
Marche	3.554	1.255	123	111	2.065	12	2.078	5	98	1.974	2.078	2.003	-28	0	1.974
Umbria	2.091	576	68	66	1.381	5	1.386	3	54	1.329	1.386	1.025	0	304	1.329
Lazio	12.119	5.861	477	314	5.467	65	5.532	19	382	5.132	5.532	6.553	-1.421	0	5.132
Abruzzo	3.084	717	85	80	2.202	14	2.215	4	68	2.143	2.215	1.473	0	670	2.143
Molise	811	47	19	25	720	2	722	1	15	706	722	327	0	379	706
Campania	13.060	1.950	289	316	10.505	35	10.539	12	231	10.296	10.539	5.276	0	5.020	10.296
Basilicata	1.419	40	31	33	1.315	6	1.322	1	25	1.296	1.322	530	0	765	1.296
Puglia	9.225	1.334	214	219	7.458	23	7.480	10	171	7.299	7.480	4.031	0	3.268	7.299
Calabria	4.729	203	93	92	4.341	23	4.364	5	74	4.285	4.364	2.010	0	2.275	4.285
Totale	116.406	44.832	4.216	3.334	64.024	577	64.601	156	3.373	61.072	64.601	61.072	-13.329	13.329	61.072

FONTE: elaborazioni Corte dei conti su dati Ministero dell'economia e delle finanze Conferenza Stato Regioni

Il ritardato adeguamento del 2001 è connesso alla scelta del Governo di condizionare la corresponsione delle nuove somme al rispetto dei vincoli posti al contenimento della spesa sanitaria e al rispetto del patto di stabilità interno [v. tuttavia Parte I, par.4.1] Scelta di non sicura applicabilità nei termini di quanto disposto dall'articolo 40 della legge finanziaria 2002⁸ sebbene confermata anche per gli anni successivi dal d.l. n. 63/2002⁹. La disposizione ora richiamata prevede che, in caso di inadempienza da parte delle Regioni, le somme riconosciute vengano ridotte e riportate ai livelli pre-accordo, rivalutate in base al tasso di inflazione negli anni successivi al 2001, [v. a riguardo, Parte I, par.4.1]. Anche in questo caso, viene di fatto modificato quanto era previsto con il d.lgs. n. 56. Il non adeguamento delle aliquote e il mantenimento di elementi di incertezza circa le risorse riconosciute finisce per delineare una sorta di sistema misto: si confermano le modalità di attribuzione delle risorse per il livello di fabbisogno pre-accordo di agosto 2001 e si provvede ad una integrazione successiva attraverso trasferimenti.

3.1.1. Segue: la copertura del deficit 2001 attraverso l'aumento delle aliquote

Le disposizioni finora ricordate non sono le sole destinate ad incidere sul modello di federalismo fiscale in conseguenza degli accordi di agosto 2001. Con la legge n. 405/2001 che, come è noto, ha stabilito la traduzione normativa di parte dell'accordo, è stato anche confermato quanto previsto dall'art. 83 della l. n. 388/2000¹⁰ per il ripiano

⁸L'articolo richiamato prevede che in caso di mancato rispetto degli impegni indicati al punto 19 dell'accordo si provveda al ripristino del livello di finanziamento frutto dell'accordo dell'agosto 2000. I punti 2 e 15 dell'accordo impegnano le Regioni ad adottare misure di anticipazione di verifica degli andamenti della spesa del 2001, ad aderire alle convenzioni in tema di acquisti di beni e servizi, ad adempiere agli obblighi informativi sul monitoraggio della spesa, ad adeguarsi alle prescrizioni del patto di stabilità interno, a sottoscrivere l'impegno a mantenere l'erogazione delle prestazioni ricomprese nei livelli essenziali di assistenza, a mantenere la stabilità della gestione, applicando direttamente misure di contenimento della spesa, introdurre strumenti di controllo della domanda o a applicare un'addizionale regionale all'IRPEF o altri strumenti fiscali previsti dalla normativa vigente, nella misura necessaria a coprire l'incremento di spesa

⁹ Con l'art. 4 si estendono per gli anni 2002, 2003 e 2004 gli obblighi a carico delle Regioni introdotti dall'articolo 31 della finanziaria per il 2002.

¹⁰ Si veda nota 4

dei deficit 2001, peraltro disponendo che le Regioni possano introdurre aumenti delle aliquote per il 2002 anche superiori a quelli fissati dalla normativa previgente¹¹.

Disposizioni in tal senso sono state adottate da alcune delle Regioni dove immediato è risultato lo squilibrio entrate-prestazioni. Un caso a parte è quello dell'Umbria, la quale, nonostante l'equilibrio dei conti sanitari, ha deciso di attivare la leva fiscale per altre finalità. Nella tabella 9\REG sono riassunte le principali modificazioni introdotte e che, in alcuni casi, hanno riguardato più tributi.

¹¹ Il comma 3 bis dell'art. 4 della l. n. 405/2001 autorizza le Regioni, limitatamente all'anno 2002, ad incrementare l'aliquota dell'addizionale all'Irpef in deroga ai termini e alle modalità previsti dall'art. 50, comma 3, d.lgs. n. 446/1997. Qualora la maggiorazione sia superiore allo 0,5% deve essere stabilita con legge regionale. Sempre limitatamente all'anno 2002 le Regioni possono determinare le tasse automobilistiche regionali in deroga ai termini e alle modalità stabiliti dall'art. 24 del d.lgs. n. 504/1992.

**PROVVEDIMENTI TRIBUTARI IN MATERIA DI ADDIZIONALE REGIONALE ALL'IRPEF, IRAP E
TASSE AUTOMOBILISTICHE**

<i>REGIONI</i>	<i>IRPEF</i>	<i>IRAP *</i>	<i>Tassa Automobilistica</i>	<i>Note</i>
Piemonte	L'addizionale è fissata al 1,4%. La maggiorazione non si applica ai redditi inferiore ai 10.329,14 euro.			Legge regionale n°34 del 13 dicembre 2001 - articolo 1
Lombardia	A decorrere dall'anno 2002 l'addizionale è determinata applicando al reddito complessivo le seguenti aliquote previste per scaglioni di reddito: 1,2% fino a 10.329,14 euro; 1,2% oltre 10.329,14 euro fino a 15.493,71euro; 1,3% oltre 15.493,71 euro fino a 30.987,41euro; 1,4% oltre 30.987,41euro.			Legge regionale n°27 del 18 dicembre 2001, articolo 1. L'addizionale Irpef rimane allo 0,9% per i redditi da pensione non superiori a 10.329,14 euro
Veneto	Per l'anno 2002 l'addizionale è fissata alle seguenti aliquote per scaglioni di reddito: 1,2% fino a 10.329,14 euro; 1,3% oltre 10.329,14 euro fino a 15.493,71euro; 1,4% oltre 15.493,71 euro fino a 30.987,41euro; 1,4% oltre 30.987,41euro fino a 69.721,68 euro; 1,9% oltre 69.721,68.		Gli importi della tassa automobilistica regionale e della sopratassa annuale regionale sono aumentati del 10%	Legge regionale n°40 del 24 dicembre 2001 articolo 1. Per le famiglie con disabili l'aliquota dell'addizionale Irpef rimane allo 0,9% per i redditi complessivi fino a 30.987,41 euro
Marche	A decorrere dall'anno 2002 l'addizionale è determinata applicando al reddito complessivo le aliquote secondo i seguenti scaglioni di reddito: 0,9% fino a 10.329,14 euro; 0,9% oltre 10.329,14 euro fino a 15.493,71euro; 1,91% oltre 15.493,71 euro fino a 30.987,41euro; 3,6% oltre 30.987,41euro fino a 69.721,68; 4% oltre 69.721,68.	A decorrere dall'anno 2002 l'aliquota dell'IRAP è elevata al 5,15%. Per le banche e gli altri enti finanziari l'aliquota passa al 5,75%	Gli importi della tassa automobilistica regionale e della sopratassa annuale regionale sono aumentati del 7,98%	Legge regionale n° 35 del 19 dicembre 2001. L'aumento dell'aliquota IRAP non si applica ai soggetti che realizzano almeno il 50% del fatturato per lavorazioni in conto terzi nei settori tessile e abbigliamento, alle imprese di nuova costituzione, alle Onlus, alle cooperative sociali. L'aliquota Irap è ridotta al 3,25 per le cooperative sociali la cui attività è finalizzata all'inserimento lavorativo di persone svantaggiate
Umbria	A decorrere dall'anno 2002 l'addizionale è determinata applicando ai redditi compresi le aliquote previste per scaglioni di reddito: 0,9% fino a 10.329,14 euro; 1,1% da 0 a 15.493,71euro; 1,1% da 0 a 30.987,41euro; 1,1% da 0 a 69.721,68; 1,1% oltre a 69.721,68			Delibera del 18 dicembre 2001. Nel caso della regione Umbria la leva fiscale non è stata attivata per coprire un deficit sanitario
Puglia	Per l'anno 2002 l'addizionale è rideterminata nella misura dell'1,4%			Legge regionale n°32 del 5 dicembre 2001

* La Lombardia ha aumentato l'aliquota IRAP di un punto percentuale per banche e SIM. Il Lazio aumenta l'aliquota IRAP dell'1% o dello 0,75% in alcuni settori (poste e telecomunicazioni intermediazione finanziaria, attività radiotelevisive e agenzie di stampa, pompe di benzina e commercio all'ingrosso) e riduzioni in altri (agricoltura, commercio al dettaglio e altri settori produttivi)

Si è di fronte ad un'evoluzione articolata che non ha definito un unico modello di intervento fiscale, lasciando piuttosto lo spazio ad iniziative con diverso grado di generalità e di progressività. Diverse sono state, infatti, le modalità scelte da Marche, Lombardia, Veneto, Piemonte, Umbria e Puglia, con il risultato di aver prodotto interventi con un diverso impatto distributivo.

La seguente tabella 10\REG riporta la struttura adottata dalle singole Regioni per l'aumento dell'addizionale Irpef di propria competenza.

TAB 10/REG

**LA VARIAZIONE DELL'ADDIZIONALE IRPEF IN ALCUNE REGIONI:
I MODELLI ADOTTATI**

Scaglioni di reddito (euro)	Aliquote Irpef (%)	Addizionali regionali					
		Piemonte (%)	Lombardia (%)	Veneto (%)	Marche (%)	Umbria (%)	Puglia (%)
da 0 a 10.139,14	18	0,9	1,2	1,2	0,9	0,9	1,4
da 10.139,14 a 15.493,71	24	1,4	1,2	1,3	1,91	1,1	1,4
da 15.493,71 a 30.987,41	32	1,4	1,3	1,4	1,91	1,1	1,4
da 30.987,41 a 69.721,68	39	1,4	1,4	1,4	3,6	1,1	1,4
oltre 69.721,68	45	1,4	1,4	1,9	4	1,1	1,4

Come è immediato osservare, sono stati seguiti modelli diversi, compresi fra l'estremo della Puglia, dove l'aumento è stato uniforme per tutti i livelli di reddito, e quello delle Marche, che presenta la massima diversificazione per scaglioni. Proprio questa diversificazione costituisce il dato più rilevante. Le decisioni prese dalle Regioni consentono di misurare se e come diverse modalità di aumento dell'addizionale Irpef possano alterare i modelli distributivi prevalenti.

Analisi recenti¹² svolte a partire dalle informazioni sulla distribuzione dei redditi regionali e sul carico fiscale complessivo indicano che, in termini di crescita dell'addizionale sul gettito preesistente, al massimo sforzo aggiuntivo è quello delle Marche. All'estremo opposto i contribuenti dell'Umbria, dove il gettito cresce solo del 18%

Oltre che dalle diverse basi imponibili di partenza, l'impatto dell'addizionale dipende dal numero di contribuenti che viene colpito dall'aumento di imposizione. Un aspetto che discende dalle diverse modalità con cui nelle singole Regioni si è intervenuti sull'addizionale. La percentuale di contribuenti percossa è infatti molto diversa da Regione a Regione: si passa dal quasi il 60% della Lombardia e del Veneto al 29% delle Marche, con valori compresi fra il 35 e il 40% in Umbria e Puglia e intorno al 50% in Piemonte.

In termini di progressività dell'aumento, è la seguente tabella a darne conto (TAB 11\REG).

¹² Centro Europa Ricerche (2002).

TAB 11/REG

PROGRESSIVITÀ DEI DIVERSI MODELLI DI AUMENTO DELL'ADDIZIONALE IRPEF

Decili di reddito	Piemonte		Lombardia		Veneto		Umbria		Marche		Puglia	
	Incidenza monetaria (*)	Incidenza % (**)	Incidenza monetaria (*)	Incidenza % (**)	Incidenza monetaria (*)	Incidenza % (**)	Incidenza monetaria (*)	Incidenza % (**)	Incidenza monetaria (*)	Incidenza % (**)	Incidenza monetaria (*)	Incidenza % (**)
1	0	0,00%	-2	-1,78%	-1	0,17%	0	0,00%	0	0,00%	-2	0,76%
2	0	0,00%	-3	-0,05%	-3	-0,07%	0	0,00%	0	0,00%	-5	-0,12%
3	0	0,00%	-24	-0,27%	-26	-0,29%	0	0,00%	0	0,00%	-35	-0,41%
4	-33	-0,31%	-31	-0,30%	-32	-0,30%	-10	-0,10%	0	0,00%	-52	-0,49%
5	-66	-0,49%	-40	-0,30%	-44	-0,32%	-27	-0,20%	0	0,00%	-66	-0,49%
6	-80	-0,50%	-48	-0,30%	-54	-0,34%	-32	-0,20%	-5	-0,03%	-78	-0,50%
7	-91	-0,50%	-57	-0,31%	-66	-0,36%	-37	-0,20%	-32	-0,17%	-92	-0,50%
8	-108	-0,50%	-71	-0,33%	-84	-0,38%	-43	-0,20%	-60	-0,28%	-108	-0,50%
9	-135	-0,50%	-92	-0,34%	-109	-0,40%	-54	-0,20%	-114	-0,42%	-132	-0,50%
10	-250	-0,50%	-199	-0,41%	-231	-0,49%	-98	-0,20%	-748	-1,44%	-240	-0,50%

FONTE: CER 2002

(*) in euro

(**) In percentuale del reddito imponibile

Si contrappongono il modello marchigiano, dove i contribuenti rientranti nel decile di reddito più elevato subiscono un aggravio dell'addizionale pari in media a 748 euro, laddove niente è dovuto in più fino al quinto decile di reddito, e i modelli lombardo e pugliese nei quali l'aumento è più uniforme e i contribuenti del primo decile di reddito, secondo le stime, subiscono un incremento di imposta (rispettivamente 1,8 e 0,8%) superiore a quello sperimentato all'interno del decile di reddito più elevato (0,4 e 0,5%).

In sintesi, due gli elementi innovativi più rilevanti riconducibili all'ampliamento dei margini di manovra delle aliquote per la copertura dei deficit sanitari: la previsione di una temporaneità nella individuazione dei livelli delle aliquote oltre ai limiti in precedenza definiti e la sovrapposizione di una funzione redistributiva regionale ad una nazionale.

3.2. Il nuovo titolo V della costituzione: prerogative regionali in tema di fiscalità

La nuova formulazione costituzionale in materia di autonomia tributaria afferma che gli enti decentrati dispongono di risorse autonome, stabiliscono ed applicano tributi propri. Mentre il vecchio testo prevedeva che agli enti decentrati fossero attribuiti con legge statale tributi propri, il nuovo sistema sembra voler riconoscere la possibilità per le Regioni di individuare direttamente con legge regionale basi imponibili non sovrapposte a materia imponibile già coperta da tributi erariali.

Le Regioni potrebbero introdurre a livello regionale un nuovo tributo su cespiti non toccati da tributi erariali. I principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario dovrebbero impedire la sovrapposizione di due tributi sulla stessa materia. L'art. 119 delinea quattro fonti di entrata: le entrate proprie, le quote di compartecipazione al gettito dei tributi erariali, le quote di partecipazione al fondo perequativo, le risorse aggiuntive e gli interventi speciali.

Entrate proprie, compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibili al territorio e le quote di partecipazione al fondo perequativo devono consentire il finanziamento integrale delle funzioni pubbliche attribuite alle Regioni. Vengono quindi inseriti nel testo costituzionale sia il principio del congruo finanziamento delle funzioni attribuite, sia quello del riferimento - per il calcolo delle compartecipazioni - al gettito dei tributi