

Il 2002 era poi il primo anno di avvio del nuovo sistema di perequazione introdotto con il decreto legislativo 56/2000. Nell'anno dovevano essere stabilite in via definitiva le aliquote di compartecipazione ai principali tributi erariali e si doveva attivare il graduale passaggio dalla spesa storica alla capacità fiscale come meccanismo di riparto delle risorse regionali.

2.2.1. Slitta l'attuazione del decreto legislativo 56/2000

Su entrambi i fronti si è registrato un evidente allungamento dei tempi.

Un rallentamento ha avuto innanzitutto l'attuazione di quanto già previsto dal 56/2000. Come è noto, il decreto istitutivo del federalismo fiscale prevedeva che, a partire dal secondo anno di operatività (il 2002), un primo 5% delle risorse fosse ripartito in base alla capacità fiscale e che ad un tempo cominciasse ad operare il meccanismo di perequazione introdotto con il decreto legislativo. Su tale prima quota dovevano agire i nuovi parametri perequativi, che consideravano una correzione del 90% delle capacità fiscali, del 70% dei costi connessi con la dimensione degli enti territoriali e un pieno riconoscimento dei maggiori fabbisogni per la sanità. Nel corso dell'anno questo primo passo della riforma è stato di fatto posticipato. Il decreto, sottoposto alla Conferenza dei Presidenti delle Regioni il 23 ottobre 2002 non è stato adottato.

Ha inciso sul rallentamento la mancata intesa sul riparto dei fondi sanitari tra regioni, ma anche la riapertura dell'intera questione sul sistema di finanziamento regionale.

Il primo anno di operatività del D.Lgs 56/2000.
Gli effetti redistributivi nell'ipotesi di riparto del 5% del Fondo IVA in base al nuovo sistema di finanziamento: una simulazione.

(in milioni di euro)

REGIONI	% popolazione	correzione capacità fiscale	correzione dimensione geografica	correzione fabbisogni sanitari	Totale	Riparto del 5%	Riparto del 95% in base alla spesa storica	Riparto complessivo	Riparto con spesa storica	Differenza assoluta	peso della correzione sulle risorse compartizione IVA	peso della correzione sulle risorse totali ex trasferimenti	peso della correzione sul totale delle risorse
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)= (1)+(2)+(3)+(4)	(6)	(7)	(8)=(6)+(7)	(9)	(10)=(8)-(9)			
PIEMONTE	8,78	-0,95	-0,25	0,45	8,02	122,5	2.283,8	2.406,4	2.404,1	2,3	0,10	0,09	0,04
LOMBARDIA	18,67	-7,65	0,09	-0,40	10,70	163,4	2.191,5	2.355,0	2.306,9	48,1	2,09	1,73	0,39
VENETO	9,29	-1,23	0,28	-0,27	8,07	123,2	2.052,9	2.176,2	2.161,0	15,2	0,70	0,64	0,24
LIGURIA	3,32	0,31	0,44	0,60	4,67	71,3	1.249,0	1.320,3	1.314,8	5,5	0,42	0,40	0,22
E.ROMAGNA	8,20	-1,97	0,50	0,53	7,26	110,8	1.776,9	1.887,7	1.870,4	17,3	0,93	0,83	0,30
TOSCANA	7,26	-0,22	0,59	0,41	8,04	122,8	2.088,6	2.211,4	2.198,6	12,9	0,59	0,55	0,25
UMBRIA	1,72	0,23	0,12	0,09	2,16	33,0	630,9	663,9	664,1	-0,2	-0,03	-0,03	-0,01
MARCHE	3,01	0,14	0,25	-0,02	3,38	51,7	913,5	965,1	961,5	3,6	0,37	0,35	0,17
LAZIO	10,85	-1,99	-0,42	-0,11	8,33	127,2	2.623,2	2.750,4	2.761,3	-10,9	-0,39	-0,36	-0,14
ABRUZZO	2,62	0,69	-0,11	-0,01	3,19	48,7	1.038,3	1.087,0	1.092,9	-5,9	-0,54	-0,52	-0,32
MOLISE	0,67	0,26	0,00	0,02	0,96	14,6	341,4	356,0	359,4	-3,4	-0,94	-0,91	-0,64
CAMPANIA	11,83	5,57	-0,42	-0,61	16,37	250,0	5.250,4	5.500,4	5.526,8	-26,3	-0,48	-0,46	-0,32
PUGLIA	8,36	4,04	-1,27	-0,44	10,70	163,4	3.758,5	3.921,9	3.956,3	-34,4	-0,87	-0,85	-0,60
BASILICATA	1,24	0,55	0,05	-0,04	1,80	27,4	632,0	659,4	665,2	-5,8	-0,88	-0,86	-0,61
CALABRIA	4,18	2,20	0,14	-0,19	6,33	96,7	2.178,7	2.275,4	2.293,3	-18,0	-0,78	-0,77	-0,57
TOTALE RSO	100,00	0,00			100,00	1526,8	29.009,6	30.536,4	30.536,4	0,0			

FONTE: elaborazione su dati Ministero dell'economia - ottobre 2002

Nella tavola 1 si riportano i dati essenziali della bozza di decreto, da cui è possibile trarre una prima valutazione di quello che avrebbe dovuto essere l'impatto del provvedimento sulla ripartizione delle risorse. Se ne possono trarre, inoltre, alcune indicazioni di un certo interesse anche per le fasi successive del processo di definizione del nuovo assetto finanziario e del nuovo meccanismo perequativo:

- come previsto, l'effetto redistributivo è quantitativamente limitato ma non marginale. La Regione che ottiene il maggior vantaggio è naturalmente la Lombardia con un incremento delle risorse in termini assoluti di circa 48,1 milioni di euro rispetto ad una ripartizione in base unicamente alla spesa storica (1,7% in termini di trasferimenti soppressi). Ciò a svantaggio di Regioni come la Campania, la Puglia e la Calabria che vedono flettere le risorse rispettivamente di 26.3, 34.4 e 18 milioni di euro (tra lo 0,9% e lo 0,8% dei trasferimenti soppressi);

- muta la composizione delle Regioni che si avvantaggiano nel passaggio al nuovo sistema rispetto a quanto rilevato lo scorso anno. Cambia, rispetto a quello che era la situazione al momento dell'approvazione del decreto 56/2000, il segno delle correzioni da operare per i diversi parametri perequativi. Il confronto è possibile con le simulazioni che erano state condotte per verificare quali potevano essere gli effetti redistributivi di una immediata entrata a regime del nuovo sistema di perequazione. Nella tavola 2 si riportano quei risultati identificando l'operare per ciascuna regione dei meccanismi correttivi rispetto ad una ripartizione pro-capite pura. Le differenze sono da ricondurre essenzialmente alle modifiche connesse al mutare dei fabbisogni sanitari e di quelli propri della dimensione. Mentre le prime sono coerenti con quanto è stato definito in sede di revisione dei criteri di calcolo dei fabbisogni sanitari, per i correttivi relativi alla dimensione si assiste ad una modifica più rilevante legata ad una diversa dinamica dei costi tra regioni, che porta a risultati quantomeno anomali negli importi medi nei diversi esercizi: tra il 1997 e il 1999, la spesa pro-capite cresce del 94% in Toscana e del 161% in Basilicata, contro un media nazionale del 37%. Ma non solo: in media triennale i costi maggiori non sono quelli delle piccole realtà regionali, ma quelli delle regioni di media e grande dimensione del centro-nord. Il correttivo quindi finisce per favorire le realtà maggiori diversamente da quanto rilevato in precedenza e da quanto aveva giustificato l'inserimento del correttivo. Va considerato, inoltre, che nella

simulazione del Ministero dell'economia viene semplificato il calcolo dei costi relativi alla dimensione territoriale. Il correttivo tendeva a riconoscere una correzione nel riparto per tener conto dei maggiori oneri per le regioni più piccole connessi a costi amministrativi fissi ed indipendenti dalla dimensione. Rispetto al sistema inizialmente previsto (e descritto nell'allegato tecnico al decreto) la metodologia di calcolo viene semplificata.

I correttivi a confronto								
REGIONI	Vecchia simulazione - La simulazione prodotta in sede di definizione del 56/2000				Nuova simulazione - I correttivi previsti dalla bozza di decreto dell'ottobre 2002			
	Correzione capacità fiscali	Correzione fabbisogno sanitario	Correzione dimensione	Totale correzioni rispetto ad una ripartizione secondo il peso della popolazione	Correzione capacità fiscali	Correzione fabbisogno sanitario	Correzione dimensione	Totale correzioni rispetto ad una ripartizione secondo il peso della popolazione
PIEMONTE	-1,30	0,68	-0,04	-0,66	-0,95	0,45	-0,25	-0,75
LOMBARDIA	-7,63	-0,11	-1,33	-9,07	-7,65	-0,40	0,09	-7,96
VENETO	-1,38	-0,07	-0,09	-1,53	-1,23	-0,27	0,28	-1,22
LIGURIA	0,33	0,69	0,33	1,35	0,31	0,60	0,44	1,35
EMILIA ROMAGNA	-2,12	0,92	0,03	-1,17	-1,97	0,53	0,50	-0,94
TOSCANA	-0,24	0,74	0,12	0,62	-0,22	0,41	0,59	0,78
UMBRIA	0,18	0,16	0,29	0,63	0,23	0,09	0,12	0,44
MARCHE	0,14	0,15	0,33	0,62	0,14	-0,02	0,25	0,38
LAZIO	-1,76	-0,43	-0,29	-2,48	-1,99	-0,11	-0,42	-2,52
ABRUZZO	0,63	0,05	0,33	1,01	0,69	-0,01	-0,11	0,57
MOLISE	0,27	0,03	0,18	0,49	0,26	0,02	0,00	0,29
CAMPANIA	5,93	-1,44	-0,44	4,05	5,57	-0,61	-0,42	4,54
PUGLIA	4,28	-0,99	0,00	3,29	4,04	-0,44	-1,27	2,34
BASILICATA	0,58	-0,05	0,26	0,79	0,55	-0,04	0,05	0,56
CALABRIA	2,08	-0,34	0,31	2,06	2,20	-0,19	0,14	2,15
TOTALE RSO	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

FONTE: elaborazione su dati Ministero dell'economia - ottobre 2002

Non vi è infine alcun riferimento alle basi imponibili standard nel calcolo delle differenze delle capacità fiscali. Non viene affrontata una delle questioni più rilevanti nel passaggio al nuovo sistema rappresentata dalla necessità di identificare il gettito depurato dagli effetti di agevolazioni fiscali o dallo sforzo fiscale aggiuntivo regionale.

2.2.2. Il finanziamento regionale nella manovra finanziaria

Fermo il processo di attuazione del decreto 56/2000, con la manovra finanziaria per il 2003 le Regioni hanno lamentato il mancato delinearsi di soluzioni ai problemi posti con l'accordo interistituzionale del giugno 2002 di coordinamento per l'attuazione del nuovo testo costituzionale. Si sono invece aperti numerosi fronti destinati a pesare (se non a complicare) la definizione di quello che dovrà essere il nuovo quadro dei rapporti finanziari tra i diversi livelli di governo.

Mentre era ancora all'esame del Parlamento il provvedimento che delega il governo a procedere alla riforma del sistema fiscale statale (approvato con legge 80/2003), nella finanziaria sono state anticipate alcune delle misure previste dal disegno di riforma. Ne sono state interessate direttamente le basi imponibili Irpef ed Irap. La modifica del sistema di tassazione delle persone fisiche comporta una riduzione del gettito delle addizionali regionali all'Irpef per il 2003 di 214 milioni di Euro (274 nel 2004 e 265 nel 2005); le norme relative all'Irap producono una flessione del gettito stimata in 326 milioni nel 2003, 813 nel 2004 e 521 nel 2005. In entrambi i casi, il provvedimento prevede una compensazione del gettito per gli enti territoriali.

Non può essere trascurata tuttavia la progressiva "erosione" delle base imponibili regionali. Gli abbattimenti previsti in materia di Irap riducono infatti la base imponibile regionale incidendo quindi sullo sforzo fiscale attivabile. Nel caso dell'Irpef, per evitare un impatto negativo diretto sulla base imponibile (e quindi sulle entrate attese) della trasformazione delle detrazioni in deduzioni, si è disposto che le deduzioni non rilevino ai fini della determinazione della base imponibile delle addizionali all'imposta sul reddito delle persone fisiche. Il mantenimento della previsione normativa che dispone la non soggezione a tassazione addizionale dei soggetti che non pagano imposte sui redditi, aumentando il numero dei soggetti esenti, comporta una "riduzione naturale della base imponibile complessiva" più consistente in aree del paese a più basso

reddito. La compensazione e la sterilizzazione degli effetti non evitano, tuttavia, che ne sia “indebolita” la capacità fiscale autonoma regionale.

La manovra finanziaria è poi intervenuta direttamente sui meccanismi che regolano il modello di finanziamento regionale. Improntate ad una sospensione dei meccanismi di autonomia e responsabilità territoriale in vista di una modifica di quanto previsto con il 56/2000 sono le norme che hanno disposto:

- la sospensione degli aumenti delle addizionali regionali (e comunali) all’Irpef e della maggiorazione dell’Irap deliberati successivamente al 29 settembre 2002 che non siano confermativi delle aliquote in vigore per l’anno 2002. Una misura che vuole evitare che, mediante l’aumento della misura delle addizionali, gli enti territoriali determinino un incremento della pressione fiscale gravante sulle persone fisiche tale da neutralizzare la riduzione prevista dalla stessa finanziaria per il 2003. Il ricorso al blocco delle due leve fiscali ha tuttavia introdotto elementi di iniquità: attraverso il congelamento delle addizionali infatti, a parità di condizioni, una regione che ha aumentato l’addizionale lo scorso anno si è trovata in condizioni relativamente migliori di quelle che non lo avevano fatto e alle quali è stato impedito successivamente alla data del 29 settembre 2002;

- lo slittamento nel tempo della fissazione definitiva delle aliquote di compartecipazione all’IVA e della trasformazione dei trasferimenti Bassanini in entrate proprie. In merito a questo ultimo aspetto, le regioni hanno lamentato in sede di valutazione della legge finanziaria gli ulteriori riflessi negativi per la possibilità di ricorrere ad indebitamento (non verrebbe infatti reso possibile l’inclusione di dette entrate tra quelle propri libere su cui calcolare il limite per il ricorso all’indebitamento);

- la costituzione di una Alta Commissione per il federalismo. Come si diceva in apertura, nei primi mesi del 2003 si sono poste infine le condizioni per un ridisegno complessivo del nuovo sistema di finanziamento degli enti decentrati. Questo è l’obiettivo della Commissione prevista dalla finanziaria, che dovrà preparare il terreno per la definizione della normativa quadro entro cui dovranno muoversi con autonomia gli enti decentrati. Con la nascita della Alta Commissione per il federalismo verranno individuati i confini entro i quali dovrà prendere forma il nuovo disegno attuativo del 119 della Costituzione. Una volta conclusi i lavori della Commissione (inizialmente

previsti per aprile 2003), dovrà essere predisposto un provvedimento che affronti l'esame parlamentare risolvendo i rapporti con la più ampia riforma fiscale.

2.3. Le proposte di modifica nei criteri di riparto dei fondi sanitari

Destinata ad incidere sul dibattito che accompagnerà la definizione del nuovo assetto finanziario regionale è anche la previsione di una revisione dei meccanismi di calcolo dei fabbisogni sanitari alla base della definizione del riparto regionale. In attuazione di quanto previsto dall'accordo di agosto 2001, il governo ha sottoposto alle regioni le ipotesi di riparto del fondo sanitario nazionale 2003 che apportano sostanziali modifiche alle modalità di erogazione, orientando il riparto sulla base della quota pro-capite non pesata.

Sono state presentate due proposte: la prima è contenuta in una nota informativa resa nella Conferenza Stato Regioni del 9 gennaio 2003; la seconda invece è stata formalmente presentata nella seduta del 16 gennaio, in sede di definizione dei fabbisogni 2003.

La proposta del Ministro della Salute (quella del 16 gennaio) prevede di fatto il superamento dei criteri di riparto del fondo sanitario nazionale finora riferiti prevalentemente al fabbisogno. Nell'ipotesi prospettata, il 65% delle somme viene ripartito non più in base ad indicatori di fabbisogno, ma secondo un calcolo pro-capite. Il riferimento ad indicatori di consumo sanitario per età e sesso, a tassi di mortalità ed indicatori epidemiologici vengono mantenuti per il riparto del restante 35%. Per la ripartizione del fondo di riequilibrio si sono poi proposti 3 indicatori relativi ad obiettivi di efficienza nell'utilizzo delle strutture sanitarie: uno che mirava a premiare le gestioni che dimostrino recuperi di appropriatezza nel trattamento dei 43 drg individuati come inadatti per il trattamento in regime di ricovero ordinario; un secondo, sensibile alle misure di riduzione delle giornate di degenza per 1000 abitanti ed un terzo basato sui risultati delle politiche di contenimento della spesa farmaceutica.

La proposta del governo non è stata tuttavia fatta propria dalle Regioni, che hanno suggerito una nuova ripartizione in maggiore continuità con i criteri utilizzati per il riparto degli ultimi due esercizi. In questa sede, la proposta di modifica dei criteri di riparto rileva per il forte processo redistributivo ad essa associato, annullato nella

proposta presentata in Conferenza Stato Regioni grazie alla destinazione del fondo di riequilibrio (al netto di una quota riservata a quanto previsto dal punto 17 dell'accordo di agosto 2001) a compensazione delle differenze negative indotte dal nuovo sistema rispetto alla ripartizione 2002. Una soluzione che equivale ad una introduzione graduale dei nuovi criteri, ma che a regime (in mancanza del correttivo messo in atto con l'utilizzo del fondo per il riequilibrio) comporta variazioni nelle disponibilità finanziarie piuttosto consistenti per alcune realtà territoriali, anche superiori a quelle indotte dall'entrata a regime di un sistema di finanziamento basato sulla capacità fiscale come quello previsto dal decreto legislativo 56/2000.

La modifica dei criteri di riparto. La proposta ministeriale per il riparto dei fabbisogni 2003

REGIONI	Riparto fondo 2002 (prima del riequilibrio)	Quota	Riparto fondo 2002 effettivo	Quota	Riparto 2003 solo capitarla	Quota	Riparto con nuovi criteri prima del riequilibrio	Quota	Riparto con nuovi criteri con riequilibrio	Quota	Da riparto 2002 a quota pro capite	Da riparto 2002 a nuovo metodo	Da quota effettiva a quota pro capite	Da quota effettiva a nuovo metodo prima del riequilibrio	Da quota effettiva a nuovo metodo con riequilibrio
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)	(15)
PIEMONTE	5.669,2	7,78	5.655,1	7,65	5.627,6	7,42	5.714,8	7,54	5.836,5	7,61	-4,56	-3,08	-2,96	-1,46	-0,51
LOMBARDIA	11.502,1	15,78	11.600,2	15,69	12.014,3	15,85	11.927,8	15,74	12.005,5	15,66	0,43	-0,29	0,99	0,27	-0,24
VENETO	5.697,6	7,82	5.709,0	7,72	5.958,3	7,86	5.951,1	7,85	5.989,8	7,81	0,55	0,43	1,77	1,65	1,14
LIGURIA	2.304,3	3,16	2.295,5	3,11	2.121,8	2,80	2.182,6	2,88	2.368,3	3,09	-11,46	-8,93	-9,87	-7,28	-0,55
E.ROMAGNA	5.370,1	7,37	5.359,3	7,25	5.263,7	6,94	5.478,8	7,23	5.531,7	7,21	-5,75	-1,90	-4,23	-0,31	-0,50
TOSCANA	4.735,8	6,50	4.726,8	6,40	4.658,8	6,15	4.640,7	6,12	4.878,9	6,36	-5,41	-5,78	-3,89	-4,26	-0,50
UMBRIA	1.120,4	1,54	1.118,3	1,51	1.106,1	1,46	1.152,9	1,52	1.160,5	1,51	-5,08	-1,06	-3,55	0,53	0,03
MARCHE	1.903,5	2,61	1.917,2	2,59	1.921,4	2,53	1.974,1	2,60	1.986,9	2,59	-2,95	-0,28	-2,27	0,41	-0,10
LAZIO	6.586,4	9,04	6.648,3	8,99	7.025,4	9,27	6.910,2	9,12	6.955,2	9,07	2,56	0,88	3,04	1,35	0,85
ABRUZZO	1.645,2	2,26	1.645,2	2,23	1.672,1	2,21	1.687,5	2,23	1.698,5	2,22	-2,28	-1,38	-0,89	0,02	-0,48
MOLISE	428,7	0,59	428,7	0,58	424,9	0,56	434,4	0,57	442,5	0,58	-4,70	-2,57	-3,35	-1,19	-0,50
CAMPANIA	6.807,8	9,34	7.140,7	9,66	7.573,6	9,99	7.306,9	9,64	7.370,4	9,61	6,97	3,20	3,42	-0,22	-0,50
PUGLIA	4.824,6	6,62	5.056,1	6,84	5.308,9	7,00	5.198,8	6,86	5.232,7	6,82	5,80	3,61	2,39	0,27	-0,24
BASILICATA	753,1	1,03	769,9	1,04	786,1	1,04	786,2	1,04	794,7	1,04	0,36	0,38	-0,43	-0,42	-0,50
CALABRIA	2.474,8	3,40	2.545,4	3,44	2.665,6	3,52	2.669,2	3,52	2.686,5	3,50	3,56	3,70	2,12	2,26	1,74
TOTALE ITALIA	72.878,6	84,83	73.911,5	84,72	75.796,4	84,61	75.796,4	84,46	76.674,4	84,69	-0,26	-0,44	-0,13	-0,31	-0,03

FONTE: elaborazioni su dati Ministero della Salute

Nella tavola 3 si sono poste a confronto le diverse ripartizioni. Le prime due colonne riportano gli importi relativi alle regioni a statuto ordinario per il 2002 in base al decreto di riparto del 10 gennaio 2003: si tratta della ripartizione dei 72.878,6 milioni di euro e di quella che comprende i fondi per il riequilibrio raggiungendo i 73.911,5 milioni di euro. Le colonne 2 e 4 indicano il peso sul totale delle somme destinate a ciascuna Regione. Le successive colonne contengono i dati relativi al riparto proposto il 16 gennaio scorso dal Ministro della salute: le prime due riproducono il riparto calcolato secondo un riferimento pro-capite puro e secondo il nuovo metodo di calcolo basato per il 65% su un valore capitaro non pesato e per il 35% sugli indicatori di fabbisogno precedentemente ricordati. L'ultima colonna da conto della ripartizione proposta dal governo che considera le correzioni introdotte attraverso l'utilizzo in funzione compensativa del fondo per il riequilibrio.

Le cinque colonne al margine consentono di cogliere l'impatto delle diverse correzioni in termini di risorse disponibili per il bilancio regionale a parità di somme ripartite. Come si può facilmente osservare, il passaggio da un criterio di riparto quale quello utilizzato per i fondi 2002 (prima del riequilibrio) ad uno pro capite senza correzioni porterebbe ad una forte redistribuzione: una riduzione dell'11% delle risorse destinate alla Regione con il grado di anzianità più pronunciato (la Liguria), con variazioni dell'ordine del 3% - 6% per le altre Regioni del centro nord (compresi il Molise e l'Abruzzo) a vantaggio delle Regioni meridionali. Più modesti gli incrementi delle grandi Regioni del Nord (Veneto e Lombardia). Il nuovo metodo proposto risulta solo in parte basato su un criterio pro capite, per cui le variazioni rispetto alla ripartizione 2002 (iniziale) divengono più limitate: la riduzione resta particolarmente consistente per tre Regioni (Piemonte, Liguria e Toscana vedono ridursi le risorse rispettivamente del 3% del 8,9% e del 5,8%).

Per completezza di analisi vanno poi considerate le ultime 3 colonne che indicano le variazioni non più rispetto al peso utilizzato nel riparto 2002 ma rispetto alla quota effettiva 2002 dopo il riequilibrio. Le differenze con quanto previsto con il nuovo metodo (prima del riequilibrio) risultano ancora consistenti per due regioni: la Liguria e la Toscana (rispettivamente del 7,3 e del 4,6 % la riduzione del peso e quindi delle risorse destinate a queste regioni con il nuovo metodo). Differenze che, tuttavia, si

annullano quasi completamente quando il nuovo metodo di elaborazione ministeriale viene “corretto” con le quote destinate al riequilibrio: le variazioni maggiori sono quelle del Veneto e della Calabria che segnano incrementi dell’1,1 e del 1,7%; contenute anche le riduzioni non superiori a 6 decimi di punto. Un risultato che sembra confermare la gradualità e la prudenza del passaggio dal vecchio al nuovo metodo nella proposta del Governo. Una proposta che puntava soprattutto a introdurre un cambiamento di impostazione (secondo quanto tra l’altro previsto nell’accordo Stato Regioni di agosto 2001). Non è questa la sede per valutazioni circa la adeguatezza dei nuovi criteri. La considerazione delle variazioni indotte potenzialmente da un cambiamento dei criteri di riparto interessa qui per il rilievo in termini di risorse redistribuite: gli impatti territoriali risultano ben superiori a quelli conseguenti all’entrata in operatività del modello di finanziamento basato sulle capacità fiscali pur riferendosi a prestazioni per le quali sono predeterminati i livelli di assistenza considerati essenziali.

2.4. Temi e problemi alla base della revisione del sistema di finanziamento delle Regioni

L’approvazione del nuovo testo del titolo V della Costituzione con la riscrittura dell’articolo 119, le difficoltà finora incontrate nel passaggio alla fase di attuazione e le modifiche intervenute in materia fiscale con la nuova legislatura, hanno spinto ad un riesame delle caratteristiche assunte fino ad ora dal sistema di finanziamento delle regioni.

Ma quali modifiche il nuovo quadro normativo richiede alle caratteristiche del sistema di finanziamento regionale e in particolare ai tratti caratterizzanti il sistema di solidarietà? A queste due tematiche sono riconducibili tutte le questioni oggi sul tappeto per la definizione del nuovo sistema di federalismo fiscale e che la Alta commissione dovrà sciogliere.

2.4.1. Verso quale strumentazione?

Il disegno del nuovo sistema, da parte della Alta commissione prima e della legge delega dopo, dovrà garantire un sistema impositivo che mantenga adeguati livelli di chiarezza, semplicità e gestibilità.

Il nuovo testo costituzionale sembra aprire alle Regioni la possibilità di istituire i tributi, in piena autonomia, definendone tutti gli elementi fondamentali: soggetti passivi, basi imponibili, territorialità, aliquote, riscossione, accertamento. Prevede poi che le Regioni, nel quadro del coordinamento tributario, predispongano ulteriori spazi rispetto alla legislazione nazionale entro i quali gli enti locali possano operare le scelte sulle proprie modalità di finanziamento. La potestà impositiva da parte delle Regioni deve rispettare i principi della Costituzione e i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali e deve anche rispondere alle esigenze del coordinamento nazionale. Le Regioni legiferano in materia e possono definire ulteriori margini entro i quali gli enti locali effettuano in concreto le loro scelte.

Con il decreto legislativo 446/97 (istitutivo dell'Irap e dell'addizionale Irpef) e con il decreto legislativo 56/2000 era stata disposta una estensione dei tributi propri puntando ad una effettiva manovrabilità dei bilanci e una piena autonomia finanziaria. Pur ritenendo necessario mantenere una chiara evidenza delle responsabilità tra livelli di governo dell'aumento o della riduzione delle imposte, fu previsto il ricorso a compartecipazioni accanto a consistenti entrate autonome, per agevolare la programmazione locale rispetto alla quale le compartecipazioni rendevano il quadro più facilmente prevedibile.

Il nuovo testo ed il processo di riforma della fiscalità statale incidono ampiamente sulla attualità di tale quadro normativo. Nel nuovo disegno i tributi dovrebbero riconnettersi a basi imponibili riferibili alle attività economiche svolte sul territorio. Con la progressiva abolizione dell'IRAP si pone un problema di individuazione di una nuova base imponibile relativa alle attività produttive. Gli utili d'impresa non sembrano però la base imponibile più appropriata: hanno dimostrato anche di recente una variabilità ciclica piuttosto elevata e ne risulta difficile una ripartizione territoriale. Inoltre, almeno al momento, il calcolo degli utili prodotti in ciascuna regione sarebbe amministrativamente molto complesso; si dovrebbe puntare a contabilità fiscali separate per ciascuno stabilimento, mentre crescerebbero i contenziosi in materia di prezzi di trasferimento. La base imponibile Irpeg risulterebbe, poi, molto meno stabile rispetto al ciclo di quella Irap

Inoltre, una volta identificate le basi imponibili su cui applicare le addizionali, dovrà essere valutato se ricorrere ad aliquote con ampio o limitato margine di oscillazione e se fissare le aliquote minime per evitare che la competizione fiscale porti alla non tassazione. Se infine limitare la possibilità di differenziare le aliquote per tipo di contribuente, di attività economica e di imponibile, per evitare forme di competizione fiscale indesiderate su basi imponibili o contribuenti particolarmente mobili, che produrrebbero distorsioni e minerebbero l'efficiente funzionamento del mercato.

Sulle scelte dei tributi inciderà poi anche la necessità di evitare oneri di adempimento eccessivi ai contribuenti e un'eccessiva frammentazione del sistema. Il mantenimento di regole comuni di carattere amministrativo consentirebbe la riscossione unificata con compensazione tra tributi diversi e ripartizione automatica del gettito, soluzione che ha offerto finora notevoli vantaggi in termini di semplicità, sicurezza e costi di gestione, sia ai contribuenti, sia agli enti.

2.4.2. La progressività

Una particolare riflessione dovrà essere dedicata al tema dei limiti che si vorrebbero porre alla progressività dell'imposta nella gestione della politica tributaria regionale. Nel federalismo fiscale si è sempre valorizzato il ruolo dei livelli di governo inferiori soprattutto alla luce della funzione allocativa. La stabilizzazione macroeconomica e la redistribuzione del reddito sono sempre state considerate funzioni da mantenere ad un livello centrale. Solo in questa maniera si riteneva possibile evitare che politiche regionali difformi producessero risultati inefficaci o contraddittori. Con l'attribuzione della funzione allocativa a livello decentrato nella produzione locale di servizi pubblici si riteneva di cogliere al meglio le preferenze dei cittadini, considerando le loro diversità, di rendere più trasparente le scelte degli amministratori e migliorare il controllo degli elettori attraverso un più diretto collegamento tra le decisioni di spesa e quelle di entrata.

Dal 2001, le Regioni hanno iniziato a esercitare la loro autonomia finanziaria usufruendo della facoltà di variare le aliquote, in alcuni casi anche significativamente. Riguardo all'Irap, sono state concesse prevalentemente riduzioni di aliquote sulle

attività a finalità sociale e su quelle produttive di minori dimensioni. Riguardo all'addizionale Irpef, numerose Regioni, mosse soprattutto dall'esigenza di coprire la spesa sanitaria, hanno introdotto maggiorazioni di aliquota. Molte hanno scelto di dare una struttura progressiva all'addizionale, laddove la legge vigente prevedeva un'aliquota unica. In virtù della maggiore autonomia prevista dal nuovo Titolo V della Costituzione, le regioni, in assenza di una norma ordinamentale che fissi i criteri del coordinamento tra i vari livelli di governo in materia tributaria, hanno così modificato la progressività dell'Irpef.

Il nuovo testo dovrà scegliere se debba essere mantenuto allo Stato il compito di definire la redistribuzione verticale e orizzontale. In questo caso, alle Regioni potrebbe essere precluso (o consentito entro limiti piuttosto ristretti) di attuare una propria redistribuzione aggiuntiva.

Certamente, come dimostrano anche le esperienze più recenti, la piena responsabilità di copertura di eccedenze di spesa (come quelle accertate nel 2001) senza il ricorso a criteri differenziati può rendere più difficili la gestione di fasi di aggiustamento graduali, come quelle richieste da una offerta sanitaria che voglia garantire una continuità del servizio.

Questo apre poi ad un problema ulteriore, quello delle tariffe. Come osservato di recente “una ulteriore questione di rilievo teorico nella regola dell'uniformità è legata al fatto se questa riguardi solo le prestazioni dei servizi offerti o non anche le prestazioni patrimoniali richieste al cittadino per l'accesso ai servizi.” Le stesse prestazioni potrebbero essere fornite ricorrendo a tariffe di accesso diverse. Su questi aspetti la Costituzione tace, salvo per i casi per i quali è richiesta espressamente la gratuità (accesso all'istruzione obbligatoria e all'azione di giudiziaria). Già adesso tuttavia ad esempio nel caso dell'istruzione, si sono moltiplicate le forme di integrazioni delle prestazioni soggette ad accesso vincolato. L'uniformità dei livelli delle prestazioni non sembra, in questi casi, richiedere necessariamente uniformità delle tariffe. “L'uso di prezzi e di tariffe per l'accesso ai servizi che devono essere forniti in condizioni di uniformità su tutto il territorio nazionale non è vietato dalla Costituzione, ma non è nemmeno evocato tra gli strumenti di finanziamento nell'articolo 119.”

Ma più in generale l'uso di prezzi e di tariffe per l'accesso ai servizi gestiti a livello decentrato mette a disposizione delle autorità regionali meccanismi differenziati ad esempio per capacità contributiva, in grado di incidere sulla progressività del concorso alla spesa anche al di fuori della leva fiscale. Ove si ritenesse di interdire la possibilità di incidere sulla progressività delle imposte da parte regionale, si dovrebbe eliminare anche la possibilità di differenziare tariffe e prezzi?

2.4.3. La definizione del nuovo sistema di solidarietà

I principi contenuti nel nuovo testo del Titolo V rendono necessarie modifiche, più o meno radicali al sistema di perequazione oggi in vigore (ex D.Lgs. 56/2000).

Il nuovo testo assume come criterio della perequazione la capacità fiscale ed esplicita che la compartecipazione al gettito dei tributi erariali è riferita al territorio regionale e che i fondi sono senza vincolo di destinazione. Non vi è alcun riferimento esplicito ai "bisogni", ma viene definito il principio dell'autosufficienza finanziaria delle regioni, esplicitando che tributi propri, compartecipazioni e fondi perequativi consentono alle regioni (e agli enti locali) di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite.

Due le macro questioni che si pongono al centro della definizione di nuove regole per la perequazione .

Una prima riguarda più strettamente la definizione del nuovo sistema in rapporto a quanto stabilito finora con il Dlgs 56/2000 e quanto previsto dal nuovo 119, letto a sistema con quanto previsto in materia di diritti civili e sociali dall'articolo 117, comma 2, lettera m.

Il punto fondamentale è come debba essere interpretata, in maniera coordinata, l'applicazione del principio di autosufficienza finanziaria (art. 119, comma 4), in base al quale i tributi propri, le compartecipazioni e i fondi perequativi consentono alle Regioni (e agli enti locali) di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite, la previsione di risorse aggiuntive da parte dello Stato (art. 119, comma 5), in particolare per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona e il principio che assegna alla competenza esclusiva dello Stato la materia dei livelli essenziali delle