

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Prospetto 4

TASSA CONCESSIONI REGIONALI		
Regione	Applicazione attuale	Norme di riferimento
Piemonte	Caccia e Pesca. Licenza di appostamento fisso di caccia € 55,78 - Concessione di costituzione azienda faunistico-venatoria, per ogni ettaro o frazione di esso: tassa di rilascio e tassa annuale in territori montani € 2,07 altri territori € 4,13; Centro privato di produzione di selvaggina € 247,90. Licenza di pesca: con tutti gli attrezzi € 31,50 e soprattassa € 12,14, con canna € 16,01 soprattassa € 6,71, con bilancia 9,81 soprattassa € 3,36. Abilitazione alla ricerca e raccolta dei tartufi tassa di rilascio e tassa annuale € 140,00. Igienico sanitarie variano per numero di abitanti della città dove hanno sede: apertura e conduzione di farmacie rilascio autorizzazione da € 116,20 a € 5.5551,91, rinnovo annuale da € 23,24 a € 1.110,90, tassa per ispezione regionale da € 17,56 a € 195,22, contributo annuo da € 34,09 a € 334,15. Acque minerali e termali: produzione e smercio € 1.127,43; autorizzazione all'impianto di acque gassate o bibite € 563,97; autorizzazione a conduzione case di cura, ambulatori o similari	L. 281/70 D.lgs.. 230/91, L. R. 1/71, L. R. 13/80, L. R. 7/81, L. R. 2/90, L. R. 60/97, L. R. 60/00, L. R. 37/01.
Lombardia	Caccia e Pesca. Licenza di appostamento fisso di caccia € 55,78. Concessione di costituzione: azienda faunistico-venatoria, per ogni ettaro o frazione di esso: tassa di rilascio e tassa annuale € 3,13; Centro privato di produzione di selvaggina € 278,37. Esercizio venatorio rilascio e rinnovo € 64,56. Licenza di pesca: con tutti gli attrezzi € 31,50, con canna € 16,01. Concessioni igienico sanitarie variano per numero di abitanti della città dove hanno sede: apertura e conduzione di farmacie rilascio autorizzazione da € 116,20 a € 5.5551,91, rinnovo annuale da € 23,24 a € 1.110,90; tassa per ispezione regionale da € 17,56 a € 195,22, contributo annuo da € 34,09 a € 334,15. Acque minerali e termali: produzione e smercio € 939,44; autorizzazione all'impianto di acque gassate o bibite € 469,98; autorizzazione a conduzione case di cura, ambulatori o similari, variano per dimensione del comune dove hanno la sede rilascio autorizzazione da € 722,52 a € 4.164,19, rinnovo annuale da € 361,52 a € 2.082,35.	L. 281/70, L. 158/90, d.lgs. 230/91, d.lgs. 31/92, L. 662/96, d.lgs. 446/97, L.R. 34/98, L.R. 10/03.
Veneto	Caccia e Pesca. Concessione di costituzione: azienda faunistico-venatoria, per ogni ettaro o frazione di esso una sop. tassa di € 0,05 contestualmente alla tassa di rilascio e tassa annuale € 3,13; Centro privato di produzione di selvaggina una soprattassa di € 0,05 contestualmente alla tassa di rilascio e tassa annuale € 278,37; abilitazione all'esercizio venatorio tassa di rilascio e tassa annuale con fucile, arco o falco € 64,56, con fucile a più colpi € 66,62, (catture con reti € 213,89. Licenza di pesca: con tutti gli attrezzi € 63,01 e soprattassa € 24,27, con canna € 32,02 e soprattassa € 13,43, con bilancia € 19,63 e soprattassa € 6,71. Concessioni igienico sanitarie variano per numero di abitanti della città dove hanno sede. apertura e conduzione di farmacie rilascio autorizzazione da € 116,20 a € 5.5551,91, rinnovo annuale da € 23,24 a € 1.110,90; tassa per ispezione regionale da € 17,56 a € 195,22, contributo annuo per farmacie non rurali da € 34,09 a € 334,15; autorizzazione a conduzione case di	D.lgs.. 230/91, D.lgs.. 31/92, L. 157/92, L.R.3,98, L.R. 46/99, L.R. 2/00, L.R. 2/02, L.R. 18/02.
Liguria	Caccia e Pesca. Licenza di appostamento fisso di caccia € 55,78. Concessione di costituzione: azienda faunistico-venatoria, per ogni ettaro o frazione di esso tassa di rilascio e tassa annuale € 6,26; Centro privato di produzione di selvaggina € 556,74. Esercizio venatorio rilascio e rinnovo € 66,62. Licenza di pesca: con tutti gli attrezzi € 63,01 e soprattassa € 24,27, con canna € 32,02 e soprattassa € 13,43, con bilancia € 19,63 e soprattassa € 6,71. Concessioni igienico sanitarie variano per numero di abitanti della città dove hanno sede: apertura e conduzione di farmacie rilascio autorizzazione da € 232,41 a € 11.103,82, rinnovo annuale da € 46,48 a € 2.221,80; contributo annuo da € 68,17 a € 668,30; autorizzazione a conduzione case di cura, ambulatori o similari, variano dimensione demografica del comune dove hanno la sede rilascio autorizzazione da € 1.445,05 a € 8.328,38, rinnovo annuale da € 723,04 a € 4164,71. Acque minerali e termali: produzione e smercio € 1.878,87; autorizzazione all'impianto di	DPR 2/72, DPR 4/72, DPR 11/72, DPR 641/72, L. 326/58, L. 968/77, L.R. 16/89, L.R. 29/94, L.R. 40/97,
Emilia Romagna	Caccia e Pesca. Licenza di appostamento fisso di caccia € 55,78. Concessione di costituzione: azienda faunistico - venatoria, per ogni ettaro o frazione di esso tassa di rilascio e tassa annuale in territori montani € 0,75 altri territori € 6,23; Centro privato di produzione di selvaggina € 278,37. Licenza di pesca: con tutti gli attrezzi € 43,64, con canna € 22,72. Cave e torbiere € 334,66. Abilitazione alla ricerca e raccolta dei tartufi tassa di rilascio e tassa annuale € 92,96. Iscrizione albi arti e mestieri € 46,48.	L. 281/70 D.lgs.. 230/91, L. R. 18/98,
Marche	Caccia e Pesca. Licenza di appostamento fisso di caccia € 55,78. Concessione di costituzione: azienda faunistico-venatoria, per ogni ettaro o frazione di esso tassa di rilascio e tassa annuale € 3,13; Centro privato di produzione di selvaggina tassa di rilascio e tassa annuale € 287,37; abilitazione all'esercizio venatorio tassa di rilascio e tassa annuale € 64,56; licenza per la pesca nelle acque interne tassa di rilascio e tassa annuale € 22,72; licenza per stranieri tassa di rilascio € 8,52; abilitazione alla ricerca e raccolta dei tartufi tassa di rilascio e tassa annuale € 62,96.	Art. 3 L. 281/70 D.lgs.. 230/91. L.R.18/95 e L.R.47/98.

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

segue **Prospetto 4**

TASSA CONCESSIONI REGIONALI		
Regione	Applicazione attuale	Norme di riferimento
Toscana	Caccia e pesca. Tassa per abilitazione all'esercizio venatorio rilascio e rinnovo annuale con fucile, arco o falco € 37,70, con fucile a due colpi € 53,00, con fucile a più colpi € 66,62. Licenza di pesca: con tutti gli attrezzi € 31,50; con canna € 16,01; con bilancia 9,81; licenza per stranieri tassa di rilascio € 8,52.	D.lgs. 230/91, D.lgs. 31/92, L. 157/92, L.R. 25/84, L.R. 3/94, L.R. 43/99.
Umbria	Caccia e Pesca. licenza di appostamento fisso di caccia € 67,14. Concessione di costituzione: azienda faunistico-venatoria, per ogni ettaro o frazione di esso: tassa di rilascio e tassa annuale in territori montani € 3,75 altri territori € 4,13; Centro privato di produzione di selvaggina € 334,15; abilitazione all'esercizio venatorio tassa di rilascio e tassa annuale con fucile, arco o falco € 37,70, con fucile a due colpi € 52,68, con fucile a più colpi € 66,62, catture con reti € 231,89. Licenza di pesca rilascio e rinnovo: con tutti gli attrezzi € 31,50; con canna € 16,01; con bilancia € 9,81. Autorizzazione allo scarico delle acque rilascio € 100,71 rinnovo € 51,13. Autorizzazione per lavori di acqua coltura € 41,32. Abilitazione alla ricerca e raccolta dei tartufi tassa di rilascio e tassa annuale € 111,55. Igienico sanitarie variano per numero di abitanti della città dove hanno sede: apertura e conduzione di farmacie rilascio autorizzazione da € 139,44 a € 6.662,29, rinnovo annuale da € 27,89 a € 1.333,	D.lgs. 230/91, D.lgs. 31/92, L. 157/92, L.R. 5/00, L.R. 3/94, L.R. 43/99.
Lazio	Caccia e pesca dal 1/3/03 le funzioni sono state trasferite alle provincie. Igienico sanitarie variano per numero di abitanti della città dove hanno sede: apertura e conduzione di farmacie rilascio autorizzazione da € 127,31 a € 6.082,67, rinnovo annuale da € 25,46 a € 1217,09, tassa per ispezione regionale da € 9,54 a € 183,04, contributo annuo da € 34,09 a € 334,15; ambulatori o similari, variano dimensione rilascio autorizzazione da € 1370,44, rinnovo annuale da € 685,21; autorizzazione a conduzione case di cura medico - chirurgiche varia per numero di posti letto rilascio da € 791,59 a € 4562,28, rinnovo annuale da € 396,07 a € 2281,42. Acque minerali e termali: produzione e smercio € 1029,24; autorizzazione all'impianto di acque gassate o bibite € 514,90; autorizzazione a conduzione case di cura termale e balneare rilascio € 1029,24 rinnovo annuale € 514,90; permesso di ricerca € 91,66; autorizzazione a trasferire il permesso di ricerca € 456,49. Turismo e industria alberghiera: variano per qualità e il	D.lgs. 230/91, D.lgs. 31/92, L.R. 1/71, L.R. 30/80.
Abruzzo		
Molise		L.G. 2/72, L.G. 10/83,
Campania	Caccia e Pesca. Licenza di appostamento fisso di caccia € 55,78. Concessione di costituzione: azienda faunistico-venatoria, per ogni ettaro o frazione di esso: tassa di rilascio e tassa annuale € 3,13231; Centro privato di produzione di selvaggina tassa di rilascio e tassa annuale € 287,37; abilitazione all'esercizio venatorio tassa di rilascio e tassa annuale con fucile, arco o falco € 37,70, con fucile a più colpi € 66,62, catture con reti € 213,89. Licenza per la pesca nelle acque interne tassa di rilascio e tassa annuale: con tutti gli attrezzi € 31,50, con canna € 16,01, con bilancia € 9,81. Turismo e industria alberghiera: variano per qualità e il numero di abitanti della città dove hanno la sede (da € 35,12 a € 278,89).	DPR 11/72, DPR 641/72, L. 968/77, L. 326/58.
Puglia	Caccia e Pesca. Licenza di appostamento fisso di caccia € 112,00. Concessione di costituzione: azienda faunistico-venatoria, per ogni ettaro o frazione di esso tassa di rilascio e tassa annuale € 12,53; Centro privato di produzione di selvaggina € 557,00; abilitazione all'esercizio venatorio tassa di rilascio e tassa annuale €. 65,00. Licenza di pesca: con tutti gli attrezzi € 63,00, rinnovo annuale € 24,00; con canna € 32,00, rinnovo annuale € 13,00; con bilancia 20,00, rinnovo annuale € 6,00. Igienico Sanitarie Autorizzazione a conduzione case di cura termale e balneare rilascio € 1.880,00 rinnovo annuale € 940,00, ambulatori o similari, variano per dimensione demografica del comune dove hanno la sede rilascio autorizzazione da € 2.502,00, rinnovo annuale da € 1251,00; autorizzazione a conduzione case di cura medico - chirurgiche varia per numero di posti letto rilascio da € 1.445,00 a € 8.328,00, rinnovo annuale da € 723,00 a € 4.165,00. Turismo e industria alberghiera variano per qualità e il numero di	DPR 11/72, DPR 641/72, L.R. 1/72, L.R. 8/73, L.R. 65/80, L.R. 31/001, L.R. 25/03.
Basilicata		
Calabria	Caccia e Pesca. Licenza di appostamento fisso di caccia € 111,55. Concessione di costituzione: azienda faunistico-venatoria, per ogni ettaro o frazione di esso: tassa di rilascio e tassa annuale € 6,26; Centro privato di produzione di selvaggina 556,74. Licenza di pesca: con tutti gli attrezzi € 31,50, con canna € 16,01, con bilancia 9,81. Turismo e industria alberghiera: variano per qualità e il numero di abitanti della città dove hanno la sede (da € 18,59 a € 278,89). Acque minerali e termali: permesso di ricerca € 167,33; autorizzazione a trasferire il permesso di ricerca € 833,56; concessione per la coltivazione di giacimenti € 1.666,09. Cave e torbiere € 334,66. Iscrizione albi arti e mestieri € 32,02.	L. 968/77, DPR 11/72, L.R. 29/01, L. 326/58, DPR 641/72.

2 Recenti sviluppi nel sistema di finanziamento delle Regioni a statuto ordinario

2.1 Gli elementi di incertezza del sistema di finanziamento regionale

Nell'anno appena trascorso si è riaperto il dibattito sul sistema di finanziamento regionale. Un confronto ancora oggi aperto che ha finito per portare ad un ulteriore aumento delle difficoltà di gestione del sistema delle entrate per queste Amministrazioni. Numerose le occasioni che hanno alimentato il dibattito:

- nel maggio 2004, con l'approvazione del primo DPCM di attuazione del decreto legislativo 56/2000, relativo all'esercizio 2002, si sono radicalizzate le obiezioni di alcune Regioni sul sistema di finanziamento vigente. Il riconoscimento di risorse inferiori ai trasferimenti soppressi ha spinto tali Regioni a presentare ricorsi di illegittimità e di incostituzionalità presso il Tar del Lazio e la Corte Costituzionale. Il Governo ha così deciso di sospendere l'applicazione del decreto legislativo 56/2000. Si tratta di una sospensione che chiude una stagione di continui rinvii delle scadenze previste per i diversi adempimenti (trasformazione dei trasferimenti ex Bassanini in entrate proprie; determinazione definitiva delle aliquote di compartecipazione; definizione dei DPCM relativi agli anni 2003 e 2004). Tutto ciò mentre con la legge finanziaria per il 2005 si sono riaperti spazi di manovra, seppur limitati, per le Amministrazioni regionali sul lato delle entrate, diretti esclusivamente alla copertura dei disavanzi sanitari⁵¹;
- con la finanziaria per il 2005 vengono ulteriormente prorogati i lavori dell'Alta Commissione di studio per il federalismo. Costituita con la finanziaria per il 2003 per indicare al Governo i principi generali del coordinamento delle finanze pubbliche e del sistema tributario per l'attuazione del nuovo impianto Costituzionale, essa ha incontrato difficoltà nel proprio operare anche per la mancata sottoscrizione dell'accordo quadro fra Stato, Regioni ed enti Locali propedeutico ai suoi lavori. Ritardi nell'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione che hanno comportato un forte aumento dei conflitti tra Stato e Amministrazioni decentrate di fronte alla Corte costituzionale;

⁵¹ La sospensione dei meccanismi di autonomia e responsabilità territoriale, disposta con la finanziaria per il 2003 in vista di una modifica di quanto previsto con il 56/2000, si è tradotta in una sospensione degli aumenti delle addizionali regionali (e comunali) all'Irpef, nonché 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 ciò era stato impedito successivamente alla data del 29 settembre 2002. Il blocco introdotto con la finanziaria per il 2003 era inizialmente previsto operasse sino a quando non si fosse raggiunto un accordo in sede di Conferenza unificata tra Stato, Regioni ed enti locali sui meccanismi strutturali del federalismo fiscale. La legge finanziaria per il 2004 ne ha poi confermato la sospensione per il 2004.

- fermo restando il quadro complessivo dei rapporti interistituzionali disegnato nell'accordo sottoscritto tra Regioni, Province, Comuni e Comunità montane nel giugno 2003, nel mondo delle autonomie è cresciuta l'attenzione per l'adeguamento dei meccanismi di partecipazione degli enti decentrati alla programmazione e si è fatta pressante la necessità di più chiari rapporti tra i diversi livelli amministrativi territoriali. A questo riguardo un ulteriore contributo al dibattito è offerto dal documento sottoscritto dalle organizzazioni rappresentative delle Amministrazioni territoriali della Lombardia;
- con l'approvazione in prima lettura del nuovo testo di riforma costituzionale (AC 4862-B) si è aperta una nuova fase di riforma destinata ad incidere sulle funzioni attribuite e sulle risorse finanziarie per le Amministrazioni territoriali. La riforma dispone poi che "le leggi dello Stato assicurino l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione entro tre anni dalla data di entrata in vigore della nuova legge costituzionale". I lunghi tempi per la nuova attuazione rischiano di incidere su una rapida definizione del nuovo sistema, rendendo più gravi (soprattutto alla luce delle difficoltà del sistema vigente) le incertezze delle Amministrazioni territoriali;
- a seguito del deposito delle conclusioni dell'avvocato generale della Corte di Giustizia UE in merito al procedimento avviato sulla compatibilità della normativa relativa all'Irap con la normativa dell'Unione si è riaperto, con particolare urgenza, il confronto su quella che è la principale imposta regionale. Con l'approvazione della legge 80/2003, di riforma del sistema di finanziamento statale, si erano già poste le condizioni per una graduale abolizione⁵² senza, tuttavia, che si fosse ancora prefigurato come sostituire tale tributo, sia in termini di gettito, sia come strumento di politica tributaria regionale per i settori produttivi. Qualunque sarà l'esito del procedimento davanti alla Corte europea, il clima di incertezza che riguarda oltre il 30% delle entrate regionali e oltre il 50% della leva fiscale attivabile dalle stesse Amministrazioni decentrate, rende urgente la rivisitazione del quadro dei tributi a disposizione di tali enti in attuazione del nuovo testo costituzionale.

⁵² La legge 80/2003 "Delega al Governo per il riordino del sistema fiscale statale" ha modificato il quadro di riferimento per il finanziamento regionale prevedendo il conferimento di una specifica delega per la graduale eliminazione dell'Irap (imposta regionale sulle attività produttive). Nella finanziaria per il 2003 sono state anticipate alcune delle misure previste dal disegno di riforma: le modifiche hanno interessato le basi imponibili Irpef ed Irap con una riduzione del gettito delle addizionali regionali all'Irpef per il 2003 di 214 milioni di Euro (274 nel 2004 e 265 nel 2005) e una flessione del gettito Irap 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. A questi effetti vanno ad aggiungersi quelli connessi alla progressiva "erosione" delle basi 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 rilevano 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.

2.2 La fase transitoria al federalismo fiscale: dall'approvazione del DPCM del 2002 al blocco del decreto legislativo 56/2000

Il 14 maggio 2004 il Governo ha approvato il DPCM di attuazione per il 2002 del decreto legislativo 56/2000. Si tratta del primo anno di attuazione del passaggio al federalismo fiscale: un primo 5% delle risorse è stato ripartito con il DPCM secondo il nuovo meccanismo perequativo.

Nell'anno sono stati inoltre predisposti gli schemi di DPCM relativi agli anni 2003 e 2004, di cui il solo relativo al 2003 è stato trasmesso alla Conferenza Stato-Regioni il 4 marzo 2004 ai fini del conseguimento dell'intesa.

Per accelerare i tempi di attuazione dei provvedimenti annuali, nella finanziaria per il 2004 (art. 3, comma 30, legge 350/03) il Governo aveva condizionato la acquisizione, da parte delle Regioni, del 95% delle risorse spettanti per il finanziamento della sanità (abbandonando, almeno per il 2004, il penalizzante meccanismo delle anticipazioni legate ai fabbisogni sanitari stimati in sede di accordo Stato-Regioni dell'agosto 2000, e quindi largamente sottostimati) ad una rapida definizione del riparto delle risorse per la sanità e dei DPCM di attuazione del d.lgs. 56/2000 (sia del 2003 che del 2004). Un forte incentivo che si è tuttavia rilevato insufficiente.

La stessa approvazione del DPCM relativo al riparto per il 2002 è intervenuta nonostante non fosse stato raggiunto l'accordo tra le Regioni in sede di Conferenza dei presidenti per la forte opposizione delle Regioni che si erano viste attribuire risorse inferiori ai trasferimenti soppressi. Queste stesse Regioni hanno avviato ricorsi di illegittimità e di incostituzionalità presso il TAR del Lazio e la Corte costituzionale.

Le obiezioni avanzate dalle Regioni hanno indotto il Governo a sospendere l'operatività del decreto legislativo 56/2000 con il decreto legge 314/2004. Con esso si è disposto che il Governo, previa intesa in sede di Conferenza Stato Regioni, presenti, entro il 30 aprile 2005, proposte normative volte ad adeguare la disciplina del federalismo fiscale ai principi contenuti nel titolo V della Costituzione. Il recente decreto legge 35/2005, convertito lo scorso 14 maggio (legge 80/05), ha differito il termine al 30 settembre 2005. La sospensione riguarda sia le risorse da ripartire per l'anno 2005, sia le attribuzioni definitive e le compensazioni relative agli esercizi 2002-2004. Viene così sospesa l'efficacia del DPCM 14 maggio 2004, mentre per quanto concerne gli esercizi 2003 e 2004, la disciplina di cui al decreto legislativo 56/2000 è applicata ai fini della determinazione delle quote versate a titolo di anticipazioni.

I ricorsi presentati dalle Regioni toccano diversi aspetti del provvedimento. La critica più rilevante è tuttavia quella che contesta la capacità della formula perequativa, introdotta dal decreto legislativo, di assicurare la copertura del fabbisogno sanitario.

Nella tabella 21 sono riassunti gli elementi di sintesi degli effetti redistributivi prodotti dal decreto del 14 maggio e dai due schemi relativi agli anni più recenti. La quota distribuita secondo il nuovo sistema perequativo è, nel 2002, pari al 5%. Secondo quanto previsto dalla norma cresce al 10% nel 2003 e al 19% nel 2004.

Nelle prime colonne sono indicati i trasferimenti che verrebbero soppressi e trasformati in entrate proprie. Il totale dei trasferimenti (colonna T) è distinto nelle sue tre componenti:

- le somme necessarie finora a garantire (con le entrate già attribuite, Irap e 0,5% di addizionale Irpef) la copertura dei fabbisogni sanitari (colonna a);
- le somme relative all'ex fondo perequativo (che finora venivano trasferite via fondo sanitario prevedendone lo scomputo dall'Irap considerata per la copertura dei Lea) (colonna b);
- gli altri trasferimenti soppressi (colonna c).

Nelle colonne dalla d alla n viene riassunto l'operare del 56/2000. Al netto delle somme relative all'incremento della addizionale all'Irpef e dell'accisa, tutto il meccanismo ruota intorno alla compartecipazione all'IVA. Nel 2002 si tratta di 30.791 milioni di euro di cui il 95% viene ripartito in base ai consumi e perequato in base alla spesa storica (le compensazioni a questo fine sono indicate nelle colonne h e m), e il 5% in base ai nuovi criteri perequativi (negli anni successivi la quota perequata con il nuovo sistema cresce secondo le percentuali in precedenza ricordate e ad un tempo si riduce la quota perequata in base alla spesa storica).

Nelle ultime colonne delle tabelle sono calcolati i "guadagni" e le "perdite" che sarebbero derivati alle Regioni rispetto al preesistente sistema di trasferimenti.

Vengono in particolare valutati 3 "indicatori" di risultato:

- la variazione delle risorse attribuite rispetto alle somme trasferite finora come Fondo sanitario nazionale (colonna o) (che è bene sottolineare non riguardano solo le somme necessarie a coprire i livelli essenziali di assistenza così come individuati in sede di riparto, ma anche le somme ex fondo perequativo);
- le somme eccedenti quelle relative alla sola copertura del fabbisogno sanitario (quelle che, in altre parole, rimangono a ciascuna Regione una volta che, con il gettito Irap totale, l'addizionale Irpef, le entrate proprie convenzionali, la compartecipazione IVA e il fondo perequativo, si è coperto il fabbisogno sanitario);
- la variazione complessiva rispetto al totale dei trasferimenti soppressi.

TAB 21

Il funzionamento del 56/2000 - Le prime applicazioni: il 2002 (DPCM 14 maggio 2004)

REGIONI A STATUTO ORDINARIO	Totale trasferimenti soppressi	di cui FSN (al netto da ex fondo perequativo)- somma necessaria per la copertura del fabbisogno sanitario	di cui "ex fondo perequativo"	di cui "altri trasferimenti soppressi"	Add. Irpef 0,4	Accisa (8 lire)	Iva consumi	Iva riparto 5%	Comp. A	Comp. B	Totale Irpef+Accisa+ Iva+Comp	Guadagno (+) o perdita (-) rispetto alle somme ex FSN (compreso ex fondo perequativo)	Somme eccedenti rispetto a quelle necessarie a garantire la copertura del fabbisogno sanitario previsto in sede di riparto	Guadagno (+) o perdita (-) rispetto alle somme trasferite originariamente
	T	a	b	c	d	e	f	g	h	m	n=d+e+f+g+h+m	o= n-(a+b)	p=n-b	q=n-a
I trasferimenti soppressi				Il funzionamento del dlgs 56/2000								I risultati		
DPCM 14 MAGGIO 2004														
PIEMONTE	2.628	2.486	107	35	194	7	2.761	125	0	-455	2.631	38	145	3
LOMBARDIA	3.163	3.076	15	71	462	14	6.256	182	0	-3.703	3.210	119	134	48
VENETO	2.450	2.401	22	27	196	8	2.962	127	0	-828	2.465	41	63	14
LIGURIA	1.453	1.335	108	10	71	2	1.120	73	191	0	1.457	14	122	4
E. ROMAGNA	2.345	2.264	47	34	198	7	2.844	123	0	-811	2.360	49	96	16
TOSCANA	2.503	2.407	70	26	150	7	2.307	128	0	-78	2.514	37	107	11
UMBRIA	729	664	62	3	31	1	478	34	183	0	728	2	64	-1
MARCHE	1.044	984	54	6	56	2	881	52	55	0	1.047	9	64	3
LAZIO	2.864	2.549	281	34	221	12	3.328	122	0	-829	2.854	24	305	-9
ABRUZZO	1.152	1.032	112	7	39	2	659	50	396	0	1.146	2	114	-6
MOLISE	358	281	76	1	8	0	154	14	177	0	355	-2	74	-3
CAMPANIA	5.355	4.786	551	18	134	6	2.491	236	2.463	0	5.330	-7	544	-25
PUGLIA	3.940	3.550	378	12	98	5	1.840	162	1.805	0	3.910	-18	360	-30
BASILICATA	634	483	148	3	15	1	252	25	336	0	628	-3	145	-6
CALABRIA	2.165	1.714	440	12	43	2	918	87	1.096	0	2.147	-7	433	-19
TOTALE RSO	32.783	30.012	2.473	298	1.916	77	29.251	1.540	6.704	-6.704	32.783	298	2.771	0

Fonte: Elaborazioni Corte dei Conti su dati Ministero dell'Economia

segue=>

Il funzionamento del 56/2000 - Le prime applicazioni: il 2003

REGIONI A STATUTO ORDINARIO	Totale trasferimenti soppressi	di cui FSN (al netto da ex fondo perequativo)- somma necessaria per la copertura del fabbisogno sanitario	di cui "ex fondo perequativo"	di cui "altri trasferimenti soppressi"	Add. Irpef 0,4	Accisa (8 lire)	IVA consumi	IVA riparto 10%	Comp. A	Comp. B	Totale Irpef+Accisa+Iva+Comp mp	Guadagno (+) o perdita (-) rispetto alle somme ex FSN (compreso ex fondo perequativo)	Somme eccedenti rispetto a quelle necessarie a garantire la copertura del fabbisogno sanitario previsto in sede di riparto	Guadagno (+) o perdita (-) rispetto alle somme trasferite originariamente
	T	a	b	c	d	e	f	g	h	m	n=d+e+f+g+h+m	o= n-(a+b)	p=n-b	q=n-a
I trasferimenti soppressi				Il funzionamento del dlgs 56/2000								I risultati		
BOZZA DI DPCM PER IL 2003														
PIEMONTE	2.725	2.580	110	35	183	7	2.760	268	0	-478	2.739	50	159	14
LOMBARDIA	3.319	3.233	15	71	434	14	6.236	386	0	-3.651	3.418	169	185	98
VENETO	2.608	2.558	23	27	184	7	2.991	255	0	-817	2.621	40	63	13
LIGURIA	1.508	1.387	110	10	66	2	1.112	141	183	0	1.505	7	118	-3
E. ROMAGNA	2.451	2.370	48	34	186	7	2.874	243	0	-841	2.469	51	99	18
TOSCANA	2.623	2.525	72	26	141	7	2.320	251	0	-93	2.627	30	102	4
UMBRIA	765	699	63	3	29	1	477	69	184	0	761	-1	62	-4
MARCHE	1.100	1.038	56	6	53	2	885	105	55	0	1.100	6	62	0
LAZIO	3.105	2.785	287	34	208	9	3.342	294	0	-743	3.110	38	325	5
ABRUZZO	1.201	1.080	114	7	37	2	653	107	393	0	1.191	-3	112	-10
MOLISE	371	293	77	1	8	0	154	30	173	0	365	-5	72	-6
CAMPANIA	5.579	5.000	560	18	126	6	2.479	500	2.423	0	5.534	-27	533	-45
PUGLIA	4.103	3.708	384	12	92	5	1.826	370	1.780	0	4.073	-19	365	-31
BASILICATA	656	502	150	3	14	0	252	51	325	0	642	-10	140	-13
CALABRIA	2.281	1.823	446	12	40	2	908	184	1.106	0	2.241	-28	418	-40
TOTALE RSO	34.395	31.581	2.516	298	1.801	72	29.270	3.252	6.623	-6.623	34.395	298	2.815	0

segue=>

Fonte: Elaborazioni Corte dei Conti su dati Ministero dell'Economia

<=segue TAB 21

Il funzionamento del 56/2000 - Le prime applicazioni: il 2004

REGIONI A STATUTO ORDINARIO	Totale trasferimenti soppressi	di cui FSN (al netto da ex fondo perequativo)- somma necessaria per la copertura del fabbisogno sanitario	di cui "ex fondo perequativo"	di cui "altri trasferimenti soppressi"	Add. Irpef 0,4	Accisa (8 lire)	IVA consumi	IVA riparto 19%	Comp. A	Comp. B	Totale Irpef+Accisa+Iva+Comp	Guadagno (+) o perdita (-) rispetto alle somme ex FSN (compreso ex fondo perequativo)	Somme eccedenti rispetto a quelle necessarie a garantire la copertura del fabbisogno sanitario previsto in sede di riparto	Guadagno (+) o perdita (-) rispetto alle somme trasferite originariamente
												o= n-(a+b)	p=n-b	q=n-a
	T	a	b	c	d	e	f	g	h	m	n=d+e+f+g+h+m			
I trasferimenti soppressi				Il funzionamento del dlgs 56/2000								I risultati		
BOZZA DPCM PER IL 2004														
PIEMONTE	3.094	2.949	110	35	220	7	2.695	555	0	-373	3.104	46	155	11
LOMBARDIA	4.306	4.220	15	71	522	14	6.074	851	0	-3.020	4.441	205	221	134
VENETO	2.671	2.621	23	27	224	7	2.939	533	0	-964	2.740	96	119	69
LIGURIA	1.579	1.458	110	10	79	2	1.081	284	132	0	1.578	9	120	-1
E. ROMAGNA	2.708	2.626	48	34	221	7	2.823	515	0	-814	2.751	77	125	43
TOSCANA	2.824	2.726	72	26	169	7	2.275	516	0	-130	2.837	39	111	13
UMBRIA	822	757	63	3	35	1	469	145	168	0	818	-1	62	-4
MARCHE	1.153	1.090	56	6	63	2	869	214	12	0	1.160	14	70	8
LAZIO	3.601	3.280	287	34	244	9	3.298	618	0	-587	3.582	15	302	-18
ABRUZZO	1.234	1.113	114	7	44	2	637	216	326	0	1.224	-3	111	-10
MOLISE	395	317	77	1	10	0	149	62	163	0	384	-10	67	-11
CAMPANIA	5.757	5.179	560	18	150	6	2.417	1.004	2.120	0	5.697	-42	518	-60
PUGLIA	4.431	4.035	384	12	102	5	1.791	739	1.711	0	4.348	-71	314	-82
BASILICATA	674	521	150	3	17	0	246	103	286	0	652	-18	132	-22
CALABRIA	2.334	1.875	446	12	48	2	879	364	970	0	2.263	-58	388	-70
TOTALE RSO	35.434	32.619	2.516	298	2.148	72	28.643	6.719	5.888	-5.888	37.582	298	2.815	0

Fonte: Elaborazioni Corte dei Conti su dati Ministero dell'Economia

I risultati tratti dal decreto del maggio 2004 sembrano confermare le obiezioni avanzate dalle Regioni del Mezzogiorno anche se appare necessaria una qualificazione:

- se si guarda alla colonna (o) del prospetto, sono 5 le Regioni che vedono riconosciute risorse che nel complesso risultano inferiori agli ex trasferimenti dal Fondo sanitario nazionale. Si tratta del Molise, della Campania, della Puglia, della Basilicata e della Calabria;
- guardando invece alla colonna p, si può rilevare come in tutte le Regioni le somme ottenute eccedono l'importo necessario ad integrare i gettiti già attribuiti per la copertura del fabbisogno sanitario.

Naturalmente, guardando al risultato complessivo (colonna q), il processo redistributivo si rivela ancora di maggiori dimensioni: crescono le “perdite” per le Regioni che vedono contrarsi le somme finora ricevute dall'ex Fondo sanitario regionale. Ad esse si aggiungono le flessioni di Lazio ed Abruzzo.

Anche per il 2003 l'applicazione proposta nella bozza di decreto porta a confermare le tendenze già evidenziate. Con l'aumento al 10% della quota distribuita in base al nuovo sistema perequativo si evidenzia che:

- l'effetto redistributivo, anche se ancora quantitativamente limitato, non è tuttavia marginale. La Lombardia rimane la Regione che ottiene il vantaggio maggiore, con un incremento delle risorse, in termini assoluti, di circa 99 milioni di euro rispetto ad una ripartizione basata unicamente sulla spesa storica;
- la Campania, la Puglia e la Calabria si confermano come le Regioni che vedono flettere le risorse in misura più consistente, (rispettivamente di 45,1; 30,8 e 40,3 milioni di euro);
- anche nel caso della Basilicata l'importo riconosciuto come “IVA + fondo perequativo” risulta inferiore agli importi finora trasferiti come FSN.

Il divario si amplia ulteriormente nel 2004.

Questi risultati hanno riaperto il dibattito sull'adeguatezza del provvedimento alle finalità ad esso assegnate.

Sono state rilevate innanzitutto difformità, rispetto alla previsione originale, nella metodologia utilizzata per il 2002: per il calcolo del meccanismo perequativo riguardanti il

correttivo dimensionale ed il gettito assunto a base della perequazione fiscale⁵³.

Si tratta di aspetti già rilevati dalla Corte nel referto sulle Regioni pubblicato nel 2003 (si veda la Relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni anni 2001 e 2002, pagg. 70 e 71), esaminando la bozza di quello che è poi divenuto il DPCM relativo al 2002. Una prima modifica ha riguardato il riparto della quota riservata a compensare le Regioni più piccole per la maggiore incidenza dei costi fissi sui loro bilanci. Nel DPCM, diversamente da quanto previsto nel decreto, le correzioni per la dimensione sono state calcolate in base alla differenza tra le medie triennali della spesa *pro-capite* per le funzioni diverse dalla sanità in ogni Regione e la media nazionale. La metodologia originale prevedeva, invece, ci si basasse su di una stima del valore standardizzato della spesa (ottenuta con una semplice regressione statistica basata sui dati dei tre anni precedenti). Nel referto si sottolineava come tale modifica comportasse risultati che contraddicevano le stesse motivazioni che avevano condotto all'inserimento del correttivo.

Una seconda semplificazione ha riguardato il calcolo della capacità fiscale. Il gettito dei tributi non è stato standardizzato ed è stato invece utilizzato il gettito effettivo. Un limite che tende ad inficiare le capacità incentivanti del modello. Se infatti una Regione aumenta il proprio sforzo fiscale, con un aumento della tassazione, risulta penalizzata nell'accesso al fondo perequativo.

Problemi applicativi sono stati poi rilevati anche nella perequazione delle spesa sanitaria. E' stato osservato, infatti, che considerare il fabbisogno sanitario al lordo delle entrate potenziali (non sono sottratte neanche le entrate effettive delle Asl) tende a sovrastimare la compensazione spettante alle Regioni con il minor numero di esenti ed il maggior numero di prestazioni *pro-capite* erogate.

Si tratta di osservazioni condivisibili, la cui considerazione riduce, ma non annulla, il problema di una adeguata copertura degli importi riconosciuti finora come trasferimenti dal Fondo sanitario nazionale.

⁵³ Come osservato nel referto dello scorso anno, una qualche modifica rispetto all'impostazione prevista nel decreto è stata disposta anche nel caso della bozza di DPCM per il 2003. E' stata rimossa la distorsione relativa al correttivo dimensionale, mentre è stata modificata la metodologia di calcolo dei gettiti da considerare per il calcolo della perequazione fiscale. Nel calcolo non si considerano i dati di Irap puntuali, relativi all'ultimo esercizio per il quale sono disponibili i risultati complessivi (il 2002), ma si fa riferimento alla media triennale. Nel referto sulle Regioni approvato nel luglio 2004 è stata fornita una stima dell'impatto di tale variazione calcolata come differenza tra la ripartizione dell'IVA riportata nel decreto e quella calcolata considerando, nella formula alla base della perequazione delle capacità fiscali, il gettito relativo al 2002, lo stesso utilizzato nel calcolo della media triennale. Gli effetti sono limitati, ma territorialmente concentrati: la scelta alla base del decreto ha prodotto l'aumento delle variazioni indotte dal graduale passaggio al federalismo di 20 milioni di euro su un totale di 150; tre le Regioni che ne beneficiano principalmente, mentre è una che ne subisce l'impatto negativo maggiore (la Puglia). La spiegazione risiede naturalmente nell'andamento del gettito Irap: i benefici vanno infatti laddove il gettito ha continuato a crescere nel triennio 2000-2002. Il riferimento alla media ha permesso di abbassare quindi la capacità fiscale *pro-capite* relativa a questo tributo. Si tratterebbe di valutare se tale risultato non sia influenzato anche dall'andamento particolare del gettito Irap: l'esenzione progressiva delle classi imponibili inferiori ha comportato una riduzione del gettito nel Mezzogiorno più forte di quanto sia avvenuto al Centro-Nord: il gettito medio triennale fa crescere relativamente di più i gettiti delle Regioni meridionali riducendo, quindi, l'entità delle correzioni perequative per questa finalità verso tali realtà territoriali.

Si tratterebbe di un limite del meccanismo perequativo riconducibile, secondo commentatori autorevoli, alla mancanza di un vincolo assoluto a tale copertura.

L'interazione delle diverse correzioni (perequazione delle capacità fiscali e perequazione dimensionale) che concorrono al funzionamento del fondo perequativo potrebbe portare, tuttavia, ad una riduzione anche di quelle, in linea teorica, garantite per la copertura del fabbisogno sanitario.

Un limite rilevato sulla base della attuale distribuzione delle somme, frutto del sistema finora in vigore, e che ci si aspetta possa essere superato con la predisposizione del nuovo sistema perequativo allo studio dell'Alta Commissione.

L'esame delle caratteristiche della attuale ripartizione delle risorse consente tuttavia di comprendere la difficoltà che si presenta per qualsivoglia sistema perequativo. La tabella 22 è stata costruita a partire dai dati utilizzati per la definizione della bozza di DPCM per il 2003. Sono stati in particolare considerati i gettiti dei tributi considerati per la perequazione fiscale e i trasferimenti nella loro distribuzione storica. Si tratta di una buona approssimazione delle risorse complessivamente a disposizione degli enti regionali. Ne sono esclusi i soli trasferimenti per calamità naturali, quelli per finalità specifiche (ad esempio di riequilibrio) e quelli comunitari. Dal totale per Regione è stata quindi sottratta la somma destinata alla copertura del livello essenziale delle prestazioni sanitarie (il fabbisogno sanitario ripartito in sede Cipe) unico livello per il quale è al momento disponibile una stima dei costi riconosciuti. Si ottiene in questa maniera una quantificazione delle risorse eccedenti da destinare alle altre prestazioni. Di queste si è calcolato l'importo *pro-capite*.

La tabella 22 offre la rappresentazione di una situazione in parte nota:

- guardando alle risorse eccedenti quelle attribuite per i Lea, le Regioni del Mezzogiorno hanno sinora ottenuto importi superiori a quelli medi nazionali;
- risultano invece svantaggiate le grandi Regioni del Centro-Nord (Piemonte, Lombardia, Emilia e Toscana) che, a fronte di un elevato gettito *pro-capite* teorico, scontano livelli di spesa per la sanità *pro-capite* più elevati.

Tali risultati inducono, da un lato, a guardare con prudenza alle critiche avanzate ai sistemi perequativi sulla base del solo confronto con le somme finora trasferite e, dall'altro, a considerare la rilevanza e la complessità della quantificazione dei costi ammissibili a garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni. Come osservato anche in passato, il vero nodo del nuovo sistema perequativo (ma anche del vecchio) sta nelle modalità di determinazione delle somme necessarie per garantire i livelli essenziali di assistenza in sanità. Lo scontro, evitato nel momento della ripartizione dei fondi sanitari, si ripropone in occasione dell'operatività del meccanismo perequativo, primo stadio del passaggio ad un sistema di federalismo fiscale.

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAB 22

Entrate proprie e trasferimenti : l'esercizio 2003 senza il 56/2000

	Irap	Add. Irpef	Tassa auto	Accisa benzina	Entrate proprie	Trasferimenti	Totali entrate	Fabbisogno sanitario	Entrate libere	Entrate libere pro capite
							(a)	(b)	(a)-(b)	
PIEMONTE	2.841,8	247,7	373,5	201,9	167	2.724,7	6556,7	5820,6	736,2	174,0
LOMBARDIA	8.224,1	588,6	852,6	409,2	345	3.319,4	13738,7	12345,9	1392,7	152,9
VENETO	3.077,9	252,5	428,5	225,3	188	2.607,7	6780,0	6055,5	724,5	158,3
LIGURIA	859,4	88,9	112,1	71,4	63	1.507,8	2702,4	2395,1	307,3	195,5
E. ROMAGNA	2.974,4	248,8	394,0	208,6	172	2.451,2	6448,9	5750,2	698,7	173,4
TOSCANA	2.142,8	190,6	316,2	203,5	138	2.623,1	5614,6	4984,8	629,8	179,1
UMBRIA	407,8	39,7	75,1	42,4	34	764,6	1363,5	1178,1	185,4	222,3
MARCHE	809,4	71,1	128,9	70,0	57	1.100,0	2236,9	1972,5	264,4	178,1
LAZIO	3.746,4	275,1	461,5	270,5	162	3.105,4	8021,2	6960,2	1061,0	206,2
ABRUZZO	545,2	49,6	98,6	57,1	42	1.201,1	1993,2	1714,6	278,6	218,8
MOLISE	112,5	10,7	23,0	10,4	13	371,2	540,9	429,7	111,2	346,5
CAMPANIA	1.817,7	169,2	276,1	191,8	163	5.578,9	8196,9	7149,2	1047,7	183,0
PUGLIA	1.213,5	115,0	244,3	140,3	113	4.103,5	5929,9	5155,9	773,9	192,3
BASILICATA	198,8	18,6	38,7	13,8	17	655,5	942,4	737,3	205,1	343,7
CALABRIA	573,4	54,6	100,0	58,3	47	2.281,0	3114,6	2500,9	613,7	305,7
Totale	29.545,3	2.420,5	3.923,2	2.174,6	1.721,9	34.395,3	74.180,8	65.150,4	9.030,4	186,4

segue TAB 22

Entrate proprie e perequazione : l'esercizio 2003 con il 56/2000 (a regime)

	Irap	Add. Irpef	Tassa auto	Accisa benzina	Entrate proprie	Iva+ perequazione	Totali entrate	Fabbisogno sanitario	Entrate Libere	Entrate libere pro capite
PIEMONTE	2.841,8	430,3	373,5	208,6	167	2.680,1	6701,5	5820,6	880,9	208,2
LOMBARDIA	8.224,1	1.022,5	852,6	422,8	345	3.856,6	14723,3	12345,9	2377,4	261,0
VENETO	3.077,9	436,6	428,5	232,8	188	2.545,8	6909,7	6055,5	854,2	186,6
LIGURIA	859,4	155,3	112,1	73,7	63	1.411,6	2674,9	2395,1	279,9	178,0
E. ROMAGNA	2.974,4	434,6	394,0	215,5	172	2.434,5	6625,0	5750,2	874,8	217,1
TOSCANA	2.142,8	331,8	316,2	210,3	138	2.512,8	5652,1	4984,8	667,3	189,8
UMBRIA	407,8	68,7	75,1	43,8	34	694,0	1323,4	1178,1	145,4	174,3
MARCHE	809,4	124,0	128,9	72,3	57	1.045,3	2237,4	1972,5	264,9	178,5
LAZIO	3.746,4	483,3	461,5	279,5	162	2.935,6	8068,4	6960,2	1108,2	215,4
ABRUZZO	545,2	86,3	98,6	59,0	42	1.065,4	1896,1	1714,6	181,5	142,5
MOLISE	112,5	18,7	23,0	10,7	13	299,6	477,6	429,7	47,9	149,2
CAMPANIA	1.817,7	295,5	276,1	198,2	163	4.995,9	7746,5	7149,2	597,4	104,3
PUGLIA	1.213,5	206,8	244,3	144,9	113	3.699,5	5622,4	5155,9	466,5	115,9
BASILICATA	198,8	32,3	38,7	14,3	17	509,0	810,0	737,3	72,7	121,8
CALABRIA	573,4	94,9	100,0	60,2	47	1.836,5	2712,4	2500,9	211,5	105,4
Totale	29.545,3	4.221,7	3.923,2	2.246,5	1.721,9	32.522,2	74.180,8	65.150,4	9.030,4	186,4

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Ministero dell'economia e Istat

2.3 Ulteriori passi verso una intesa sui meccanismi strutturali del federalismo fiscale

Nell'anno non si registrano progressi significativi nella definizione dei meccanismi strutturali del federalismo fiscale. Non è stata ancora sottoscritta l'intesa tra Stato, Regioni, Province, Comuni ed altri enti locali prevista dalla legge finanziaria per il 2003 (articolo 3, comma 1, lettera a della legge 289/2002)⁵⁴ e che doveva risultare propedeutica ai lavori dell'Alta Commissione⁵⁵.

La mancata definizione dell'intesa, oltre a rallentare il processo di attuazione, ha comportato una accentuazione della conflittualità istituzionale per la quale si è reso necessario l'intervento della Corte costituzionale. Le sentenze hanno tutte finito per sottolineare la necessità di una normativa statale di attuazione per il concreto operare del nuovo assetto normativo, confermando, in sua mancanza, il limite dell'autonomia delle Regioni.

Le pronunce della Corte hanno chiarito infatti che:

- la riforma ha voluto riconoscere un diverso grado di rilevanza ai principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, a cui è richiesto l'individuazione dei confini della potestà legislativa regionale e locale e l'individuazione dell'ambito di esercizio. Le Regioni non possono pertanto legiferare in mancanza di questo specifico quadro di coordinamento, nemmeno in ambiti non occupati da leggi statali;
- per la prevalenza dello stesso coordinamento, resta preclusa alle Regioni la possibilità di legiferare sui tributi esistenti istituiti e regolati da leggi statali, mentre lo Stato ne può modificare la disciplina senza però procedere in senso contrario ai principi introdotti dall'articolo 119. In caso di abrogazione di tributi esistenti, deve indicare le fonti sostitutive. La Corte ha ritenuto che si debbano intendere tributi propri delle Regioni quelli istituiti con legge regionale, nel rispetto dei principi del coordinamento con il sistema tributario statale e non, quindi, i tributi erariali (Irap, tassa auto e addizionale Irpef), il cui gettito, pur riferibile al territorio regionale, è disciplinato dalla legge statale. In merito a questi tributi alle Regioni è stato attribuito dal legislatore statale il gettito, unitamente all'attività amministrativa connessa alla sua riscossione, nonché un limitato potere di variazione dell'importo

⁵⁴ L'articolo 3, comma 1, lettera a) recita: "gli aumenti delle addizionali all'imposta sul reddito delle persone fisiche per i comuni e le Regioni, nonché la maggiorazione dell'aliquota dell'imposta regionale sulle attività produttive di cui all'articolo 16, comma 3, del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, deliberati successivamente al 29 settembre 2002 e che non siano confermativi delle aliquote in vigore per l'anno 2002, sono sospesi fino a quando non si raggiunga un accordo ai sensi del decreto legislativo 28 agosto 1997, n.281, in sede di Conferenza unificata tra Stato, Regioni ed enti locali sui meccanismi strutturali del federalismo fiscale";

⁵⁵ La stessa legge finanziaria per il 2003 all'articolo 3 comma 1 lettera b) prevede: "fermo restando quanto stabilito dall'accordo interistituzionale tra il Governo le Regioni, i comuni, le province e le comunità montane stipulato il 20 giugno 2002, è istituita l'Alta Commissione di studio per indicare al Governo, sulla base dell'accordo di cui alla lettera a) i principi generali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario..."

originariamente stabilito; resta invece ferma la competenza esclusiva dello Stato per ogni altro aspetto della disciplina sostanziale;

- lo Stato non può prevedere il trasferimento agli enti territoriali di fondi a destinazione vincolata se non nelle materie di propria competenza esclusiva; anche in mancanza della normativa statale di coordinamento, nel caso di trasferimento di nuove risorse dal livello centrale a quello locale, lo Stato deve agire in conformità al nuovo riparto di competenze e alle nuove regole, disponendo i trasferimenti senza vincolo di destinazione e, se necessario, passando attraverso il filtro dei programmi regionali, coinvolgendo le Amministrazioni interessate nei processi decisionali concernenti il riparto e la destinazione dei fondi e rispettando l'autonomia di spesa degli enti locali. In altre parole, se i trasferimenti riguardano ambiti di competenza legislativa regionale, le Regioni esercitano i processi decisionali relativi al riparto dei fondi agli enti sub regionali;
- lo Stato può destinare risorse aggiuntive ed effettuare interventi finanziari speciali in favore di determinati Comuni, Province e Regioni per scopi particolari, comunque diversi dal normale esercizio delle loro funzioni.

La Corte Costituzionale ha pertanto attribuito allo Stato un ruolo centrale nella attuazione della riforma, prevedendo che la normativa statale debba avere il compito di individuare i principi fondamentali relativi all'armonizzazione dei bilanci pubblici e al coordinamento dell'intero sistema tributario, anche in virtù del suo ruolo di verifica del rispetto del Patto di stabilità interno.

In attesa degli esiti del lavoro dell'Alta Commissione, un interessante contributo al dibattito complessivo è stato offerto dal documento sottoscritto dalle organizzazioni rappresentative delle Amministrazioni territoriali della Lombardia che, oltre a ridisegnare il quadro complessivo della programmazione regionale, prefigura anche una diversa Suddivisione dei tributi a livello territoriale.

Si tratta di un documento che si muove lungo le linee indicate lo scorso anno dal documento comune per la definizione del nuovo sistema di finanziamento che era stato predisposto da parte di Regioni, Province, Comuni e Comunità montane e che specificava i contenuti che ci si attendeva venissero da essa individuati per essere trasfusi nella legge statale di coordinamento; elementi destinati a rappresentare il corpo di base "del meccanismo strutturale del federalismo fiscale". I punti salienti di tale accordo riguardavano l'individuazione dei diversi ruoli nella definizione dei tributi, il finanziamento integrale delle funzioni attribuite e il sistema perequativo. In particolare si prevedeva:

- che nell'individuazione dei tributi e delle entrate proprie (sovrimposte, addizionali, compartecipazioni), una volta definiti con legge statale i limiti e i principi di riferimento, dovesse essere una legge regionale a delineare i principi generali dei tributi locali, lasciando agli enti locali la autonomia decisionale del "se" istituirli ed applicarli;
- il superamento definitivo dell'esperienza della finanza derivata, con l'esplicito riferimento a tributi, entrate proprie, compartecipazioni, perequazione, oltre che per il finanziamento integrale delle funzioni attribuite, anche come strumento per il reperimento delle risorse da ripartire proporzionalmente tra diverse realtà statuali;
- la definizione di un sistema perequativo che, intervenendo sulle differenze di capacità fiscale per abitante, garantisca il normale esercizio delle funzioni, incentivando, tuttavia, l'esercizio virtuoso della potestà tributaria. Il fondo perequativo, costituito secondo criteri individuati con legge statale con il concorso di Regioni ed enti locali, è previsto essere attribuito direttamente dallo Stato. Il meccanismo di riparto dovrà ricomprendere anche la perequazione che le Regioni "effettueranno a seguito della attribuzione agli enti locali di entrate tributarie" per il finanziamento delle funzioni loro assegnate direttamente dalle stesse Regioni;
- la costituzione di un fondo per gli interventi speciali e le risorse aggiuntive di cui al comma 5 dell'articolo 119, prevedendo il concorso con lo Stato anche delle Regioni, delle Province, e dei Comuni e Comunità montane nella definizione dell'entità e dei criteri di riparto del fondo.

Il documento delle Amministrazioni territoriali lombarde, che ha come obiettivo "quello di contribuire a definire un compiuto sistema italiano di finanza pubblica alla luce del nuovo titolo V della Costituzione", contiene, tra gli altri, alcuni elementi ulteriori:

- nella realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica la Regione, quale ente di raccordo, assume il ruolo di guida e di riferimento nella gestione del debito entro i propri confini e dopo aver consultato i rappresentanti degli enti locali. Gli obiettivi finanziari sono riferiti ai saldi, allo scopo di non compromettere con eccessive rigidità la gestione, e prevedendo in via anticipata un insieme di incentivi e sanzioni;
- viene affermato il principio di correlazione tra prelievo fiscale e beneficio connesso alle funzioni esercitate. In altre parole, il gettito fiscale è attribuito per livello di governo in base ai cespiti che risultano influenzati dall'attività svolta dall'ente pubblico. In base a tale principio si ipotizza un ridisegno dei tributi attribuiti per livello di governo: lo Stato percepirebbe il gettito dell'IRE, dell'Irap e di una buona parte dell'IRE, l'imposta di