



Commissione tecnica paritetica
per l'attuazione del federalismo fiscale
COPAFF

Audizione del Presidente della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale, Prof. Luca Antonini, presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, nell'ambito dell'esame dello schema di decreto legislativo recante "Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e fabbisogni standard nel settore sanitario".

Mercoledì 2 marzo 2011

Lo schema di decreto legislativo in materia della nuova autonomia impositiva degli Enti territoriali, approvato dal Consiglio dei Ministri il 7 ottobre 2010 e modificato in sede di intesa in Conferenza unificata nella seduta del 16 dicembre 2010, segna un'altra importante tappa dell'attuazione della legge n. 42 del 2009. A differenza del comparto dei Comuni, data la dimensione media delle Regioni e il loro numero limitato, i problemi maggiori non sono posti dal numero delle fonti di gettito che alimentano la finanza decentrata, bensì principalmente da difetti di struttura di alcune delle principali attuali voci di entrata, non idonee a garantire una efficace responsabilizzazione del comparto cui fanno capo i maggiori poteri di spesa del sistema delle autonomie.

Va peraltro subito premesso che, anche per questo motivo, in tema di autonomia impositiva delle Regioni il quadro definito dalla legge delega n. 42 del 2009 è già piuttosto preciso e non lascia alla fase attuativa margini analoghi a quelli relativi alla finanza comunale, ponendo una serie di principi di delega diretti appunto, piuttosto, a correggere i difetti strutturali del quadro attuale, rimasto configurato come un modello di sostanziale "finanza derivata" privo di adeguati criteri di responsabilizzazione finanziaria. Al riguardo è sufficiente ricordare la principale fonte che oggi alimenta la finanza regionale, la compartecipazione IVA; questa, (soprattutto a seguito del blocco retroattivo, con l'accordo di Santa Trada nel luglio 2005, del meccanismo del d.lgs. n. 56 del 2000) ha, da tempo, assunto la forma di un trasferimento negoziato. L'aliquota della compartecipazione, inizialmente pari al 25,7% ha via via raggiunto il 44,72% nel 2008. Tutto ciò nell'ambito dei vari "Patti per la salute", dove la percentuale dell'aliquota è stata frutto di estenuanti negoziazioni delle Regioni con il Governo e (almeno in parte) di estemporanei criteri di riparto tra le Regioni. Il fatto che l'aliquota di compartecipazione IVA (che viene peraltro sempre determinata con D.M., *ex post* rispetto alla spesa concordata) sia quasi raddoppiata in 10 anni dimostra che l'aggancio tributario "versione IVA" del finanziamento della spesa per la sanità maschera in realtà, un mero trasferimento dal bilancio statale (quasi una formula tipo "Bancomat", per usare l'espressione utilizzata nella relazione presentata dal Governo il 30 giugno alle Camere), solo strumentalmente definito in termini di quota IVA. Non si tratta quindi di un *tax price* per il godimento del bene pubblico "salute". Va poi aggiunto che la compartecipazione IVA è assegnata alle Regioni sulla base dei consumi Istat, che non considerano l'evasione fiscale. Se in una Regione tutte le operazioni IVA avvenissero in "nero", senza dare alcun gettito, comunque quella Regione riceverebbe invariata la sua quota di IVA dal comparto nazionale! In altre parole, l'IVA di chi non evade finanzia la spesa di chi evade, così chi rispetta la legge è penalizzato e chi non la osserva è premiato.

Altri difetti strutturali caratterizzano il quadro attuale: ad esempio l'attuale addizionale regionale all'Irpef non consente di considerare i figli a carico, per cui un *single* paga la stessa addizionale regionale di un padre di famiglia con quattro figli a carico nonostante la capacità contributiva sia profondamente diversa.

Inoltre, in base ai dati rilevati nel primo rapporto Copaff è stata stimata la persistenza di una consistente massa di trasferimenti statali alle Regioni. In particolare, in base alla relazione Copaff presentata al Parlamento il 30 giugno, si tratta dei trasferimenti statali di parte corrente destinati alle Regioni a statuto ordinario per l'esercizio delle funzioni di competenza regionale, aventi carattere di generalità e permanenza. La soppressione dei trasferimenti statali e la loro sostituzione nella forma di gettiti tributari rappresenta un passaggio funzionale alla piena responsabilizzazione delle realtà regionali.

Le soluzioni avanzate per superare questi difetti strutturali del sistema, sono state diverse: è utile ricordare che, nella fase dei lavori parlamentari relativi a quella che poi sarebbe divenuta la legge n. 42 del 2009, il disegno di legge originario del Governo proponeva l'introduzione di un'**aliquota riservata** sull'Irpef, che avrebbe condotto ad una soluzione simile a quella spagnola, dove le Comunità autonome si vedono devoluta una quota significativa dell'imposta sul reddito, sulla quale hanno anche un significativo potere normativo. La proposta, che avrebbe condotto ad una maggiore tracciabilità delle fonti di finanziamento della spesa sanitaria, poi non è stata accolta e il compromesso individuato è stato quello di sostituire l'aliquota riservata con un intervento sull'addizionale Irpef.

Una ulteriore ipotesi applicativa sulla quale aveva poi lavorato il Governo nella fase di attuazione era stata quella di disporre un **limite alla misura della compartecipazione IVA**, che veniva fissata nel 24%, in modo da irrigidire la misura di una compartecipazione che presenta limitati elementi di responsabilizzazione. Il cittadino, infatti, pagando l'IVA pensa di pagare un'imposta per le spese statali e non ha la percezione di concorrere - ormai circa la metà dell'IVA nazionale finanzia le Regioni - al finanziamento della sanità regionale. La decisione di fissare direttamente la misura della compartecipazione nel decreto era quindi funzionale a correggere la prassi distorta attuale, dove la misura della compartecipazione viene fissata di anno in anno. La differenza veniva innanzitutto compensata attraverso l'introduzione di una quota di compartecipazione all'Irpef, stabilita nella misura del 22% e periodicamente rideterminata, la cui consistenza sarebbe stata indicata nella dichiarazione dei redditi del contribuente, che avrebbe quindi avuto una maggiore e più diretta percezione di quanto delle sue imposte è destinata a finanziare la spesa sanitaria regionale.

Anche questa ipotesi è stata però abbandonata non incontrando il favore delle Regioni nel corso dei confronti tecnici che hanno caratterizzato questa fase istruttoria.

Si è così giunti alla **soluzione attuale**, dove l'effetto di responsabilizzazione viene ottenuto agendo sulla **addizionale Irpef**, sulla quale vengono incorporate la soppressione dei trasferimenti statali alle Regioni, la soppressione della compartecipazione regionale all'accisa sulla benzina (1.734 milioni di euro per l'anno 2008), con contemporanea e simmetrica riduzione dell'Irpef statale. Si tratta di un effetto di **responsabilizzazione "marginale"**, che si cumula con le possibilità di aumento della stessa addizionale Irpef in relazione ai disavanzi sanitari (prevista dall'art. 5 dello schema di decreto legislativo) in modo da eliminare l'aspettativa dei ripiani statali (le maggiorazioni potranno essere effettuate entro i limiti dello 0,5 per cento, sino all'anno 2013, dell' 1,1 per cento, per l'anno 2014 e del 2,1 per cento, a decorrere dall'anno 2015). Vanno infatti ricordate le **deleterie pratiche del passato**, come quella che ha condotto (si veda il decreto salva deficit del giugno 2007 e la finanziaria per il 2008) allo stanziamento di ben 12,1 mld di euro a favore di 5 regioni in extradeficit sanitario, che eppure ancora oggi mantengono elevati deficit sanitari. Di fatto, se si premia chi ha più creato disavanzi, per quale motivo le amministrazioni regionali dovrebbero chiedere sacrifici ai propri cittadini piuttosto che fare politiche demagogiche creando disavanzi destinati prima o poi ad essere coperti dalle imposte di tutti gli italiani?

Da ultimo, va poi precisato che la precisa quantificazione dei trasferimenti da fiscalizzare a favore delle Regioni si deve coordinare con l'art. 14 del decreto-legge n. 78 del 2010, e con il decreto di cui al comma 2 dello stesso articolo. L'iter procedurale per l'emanazione del DPCM di recepimento di tali criteri per l'anno 2011 è in avanzata fase di definizione ed esiste una proposta formulata dalle autonomie regionali anche per l'anno 2012. Il DPCM per l'anno 2012 non ha ancora perfezionato il proprio iter. Da ciò deriva, come sottolineato dalla Ragioneria dello Stato nel corso della audizione presso questa Commissione, l'impossibilità di poter procedere, al momento, ad una puntuale stima dei trasferimenti da fiscalizzare con l'incremento dell'addizionale IRPEF.

Una ulteriore importante forma di razionalizzazione del quadro esistente avviene sulla **compartecipazione all'Iva**, applicando il principio di territorialità e disponendo che questa venga attribuita, a decorrere dal 2013, in base al luogo di effettivo consumo, correggendo quindi la distorsione attuale determinata dal criterio dei consumi Istat, per cui l'Iva di chi non evade va a finanziare la spesa di chi evade.

Inoltre, a decorrere dall'anno 2014, l'aliquota è stabilita al livello minimo assoluto sufficiente ad assicurare, in una sola regione, il pieno finanziamento del fabbisogno connesso ai livelli essenziali delle prestazioni (LEA sanità, Assistenza, Istruzione e TPL parte capitale). Per le restanti regioni, viene previsto, invece, un fondo perequativo alimentato da un'ulteriore quota di compartecipazione IVA determinata in modo tale da garantire il finanziamento integrale delle spese connesse ai livelli essenziali delle prestazioni.

Sempre in chiave responsabilizzante viene poi riconosciuta, a decorrere dall'anno 2014, la possibilità per le Regioni ordinarie di ridurre con propria legge, fino ad azzerarla, l'**IRAP** e di disporre deduzioni dalla base imponibile. Tali interventi sono esclusivamente a carico del bilancio della Regione che, pertanto, potrà attuarli esclusivamente in conseguenza di una gestione regionale avveduta e della lotta agli sprechi che possono quindi tradursi in un abbassamento, a livello regionale, della pressione fiscale. Questa possibilità peraltro potrebbe essere anche limitata alle imprese di nuova costituzione, riducendo quindi fortemente il problema della perdita di gettito.

Inoltre, al fine di evitare che la riduzione IRAP sia finanziata non già attraverso efficientamenti e riduzioni di spesa, bensì attraverso incrementi di addizionale IRPEF, la possibilità di riduzione dell'Irap viene strutturata in modo da impedire che il carico tributario venga trasferito dalle imprese ai cittadini: la facoltà di riduzione dell'Irap non è pertanto consentita in caso di incrementi di addizionali IRPEF superiori allo 0,5 per cento rispetto all'aliquota base.

Rispetto alla possibilità per le Regioni ordinarie di ridurre, fino ad azzerare, l'Irap, va segnalato che a seguito della recente sentenza della Corte costituzionale n. 357 del 2010, alle Province autonome di Trento e Bolzano, nonché alla regione Friuli Venezia Giulia - in forza degli accordi siglati con il Governo in attuazione dell'art. 27 della legge n. 42 del 2009 e poi rifluiti rispettivamente nella legge finanziaria per il 2010 e nella legge di stabilità per il 2011 che hanno disposto modifiche agli statuti autonomi - già dispongono della facoltà di manovra, fino all'azzeramento dell'Irap, senza che siano necessarie al riguardo - così ha precisato la Consulta - di norme di attuazione.

Infine, va precisato che sia per l'IRAP che per l'addizionale regionale IRPEF, restano fermi gli automatismi fiscali previsti dalla vigente legislazione nel settore sanitario nei casi di squilibrio economico, nonché le disposizioni in materia di applicazione di incrementi delle aliquote fiscali per le regioni sottoposte ai Piani di rientro dai deficit sanitari.

In un'ottica di semplificazione è poi auspicata l'abrogazione di alcuni **tributi minori** di scarso significato finanziario (poco più di 80 milioni di euro), mentre è stata attribuita alle Regioni la possibilità di disciplinare la tassa automobilistica regionale come tributo proprio.

La fiscalizzazione dei trasferimenti statali, l'abrogazione dell'addizionale sull'energia elettrica, la nuova dimensione dell'addizione regionale all'Irpef e la conseguente eliminazione dell'aspettativa dei ripiani statali, la possibilità di ridurre fino ad azzerarla l'Irap, l'applicazione del principio della territorialità, sono **soluzioni che, senza sconvolgere il quadro esistente, lo correggono e lo razionalizzano in profondità**, garantendo una maggiore tracciabilità della spesa e della imposizione regionale, favorendo quindi un maggiore controllo da parte degli elettori sulle dinamiche di spesa.

Nella direzione di consentire una maggiore possibilità di politiche regionali autonome, si muove poi la disciplina che innova riguardo all'attuale addizionale regionale all'Irpef attuando i principi della delega di cui all'art.2, lett. *ff*), “definizione di una disciplina dei tributi locali in modo da consentire anche una più piena valorizzazione della **sussidiarietà orizzontale**”, e *gg*) “individuazione di strumenti idonei a favorire la piena attuazione degli articoli 29, 30 e 31 della Costituzione, con riguardo ai diritti e alla formazione della **famiglia** e all'adempimento dei relativi compiti”. Questo avviene in conformità alla disposizione dell'art. 7 della legge n. 42 del 2009 che prevede come per i tributi di cui al numero 2 (cioè

l'addizionale irpef) il legislatore delegato debba strutturare il sistema in modo da consentire alle leggi “*di introdurre variazioni percentuali delle aliquote delle addizionali*” e “*disporre detrazioni entro i limiti fissati dalla legislazione statale*”. Oggi in Italia alle Regioni non è consentito di attuare una propria politica fiscale a favore della famiglia per cui si verifica la discutibile situazione per cui un *single* paga la stessa addizionale regionale di un padre di famiglia con figli a carico. Il presente decreto, nell'ambito del nuovo federalismo fiscale cambia questa situazione e le Regioni potranno considerare i carichi familiari nell'addizionale Irpef, tramite il riconoscimento di detrazioni regionali per ogni figlio a carico. La soluzione adottata dal decreto è analoga a quella spagnola, dove alla detrazione statale si aggiunge la detrazione regionale prevista sulla propria quota Irpef si aggiunge a quella statale. Sempre sull'addizionale Irpef si introduce un'altra novità, che riguarda i sistemi regionali di welfare, consentendo di utilizzare la leva fiscale per agevolare l'effettuazione di certe attività a carattere sociale: la prospettiva è quella di permettere la detraibilità diretta in sede di Irpef di svariate forme di *bonus* a favore delle famiglie e dei singoli (anziani, buono scuola, disabili, ecc.), la cui diffusione è ora ostacolata da forti difficoltà burocratiche. Evitando tutta una serie di complicati passaggi burocratici, si lascerebbero, ad esempio, fin dall'inizio i soldi alle famiglie evitando l'illogico meccanismo “prelievo e poi redistribuzione” delle medesime risorse. Oggi, infatti, il prelievo fiscale confluisce a livello centrale; qui è restituito in piccola parte alla Regione che, attraverso il buono, ne ridà una quota al contribuente che per ottenerlo deve fare istanze e subire controlli burocratici. Il cittadino si ritrova a ricevere indietro una parte di quanto ha pagato in imposte, ridotto però del costo di gestione burocratica di questo *trasfer*. E' quindi più semplice consentire alle Regioni di attuare le loro politiche differenziate (come i buoni, che sono calibrati sulle specifiche caratteristiche dei contesti regionali) attraverso (là dove è possibile) detrazioni dall'addizionale regionale Irpef: il contribuente si tiene in tasca i soldi, li spende nel servizio che vuole (pubblico o privato) e li detrae dalla dichiarazione dei redditi. Si tratta di misure di riduzione del carico fiscale si ricollegano a un mutamento di prospettiva, che preferisce al circuito prelievo-erogazione di servizi l'autorisposta che i soggetti possono dare alle proprie necessità, innanzitutto tramite le risorse che conservano e che non vengono loro sottratte dal fisco regionale. In questi termini si applica quindi al federalismo fiscale un famoso disposto della Corte costituzionale tedesca per cui il risparmio fiscale viene prima dell'assistenzialismo.

Infine, allo scopo di assicurare una maggiore trasparenza e responsabilizzazione, il decreto prevede che ciascuna Regione a statuto ordinario determini d'intesa con i Comuni del proprio territorio, una compartecipazione degli stessi, in via prioritaria, alla **addizionale regionale** all'IRPEF in misura tale da assicurare un importo corrispondente ai trasferimenti regionali. In caso di mancata fissazione della misura della compartecipazione all'addizionale regionale IRPEF entro la data prevista, lo Stato interviene in via sostitutiva. In questi termini viene corretto un deleterio aspetto dell'attuale sistema di finanza derivata che è spesso fonte di forti contenziosi tra Regioni e Comuni.

Per quanto riguarda la **perequazione**, diversamente dall'attuale sistema definito dal decreto legislativo n. 56/2000, il nuovo assetto prevede diverse modalità di finanziamento in relazione alle differenti tipologie di spesa finanziate. Le fonti di finanziamento delle spese sono distinte tra spese riconducibili ai LEP (compartecipazione all'Iva; quote dell'addizionale regionale Irpef; Irap fino alla data della sua sostituzione con altri tributi; quote del fondo perequativo; entrate proprie) ed altre spese (tributi propri derivati, tributi propri istituiti dalle Regioni, quote dell'addizionale regionale Irpef, quote del fondo perequativo). Il fondo perequativo, che dovrà garantire in ogni Regione il finanziamento integrale delle spese riconducibili ai LEP, è alimentato dal gettito prodotto da una compartecipazione al gettito dell'IVA. Nel primo anno di funzionamento del fondo perequativo, le suddette spese sono computate anche in base ai valori di spesa storica; nei successivi quattro anni devono gradualmente convergere verso i costi standard.

Per il finanziamento delle altre spese, le quote del fondo perequativo sono regolate sulla base della maggiore o minore capacità fiscale (gettito per abitante dell'addizionale regionale all'IRPEF superiore o inferiore al gettito medio nazionale per abitante). L'obiettivo è di ridurre le differenze interregionali di capacità fiscale

Per quanto riguarda le **Province**, il presente decreto attua una razionalizzazione del quadro esistente correggendo alcune improprie stratificazioni - come quella dell'addizionale provinciale all'energia elettrica, fonte di inutili complicazioni di gestione, e dell'attuale compartecipazione provinciale all'IRPEF, ormai ridotta ad un mero trasferimento statale.

In particolare, a decorrere dall'anno 2012, l'imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore, esclusi i ciclomotori, costituisce tributo proprio derivato delle province, con aliquota pari al 12,5 per cento (1.832 milioni di euro per l'anno 2008) e con la possibilità per le province medesime di aumentare o diminuire l'aliquota in misura non superiore a 2,5 punti percentuali dal 2014. Resta, poi, attribuita alle province l'imposta provinciale di trascrizione con le modalità previste dalla vigente normativa (1.041 milioni di euro per l'anno 2008).

Alle province viene, poi, attribuita una compartecipazione all'IRPEF in misura tale da compensare i trasferimenti statali aventi carattere di generalità e permanenza soppressi (720 milioni di euro per il 2012 e 732 milioni di euro per il 2013) a decorrere dall'anno 2012 (la cui individuazione è demandata ad un apposito DPCM, sentita la Conferenza Stato-città ed autonomie locali), oltre alla soppressa addizionale provinciale all'accisa sull'energia elettrica di cui all'articolo 52 del decreto legislativo 26 ottobre 1995, n. 504 (788 milioni di euro). Il gettito della predetta compartecipazione alimenterà un Fondo sperimentale di riequilibrio, istituito a decorrere dall'anno 2012, per realizzare in forma progressiva e territorialmente equilibrata l'attribuzione alle Province dell'autonomia di entrata. Per quanto riguarda i trasferimenti da considerare ai fini della soppressione sono quelli identificati dalla COPAFF raccordati con quanto previsto dall'articolo 14 del decreto-legge n. 78 del 2010. Pertanto, la compartecipazione all'IRPEF da riconoscere alle Province può essere valutata in circa 1,5 miliardi di euro.

Sui tributi propri delle Province vengono anche individuate le formule opportune per consentire il contrasto all'evasione fiscale.

Da ultimo va precisato che, ferme restando le scelte che saranno adottate da ciascuna Regione con i propri enti locali in ordine ai **trasferimenti regionali da fiscalizzare** in sede COPAFF e in particolare nella relazione presentata il 30 giugno al Parlamento si è segnalata, in alcuni casi e in particolare per alcune Regioni, una significativa differenza nell'ammontare dei trasferimenti in questione desumibile dai bilanci regionali rispetto a quelli omologhi previsti nei bilanci degli enti locali. A questo riguardo all'interno della Copaff è stato attivato un tavolo di lavoro per fornire criteri idonei a risolvere le antinomie. Evidentemente si tratta di problemi destinati ad essere definitivamente superati con il decreto legislativo, attuativo della legge n. 42 del 2009, sulla armonizzazione dei bilanci degli enti territoriali (lo schema di decreto è stato approvato dal Consiglio dei Ministri in data 22 dicembre 2010). Infine, il decreto prevede che a decorrere dall'anno 2017, venga istituito un **fondo perequativo** nel bilancio statale, con indicazione separata degli stanziamenti per i **comuni e per le province**, a titolo di concorso per il finanziamento, sulla base dei fabbisogni standard, delle funzioni fondamentali svolte dai predetti enti. La stessa disposizione prevede, inoltre, che ciascuna Regione istituisca nel proprio bilancio due fondi, uno per i comuni e l'altro per le province, alimentati dal predetto fondo. La ripartizione del fondo perequativo dovrà avvenire utilizzando indicatori di fabbisogno finanziario ed indicatori di fabbisogno infrastrutturale. A questo riguardo si segnala le necessità di un raccordo con l'articolo 13 dello schema di decreto legislativo sul federalismo municipale

La seconda parte del provvedimento è dedicata ai **costi standard nella sanità** e riflette un confronto impegnativo che si è svolto all'interno dei gruppi di lavoro della Copaff, del suo consiglio di Presidenza e della sua composizione plenaria. Il meccanismo che viene definito riprende l'esperienza maturata in termini di indicatori (si veda la tabella messa a disposizione dalla Copaff) e fa compiere un importante passo in avanti al processo. Si prevede l'identificazione di 5 regioni in equilibrio economico in relazione ai dati relativi al secondo anno precedente a quello di riferimento, o, in mancanza, delle prime 5 che si avvicinano all'equilibrio economico. Si deve trattare di Regioni che hanno superato la verifica del Ministero della Salute riguardo ai requisiti di qualità. In questo viene presa in considerazione non solo la virtuosità della gestione economica, ma anche la qualità del servizio erogato. Tra queste 5 la Conferenza Stato Regione ne identifica 3 (inclusa però obbligatoriamente la prima) che diventano il benchmark per

la determinazione dei costi standard di tutte le Regioni. Peraltro, gli indicatori vengono progressivamente implementati in modo da garantire la necessaria evoluzione del procedimento di efficientazione. Si determina quindi un significativo effetto di responsabilizzazione che porta alla evidenza degli sprechi e delle inefficienze, dal momento che il costo standard è calcolato su Regioni che riescono a garantire servizi di eccellente qualità.

Va ricordato che la sanità italiana, in base ai dati Ocse, si colloca al secondo posto per qualità e all'undicesimo per spesa: in Italia la gestione della sanità è caratterizzata da un anomalo dualismo dove a fronte di regioni che ottengono eccellenti risultati, ne esistono altre, spesso cronicamente, in situazione opposta. Una clausola generale, infine, assicura la recezione nei meccanismi di finanziamento degli altri livelli essenziali delle prestazioni che saranno definiti dalla legislazione statale.