

I CRITERI DI ALLOCAZIONE DELLE RISORSE E IL SISTEMA PEREQUATIVO ALLA LUCE DELLE RECENTI DISPOSIZIONI IN MATERIA DI FEDERALISMO FISCALE REGIONALE<sup>1</sup>

Massimo BIANCO<sup>2</sup>, Claudio SCIANCALEPORE<sup>3</sup>

**SOMMARIO**

Il D.Lgs n. 68/2011, in attuazione della Legge delega n. 42/2009, ha apportato modifiche alla finanza regionale, ridisegnando il sistema di finanziamento delle Regioni ed i criteri di perequazione per i territori con minore capacità fiscale per abitante. Il presente lavoro si propone di analizzare gli impatti distributivi tra le Regioni italiane dei nuovi meccanismi di finanziamento facendo emergere squilibri distributivi, problemi applicativi e dubbi di legittimità costituzionale. In tema di perequazione, l'utilizzo del modello della capacità in luogo del modello del potenziale che avvantaggia gli enti impegnati nell'incremento dello sforzo fiscale, ha penalizzato quelle Regioni costrette ad aumentare il prelievo sull'add. IRPEF e sull'IRAP ai fini del raggiungimento degli equilibri di bilancio e degli obiettivi previsti dei piani di rientro sanitari. Inoltre, anche le vigenti norme del Patto di Stabilità Interno determinano obiettivi di cassa/competenza eurocompatibile e di competenza finanziaria sperequati tra le Regioni italiane.

---

<sup>1</sup> Le opinioni espresse sono personali, frutto di una ricerca svolta su fonti pubbliche e non vincolano in alcun modo l'Ente di appartenenza.

<sup>2</sup> Regione Puglia - Ufficio statistico, Via Caduti di tutte le guerre 15, 70126, Bari, email: m.bianco@regione.puglia.it.

<sup>3</sup> Università degli Studi di Bari, Piazza Umberto I 1, 70121, Bari, e-mail: claudio.sciancalepore@uniba.it.

## 1 Introduzione<sup>4</sup>

La L. 42/2009, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione, ha introdotto in Italia un modello di federalismo fiscale di tipo cooperativo, basato, cioè, sui principi di solidarietà e coesione sociale. La legge, in particolare, si pone come obiettivo il graduale passaggio da un modello di finanza derivata ad uno di finanza propria al fine di rendere trasparente l'autonomia finanziaria degli enti territoriali ed il controllo democratico nei confronti degli eletti.

Una delle principali novità introdotte dalla legge delega riguarda la distinzione delle spese regionali tra quelle attinenti ai Livelli Essenziali di Prestazione (cd. spese LEP) quali sanità, assistenza, istruzione e trasporto pubblico locale, con riferimento alla spesa in conto capitale, e quelle residuali (cd. spese non LEP) concernenti, ad esempio, turismo, cultura ed attività economiche. Con riferimento alle prime lo Stato si impegna a garantire omogenei livelli di prestazione su tutto il territorio nazionale garantendo il finanziamento integrale di dette spese. L'integrale copertura delle spese LEP viene parametrata sui costi standard ovvero sui costi da sostenere per produrre un dato servizio pubblico quando i fattori produttivi sono impiegati in modo efficiente. Tramite l'intervento dello Stato attraverso trasferimenti perequativi volti a garantire uniformi livelli di prestazione, dunque, è possibile tutelare il principio di equità orizzontale ed evitare discriminazioni geografiche nei servizi offerti ai cittadini (Buchanan, 1950). L'esigenza dell'integrale finanziamento, invece, non è stata avvertita con riferimento alle spese non LEP che, quindi, possono essere articolate territorialmente a seconda delle preferenze e delle capacità locali. Il Legislatore, infatti, ha previsto una parziale redistribuzione delle risorse tra le Regioni secondo un meccanismo perequativo che riduce le differenze nelle capacità fiscali, riempiendo di contenuti il disposto di cui al comma 3 dell'art. 119 Cost. (Giardina, 2010; Giarda, 2004).

Il d.lgs. 68/2011 ha dato attuazione alla L. n. 42/2009 ridisegnando il sistema di finanziamento delle Regioni ed i criteri di perequazione. Il decreto, a sua volta, rimanda a successivi provvedimenti normativi di secondo grado la disciplina operativa di alcuni istituti nonché le modalità operative del nuovo sistema di finanza regionale dando luogo a ciò che la dottrina ha già ribattezzato come un federalismo *matrioska* (Uricchio, 2011). Sono numerosi, infatti, i rimandi a successivi interventi di natura regolamentare che definiscano gli aspetti tecnici della nuova finanza regionale, specie per quanto concerne i passaggi più delicati quali i meccanismi di funzionamento del fondo perequativo o la nuova autonomia tributaria regionale (Zanardi, 2011, Sabbadini – Vanin, 2011). Del resto, una delle principali critiche mosse verso il Legislatore è stata l'adozione di un quadro normativo che ha disciplinato il federalismo basato principalmente su principi generali, senza un'analisi *ex ante* degli impatti distributivi prodotti dalle nuove disposizioni (Bordignon, 2010; Ambrosanio – Bordignon 2009).

---

<sup>4</sup> Lavoro svolto da Claudio Sciancalepore, par. da 1 a 5 e 7; da Massimo Bianco, par. 6.

L'obiettivo di questo lavoro è quello di delineare le modalità di finanziamento delle Regioni a Statuto Ordinario in modo da analizzare i criteri di allocazione delle risorse ed i relativi impatti distributivi. Nel prossimo paragrafo si analizza la eterogenea distribuzione dei principali tributi regionali tra le Regioni del Sud e quelle del Centro-Nord bisognose di interventi perequativi per ridurre le distanze. Le modalità di perequazione sono esaminate nei paragrafi terzo e quarto. Il quinto paragrafo propone una applicazione di uno schema perequativo non considerato dal Legislatore quale il modello del potenziale mentre il sesto paragrafo analizza gli impatti distributivi del Patto di Stabilità Interno (PSI). Nel settimo paragrafo vengono, infine, descritte le conclusioni del presente lavoro.

## **2 La nuova distribuzione delle entrate tributarie**

Il vigente meccanismo di finanziamento delle Regioni a Statuto Ordinario è basato principalmente sull'IRAP, sull'add. IRPEF e sulla Tassa automobilistica regionale oltre che sulla comp. IVA. Quest'ultima, come emerge dalla tabella 1, è la più consistente fonte di entrata in quanto rappresenta il 52,04% del complesso dei proventi contabilizzati nel Titolo I dei bilanci regionali; a seguire vi sono l'IRAP (29,75%), l'add. IRPEF (8,65%) e la Tassa automobilistica (5,13%). Nonostante le eterogenee modalità di contabilizzazione di tali entrate, riaggregando i suesposti dati in termini pro capite nella figura 1 emerge uno squilibrio nella dotazione finanziaria regionale. Tanto nonostante i dati utilizzati già considerino lo sforzo fiscale in cui sono impegnate le Regioni meridionali: le maggiori aliquote utilizzate nel Mezzogiorno non producono un deciso incremento del gettito a causa dell'esiguità degli imponibili fiscali (De Matteis – Messina, 2010; Messina, 2006). Tali differenze appaiono ancora più accentuate qualora si passi dall'utilizzo dei dati relativi agli accertamenti a quelli della riscossione a causa di una minore capacità di riscuotere le risorse tributarie delle Regioni del Sud (Corte dei Conti, 2010). Un oculato *tax assignment* deve, invece, basarsi nella scelta di tributi con basi imponibili omogeneamente distribuite sul territorio diminuendo, così, la necessità di procedere a corposi trasferimenti perequativi. La letteratura economica, infatti, ha suggerito un *tax assignment* basato su imponibili equamente distribuiti, poco mobili e correlati alle funzioni esercitate dall'ente (Musgrave, 1983)<sup>5</sup>.

Il d.lgs. n. 68/2011, invece, ha sostanzialmente confermato il precedente sistema di finanziamento, garantendo una maggiore flessibilità fiscale ed ancorando i prelievi tributari al principio della territorialità. In tal modo si è accentuato lo squilibrio nella ripartizione territoriale degli imponibili fiscali attribuiti alle Regioni che riflette i livelli di reddito più

---

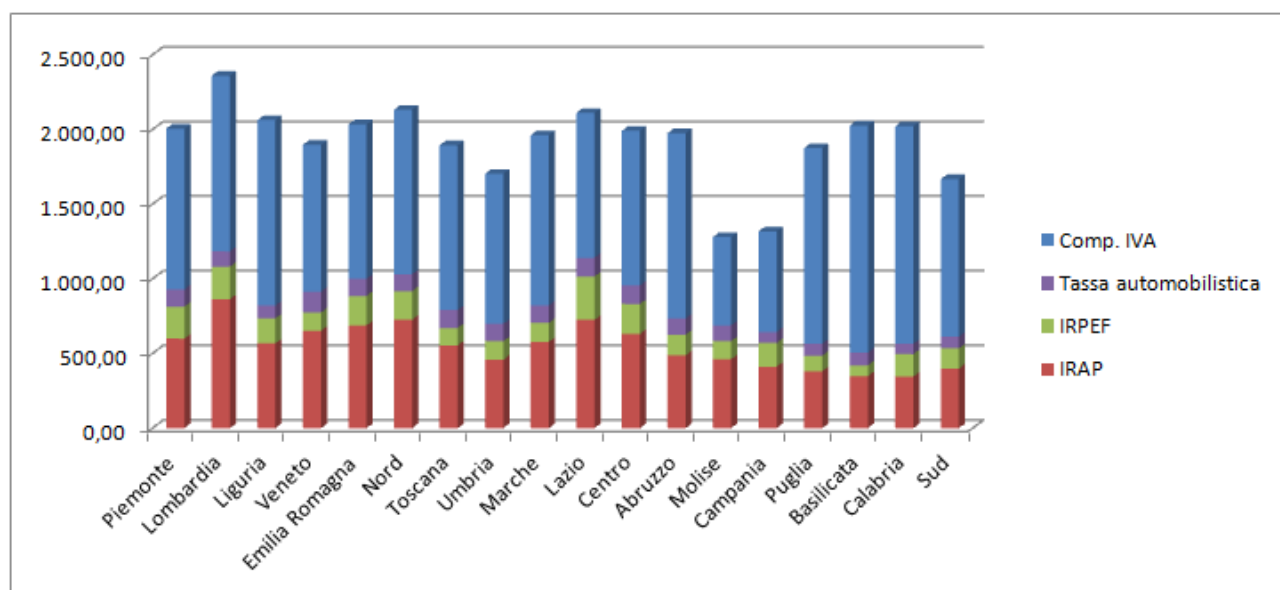
<sup>5</sup> Tale principio è stato, del resto, recepito anche nella legge delega n. 42/2009 in cui all'art. 2, comma 2, lett. cc) viene stabilito che i decreti delegati devono prevedere “*una adeguata flessibilità fiscale articolata su più tributi con una base imponibile stabile e distribuita in modo tendenzialmente uniforme sul territorio nazionale, tale da consentire a tutte le regioni ed enti locali, comprese quelle a più basso potenziale fiscale, di finanziare, attivando le proprie potenzialità, il livello di spesa non riconducibile ai livelli essenziali delle prestazioni...*”.

Tabella 1 – Ripartizione territoriale degli accertamenti regionali sui principali tributi – bilanci 2011

Regioni	Titolo I	Compartecipazione IVA	%	IRAP	%	Add. IRPEF	%	Tassa automobilistica	%
	1	2	3=2/1	4	5=4/1	6	7=6/1	8	9=8/1
Piemonte	9.116.934.698	4.692.870.991	51,47%	2.613.179.984	28,66%	932.804.377	10,23%	501.365.432	5,50%
Lombardia	23.662.278.539	11.414.614.259	48,24%	8.368.444.839	35,37%	2.122.886.036	8,97%	991.705.870	4,19%
Liguria	3.395.165.784	1.947.247.638	57,35%	890.500.385	26,23%	261.815.000	7,71%	134.000.000	3,95%
Veneto	9.612.941.301	4.770.662.376	49,63%	3.161.737.383	32,89%	599.807.273	6,24%	677.171.479	7,04%
Emilia Romagna	9.266.850.304	4.490.538.131	48,46%	2.986.700.400	32,23%	855.317.000	9,23%	501.552.220	5,41%
Toscana	7.349.431.598	4.047.836.683	55,08%	2.033.516.128	27,67%	427.047.923	5,81%	439.910.224	5,99%
Umbria	1.835.181.490	886.882.883	48,33%	404.501.654	22,04%	109.827.223	5,98%	102.867.604	5,61%
Marche	3.147.658.974	1.755.713.326	55,78%	889.483.048	28,26%	197.416.000	6,27%	180.376.713	5,73%
Lazio	12.093.672.861	5.328.921.219	44,06%	3.986.966.841	32,97%	1.595.519.565	13,19%	696.346.318	5,76%
Abruzzo	2.700.683.122	1.620.476.201	60,00%	636.690.599	23,58%	180.072.873	6,67%	142.857.596	5,29%
Molise	416.101.500	185.300.000	44,53%	144.412.750	34,71%	38.003.964	9,13%	33.130.000	7,96%
Campania	8.049.757.510	3.880.000.000	48,20%	2.373.730.023	29,49%	913.964.717	11,35%	423.554.582	5,26%
Puglia	7.784.188.239	5.308.267.348	68,19%	1.545.692.605	19,86%	419.603.811	5,39%	323.098.664	4,15%
Basilicata	1.329.867.458	877.712.165	66,00%	200.580.585	15,08%	41.880.298	3,15%	49.668.307	3,73%
Calabria	4.132.979.664	2.854.445.698	69,07%	677.204.432	16,39%	293.046.000	7,09%	135.218.980	3,27%
<b>Totale</b>	<b>103.893.693.042</b>	<b>54.061.488.918</b>	<b>52,04%</b>	<b>30.913.341.656</b>	<b>29,75%</b>	<b>8.989.012.060</b>	<b>8,65%</b>	<b>5.332.823.989</b>	<b>5,13%</b>

Fonte: ns. elab. su dati CoPAFF.

Figura 1 – Composizione territoriale degli accertamenti regionali pro capite sui principali tributi – bilanci 2011



Fonte: ns. elaborazione su dati CoPAFF

elevati una maggiore dinamicità economica delle Regioni del Centro Nord. Sarebbe stato, invece, necessario prendere in considerazione la proposta dell'ACoFF di un nuovo *tax assignment* che preveda l'attribuzione alle Regioni di tributi meglio distribuiti sul territorio nazionale come i prelievi su tabacchi, giochi ed alcolici (Vitaletti, 2006). Nonostante i detti imponibili siano stati assegnati alle Regioni, il Legislatore nazionale ha continuato a disporre interventi sugli stessi in violazione dell'art. 11 del d. lgs. n. 68/2011 in tema di misure compensative. Tale previsione normativa, infatti, stabilisce che gli interventi statali sugli imponibili dei tributi regionali tra cui l'IRAP e l'add. IRPEF sono possibili *“solo se prevedono la contestuale adozione di misure per la completa compensazione tramite modifica di aliquota o attribuzione di altri tributi.”*. I più recenti provvedimenti tributari in materia, invece, pur modificando le basi imponibili non hanno previsto alcun effetto compensativo<sup>6</sup>.

Per quanto concerne la maggiore flessibilità fiscale, i nuovi margini di manovra sui tributi propri rappresentano una leva per lo sviluppo locale riflettendo, così, le specificità economiche territoriali (Brosio – Piperno, 2010). La nuova autonomia impositiva delle Regioni appare, però, piuttosto modesta: il Legislatore ha *de facto* confermato un modello di finanza derivata incentrato sulla

<sup>6</sup> Si pensi, da ultimo, all'art. 2 del D.L. 201/2011 (SalvaItalia) conv. con modificazioni in L. 214/2011 che ha incrementato la deduzione del costo del lavoro delle donne e dei giovani *under 35* a valere sull'IRAP. Tale deduzione rappresenta, dunque, una riduzione della base imponibile dell'imposta di cui all'art. 11 del d. lgs. n. 446/1997 che determina una perdita di gettito quantificata dalla relazione tecnica al decreto in termini di competenza in circa 994 milioni per ciascun anno di imposta in quanto non equilibrata da misure compensative. Analoga disposizione è stata riproposta nell'articolo unico, comma 485 della L. 228/2012 a decorrere dall'anno di imposta 2014 precisando, però, che *“...il Governo regola, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, i rapporti finanziari con le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano in modo che sia garantita l'invarianza delle risorse spettanti a legislazione vigente alle stesse regioni e province autonome”*.

compartecipazione a prelievi fiscali erariali, limitandosi a riconoscere una maggiore manovrabilità sui tributi regionali propri derivati e la possibilità di istituire tributi propri *stricto sensu*, seppur negli angusti spazi riservati dalla L. n. 42/2009 e dal d. lgs. n. 68/2011 (Uricchio, 2012; Pellegrino – Piperno, 2012; Longobardi, 2011, a; Longobardi, 2011, b; Buglione, 2011).

Si analizzano ora le novità introdotte con riferimento alle principali entrate tributarie regionali.

## 2.1 La compartecipazione regionale all' IVA

La comp. IVA è la principale fonte di entrata regionale destinata al finanziamento delle spese sanitarie ovvero a libera destinazione qualora eccedente rispetto al fabbisogno (cd. comp. IVA non sanitaria). Nonostante sia contabilizzata nel Titolo I dei bilanci regionali tra le entrate tributarie, essa è più simile ad un trasferimento che ad una entrata tributaria *stricto sensu* (vedi *infra*).

L'importo di tale compartecipazione è attribuito alle Regioni, al netto di quanto devoluto alle Regioni a Statuto Speciale ed all'Unione Europea, sulla base della media dei consumi finali delle famiglie rilevati dall'ISTAT a livello regionale negli ultimi tre anni disponibili. L'art. 4 del d.lgs. n. 68/2011, invece, modifica le modalità di riparto di tale compartecipazione, ancorandole al principio di territorialità: a partire dall'anno 2013, infatti, la distribuzione del gettito deve tener conto nel caso di cessione di beni, del luogo di consumo; nel caso di cessione di immobili, del luogo della loro ubicazione; nel caso dei servizi, del luogo della prestazione che può essere identificato con quello del domicilio del soggetto fruitore.

A seguito di tale modifica normativa la compartecipazione al gettito nazionale prodotto dall'IVA viene regionalizzata, assegnando a ciascuna Regione la quota dell'imposta effettivamente pagata sul territorio (Convenevole, 2011). Invero la proposta di assegnare la comp. IVA "*su basi di effettività*" affonda le proprie radici già nella relazione dell'ACoFF che aveva proposto di ripartire il gettito in base all'imposta effettivamente pagata dai consumatori nelle diverse Regioni (Antonini – Vitaletti, 2007; ACoFF, 2005). La ripartizione della compartecipazione secondo il d.lgs. n. 56/2000, infatti, non tiene conto dell'incidenza dell'evasione, eterogeneamente distribuita sul territorio nazionale; la ripartizione della comp. IVA sulla base del principio di territorialità, invece, spronerebbe le Regioni in cui si registra un maggior tasso di evasione ad avviare decise azioni per contrastarla. Proprio per incentivare tale attività, l'art. 9, comma 2 del d.lgs. n. 68/2011 attribuisce alle Regioni, in relazione al principio di territorialità, una quota del gettito riferibile al concorso della Regione nella attività di recupero fiscale in materia di IVA, commisurata all'aliquota di compartecipazione. Appare, tuttavia, difficile che la Regione possa intervenire direttamente a contrastare l'evasione di un tributo di respiro europeo non disponendo né del *know how* né delle informazioni e dei *database* necessari per contrastare l'indebita sottrazione dell'imposta (Convenevole, 2009). Anche il Legislatore, consapevole del ruolo marginale che le Regioni possono assumere nella lotta al sommerso ai fini dell'IVA ha stabilito all'art. 10 del d.lgs. n. 68/2011, che le stesse debbano stipulare una convenzione con l'Agenzia delle Entrate (Basile, 2013). Per regionalizzare la comp. IVA è stato necessario inserire nella dichiarazione un nuovo quadro (quadro VT) affinché fossero

separatamente indicate le cessioni di beni e le prestazioni di servizi effettuate nei confronti dei consumatori finali, ripartite per Regione o luogo di vendita, e dei soggetti titolari di partita IVA<sup>7</sup>: tale innovazione ha, così, introdotto il cd. “*metodo di frazionamento delle vendite Iva*” (Villani, 2008). L’adozione del quadro VT, però, se da un lato appesantisce i meccanismi di *compliance* del dichiarante, dall’altro non prevede sanzioni in caso di una non sua corretta compilazione. Il quadro VT, inoltre, non considera le cd. imperfezioni dell’IVA: si pensi all’imposta pagata da soggetti IVA (es. Università, banche, assicurazioni, ecc.) che, non potendo detrarre l’imposta, dovrebbero essere assimilati ai consumatori finali ovvero all’IVA monofase assolta a monte della filiera produttiva (es. tabacchi, editoria, ecc) e non considerata ai fini dei consumi finali (Buratti, 2011; Longobardi, 2009)<sup>8</sup>.

I dati sul quadro VT non sono stati resi pubblici dall’Amministrazione finanziaria, se non in forma aggregata (Convenevo, 2006). Solo recentemente, a seguito dell’adozione del DPCM del 17 giugno 2011 è stato possibile avere una misura della distribuzione del gettito IVA su base regionale. Il citato decreto, infatti, in attuazione dell’art. 2, comma 4 del d.lgs. n. 23/2011, stabilisce la ripartizione della comp. IVA tra i Comuni assumendo a riferimento il territorio su cui si è determinato il consumo che ha dato luogo al prelievo. Volendo analizzare l’impatto distributivo della nuova comp. IVA basata su criteri di territorialità come da tabella 2 si registra la maggiore quota di accesso alla stessa da parte delle Regioni del Centro-Nord rispetto a quelle del Mezzogiorno confermando il dualismo economico esistente. Degna di rilevanza, poi, è la differenza nelle quote di accesso alla compartecipazione tra il metodo disciplinato dal d.lgs. n. 56/2000 (consumi delle famiglie rilevati dall’ISTAT) e quello delineato dal d.lgs. n. 68/2011 (quadro VT). Relativamente al 2008 la ripartizione dell’IVA basata sul principio di territorialità svantaggia le Regioni Meridionali, presumibilmente a causa di un maggior tasso di evasione in queste ultime. I principali differenziali positivi si registrano in Lombardia (+1,06), Lazio (+0,96%) e Toscana (+0,5%), a fronte di riduzioni che riguardano maggiormente Campania (-1,46%), Calabria (-0,67%) e Puglia (-0,62%). In aggregato la percentuale di accesso alla comp. IVA delle Regioni del Sud decresce (-2,76%) ed è pareggiato da un pari incremento delle Regioni del Centro (+1,59%) e del Nord (+1,18%).

Come hanno osservato Buglione e Filippetti (2012) i cambiamenti apportati dal nuovo metodo di riparto appaiono contenuti i cui effetti, invero, verrebbe recuperati dall’intervento del fondo perequativo di cui *infra*<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> Si veda l’art. 33, comma 13, del D.L. 269/2003, conv. con modificazioni in L. 326/2003.

<sup>8</sup> Per far fronte a tale criticità, l’art. 4 del d. lgs. n. 68/2011 stabilisce che la rielaborazione delle dichiarazioni fiscali dovrà tener conto “*delle transazioni e degli acquisti in capo a soggetti passivi con I.V.A. indetraibile e a soggetti pubblici e privati assimilabili, ai fini IVA, a consumatori finali*”. In tal modo il Legislatore persegue l’obiettivo di distinguere le transazioni effettuate verso soggetti passivi IVA e consumatori finali ovvero soggetti a loro assimilati in quanto non possono esercitare il diritto alla detrazione sugli acquisti essendo, *de facto*, incisi dal tributo.

<sup>9</sup> Il Legislatore è successivamente intervenuto sul tema congelando di fatto la ripartizione ai Comuni della compartecipazione IVA basata sul quadro VT. L’art. 13, commi 18 e 19, del D.L. n. 201/2011, infatti, ha disposto che la ripartizione della compartecipazione tra le municipalità non trova applicazione per il triennio 2012-2014: la stessa, infatti, va ad alimentare indistintamente il Fondo sperimentale di riequilibrio comunale di cui al medesimo comma 3, dell’art. 2, del d. lgs. n. 23/2011.

Tabella 2 – Percentuali di accesso delle Regioni alla comp. IVA tra vecchi e nuovi criteri

Regione	Percentuale di accesso alla comp. IVA secondo quadro VT	Percentuale di accesso alla comp. IVA secondo i consumi delle famiglie	Differenze
Piemonte	8,95%	9,35%	-0,39%
Lombardia	22,03%	20,97%	1,06%
Veneto	10,55%	10,25%	0,30%
Liguria	3,62%	3,69%	-0,07%
Emilia Romagna	10,19%	9,90%	0,29%
<b>Nord</b>	<b>55,34%</b>	<b>54,17%</b>	<b>1,18%</b>
Toscana	8,53%	8,03%	0,50%
Umbria	1,83%	1,64%	0,19%
Marche	2,98%	3,05%	-0,07%
Lazio	12,73%	11,77%	0,96%
<b>Centro</b>	<b>26,08%</b>	<b>24,50%</b>	<b>1,59%</b>
Abruzzo	2,33%	2,20%	0,14%
Molise	0,46%	0,51%	-0,04%
Campania	7,05%	8,51%	-1,46%
Puglia	5,58%	6,20%	-0,63%
Basilicata	0,73%	0,82%	-0,09%
Calabria	2,42%	3,09%	-0,67%
<b>Sud</b>	<b>18,57%</b>	<b>21,34%</b>	<b>-2,76%</b>
TOT	100,00%	100,00%	0,00%

Fonte: ns. elab. su dati MEF, DPCM 17 giugno 2011, DPCM 11 giugno 2010, ISTAT.

## 2.2 L'addizionale regionale all'IRPEF

L'art. 6 del d. lgs 68/2011 ha dettato nuove disposizioni anche in tema di add. IRPEF aumentando complessivamente l'autonomia regionale seppur non nei più ampi spazi individuati dalla dottrina (Buratti, 2009). Tra le novità più rilevanti del d. lgs. n. 68/2011 è previsto che le Regioni possono anche ridurre il carico fiscale sulle persone fisiche diminuendo l'aliquota dell'addizionale IRPEF con il limite che il gettito derivante sia almeno pari all'ammontare dei trasferimenti regionali ai Comuni, soppressi giusta art. 12, comma 1 del d.lgs. n. 68/2011. Tanto perché in sostituzione dei trasferimenti delle Regioni ai Comuni, a questi ultimi è concessa una compartecipazione all'add. IRPEF (Duranti *et al.*, 2011). Le Regioni, inoltre, possono potenziare od introdurre detrazioni in favore della famiglia, anche in sostituzione dell'erogazione di sussidi, *voucher*, buoni servizio e altre misure di sostegno sociale previste dalla legislazione regionale. La *ratio* della disposizione risiede nel *favor familiae*, nell'attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale di cui al quarto comma dell'art. 118 Cost., nonché in una generale semplificazione dei sistemi di assistenza



evitando, così, le intermediazioni dell'ente regionale nell'erogazione dei sussidi statali ai meno abbienti (Antonini, 2009). L'introduzione di tali *tax expenditures*, però, determina una complicazione del sistema tributario in un periodo in cui è in atto una riorganizzazione delle deduzioni e detrazioni (De Vincenti, 2011). L'unica Regione sin ora ad aver utilizzato questo spazio di autonomia tributaria concesso dal Legislatore nazionale è la Toscana: con l'art. 5 della L.R. n. 77/2012 è stato previsto un incremento delle detrazioni nazionali per carichi di famiglia a valere sull'anno di imposta 2013 (Ravagli, 2013), successivamente posticipato all'anno 2014 con L.R. n. 19/2013 a causa dell'impugnazione del Governo della legge regionale innanzi alla Corte Costituzionale. Le detrazioni fiscali, però, potrebbero non raggiungere gli obiettivi delle politiche di *welfare*: si pensi a coloro che non possono accedere alle detrazioni in quanto non tenuti al versamento IRPEF ovvero nei casi di incapacienza, quando, cioè, la detrazione concessa supera l'imposta lorda. In dottrina si è, così, osservato che in tali casi la detrazione potrebbe trasformarsi in sussidio solo qualora sia ammessa nella struttura dell'IRPEF la fattispecie dell'imposta negativa (Gallo, 2007). L'art. 6, comma 5 del d. lgs 68/2011, invece, si è limitato a permettere alle Regioni di prevedere misure di sostegno economico diretto a favore dei soggetti IRPEF il cui livello di reddito e la relativa imposta netta, calcolata anche su base familiare, non consente la fruizione delle detrazioni in esame.

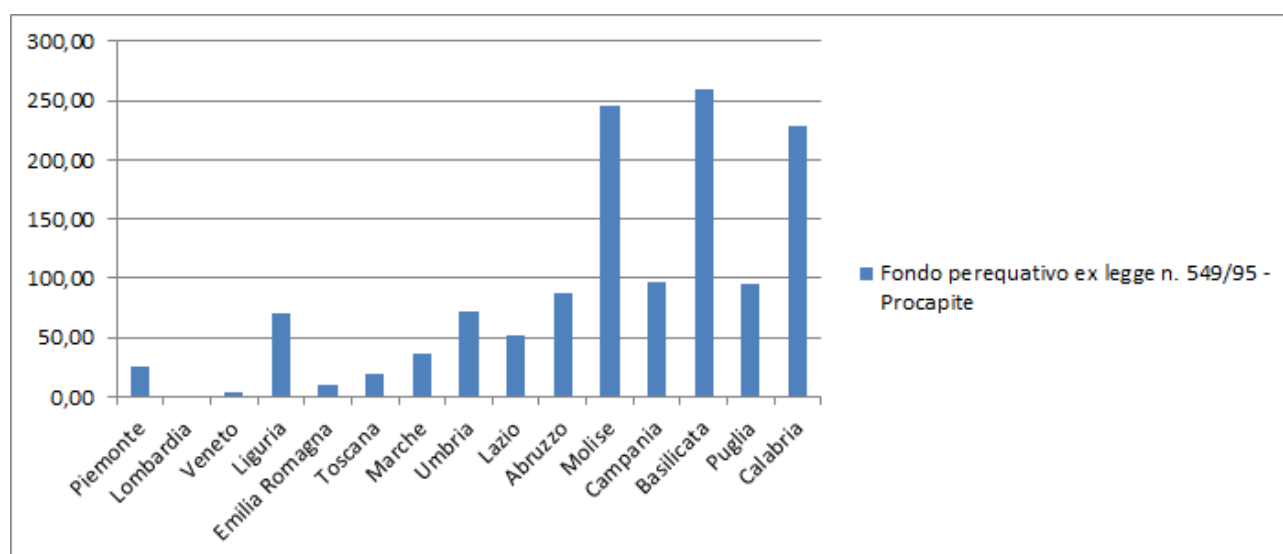
Un aspetto interessante ai fini del presente lavoro riguarda la rideterminazione dell'aliquota base dell'add. IRPEF: a decorrere dal 2013, l'aliquota base non sarà più l'1,23% come determinato dall'art. 30, comma 3, lett. a) del D.L. n. 201/2011 i cui effetti redistributivi sono già stati analizzati dalla letteratura (Peragine, 2012; Ravagli – Sciclone, 2012), bensì sarà rideterminata in modo tale da garantire al complesso delle Regioni a Statuto Ordinario entrate corrispondenti al gettito assicurato dall'aliquota di base vigente ed ai trasferimenti statali che verranno soppressi; contestualmente sono ridotte le aliquote dell'IRPEF di competenza statale, mantenendo inalterato il prelievo fiscale complessivo a carico del contribuente.

Nella versione originaria del decreto era previsto che la rideterminazione dell'aliquota base dovesse compensare anche il mancato gettito derivante dalla soppressione della comp. all'accisa sulla benzina. Successivamente, poi, ai sensi dell'art. 30, comma 3, lett. a) e b) del suddetto decreto *SalvaItalia* si è disposta l'abrogazione della soppressione della comp. all'accisa che, giusta art. 16 *bis* del D.L. 95/2012 conv., con modificazioni, in L. n. 135/2012 come sostituito dall'art. 1, comma 301, della L. n. 228/2012, n. 228 è oggi destinata al Fondo per il finanziamento del trasporto pubblico locale, anche ferroviario, fatta eccezione per la quota destinata al finanziamento corrente del Servizio sanitario nazionale.

I trasferimenti da sopprimere ai fini della rideterminazione dell'aliquota dell'add. IRPEF, ai sensi dell'art. 8, comma 1, lett. h) della Legge delega n. 42/2009, sono quelli relativi alle spese non LEP. L'art. 7 del d.lgs. n. 68/2011, poi, specifica che i trasferimenti statali oggetto di soppressione (e successiva "fiscalizzazione" in quanto contribuiscono a rideterminare l'aliquota dell'add. IRPEF) sono quelli di parte corrente e, ove non finanziati tramite il ricorso all'indebitamento, in conto capitale, aventi carattere di generalità e permanenza e destinati all'esercizio delle competenze

regionali, ivi compresi quelli finalizzati all'esercizio di funzioni da parte di Province e Comuni. Come stabilito nella Relazione sul federalismo fiscale del 30 giugno 2010, sezione I, per generalità deve intendersi la destinazione del trasferimento all'intera platea delle Regioni, per permanenza la continuità nel tempo del trasferimento. Sono, invece, esclusi dalla soppressione i trasferimenti relativi al Fondo perequativo di cui all'articolo 3, commi 2 e 3, della legge 28 dicembre 1995, n. 549 a valere sul gettito dell'IRAP che avvantaggiano le Regioni del Mezzogiorno, specie quelle di ridotte dimensioni e con un basso numero di residenti, come emerge dalla figura 2.

*Figura 2 – Ripartizione del Fondo perequativo di cui all'art. 3 della legge 549/1995*



Fonte: ns. elab. su dati MEF e ISTAT.

Una ricognizione dei trasferimenti è stata già condotta con riferimento agli Enti Locali, mentre, per quanto riguarda le Regioni, sarà lo snodo fondamentale del federalismo fiscale regionale. Numerosi sono gli aspetti tecnici da definire per comprendere appieno quali siano i trasferimenti effettivamente fiscalizzabili: ad esempio ci si chiede se i trasferimenti da sopprimere siano quelli indicati nel bilancio dello Stato in termini di cassa o di competenza, se vanno soppressi i trasferimenti relativi al bilancio dell'ultimo anno ovvero ad una loro media, ecc.

In letteratura si è cercato di quantificare i trasferimenti dallo Stato alle Regioni approdando, tuttavia, a risultati diversi e contrastanti<sup>10</sup>. Sia Arachi, Mapelli e Zanardi (2009) sia Rizzo e Bertin (2010) hanno utilizzato i dati forniti dalla Ragioneria Generale dello Stato (RGS) relativi al 2006 concernenti la regionalizzazione dei pagamenti del bilancio dello Stato al netto dei trasferimenti (o le compartecipazioni a tributi). I dati forniti dalla RGS, in particolare, riguardano i pagamenti complessivi erogati dallo Stato a qualsiasi titolo per spese correnti e spese in conto capitale, distinti

<sup>10</sup> Una ricostruzione dei trasferimenti soppressi è contenuta anche nella Relazione sul federalismo fiscale del 30 giugno 2010, sezione II: partendo dalla quantificazione del Fondo unico di cui all'art. 77, comma 2 *bis* del D.L. n. 112/2008, conv., con modificazioni, in L. 133/2008, si è giunti ad una stima dei trasferimenti fiscalizzabili. Nella relazione, però, non si propone una differenziazione tra trasferimenti destinati al finanziamento delle spese LEP e quelli relativi ai non LEP.

per Regione di destinazione, non considerando, dunque, gli importi pur stanziati nel bilancio statale ma non erogati nell'anno di competenza.

Con l'evolvere dell'aggravarsi della crisi della finanza pubblica italiana il Legislatore ha cercato di contenere la spesa regionale agendo da un lato sugli obiettivi del PSI<sup>11</sup> e dall'altro sui trasferimenti, incidendo, così, nella rideterminazione dell'add. IPREF (Gentilini, 2013; Filippetti, 2013; Uricchio, 2012; Piperno, 2012). Occorre, dunque, porre attenzione all'art. 14, comma 2 del D.L. n. 78/2010 conv. con modificazioni in L. n. 122/2010: ai sensi di questa disposizione le risorse statali a qualunque titolo spettanti alle Regioni a Statuto Ordinario sono ridotte in misura pari a 4 miliardi di euro per l'anno 2011 e a 4,5 miliardi di euro annui a decorrere dall'anno 2012. Lo stesso D.L. n. 78/2010, però, ha precisato che in sede di attuazione del suddetto art. 8 della L. delega n. 42/2009 non si tiene conto delle riduzioni ai trasferimenti menzionati; tale disposizione è stata poi ribadita nell'art. 39, comma 3 del d.lgs. n. 68/2011. Alternativamente l'ammontare dei trasferimenti soppressi sarebbe pressoché nullo rendendo inutile una sua fiscalizzazione e la perequazione delle capacità fiscali di cui *infra* (Turturiello, 2011). Le ultime scelte legislative in materia di Trasporto Pubblico Locale (TPL), invero, fanno sospettare che il Legislatore abbia avviato un ripensamento circa la fiscalizzazione attraverso l'add. IRPEF dei trasferimenti soppressi<sup>12</sup>.

Nella seguente tabella sono stati individuati come trasferimenti oggetto di possibile fiscalizzazione quelli individuati dal DPCM 18 gennaio 2011, attuativo del D.L. n. 78/2010 come da proposta delle Regioni presentata alla Conferenza Stato – Regioni del 18 novembre 2010, rep. 207/CSR. Si tratta di una variabile *proxy* rispetto al complesso dei trasferimenti fiscalizzabili<sup>13</sup>: in particolare si sono sommati i trasferimenti statali alle Regioni in conto competenza stanziati sul bilancio statale 2011 concernenti l'attuazione del federalismo amministrativo (cd. decreti Bassanini) pari a circa 3.176 milioni di euro con altri trasferimenti percepiti dalle stesse ammontanti a 413 milioni di euro, per poi sottrarre quei trasferimenti che finanziano le spese LEP (spese sanitarie ricadenti nei capitoli statali dedicati al finanziamento della “salute umana e sanità veterinaria” pari a 173,9 milioni di euro) e quelli in conto capitale finanziati tramite il ricorso all'indebitamento (edilizia sanitaria *ex* art. 20 della legge 11 marzo 1988, n. 67 pari a 558,7 milioni di euro<sup>14</sup>). Adottando tale metodologia l'aliquota media di equilibrio da rideterminare ai sensi dell'art. 2 del d.lgs. n. 68/2011 è pari al 2,31% come da tabella 3.

---

<sup>11</sup> Si pensi, ad esempio, all'art. 16, comma 2 del D.L. n. 95/2012, all'art. 20, comma 5 del D.L. n. 98/2011, all'art. 32 della L. n. 183/2011.

<sup>12</sup> Nel caso del TPL a fronte di una soppressione dei trasferimenti statali a favore delle Regioni con contestuale abrogazione della compartecipazione regionale all'accisa sulla benzina *ex* art. 8 del d. lgs. n. 68/2011, il Legislatore ha preferito istituire un Fondo per il finanziamento del TPL, da ripartire agli enti territoriali secondo le modalità di cui all'art. 16 *bis* del D.L. n. 95/2012 e s.m.i., alimentato da risorse statali, ivi incluse risorse erariali di importo pari alle sopresse compartecipazioni regionali al gettito dell'accisa sul gasolio per autotrazione e dell'accisa sulla benzina.

<sup>13</sup> In mancanza di una chiara classificazione di alcuni trasferimenti tra le spese LEP ovvero non LEP ed in assenza di informazioni concernenti la relativa distribuzione regionale sono state inclusi tra i trasferimenti soppressi gli interventi finanziati dal Ministero della Salute quali, procreazione assistita, cecità, lotta al randagismo, celiachia, lattanti, formazione del personale sanitario e trapianti per circa 11 milioni di euro, i trasferimenti per la concessione dei prestiti d'onore erogati dal Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca per quasi 53 milioni di euro nonché i trasferimenti di cui all'art. 9 del d. lgs. n. 422/97 per una quota di circa 372 milioni di euro.

<sup>14</sup> Ad ogni buon conto i trasferimenti relativi all'edilizia sanitaria potrebbero rientrare nei trasferimenti che finanziano le spese LEP.

Tabella 3 – Determinazione dell'aliquota media di equilibrio al lordo della riduzione dei trasferimenti erariali disposta dal D.L. n. 78/2010

Regione	Gettito add. IRPEF con aliquota base (in migliaia di euro)	Trasferimenti da sopprimere (in migliaia di euro)	Totale da coprire	Base imponibile addiz. IRPEF (in migliaia di euro)
	1	2	3=1+2	4
Piemonte	752.777	505.377	1.546.033	61.201.346
Lombardia	1.849.758	796.602	2.941.640	150.386.829
Veneto	798.558	446.075	1.367.363	64.923.417
Liguria	282.938	197.146	617.884	23.003.075
Emilia Romagna	786.828	442.576	1.369.733	63.969.737
Toscana	608.836	459.607	1.204.903	49.498.876
Marche	228.372	160.130	435.693	18.566.858
Umbria	131.634	126.723	279.407	10.701.928
Lazio	936.801	539.603	1.660.254	76.162.710
Abruzzo	167.440	175.368	404.518	13.612.971
Molise	35.244	56.883	98.457	2.865.400
Campania	539.518	485.829	1.148.977	43.863.262
Basilicata	60.407	112.786	184.233	4.911.110
Puglia	417.551	385.279	899.450	33.947.251
Calabria	178.548	214.732	455.520	14.516.111
Totale RSO	7.775.210	5.104.715	14.614.065	632.130.881
<b>Aliquota media di equilibrio</b>		<b>2,31%</b>		

Fonte: ns. elab. su dati MEF, imponibili anno 2011, DPCM 18 gennaio 2011.

Qualora si considerassero anche i tagli ai trasferimenti stabiliti dal D.L. 78/2010, i trasferimenti da fiscalizzare sarebbero irrilevanti (circa 604 milioni di euro) determinando, così, un lieve incremento della vigente aliquota base che sarà pari all'1,60%.

### 2.3 L'IRAP

L'art. 5 del d. lgs n. 68/2011 conferisce alle Regioni una maggiore manovrabilità dell'aliquota IRAP prevedendo la possibilità di ridurre la stessa sino ad azzerarla a partire dall'anno 2013. La disposizione attua il criterio direttivo di cui all'art. 8, comma 1, lettera d) della L. n. 42/2009 che si poneva il generale obiettivo di sostituire l'IRAP con altri tributi<sup>15</sup>. La riduzione dell'aliquota dell'IRAP non può essere disposta se la maggiorazione dell'add. IRPEF è superiore a 0,5 punti percentuali. La *ratio* della disposizione consiste nell'evitare che un minor carico fiscale per le attività produttive si trasformi in un maggior gravame per le persone fisiche (Basilavecchia, 2011). Le Regioni possono, altresì, disporre deduzioni dalla base imponibile nel rispetto della normativa

<sup>15</sup> Tale misura, invero, era già stata anticipata dall'art. 40 del D.L. 78/2010 che riconosceva detto strumento di fiscalità di vantaggio alle sole Regioni meridionali senza, però, aver mai trovato attuazione nella legislazione regionale a causa della difficoltà di sostituire il mancato gettito con una pari riduzione delle spese od un incremento di altre entrate.

comunitaria, ed in specie della disciplina degli aiuti di Stato. La dottrina ha già avanzato alcune ipotesi di utilizzo dei nuovi spazi di manovra del tributo al fine di ridurre il suo carattere discorsivo ed incentivare la crescita economica (Ghezzi *et al.*, 2011). Tuttavia una riduzione dell'imposta in numerose Regioni italiane appare improbabile: le riduzioni di aliquota e la previsione di *tax expenditures*, infatti, sono a carico del bilancio regionale e, quindi, non potranno in alcun modo essere compensate da un incremento di risorse di origine statale. Ad oggi, infatti, numerose Regioni sono costrette ad incrementare l'aliquota dell'IRAP principalmente per finanziare la spesa sanitaria. Tal sforzo fiscale determina che il tasso di variazione del gettito collegato ad un incremento di aliquota in alcune Regione sia pressoché nullo in quando hanno già utilizzato gli spazi di manovra riconosciuti dall'ordinamento tributario. Come, infatti, emerge dalla seguente tabella 4, supponendo un'aliquota massima dell'IRAP privata pari al 4,82% e, dunque, non considerando gli automatismi fiscali applicabili in caso di squilibri economici in campo sanitario, emerge che le quote di gettito che le Regioni potrebbero reperire applicando il massimo prelievo per l'IRAP sono nulle in Calabria, Puglia, Campania, Molise e Lazio. Nel complesso una manovra al rialzo dell'aliquota IRAP porterebbe alle Regioni del Sud complessivamente solo 42 milioni di euro a fronte dei quasi 3 miliardi potenziali per le Regioni del Nord.

### **3 Il sistema perequativo nel finanziamento delle spese LEP**

Il sistema di finanziamento delle spese LEP rappresenta una delle novità introdotte dalla L. delega n. 42/2009 che si sostituisce a quello in essere disegnato dal d. lgs. n. 56/2000. Tale decreto prevede a regime che i trasferimenti soppressi alle Regioni, la cui quota più rilevante è il Fondo Sanitario Nazionale, siano sostituiti da una comp. IVA, al netto dell'incremento della comp. all'accisa sulla benzina e dell'aumento dell'aliquota dell'add. IRPEF base (da 0,5% a 0,9%) disposta dallo stesso provvedimento legislativo. Detta comp. IVA deve essere interamente ripartita tra le Regioni sulla base di quattro parametri: popolazione, capacità fiscale, dimensione geografica e fabbisogno sanitario secondo un meccanismo che è stato definito da Vitaletti (2004) *“fondamentalmente barocco e gesuita”*. Nella versione originale del decreto tale meccanismo di finanziamento sarebbe entrato a regime, dopo una lungo periodo transitorio, solo nel 2013, *“per correggere gradualmente la ridistribuzione iniziale delle risorse, dettata dalla “spesa storica”..., fino a riportarla al sistema di finanziamento a regime previsto dal decreto.”* (Bordignon, 2005). Il 2013, però, è divenuto l'anno in cui dovrebbe avviarsi il federalismo fiscale regionale come disegnato dal d. lgs. n. 68/2011.

Nonostante i meccanismi correttivi suggeriti dalla letteratura, numerose sono state le critiche mosse dalla letteratura avverso il d. lgs. n. 56/2000 (Giarda, 2005; Stornaiuolo, 2005; Moro – Padovani, 2004). È stato, infatti, osservato che la scarsa chiarezza e l'incompletezza del testo legislativo associati ad una carenza delle fonti di informazioni richieste hanno fatto sorgere problemi di applicazione, specie in ordine ai criteri della capacità fiscale e dei fabbisogni extra-sanitari (Sabbadini – Strusi, 2005). Il d. lgs. n. 56/2000, inoltre, determina modalità di perequazione delle

Tabella 4 – Margini di variazione dell'aliquota IRAP

Regioni a statuto ordinario	Base imponibile IRAP privata pro capite (migliaia di euro)	Gettito aliquota legale (migliaia di euro)	Gettito aliquota massima (migliaia di euro)	Differenza (migliaia di euro)
	1	2	3	4=3-2
Piemonte	44.228.604	1.724.916	2.131.819	406.903
Lombardia	152.923.215	5.964.005	7.370.899	1.406.894
Veneto	56.373.835	2.198.580	2.717.219	518.639
Liguria	14.401.221	561.648	694.139	132.491
Emilia Romagna	53.815.337	2.098.798	2.593.899	495.101
<b>Nord</b>	<b>321.742.212</b>	<b>12.547.946</b>	<b>15.507.975</b>	<b>2.960.028</b>
Toscana	36.695.513	1.431.125	1.768.724	337.599
Marche	12.935.035	611.827	623.469	11.642
Umbria	6.452.380	251.643	311.005	59.362
Lazio	63.628.747	3.066.906	3.066.906	0
<b>Centro</b>	<b>119.711.675</b>	<b>5.361.501</b>	<b>5.770.103</b>	<b>408.602</b>
Abruzzo	8.680.926	399.323	418.421	19.098
Molise	1.364.289	67.805	65.759	0
Campania	23.914.732	1.188.562	1.152.690	0
Basilicata	2.488.640	97.057	119.952	22.895
Puglia	17.068.949	822.723	822.723	0
Calabria	5.766.934	286.617	277.966	0
<b>Sud</b>	<b>59.284.470</b>	<b>2.862.087</b>	<b>2.857.511</b>	<b>41.994</b>

Fonte: ns. elab. su dati MEF, imponibili anno 2010.

capacità fiscali che mal si conciliano con l'esigenza di uniformità nei livelli di prestazione, specialmente nel settore sanitario caratterizzato da fabbisogni rigidi (Aulenta, 2006). Del resto lo stesso Giarda (2006) ha riconosciuto che *“l'esperienza della gestione del d.lgs. 56/2000 mostra che è praticamente impossibile fare convivere il criterio della perequazione della capacità fiscale con la definizione di bisogni basata su indicatori oggettivi della domanda.”*. A seguito degli interventi della giustizia amministrativa, della Corte Costituzionale e del Legislatore, il decreto è stato modificato e la sua concreta attuazione operativa si discosta dalle originarie previsioni del Legislatore. L'applicazione del d. lgs. n. 56/2000 nella sua versione “snaturata” ha continuato a penalizzare numerose Regioni, tra cui quelle del Mezzogiorno, in termini di risorse finali attribuite, nonostante gli interventi dei Presidenti delle Regioni volti a redistribuire in modo più equo le risorse. Come emerge dalla seguente tabella, infatti, le Regioni del Sud sono quelle che, in aggregato, hanno registrato i maggiori differenziali negativi scaturenti dalla differenza tra trasferimenti soppressi e risorse attribuite tramite la comp. IVA, le quote di solidarietà interregionale e le quote del fondo perequativo. Nell'ultimo anno, invece, tali differenziali per le

Regioni del Sud si sono di fatto azzerati a seguito di un accordo raggiunto tra i Presidenti delle Regioni che ha modificato le risultanze derivanti dall'applicazione del d. lgs. n. 56/2000.

*Tabella 5 – Differenziale tra trasferimenti soppressi e risorse attribuite alle Regioni in attuazione del d. lgs. n. 56/2000*

Regioni	DPCM 16 gennaio 2009	DPCM 11 giugno 2010	DPCM 14 novembre 2011	DPCM 21 dicembre 2012	TOTALE
	anno di riferimento 2007	anno di riferimento 2008	anno di riferimento 2009	anno di riferimento 2010	
Piemonte	-5.452.006	3.000.000	1.697.047	-3.297.750	-4.052.709
Lombardia	32.179.344	25.000.000	35.961.378	-3.151.969	89.988.753
Veneto	6.352.505	11.495.887	18.481.664	-1.989.711	34.340.345
Liguria	-1.337.389	-312.494	-7.604.642	-1.022.798	-10.277.323
Emilia Romagna	6.000.000	1.000.000	-17.750.355	-875.885	-11.626.240
Toscana	-8.582.152	-12.012.472	-15.214.683	744.972	-35.064.335
Umbria	-1.649.032	-1.397.184	-3.813.960	0	-6.860.176
Marche	1.000.000	1.000.000	-8.301.953	-369.536	-6.671.489
Lazio	1.000.000	1.000.000	56.360.637	10.000.000	68.360.637
Abruzzo	-201.251	-1.505.935	-7.067.414	0	-8.774.600
Molise	0	-301.851	-1.865.755	0	-2.167.606
Campania	-9.330.282	-11.685.107	-17.787.538	0	-38.802.927
Puglia	-16.051.884	-9.019.242	-17.692.897	0	-42.764.023
Basilicata	-1.885.174	-1.789.738	-3.355.408	0	-7.030.320
Calabria	-2.042.883	-4.471.863	-12.046.120	-37.323	-18.598.189

Fonte: ns. elab. su dati DPCM 16 gennaio 2009, DPCM 11 giugno 2010, DPCM 14 novembre 2011, DPCM 21 dicembre 2012.

Il d. lgs. n. 68/2011, invece, pone termine all'esperienza del d. lgs. n. 56/2000, introducendo un nuovo meccanismo di finanziamento che si differenzia a secondo delle tipologie di spesa considerata: spese LEP e non LEP.

Con riferimento alle prime il sistema di finanziamento delineato dalla legge delega e dal successivo decreto attuativo prevede la loro integrale copertura tramite entrate regionali e fondo perequativo. Detta integrale copertura avviene con riferimento ai costi standard: il Capo IV del d. lgs. n. 68/2011, in particolare, descrive le modalità di determinazione di costi standard sanitari che rappresentano la principale componente della spesa regionale, costituendo, in media, circa l'80% dell'intera spesa (Di Stefano – Puglisi, 2012). L'art. 15 del d.lgs. n. 68/2011, in attuazione dei criteri direttivi di cui all'art. 8, comma 1, lett. d) della L. delega n. 42/2009, individua quali fonti di finanziamento delle spese LEP le entrate proprie, nella misura convenzionalmente stabilita nel riparto delle disponibilità finanziarie per il servizio sanitario nazionale, quote dell'add. IRPEF, come rideterminata secondo le modalità del succitato art. 2 del d.lgs. n. 68/2011 (il Legislatore, però, non indica le modalità di

determinazione di dette quote), l'IRAP, la comp. IVA nonché quote del fondo perequativo<sup>16</sup>. La percentuale di comp. IVA è stabilita al livello minimo assoluto sufficiente ad assicurare il pieno finanziamento del fabbisogno corrispondente ai LEP in una sola Regione. Per il finanziamento integrale dei LEP nelle Regioni ove il gettito tributario è insufficiente, concorrono le quote del fondo perequativo. Quest'ultimo è alimentato dal gettito prodotto da una comp. IVA determinata in modo tale da garantire in ogni Regione il finanziamento integrale delle spese LEP.

Per simulare il sistema di finanziamento delle spese LEP, in mancanza una metodologia condivisa sulla determinazione di detti costi standard e, pertanto, di risultati univoci, in dottrina si sono utilizzati i dati tratti dai bilanci regionali ovvero dalla spesa statale regionalizzata indicata dalla RGS (Centro Studi Sintesi, 2010; Rizzo – Bertin, 2010; Arachi *et al.*, 2009). Le eterogenee metodologie di contabilizzazione delle spese regionali nei singoli bilanci e la considerazione dei soli dati di cassa della RGS, impongono la ricerca di fonti alternative. Ai fini della seguente simulazione, dunque, si è considerata la sola spesa storica riguardante il settore sanitario, tralasciando, così, la spesa relativa all'assistenza, all'istruzione ed alla quota capitale del trasporto pubblico locale che, invero, rappresentano una posta marginale e che non determina un mutamento sostanziale degli equilibri. La spesa storica è, del resto, adottata anche dal Legislatore quando, con riferimento al primo anno di funzionamento del fondo perequativo di cui all'art. 15 del d.lgs. 68/2011, stabilisce che le spese LEP *“sono computate in base ai valori di spesa storica”*<sup>17</sup>. A tal fine, per quantificare il fabbisogno sanitario nazionale ripartito tra le Regioni si sono utilizzati i dati contenuti nella Delibera del CIPE del 21 dicembre 2012, n. 141 concernente il riparto tra le Regioni delle disponibilità finanziarie per il SSN per l'anno 2012. Nell'esercizio di cui alla tabella 6 emerge una modalità di finanziamento della spesa sanitaria non dissimile da quella oggi in vigore<sup>18</sup>. Differentemente dal meccanismo di cui al d.lgs. n. 56/2000, in quello delineato dal d.lgs. n. 68/2011 la percentuale di comp. IVA è stabilita al livello minimo assoluto sufficiente ad assicurare il pieno finanziamento del fabbisogno corrispondente ai livelli essenziali delle prestazioni in una sola regione<sup>19</sup>.

---

<sup>16</sup> L'art. 15 del d.lgs. n. 68/2011 non considera ai fini della copertura delle spese LEP, tra cui quelle relative alla sanità, la quota di compartecipazione regionale all'accisa sulla benzina di cui all'art. 4 del d.lgs. n. 56/2000 (8€/L) in quanto quest'ultima è destinata a coprire non solo il trasferimento soppresso relativo all'ex Fondo Sanitario Nazionale di parte corrente e capitale, ma anche ulteriori trasferimenti provenienti dallo Stato. L'art. 1, comma 301, della L. 228/2012, invece, parrebbe apporre un vincolo di destinazione ai proventi di detta compartecipazione stabilendo che il Fondo per il finanziamento del trasporto pubblico locale, anche ferroviario, non è alimentato dalla *“quota di accisa sulla benzina destinata al finanziamento corrente del Servizio sanitario nazionale”*.

<sup>17</sup> Detto art. 15, poi, precisa all'ultimo periodo del comma 5 che per il settore sanitario, la spesa coincide con il fabbisogno sanitario standard e quest'ultimo, come precisato dal successivo art. 26, comma 2, corrisponde, per gli anni 2011 e 2012, al livello di finanziamento determinato ex art. 2, comma 67, della L. 191/2009.

<sup>18</sup> Il fabbisogno sanitario regionale è coperto da ricavi ed entrate proprie convenzionali delle aziende sanitarie, dal gettito dell'IRAP (pubblica e privata calcolata ad aliquota base) al netto del Fondo perequativo di cui alla L. n. 549/1995 e dell'add. IRPEF valutato utilizzando l'aliquota base nonché dalla compartecipazione IVA, al netto della compartecipazione regionale all'accisa sulla benzina di cui all'art. 4 del d. lgs. n. 56/2000.

<sup>19</sup> Nell'esercizio si è determinata la compartecipazione IVA sulla base del capitolo del bilancio dello Stato per l'anno finanziario 2012 n. 1203 che, al netto delle somme riscosse a mezzo ruoli, della quota spettante all'Unione Europea a titolo di risorse proprie nonché di quella riconosciuta alle Regioni a Statuto Speciale, ammonta a 119.346 mil/€



La Regione che minimizza l'aliquota di comp. IVA di equilibrio è la Lombardia con una aliquota pari a circa il 30%; tanto anche in virtù della maggiore capacità fiscale regionale. In tale Regione, infatti, le entrate proprie ed i tributi propri quali IRAP ed add. IRPEF coprono il 54% del fabbisogno sanitario<sup>20</sup>; ad ogni buon conto la percentuale di copertura delle Regioni del Nord si attesta a livelli superiori al 40% mentre nelle Regioni del Sud tale copertura oscilla dal minimo del 23% della Calabria al 32% dell'Abruzzo a causa della minore capacità fiscale.

Il fabbisogno delle altre Regioni viene coperto a pareggio da quote del fondo perequativo, sempre alimentato da una comp. IVA, per quasi 17 miliardi di euro. Tuttavia, come osservato dalla dottrina la scelta di attingere nuovamente all'IVA per alimentare il fondo perequativo fa perdere di significato il meccanismo di finanziamento delle spese LEP basato sul pareggio tra fabbisogno e risorse proprie per la Regione più ricca (Ferretti *et al.*, 2009). Come precisato da Arachi e Zanardi (2009), quindi, *“Il motivo allora di individuare una specifica fonte di finanziamento tributario, come, appunto, la compartecipazione Iva, [...], potrebbe essere ricondotto alla volontà dello Stato, di fronte all'incertezza dell'andamento dei fabbisogni standard, di porre un tetto alla sua esposizione finanziaria nei confronti delle Regioni. Oppure, specularmente, alla diffidenza delle Regioni nei confronti dello Stato che, [...], vogliono almeno garantirsi le risorse generate dalla compartecipazione Iva all'aliquota inizialmente concordata. O ancora alla volontà di dare evidenza alla fonte territoriale dei trasferimenti perequativi attivati dal fondo [...], con il risultato di introdurre un profilo di orizzontalità in un sistema che dovrebbe essere verticale.”*. Emerge, quindi, come la comp. IVA, analogamente a quanto previsto dal d. lgs. n. 56/2000, assume natura di trasferimento perequativo più che di entrata propria regionale (Liberati, 2000).

La complessiva comp. IVA delle Regioni a Statuto Ordinario è pari a circa il 44% dell'intero gettito nazionale depurato dei suddetti elementi. Si tratta di una percentuale di compartecipazione inferiore a quella oggi in essere ai sensi del d. lgs. n. 56/2000 pari, per l'anno 2011, al 52,89% giusta DPCM 18 gennaio 2013. Tale riduzione è da imputarsi oltre che ad un diverso importo stanziato nel bilancio statale nel capitolo dedicato all'IVA (circa 119 miliardi di euro stanziati nel bilancio 2012 a fronti di circa 102 miliardi di euro di cui al rendiconto 2009) ed alla mancata considerazione della soppressione dei trasferimenti diversi da quelli sanitari, anche all'incremento dell'aliquota base dell'add. IRPEF che ha compensato la minore comp. IVA nonché ai recenti provvedimenti in materia di finanza pubblica che hanno diminuito l'ammontare del fabbisogno sanitario<sup>21</sup>. L'art. 30 del decreto Salva Italia, incrementando l'aliquota base dell'add. IRPEF, dunque, ha di fatto aumentato la quota di copertura delle spese LEP a carico delle Regioni, diminuendo contestualmente la quota a carico dello Stato tramite la comp. IVA ed il fondo perequativo. L'innalzamento dell'aliquota base dell'add. IRPEF, infatti, ha determinato una maggiore copertura regionale delle spese LEP per circa 2 miliardi di euro.

---

<sup>20</sup> Ai fini del presente esercizio si è considerata l'aliquota dell'add. IRPEF base oggi vigente pari all'1,23% in assenza di precise disposizioni legislative circa la quota del gettito da destinare alle spese LEP e non LEP.

<sup>21</sup> L'art. 15, comma 22 del D.L. n. 95/2012, infatti, ha ridotto il livello del fabbisogno sanitario di 900 milioni di euro.

Tabella 6 – Simulazione sul finanziamento delle spese LEP relative alla sanità

Regioni a statuto ordinario	FSN 2012 - Disponibilità finanziarie per il SSN (LEA e quota finalizzata) (migliaia di euro)	Entrate proprie 2011	Diff.	Base imponibile IRAP privata (migliaia di euro)	Gettito IRAP privata con aliquota standard (3,9%)	Base imponibile IRAP pubblica (migliaia di euro)	Gettito IRAP pubblica	Differenza	Base imponibile addiz. IRPEF (in migliaia di euro)	Gettito add. IRPEF con aliquota di rideterminata	Differenza (migliaia di euro)	comp. IVA (migliaia di euro)	Differenza da coprire con f. do perequativo (migliaia di euro)
	1	2	3=1-2	4	5	6	7	8=3-5-7	9	10	11=8-10	12	13=11-12
Piemonte	7.911.811	167.096	7.744.715	44.228.604	1.724.916	7.509.578	638.314	5.381.485	61.201.346	752.777	4.628.709	3.199.750	1.428.958
Lombardia	17.197.183	344.689	16.852.494	152.923.215	5.964.005	13.665.202	1.161.542	9.726.947	150.386.829	1.849.758	7.877.189	7.877.189	0
Veneto	8.536.405	187.979	8.348.426	56.373.835	2.198.580	7.510.387	638.383	5.511.464	64.923.417	798.558	4.712.906	3.771.984	940.922
Liguria	3.025.753	62.730	2.963.023	14.401.221	561.648	3.494.630	297.044	2.104.332	23.003.075	282.938	1.821.394	1.293.451	527.944
Emilia Romagna	7.835.862	171.956	7.663.906	53.815.337	2.098.798	7.519.754	639.179	4.925.929	63.969.737	786.828	4.139.101	3.643.557	495.544
Toscana	6.674.458	138.369	6.536.089	36.695.513	1.431.125	6.867.389	583.728	4.521.236	49.498.876	608.836	3.912.400	3.050.945	861.455
Marche	2.764.186	57.467	2.706.719	12.935.035	504.466	2.830.273	240.573	1.961.679	18.566.858	228.372	1.733.307	1.066.881	666.426
Umbria	1.608.696	34.031	1.574.664	6.452.380	251.643	1.599.944	135.995	1.187.026	10.701.928	131.634	1.055.393	654.895	400.498
Lazio	9.899.257	162.193	9.737.064	63.628.747	2.481.521	15.270.690	1.298.009	5.957.534	76.162.710	936.801	5.020.733	4.553.160	467.573
Abruzzo	2.363.432	41.537	2.321.895	8.680.926	338.556	2.456.735	208.822	1.774.517	13.612.971	167.440	1.607.077	834.270	772.807
Molise	569.594	12.953	556.642	1.364.289	53.207	716.619	60.913	442.522	2.865.400	35.244	407.277	165.681	241.596
Campania	9.811.258	163.216	9.648.042	23.914.732	932.675	10.528.938	894.960	7.820.408	43.863.262	539.518	7.280.890	2.520.793	4.760.096
Basilicata	1.023.213	16.926	1.006.287	2.488.640	97.057	1.287.453	109.434	799.796	4.911.110	60.407	739.390	261.429	477.961
Puglia	6.975.132	113.351	6.861.781	17.068.949	665.689	7.484.156	636.153	5.559.939	33.947.251	417.551	5.142.388	1.994.146	3.148.242
Calabria	3.454.476	47.419	3.407.057	5.766.934	224.910	4.088.199	347.497	2.834.649	14.516.111	178.548	2.656.101	865.268	1.790.833
TOTALE RSO	89.650.717	1.721.912	87.928.804	500.738.357	19.528.796	92.829.947	7.890.545	60.509.463	632.130.881	7.775.210	52.734.253	35.753.398	16.980.855

Fonte: ns. elab. su dati MEF, imponibili anni 2010 e 2011, DPCM 17 giugno 2011, Delibera CIPE del 21 dicembre 2012 n. 141.

#### 4 Il sistema perequativo nel finanziamento delle spese non LEP

Per quanto concerne il finanziamento delle spese non LEP, l'art. 8, comma 1, lett. h) della L. delega n. 42/2009 prevede che i trasferimenti statali diretti al finanziamento di dette spese siano soppressi e sostituiti dal gettito derivante dall'aliquota media di equilibrio dell'add. IRPEF. Qualora tale fiscalizzazione sia insufficiente a coprire i trasferimenti soppressi intervengono le quote del fondo perequativo assegnate alle Regioni sulla base dei seguenti criteri, *ex art.* 15, comma 7 del d. lgs. n. 68/2011: a) le regioni con maggiore capacità fiscale, ovverosia quelle nelle quali il gettito per abitante dell'add. IRPEF supera il gettito medio nazionale per abitante, alimentano il fondo perequativo; b) le regioni con minore capacità fiscale, partecipano alla ripartizione del fondo perequativo; c) il principio di perequazione delle differenti capacità fiscali deve essere applicato in modo da ridurre le differenze, in misura non inferiore al 75%, tra i territori con diversa capacità fiscale per abitante senza alternarne la graduatoria in termini di capacità fiscale per abitante (cd. clausola di *no reranking*); d) la ripartizione del fondo perequativo tiene conto, per le regioni con popolazione al di sotto di un numero di abitanti del fattore della dimensione demografica in relazione inversa alla dimensione demografica stessa.

La scelta dell'add. IRPEF come mezzo per intercettare la capacità fiscale delle Regioni probabilmente deriva dal fatto che essa rappresenta una importante entrata tributaria regionale seconda solo all'IRAP (Zizzo, 2011). Secondo Ceriani (2009) la scelta di utilizzare tale addizionale come strumento per misurare le capacità fiscali potenzia il ruolo della perequazione vista la disomogenea distribuzione territoriale degli imponibili. Tuttavia una perequazione parziale (75%) della capacità fiscali come prevista dal succitato art. 15 svantaggia le Regioni del Sud rispetto a tributi meglio distribuiti sul territorio nazionale. Una perequazione incompleta, infatti, viola il principio di equità orizzontale ed è stata ritenuta da Scialà (2011) insufficiente; secondo Muraro (2011), invece, il meccanismo perequativo disegnato dal Legislatore rende il federalismo fiscale italiano altamente solidale.

La *ratio* di una incompleta perequazione delle capacità fiscali risiede nell'incentivare le Regioni a combattere l'evasione ed a procacciarsi maggiori entrate incrementando lo sforzo fiscale. Tuttavia, come detto in precedenza, da un lato le Regioni dispongono di pochi mezzi per combattere l'evasione dei principali tributi (IVA, IRAP ed add. IRPEF) dovendosi obbligatoriamente affidare all'operato dell'Agenzia delle Entrate<sup>22</sup>, dall'altro alcune di esse hanno già utilizzato gli spazi di manovrabilità concessi dal Legislatore.

Le simulazioni sin ora effettuate utilizzando i dati forniti dalla RGS relativi al 2006 concernenti la regionalizzazione dei pagamenti del bilancio dello Stato hanno portato a risultati contrastanti: la

---

<sup>22</sup> Già oggi è prevista dall'art. 24 del d.lgs. 15 dicembre 1997, n. 446 nonché dagli artt. 57 e 62 del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300 la possibilità di stipulare convenzioni con l'Agenzia delle Entrate per l'attività accertativa. L'art. 10, comma 4, del d. lgs. n. 68/2011, invece, ha, di fatto, stabilito l'obbligo di una siffatta convenzione prevedendo che le attività di controllo, di rettifica della dichiarazione, di accertamento e di contenzioso dell'IRAP e dell'add. IRPEF devono essere svolte dall'Agenzia.

differenza algebrica tra trasferimenti soppressi, quote del gettito della aliquota di equilibrio dell'add. IRPEF e fondo perequativo determina dei “guadagni” per le Regioni del Sud secondo Arachi, Mapelli e Zanardi (2009), delle “perdite” secondo Rizzo e Bertin (2010). Tali difformità nei risultati derivano dai diversi trasferimenti fiscalizzabili individuati e dalle differenti modalità di funzionamento del fondo perequativo<sup>23</sup>.

Alternativamente è possibile considerare due diverse ipotesi di quantificazione dei trasferimenti soppressi come individuati nel precedente par. 2.2 e, pertanto, al lordo ed al netto della riduzione dei trasferimenti di cui al D.L. n. 78/2010. Da tale comparazione emerge che all'aumentare del trasferimento soppresso, la differenza tra quest'ultimo e le risorse complessive percepite dalla Regione, subisce un peggioramento per numerose Regioni tra cui quelle del Mezzogiorno. Tanto perché l'incremento del trasferimento soppresso comporta l'applicazione di una maggiore aliquota di equilibrio dell'add. IRPEF posta a pareggio che, vista l'eterogenea distribuzione territoriale del tributo e la incompleta perequazione, determina differenziali negativi in alcune Regioni. Tali differenziali assumono una rilevanza notevole specie nelle “piccole” Regioni come Basilicata, Molise e Umbria in quanto non si è considerato il fattore correttivo della dimensione geografica per motivi di semplicità ed a causa delle scarse indicazioni fornite dal Legislatore sulle modalità di applicazione di detto fattore (Antonelli, 2010). Come evidenziato dal Rizzo e Bertin (2010), inoltre, visto che le risorse complessive a disposizione di ciascuna Regione sono legate alla sola capacità fiscale e non al fabbisogno di spesa, emergono situazioni in cui alcune Regioni dispongono di risorse finali inferiori ai trasferimenti soppressi, generando, così una “perdita”, pur avendo una capacità fiscale sopra la media. Viceversa altre Regioni, pur partecipando al fondo perequativo in quanto aventi una capacità fiscale inferiore alla media, realizzano un differenziale positivo tra trasferimento soppresso e risorse complessive a loro disposizione. In quest'ultimo caso, però, appare necessario, per motivi di equità e nel rispetto della clausola di *no re ranking*, che le Regioni traenti risorse dal fondo perequativo non possano conseguire dei differenziali positivi (Zanardi, 2010; Ferretti *et al.*, 2009).

## **5 Una ipotesi applicativa: l'adozione del modello del potenziale**

Gli schemi di trasferimenti perequativi individuati dalla letteratura economica sono principalmente di due tipi: quelli basati sulla capacità fiscale e quelli incentrati sui fabbisogni di spesa (Brosio, 2007). Tramite i primi lo strumento perequativo colma le differenze di capacità fiscale fra gli enti territoriali; con i secondi, invece, viene commisurato il trasferimento in base alle effettive esigenze territoriali dell'ente in modo da garantire uniformi livelli di fornitura dei servizi pubblici. I due modelli, invero, sono sempre combinati creando meccanismi perequativi che si fondano sia sulla capacità contributiva sia sul fabbisogno. Si sono, così, individuati in dottrina quattro schemi perequativi: spesa storica, modello della *performance*, modello della capacità e modello del

---

<sup>23</sup> Ad esempio Arachi, Mapelli e Zanardi (2009) hanno incluso tra i trasferimenti soppressi gli importi dell'ex Fondo aree sottoutilizzate (FAS) ora Fondo per lo sviluppo e la coesione di cui all'art. 4 del d. lgs. 31 maggio 2011, n. 88.

potenziale fiscale (Bosi, 2010)<sup>24</sup>. Nel modello della capacità le risorse attribuite alla Regione sono pari alla differenza tra fabbisogno standard e gettito potenziale realizzabile nel territorio dell'ente sulla base di aliquote standard predeterminate<sup>25</sup>. Le Regioni, però, potrebbero adottare comportamenti opportunistici (*free rider*) tollerando l'evasione dei propri tributi (Stornaiuolo – Alfano, 2010): essendo che il gettito potenziale viene determinato applicando una aliquota standard alla base imponibile effettiva, tollerando l'evasione si genera una minore base imponibile, un minor gettito potenziale e quindi maggiori trasferimenti perequativi. Per rimediare a tale situazione occorre introdurre una variante del modello della capacità che consideri una stima della base imponibile evasa e del relativo gettito recuperabile.

Il modello della capacità potrebbe essere stato adottato dal Legislatore nazionale con riferimento alle spese LEP: il fabbisogno standard, infatti, viene coperto da entrate specificamente individuate dall'art. 15 del d.lgs. n. 68/2011 tra cui IRAP ed add. IRPEF, la prima valutata “*in base all'aliquota ordinariamente applicabile in assenza di variazioni disposte dalla regione*”, la seconda in base all'aliquota come rideterminata *ex art. 2* di detto decreto. Il trasferimento statale, erogato sotto forma di comp. IVA, è, quindi, pari al fabbisogno standard al netto del gettito potenziale derivante da dette entrate.

Il comma 2 di detto art. 15, in attuazione della legge delega, aggiunge che il gettito dell'IRAP e dell'add. IRPEF è, inoltre, valutato su base imponibile uniforme. Non è chiaro il significato da attribuire a tale locuzione: probabilmente il Legislatore ha inteso considerare le basi imponibili di detti tributi al lordo di eventuali agevolazioni fiscali concesse (*tax expenditures*) rientranti nell'autonomia tributaria regionale. Pur tuttavia con tale disposizione il Legislatore potrebbe manifestare la volontà di standardizzare anche la base imponibile dei due tributi anzidetti per evitare comportamenti opportunistici delle Regioni che potrebbero tollerare fenomeni di evasione (Buglione, 2011, b). Con il suddetto meccanismo di finanziamento delle spese LEP, il recupero di imponibili fiscali si traduce, infatti, in una minore quota di accesso al fondo perequativo (Buratti, 2011): il meccanismo di perequazione, infatti, incide sugli incentivi che le singole Regioni hanno nell'accertare le imposte proprie (Fiorillo, 2002). Così come è definito dal Legislatore, dunque, il meccanismo di perequazione potrebbe indurre le Regioni ad assumere un atteggiamento di *free-rider*. Quest'ultimo, tuttavia, potrebbe essere bilanciato dalla disposizione di cui all'art. 15, comma 6 del d.lgs. n. 68/2011 la quale ha stabilito che ai fini del finanziamento delle spese regionali è escluso il gettito derivante dalla lotta all'evasione fiscale. La previsione normativa, dunque,

---

<sup>24</sup> A prescindere dal modello di perequazione utilizzata, l'utilizzo di formule chiare e facilmente utilizzabili, tuttavia appare necessario per non ripetere gli errori sorti con l'applicazione del d.lgs. n. 56/2000 e garantire maggiore trasparenza ai criteri di allocazione delle risorse. Come, infatti, sostenuto dall'OCSE (2007) “*Indeed, the use of clear formulae is more important than the direction of the transfer: vertical transfer systems based on clear distribution rules can be transparent (e.g. Canada) whereas horizontal schemes can be quite non-transparent in the absence of good formula design (e.g. Austria).*”.

<sup>25</sup> Con tale modello viene eliminato l'incentivo a ridurre le aliquote in quanto a fronte di tale diminuzione il trasferimento perequativo non subirà alcuna variazione e, dunque, l'ente disporrà di meno risorse. Viceversa, i trasferimenti perequativi alle Regioni non si riducono quando queste aumentano l'aliquota sull'imposta da loro manovrabile. Si tratta di uno schema che permette di perequare le differenze nelle capacità fiscali delle Regioni in quanto tanto minore sarà la base imponibile dei tributi, tanto più elevato sarà il trasferimento.

incoraggia le Regioni a combattere l'evasione fiscale in modo che i proventi acquisiti siano liberamente utilizzabili dall'ente (risorse autonome); del resto anche le norme di finanza pubblica incentivano la lotta al sommerso prevedendo meccanismi premiali<sup>26</sup>. Come già visto in precedenza, tuttavia, le Regioni non dispongono delle conoscenze e dei mezzi sufficienti per contrastare tale fenomeno.

La letteratura ha cercato di definire l'ammontare dell'evasione fiscale ai fini dell'IRAP e dell'add. IRPEF (Ferretti *et al.*, 2012), specie per addivenire ad una quantificazione delle entrate standard (Fiorillo *et al.*, 2010; Zanette, 2010). Numerosi studi concordano nel quantificare parzialmente l'evasione dell'add. IRPEF basandosi sulle unità di lavoro irregolari (Braiotta *et al.*, 2012; Chiarini – Marzano, 2007) mentre, per quanto concerne l'IRAP, il modello di riferimento è fornito da Pisani e Polito (2006). Sulla base di tale approccio di massima condiviso nella letteratura è possibile rideterminare le basi imponibili come da tabella 7. L'utilizzo di tali imponibili standard comprensivi della stima dell'evasione fiscale modificherebbe gli equilibri dei meccanismi di finanziamento delle spese LEP e non LEP. Per quanto concerne le spese LEP, la percentuale di comp. IVA stabilita al livello minimo assoluto sufficiente ad assicurare il pieno finanziamento del fabbisogno della Regione Lombardia scenderebbe da circa il 30% al 26,5%; analogamente il contributo dello Stato al fondo perequativo alimentato sempre dall'IVA diminuirebbe da circa 17 miliardi di euro a poco più di 15.

In un periodo di crisi della finanza pubblica come quello in atto, tuttavia, appare necessario prendere in debita considerazione anche il modello del potenziale fiscale secondo il quale si assegnano risorse addizionali alle Regioni sulla base dell'aumento delle aliquote delle imposte da essi manovrabili. Tale modello, infatti, incentiva lo sforzo fiscale dell'ente territoriale in misura ancor più marcata rispetto a quello della capacità: il trasferimento perequativo, infatti, corrisponde all'aliquota effettivamente adottata dalla Regione applicata sulla differenza tra la base imponibile media e quella effettiva. I trasferimenti alle Regioni, dunque, aumentano quando queste incrementano l'aliquota sull'imposta da loro manovrabile, portandola oltre la media praticata da enti analoghi. Tanto in applicazione del principio costituzionale di uguaglianza e di perequazione per i territori con minore capacità fiscale. Un'applicazione del modello del potenziale oltre ad essere stata suggerita dalla Svimez (2007) è stata caldeggiata anche dall'ACoFF (2003). Tale modello si pone, dunque, come rimedio alle differenze territoriali nella distribuzione degli imponibili dei principali tributi regionali in quanto a parità di sforzo fiscale misurato in termini di aliquota applicata, le risorse percepite dalle Regioni con maggiore capacità fiscale sono superiori a quelle delle "meno abbienti": il modello, infatti, permette di avvicinare le risorse sollevabili a parità di aliquota. Decisi sforzi fiscali da parte delle Regioni a bassa capacità fiscale, dunque, non consentono di raccogliere quote aggiuntive di gettito sufficienti a ridurre le distanze in termini di

---

<sup>26</sup> L'art. 32, comma 1, lett. i) della legge 12 novembre 2011, n. 183 esclude dalle spese assoggettate al Patto di Stabilità Interno (PSI) quelle in conto capitale nei limiti dei proventi incassati dall'attività di recupero fiscale; l'art. 20, comma 2, lett. g) del decreto legge 6 luglio 2011, n. 98 conv. con modificazioni in legge 15 luglio 2011, n. 111, inoltre, include tra i parametri di virtuosità a valere sul PSI il rapporto tra gli introiti derivanti dalla partecipazione regionale all'azione di contrasto all'evasione fiscale ed i tributi erariali

Tabella 7 – Determinazione della base imponibile dell'add. IRPEF e dell'IRAP comprendente di una stima dell'evasione fiscale

Regioni a statuto ordinario	Base imponibile addiz. IRPEF (in migliaia di euro)	Base imponibile media dichiarata pro capite addiz. IRPEF (in migliaia di euro)	Unità di lavoro non regolari 2009 (in migliaia)	Base imponibile add. IRPEF standard (migliaia di euro)	Base imponibile IRAP privata (migliaia di euro)	Intensità dell'evasione	Base imponibile IRAP privata standard (migliaia di euro)
	1	2	3	4=1+2*3	5	6	7=5+6
Piemonte	61.201.346	23,33	207	66.035.322	44.228.604	30,53%	57.731.597
Lombardia	150.386.829	25,82	421	161.267.377	152.923.215	13,04%	172.864.402
Veneto	64.923.417	22,93	213	69.800.628	56.373.835	22,26%	68.922.651
Liguria	23.003.075	23,81	85	25.015.020	14.401.221	50,29%	21.643.595
Emilia Romagna	63.969.737	23,62	183	68.289.835	53.815.337	22,05%	65.681.619
Toscana	49.498.876	22,83	154	53.012.413	36.695.513	33,67%	49.050.892
Marche	18.566.858	21,23	77	20.205.814	12.935.035	33,95%	17.326.479
Umbria	10.701.928	21,53	42	11.608.341	6.452.380	44,51%	9.324.334
Lazio	76.162.710	26,17	247	82.624.083	63.628.747	26,05%	80.204.036
Abruzzo	13.612.971	20,61	58	14.816.595	8.680.926	33,11%	11.555.181
Molise	2.865.400	20,05	24	3.354.620	1.364.289	54,61%	2.109.327
Campania	43.863.262	21,37	258	49.366.037	23.914.732	60,55%	38.395.102
Basilicata	4.911.110	19,59	48	5.849.471	2.488.640	49,75%	3.726.738
Puglia	33.947.251	20,06	240	38.765.663	17.068.949	60,65%	27.421.267
Calabria	14.516.111	19,57	186	18.156.131	5.766.934	93,89%	11.181.508
TOTALE RSO	632.130.881			688.167.350	500.738.357		637.138.728

Fonte: ns. elab. su dati MEF, imponibili anni 2010 e 2011, ISTAT e Pisani – Polito (2006).

proventi fiscali raccolti. Anzi, come sostenuto dalla Corte dei Conti (2013) “Sembra emergere, insomma, una sorta di “regola distorsiva”, in virtù della quale i territori con redditi medi più bassi, espressione di economie più in affanno, sono penalizzati da una pressione fiscale locale più elevata.”<sup>27</sup>. Ne discende, dunque, che “la pressione tributaria (riferita a imposte erariali, IRAP e addizionali regionali) risulta in non poche Regioni del Sud allo stesso livello e talvolta superiore a quella delle Regioni del Nord: in altre parole, al Sud rispetto al Nord si spende meno e si tassa ugualmente.” (Peragine, 2013). Applicando il modello del potenziale alla realtà italiana emergerebbe che le regioni maggiormente impegnate nello sforzo fiscale, specie alla luce degli 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, possono ottenere più risorse<sup>28</sup>. Per evitare

<sup>27</sup> La mobilità dei fattori produttivi influenzata anche dalla pressione fiscale territoriale “à la Tiebout” finisce “per colpire più pesantemente le realtà economiche più povere: quelle che, contando su una ridotta capacità fiscale del proprio territorio e costrette ad aumentare le aliquote per ripianare i deficit della sanità, finiscono per deprimere ulteriormente l'economia del territorio e la capacità di generare base imponibile. Un circolo vizioso, questo, che si conta in misura particolare nel Mezzogiorno.” (Corte dei Conti, 2013).

<sup>28</sup> In forza del comma 174 dell'art. 1 della L. n. 311/2004, in caso di disavanzi di gestione in materia sanitaria l'aliquota ordinaria dell'IRAP del 3,9%, deve essere maggiorata di 0,92 punti percentuale e quella dell'add. IRPEF (1,23%) del

che l'attribuzione di tali risorse si trasformi in un indebito "premio" per quelle regioni meno virtuose occorre destinare le stesse ad un utilizzo effettivo volto ad incoraggiare lo sviluppo locale ed il risanamento delle finanze regionali, specie in ambito sanitario. Nella successiva tabella si offre una ipotesi sull'applicazione del modello del potenziale alla realtà italiana, simulando l'applicazione dello sforzo fiscale a valere sull'IRAP, utilizzando le aliquote ordinariamente applicabili, così come manovrate dalle Regioni stesse. Considerando la rilevanza dei trasferimenti perequativi appare necessario che il meccanismo perequativo assuma non una natura esclusivamente orizzontale, bensì mista, orizzontale e verticale, prevedendo, dunque, l'intervento anche dello Stato.

*Tabella 8 – Ipotesi applicativa del modello del potenziale fiscale sull'IRAP*

Regioni	Aliquote	Trasf. erequativi pro capite
	1	2
Piemonte	3,90%	-8
Lombardia	3,90%	-227
Veneto	3,90%	-65
Liguria	3,90%	29
Emilia Romagna	3,90%	-96
Toscana	3,90%	-3
Marche	4,73%	73
Umbria	3,90%	103
Lazio	4,82%	-79
Abruzzo	4,60%	152
Molise	4,97%	277
Campania	4,97%	288
Basilicata	3,90%	220
Puglia	4,82%	276
Calabria	4,97%	348

Fonte: ns. elab. su dati MEF, imponibili anno 2010, ISTAT.

## 6 La ripartizione regionale degli obiettivi del patto di stabilità interno

Da tempo le Regioni lamentano i pochi margini finanziari a loro disposizione a causa dei vincoli imposti dal rispetto degli obiettivi del patto di stabilità interno, pur avendo in cassa risorse da poter utilizzare anche in funzione anticiclica e di sostegno all'economia.

Il patto di stabilità è stato introdotto con la L. n. 448/1998 (legge finanziaria per 1999) quale "declinazione domestica" del patto di stabilità e crescita europeo al fine assicurare il coinvolgimento di tutti i livelli di governo nel risanamento e nel rispetto degli equilibri di finanza pubblica. Tralasciando l'evoluzione normativa che nel corso del tempo ha segnato la definizione e le modalità di calcolo degli obiettivi del patto di stabilità interno, di seguito viene presa in esame l'evoluzione e la ripartizione degli obiettivi dal 2007 al 2013 per il complesso delle Regioni a

---

0,5%; in base al comma 86 dell'art. 2 della L. n. 191/2009, l'aliquota dell'IRAP deve essere ulteriormente maggiorata di 0,15 punti percentuali, mentre quella dell'add. IRPEF di 0,30 punti percentuali.



Statuto Ordinario. L'obiettivo di spesa per il complesso delle Regioni è fissato annualmente dalla RGS e ripartito poi in sede di Conferenza Stato-Regioni. Proprio la ripartizione degli obiettivi del patto fra le Regioni nei vari anni, ancorata in qualche modo al livello delle spese finali di ciascuna nel solo anno 2005, ha sollevato fra le stesse non pochi malumori dovuti alla loro "sperequata" distribuzione (Aulenta, 2012).

Gli obiettivi del patto di stabilità interno assegnati alle Regioni fanno riferimento sia alla gestione di cassa sia alla gestione di competenza. A partire dal 2013 la legge di stabilità (L. 228/2012, art. 1, commi 448-472), nel modificare le regole del patto di stabilità per le Regioni, introduce una nuova modalità di calcolo delle spese finali definita competenza eurocompatibile<sup>29</sup> in sostituzione dell'obiettivo di cassa; il complesso delle spese finali in termini di competenza finanziaria non può superare l'obiettivo di competenza eurocompatibile.

La tabella 9 riporta gli obiettivi del patto di stabilità interno per il complesso delle Regioni dal 2007 al 2013 e le variazioni in termini percentuali rispetto al 2007 e all'anno precedente. La dinamica decrescente, assai più marcata a partire dal 2010, degli obiettivi del patto assegnati alle Regioni nel periodo considerato, testimonia la diminuzione degli spazi finanziari concessi e i maggiori sacrifici richiesti in termini finanziari.

*Tabella 9 - Obiettivi del patto di stabilità interno per le RSO dal 2007 al 2013 (valori assoluti in migliaia di euro e variazioni percentuali)*

Anni	Obiettivo di cassa			Obiettivo di competenza			Rapporto cassa /competenza
	Val. ass.	Var. % risp. al 2007	Var. % risp. anno prec.	Val. ass.	Var. % risp. al 2007	Var. % risp. anno prec.	
2007	28.311.222	-	-	35.310.126	-	-	80%
2008	27.476.817	-3%	-3%	34.747.806	-2%	-2%	79%
2009	26.510.068	-6%	-4%	33.967.541	-4%	-2%	78%
2010	26.775.169	-5%	1%	34.307.216	-3%	1%	78%
2011	22.549.374	-20%	-16%	28.982.418	-18%	-16%	78%
2012	20.399.704	-28%	-10%	27.600.903	-22%	-5%	74%
2013	20.090.000(a)	-29%	-2%	20.090.000	-43%	-27%	1

(a) L'obiettivo di cassa 2013 è espresso in termini di competenza eurocompatibile.

Fonte: ns. elaborazione su dati Conferenza Stato-Regioni.

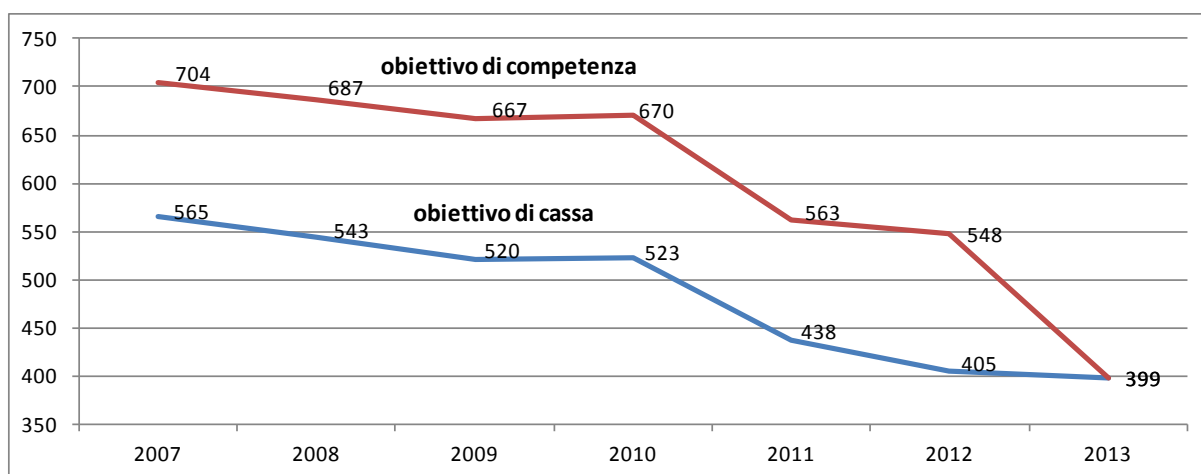
Fra il 2007 al 2013, l'obiettivo di cassa del patto diminuisce del 29%, con decrementi annuali anche significativi. L'obiettivo di competenza fissato nello stesso periodo subisce un decremento ancora maggiore, pari al 43%, incidendo in maniera pesante sulla possibilità delle Regioni di assumere

<sup>29</sup> A decorrere dall'esercizio 2013, il complesso delle spese espresse in termini di competenza eurocompatibile è costituito da: impegni di parte corrente al netto dei trasferimenti, delle spese per imposte e tasse e per gli oneri straordinari della gestione corrente; pagamenti per trasferimenti correnti, per imposte e tasse e per gli oneri straordinari della gestione corrente; pagamenti in conto capitale escluse le spese per concessione di crediti, per l'acquisto di titoli, di partecipazioni azionarie e per conferimenti. Dalle spese elencate sono escluse alcune tipologie di spese considerate obbligatorie (sanità, trasporto pubblico locale, spese per la concessione di crediti) elencate al comma 4 dell'art. 32 della L. 183/2011.

impegni e ricorrere eventualmente alla cessione di spazi finanziari agli enti locali. Fra il 2012 ed il 2013 l'obiettivo di competenza finanziaria diminuisce del 27%. Nel corso degli anni diminuisce progressivamente anche il rapporto fra obiettivo di cassa e obiettivo di competenza. L'assegnazione di obiettivi sempre più bassi, di anno in anno, ha comportato per il complesso delle regioni minori tetti di spesa e quindi tagli alla spesa finale rilevanti ai fini del rispetto del patto.

La figura 3 illustra gli andamenti degli obiettivi del patto di stabilità interno sempre dal 2007 al 2013 espressi in termini pro capite. Tali dati fotografano, in maniera ancora più evidente, quanto siano diminuiti i margini di spesa delle Regioni nel periodo considerato. In termini di obiettivo di cassa, la spesa delle Regioni passa da 565 euro per abitante nel 2007 a meno di 400 nel 2013, con una diminuzione di 166 euro in sette anni. In termini di competenza, la diminuzione nel 2013 rispetto al 2007, è molto maggiore e raggiunge i 306 euro e i 149 euro rispetto al 2012.

*Figura 3- Andamento degli obiettivi pro capite del patto di stabilità interno dal 2007 al 2013 per le RSO*



Fonte: ns. elaborazione su dati Conferenza Stato-Regioni.

Acclarato che a livello di tutte le Regioni si è assistito ad una diminuzione nel corso del tempo dei margini finanziari ad esse assegnati, occorre esaminare la ripartizione degli obiettivi del patto di stabilità interno a livello di ogni singola Regione per evidenziare differente impatto distributivo su ognuna. La tabella 10 riporta le differenze percentuali fra gli obiettivi di competenza e cassa di ciascuna Regione fra il 2007 ed il 2013 e fra il 2012 e il 2013. Esse sono indicative della riduzione di spazi finanziari subita da ciascuna Regione fra gli anni considerati. Rispetto all'obiettivo di cassa fra il 2007 ed il 2013, le percentuali di riduzione maggiore sono a carico della Calabria (-36%), del Piemonte (-35%), della Campania e della Puglia (-34%). Perdite percentuali ancora maggiori si registrano relativamente all'obiettivo di competenza fra il 2007 ed il 2013: in particolare per il Lazio (-64%), la Puglia (-55%) e la Campania (-50%). Fra il 2012 ed il 2013, rispetto all'obiettivo di cassa, Lazio, Puglia, Umbria e Veneto guadagnano spazi finanziari sebbene con incrementi contenuti fra il 2% e 8%. In termini di competenza, fra gli stessi anni la Lombardia è la Regione che

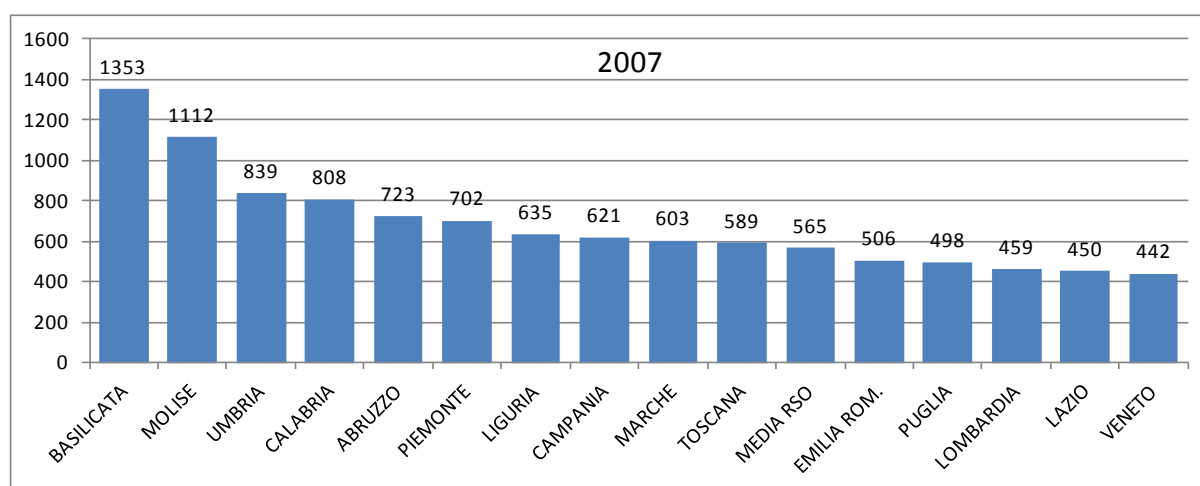
perde di meno (-9%), mentre Lazio (-54%), Campania (35%) e Puglia (-34%) sono quelle che perdono maggiormente. Ancor più significativa rispetto alla dinamica temporale degli obiettivi risulta la distribuzione degli obiettivi di cassa pro capite per le Regioni nel 2007 e nel 2012, riportata in figura 4.

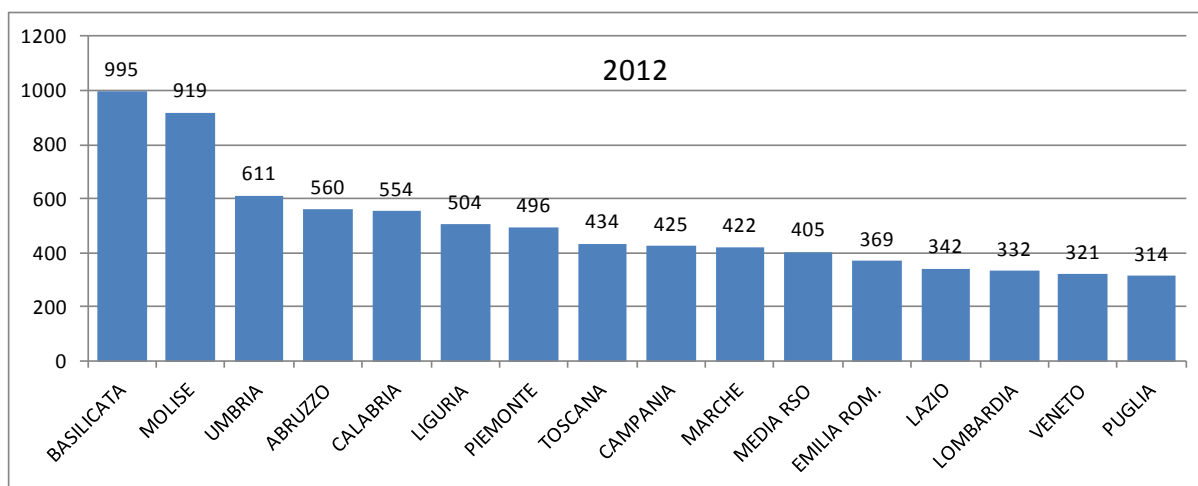
*Tabella 10 - Differenze percentuali negli obiettivi del patto di stabilità interno per le RSO.*

Regione	Cassa		Competenza	
	Diff. 2013-2007	Diff. 2013-2012	Diff. 2013-2007	Diff. 2013-2012
Abruzzo	-27%	-6%	-44%	-30%
Basilicata	-32%	-5%	-41%	-20%
Calabria	-36%	-4%	-44%	-24%
Campania	-34%	-3%	-50%	-35%
Emilia Rom.	-26%	-1%	-29%	-13%
Lazio	-18%	8%	-64%	-54%
Liguria	-28%	-7%	-30%	-15%
Lombardia	-27%	-1%	-30%	-9%
Marche	-29%	1%	-36%	-20%
Molise	-26%	-8%	-37%	-24%
Piemonte	-35%	-8%	-36%	-22%
Puglia	-34%	6%	-55%	-34%
Toscana	-30%	-6%	-31%	-14%
Umbria	-24%	4%	-40%	-26%
Veneto	-25%	2%	-37%	-21%
Totale	-29%	-2%	-43%	-27%

Fonte: ns. elaborazione su dati Conferenza Stato-Regioni.

*Figura 4 - Obiettivo di cassa pro capite per le RSO nel 2007 e nel 2012.*

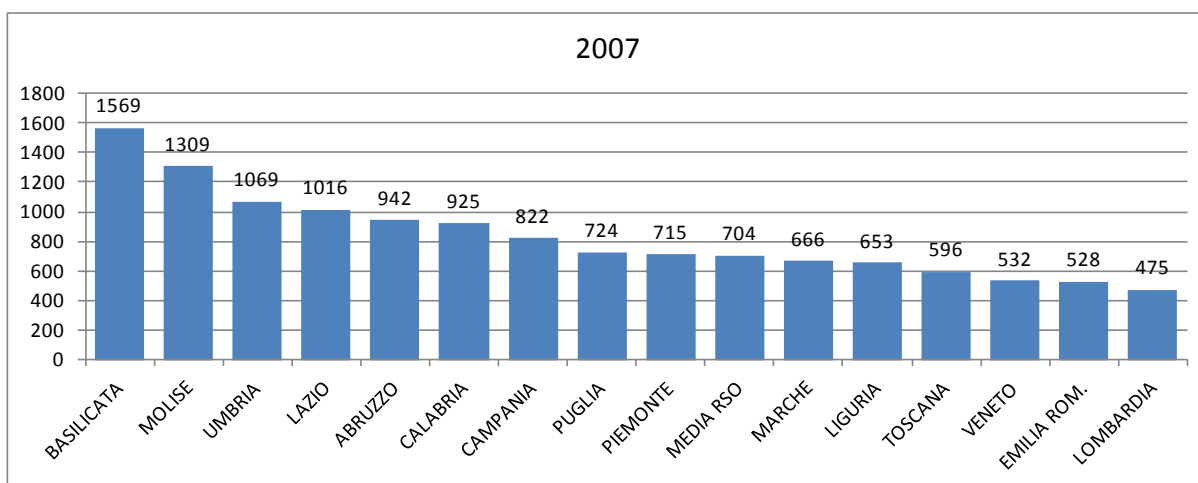


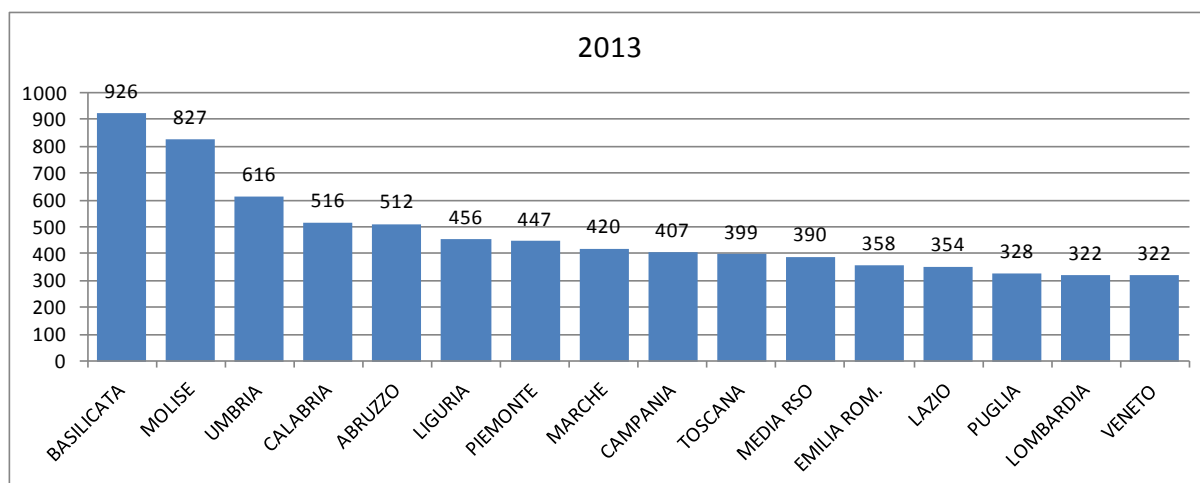


Fonte: ns. elaborazione su dati Conferenza Stato-Regioni.

Si collocano al di sotto del livello medio di spesa riferito a tutte le RSO pari a 565 euro, le seguenti regioni: Emilia Romagna, Puglia, Lombardia, Lazio, Veneto. Nel 2012, la sperequazione nella ripartizione fra le Regioni degli obiettivi di patto rimane rilevante e pressoché invariata. Il valore pro capite più elevato spetta sempre alla Basilicata con 926 euro; quello più basso sempre al Veneto con 322 euro. Nei due anni considerati, al di sopra e al di sotto del valore medio nazionale, si collocano le stesse Regioni. Si verifica solo qualche scambio di posizione in graduatoria, a testimonianza della “staticità” nella ripartizione degli obiettivi e dell’esistenza di un effetto di trascinamento degli obiettivi iniziali del patto di stabilità interno sugli anni successivi. Anche in termini di competenza finanziaria, la ripartizione regionale dell’obiettivo pro capite del patto (figura 5), risulta particolarmente differenziata tra le Regioni: nel 2007, si va dai 1.569 euro per abitante della Basilicata ai 475 euro per abitante della Lombardia, pari ad una differenza di ben 1.094. La medesima differenza scende a 604 nel 2013, rimanendo pur sempre assai rilevante. In particolare, la Puglia, che nel 2007 ha un obiettivo pro capite di competenza pari a 724 euro, scende a 328 euro.

Figura 5 - Obiettivo di competenza finanziaria pro capite per le RSO nel 2007 e nel 2013





Fonte: ns. elaborazione su dati Conferenza Stato Regioni.

La tabella 11 riporta le differenze pro capite negli obiettivi del patto di stabilità interno fra il 2007 e il 2013 e fra il 2012 e il 2013. In termini di cassa, fra il 2007 e il 2013, la Basilicata è la Regione che perde maggiormente con 427 euro per abitante in meno. La Regione che perde di meno rispetto a tutte le altre negli stessi anni è la Regione Lazio con -96 euro. In termini di competenza, la perdita maggiore spetta sempre al Lazio con -662 euro per abitante. Fra il 2012 e il 2013 le differenze pro capite in termini di cassa risultano sensibilmente inferiori rispetto alle medesime differenze riferite però alla competenza. La Regione Lazio fra il 2012 e il 2013 perde 454 euro per abitante. La minor perdita è registrata dalla Lombardia, con -40 euro per abitante.

Tab. 11 - Differenze pro capite negli obiettivi del patto di stabilità interno per le RSO

Regione	Cassa		Competenza	
	Diff. 2013-2007	Diff. 2013-2012	Diff. 2013-2007	Diff. 2013-2012
Abruzzo	-211	-48	-429	-242
Basilicata	-427	-69	-643	-258
Calabria	-292	-38	-408	-180
Campania	-213	-18	-414	-228
Emilia Rom.	-148	-12	-170	-62
Lazio	-96	12	-662	-454
Liguria	-180	-48	-197	-98
Lombardia	-137	-10	-153	-40
Marche	-183	-1	-246	-113
Molise	-285	-92	-482	-290
Piemonte	-255	-49	-268	-140
Puglia	-170	14	-397	-172
Toscana	-191	-35	-197	-76
Umbria	-223	5	-453	-241
Veneto	-120	1	-210	-91
Totale	-175	-15	-314	-158

Fonte: ns. elaborazione su dati Conferenza Stato-Regioni.

Diverse Regioni, segnatamente quelle maggiormente penalizzate dalla ripartizione degli obiettivi

del patto, chiedono al Governo una modifica delle regole del patto e soprattutto una più equa ripartizione dell'obiettivo complessivo, che –come si è visto– risulta particolarmente sperequato nei valori pro capite degli obiettivi di spesa, traducendosi inevitabilmente in livelli di spesa regionale altrettanto differenziati che, nelle Regioni maggiormente penalizzate, creano difficoltà per la copertura di spese di funzionamento ed obbligatorie.

Se da una parte occorre salvaguardare il rispetto degli obblighi comunitari, dall'altra sorge l'esigenza di garantire, non solo maggiore omogeneità nella ripartizione degli oneri relativi al rispetto degli obiettivi del patto, ma soprattutto “parità di trattamento” fra i cittadini nei livelli di spesa regionali, salvaguardando la necessità da parte delle Regioni di fornire un *quantum* minimo di servizi uniforme sull'intero territorio ai loro cittadini. La ripartizione fra le Regioni degli obiettivi del patto di stabilità interno secondo le attuali modalità non sembra salvaguardare tale esigenza.

Nell'assegnazione degli obiettivi del patto alle Regioni non si dovrebbe prescindere dal far riferimento a criteri oggettivi legati a indicatori demografici ed economici in grado non solo di assicurare gli stessi livelli di spesa per ogni cittadino, ma anche di sostenere, altresì, lo sviluppo dei territori svantaggiati<sup>30</sup> e tali da incentivare comportamenti virtuosi.

## 7 Conclusioni

Il sistema di finanziamento delle Regioni come disegnato dal d.lgs. n. 68/2011 continua a poggiare le proprie fondamenta sulla comp. IVA, sull'IRAP e sull'add. IRPEF. Le modifiche apportate dal Legislatore sulla ripartizione di tali proventi in modo da ancorarli al principio di territorialità determina una redistribuzione dei proventi a vantaggio dei territori che dispongono di una maggiore capacità fiscale. Occorrono, dunque, interventi perequativi più robusti che premiano quelle Regioni maggiormente impegnate nello sforzo fiscale. Il sistema tracciato dal d.lgs. n. 68/2011, invece, si basa sulla perequazione dei bisogni e delle capacità istituendo due fondi, l'uno riferibile alle spese LEP e l'altro alle spese cd. non LEP. Il primo fondo, destinato a coprire integralmente la spesa LEP, è alimentato dallo Stato con una comp. IVA, assumendo, così, natura verticale; il secondo, invece, parrebbe di tipo orizzontale, nonostante alcuni Autori sostengano la sua natura mista, orizzontale e verticale (Petretto, 2011; Tosi, 2011).

Tali meccanismi perequativi, però, sono già stati tacciati di legittimità costituzionale dalla dottrina che ha sottolineato possibili violazioni della Carta Fondamentale che attengono al mancato finanziamento integrale delle spese regionali eccedenti quelle LEP (cd. spese extra LEP) e delle spese non LEP in quanto l'art. 119 Cost., quarto comma, prevede che l'Ente territoriale deve garantire il finanziamento necessario a coprire “*integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite*” (Moro, 2010). Vi potrebbe essere anche una violazione all'art. 119 Cost., terzo comma, secondo cui

---

<sup>30</sup> A tal proposito, va ricordato che fra le spese rilevanti ai fini del rispetto del patto sono incluse anche le quote regionali di cofinanziamento nazionale degli interventi UE, pur essendo destinate a investimenti nei territori in ritardo di sviluppo. Tale circostanza si è tradotta in un'ulteriore penalizzazione per le regioni gravate da obiettivi di spesa più bassi.

le risorse del fondo perequativo devono essere erogate senza vincoli di destinazione. I fondi perequativi in esame, invece, sono, di fatto, vincolati al finanziamento di funzioni predeterminate (funzioni LEP o non LEP) (Jorio, 2011, a). Infine sorgono dubbi di legittimità costituzionale circa l'esistenza di più fondi perequativi disciplinati dalla legge 42/2009 e dal d. lgs 68/2011, in considerazione dell'unicità del fondo perequativo previsto dall'art. 119 Cost (Jorio, 2011, b). Analogamente, potrebbe sussistere una violazione della legge delega in quanto l'art. 9, comma 1 della L. n. 42/2009 prevede l'istituzione di “*un fondo perequativo statale di carattere verticale a favore delle regioni*” e, quindi, non di più fondi perequativi.

## 8 Bibliografia

- ACoFF (2005), *Relazione sull'attività svolta dall'Alta Commissione per la definizione dei meccanismi strutturali del federalismo fiscale*;
- Ambrosanio M. F. – Bordignon M. (2009), *Senza numeri non c'è federalismo*, [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info), 20 marzo 2009;
- Antonelli G. (2010), *Finanza regionale e autonomia finanziaria*, in *Quadrimestrale dell'Agenzia Umbria Ricerche*, 3-4;
- Antonini L. (2009), *La rivincita della responsabilità. A proposito della nuova legge sul federalismo fiscale*, in *Quaderni della Sussidiarietà*;
- Antonini L. – Vitaletti G. (2007), *L'urgenza del federalismo fiscale e la proposta dell'Alta Commissione*, in *Federalismo fiscale*, 1;
- Arachi G. – Zanardi A. (2009), *La perequazione delle Regioni e degli Enti locali*, in Guerra M. C. – Zanardi A. (a cura di), *La finanza pubblica italiana. Rapporto 2009*, Bologna;
- Arachi G. – Mapelli V. – Zanardi A. (2009), *Prime simulazioni del sistema di finanziamento e di perequazione di Regioni e Comuni previsto dalla legge delega sul federalismo fiscale*, in Università Bocconi, *Short note series*, 4;
- Aulenta M. (2012), *La linea gotica delle distribuzioni interregionali del patto di stabilità interno*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, 1;
- Aulenta M. (2006), *Entrate regionali: tributi, partecipazioni e perequazioni*, in *La Finanza Locale*, 11;
- Basilavecchia M. (2011), *Fisco delle Regioni e vincoli costituzionali*, in *Corriere tributario*, 24;
- Basile M. (2013), *L'autonomia finanziaria delle Regioni*, in Uricchio A. (a cura di), *Federalismo fiscale: evoluzione e prospettive*, Bari;
- Bordignon M. (2010), *Numeri in libertà sul federalismo*, [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info), 31 dicembre 2010;
- Bordignon M. (2005), *Una nota sul decreto 56/2000 e sulla perequazione prossima ventura*, in *Rivista economica del Mezzogiorno*, 3-4;
- Bosi P. (2010), *Corso di scienza delle finanze*, Bologna;
- Braiotta A. – Pisani S. – Pisano E. (2012), *Aspetti distributivi dell'evasione fiscale*, Siep, XXIV Conferenza;

- Brosio G. – Piperno S. (2010), *Federalismo fiscale e sviluppo regionale nella prospettiva delle regioni del Nord*, in Lorenzini S. – Rabellotti R. (a cura di), *Federalismo e crescita: è possibile una relazione virtuosa?*, Milano;
- Brosio G. (2007), *I modelli di perequazione e la difficile attuazione della Costituzione*, in *Tributi in Toscana*, 3;
- Buchanan J. M. (1950), *Federalism and Fiscal Equity*, in *American Economic Review*, 4;
- Buglione E. – Filippetti A. (2012), *Le recenti disposizioni sul federalismo fiscale: prove di autonomia nella finanza locale in comuni e regioni*, [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it);
- Buglione E. (2011, a), *Regioni: una vera autonomia finanziaria?*, [www.nelmerito.com](http://www.nelmerito.com);
- Buglione E. (2011, b), *Autonomia finanziaria vuol dire autonomia di spesa; sarà possibile con il nuovo decreto?*, [www.nelmerito.com](http://www.nelmerito.com);
- Buratti C. (2011), *Autonomia e centralismo. Un commento allo schema di D. Lgs. in materia di autonomia delle regioni a statuto ordinario e delle province*, in *Federalismi.it*, 1;
- Buratti C. (2009), *Una ipotesi di Irpef federale*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, 2;
- Centro Studi Sintesi (2010), *Federalismo fiscale: un esercizio sui costi standard*, [www.centrostudisintesi.com](http://www.centrostudisintesi.com);
- Ceriani V. (2009), *I rapporti finanziari tra lo Stato e le Regioni (Commento agli artt. 7, 8, 9, 10 e 20)*, in Nicotra V. - Pizzetti F. - Scozzese S. (a cura di), *Il federalismo fiscale*, Roma;
- Chiarini B. – Marzano E., (2007), *Evasione fiscale e sommerso economico in Italia: fatti stilizzati, differenze tra periodi e puzzle*, Documenti di discussione dell'Ufficio Studi dell'Agenzia delle Entrate, 1;
- Convenevo R. (2006), *Partenza sprint per il quadro VT. I primi risultati dei dati sulla ripartizione territoriale dell'Iva al consumo esposti nella dichiarazione 2005*, Documenti di lavoro dell'Ufficio Studi dell'Agenzia delle Entrate, 3;
- Convenevo R. (2009), *La materia oscura dell'IVA. L'imposta che rappresenta un successo mondiale è l'epicentro della crisi fiscale italiana*, Roma;
- Convenevo R. (2011), *Come approdare al regime definitivo dell'Iva nell'Unione Europea*;
- Corte dei Conti (2013), *Rapporto 2013 sul coordinamento della finanza pubblica*, Roma;
- Corte dei Conti (2010), *Relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni. Esercizi 2008-2009*, Roma;
- De Vincenti C. (2011), *Lo spezzatino dell'IRPEF nel decreto sul federalismo regionale*, [www.nelmerito.com](http://www.nelmerito.com), 25 marzo 2011;
- De Matteis P. – Messina G. (2010), *Le capacità fiscali delle Regioni italiane*, in *Rivista economica del Mezzogiorno*, 3;
- Di Stefano R. – Puglisi C. (2012), *Il sistema dei trasferimenti nelle Regioni a Statuto Ordinario negli esercizi finanziari 2007-2009*, in AISRe, *Atti della XXXIII Conferenza Scientifica Annuale*, Roma;



- Duranti S. – Ferretti C. – Ghezzi L. – Ravagli L. – Sciclone N., (2011), *La fiscalizzazione dei trasferimenti regionali. Una simulazione per la Toscana*, [www.irpet.it](http://www.irpet.it);
- Ferretti C. – Ghezzi L. – Ravagli L. – Rosignoli S. – Sciclone N. (2012), *La quantificazione del TAX GAP in Toscana*, in *Osservatorio regionale sul Federalismo Fiscale – IRPET*;
- Ferretti C. – Lorenzini S. – Patacchi V. - Peruzzi G. (2009), *Federalismo fiscale in Toscana*, [www.irpet.it](http://www.irpet.it);
- Filippetti A. (2013), *L'impatto della crisi sulla finanza regionale*, [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it);
- Fiorillo F. (2002), *Perequazione e incentivi all'accertamento regionale della base imponibile delle imposte proprie*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, 3;
- Fiorillo F. – Robotti L. – Severini F. (2010), *Standard di spesa e di entrata nella Legge Delega sul federalismo fiscale. Un'analisi con un modello CGE*, in *Economia Pubblica*, numero unico;
- Gallo F. (2007), *Le ragioni del fisco. Etica e giustizia nella tassazione*, Bologna;
- Gentilini A. (2013), *Regioni ed Enti locali nella "legislazione della crisi": uno sguardo di sintesi*, [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it);
- Ghezzi L. – Petretto A. – Sciclone N. (2011), *Una possibile manovra sull'IRAP regionale*, [www.irpet.it](http://www.irpet.it);
- Giarda P. (2006), *Competenze regionali e regole di finanziamento: qualche riflessione sul federalismo fiscale in Italia*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, 1;
- Giarda P. (2005), *L'esperienza italiana di federalismo fiscale. Una rivisitazione del decreto legislativo 56/2000*, Bologna;
- Giarda P. (2004), *Decentralization and intergovernmental fiscal relations in Italy: a review of past and recent trends*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, 4;
- Giardina E. (2010), *Alcune considerazioni sulla perequazione finanziaria nella Costituzione italiana*, in Siep Working paper n. 650.
- Istat (2011), *Gruppo di lavoro "Economia non osservata e flussi finanziari". Rapporto finale sull'attività*, [www.istat.it](http://www.istat.it);
- Istat (2010), *Conti economici territoriali*, [www.istat.it](http://www.istat.it);
- Istat (2010), *Dossier. L'economia sommersa: stime nazionali e regionali*, [www.istat.it](http://www.istat.it);
- Istat (2008), *La misura dell'economia sommersa secondo le statistiche ufficiali*, [www.istat.it](http://www.istat.it);
- Jorio E. (2011, a), *Un primo esame del D. Lgs. 68/2011 sul federalismo regionale e provinciale, nonché sul finanziamento della sanità (...cinque dubbi di incostituzionalità)*, in *Federalismi.it*, 12;
- Jorio E. (2011, b), *L'attuazione del federalismo fiscale. Qualche incidente interpretativo e gli emendamenti della Conferenza Unificata*, in *Federalismi.it*, 1;
- Liberati P. (2000), *Compartecipazione o trasferimento perequativo? Il ruolo dell'Iva nel nuovo sistema di finanziamento regionale*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, 4;
- Longobardi E. (2011, a), *Il lungo e lento cammino della finanza regionale: verso quale federalismo fiscale?*, in Longobardi E. (a cura di), *Regionalismo e Regioni in Italia*, Roma;

- Longobardi E. (2011, b), *From transfers to tax “co-occupation”: the Italian reform of intergovernmental finance*, in S.E.R.I.E.S. Working paper, 38;
- Longobardi E. (2009), *Economia dei tributi*, Milano;
- MEF (2011), *Nota sulla territorializzazione della compartecipazione Iva a livello comunale*, [www.mef.gov.it](http://www.mef.gov.it);
- Messina G. (2006), *Attualità e prospettive del decentramento fiscale in Italia: quanto spazio per l'autonomia impositiva delle Regioni?*, in *Economia italiana*, 3;
- Moro F. (2010), *Autonomia finanziaria e squilibri economici*, in *Rivista economica del Mezzogiorno*, 4;
- Moro F. – Padovani R. (2004), *Problemi di finanziamento della spesa sanitaria in attuazione del decreto 56/2000: un'ipotesi di soluzione*, in *Rivista economica del Mezzogiorno*, 1/2;
- Muraro G. (2011), *Federalismo regionale: la rivoluzione può attendere*, [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info), 5 aprile 2011;
- Musgrave R. (1983), *Who Should Tax, Where and What?*, in C. E. McLure (a cura di), *Tax Assignment in Federal Countries*, Canberra;
- OCSE (2007), *Economic survey of Italy 2007: Making federalism work*; Parigi;
- Pellegrino S. – Piperno S. (2012), *L'autonomia tributaria delle Regioni e degli Enti Locali alla luce dei più recenti provvedimenti: “L'albero è più dritto?”*, in *Centro studi sul federalismo*, Research paper;
- Peragine V. (2013), *Un'operazione culturale che condanna il Mezzogiorno*, in *Rivista Italianeuropei*, 1;
- Peragine V. (2012), *Il finanziamento delle politiche regionali per la non autosufficienza in Puglia. Ipotesi di riforma dell'addizionale Irpef*, in AA. VV., *Povertà e politiche sociali in Puglia. I bisogni, i criteri di selettività, le fonti di finanziamento*, Bari;
- Petretto A. (2011), *La finanza delle regioni a statuto ordinario*, [www.irpet.it](http://www.irpet.it);
- Piperno S. (2012), *Implementing fiscal decentralization in Italy between crisis and austerity: Challenges ahead*, in *Perspectives on Federalism*, 3;
- Pisani S. – Polito C. (2006), *Metodologia di integrazione tra i dati IRAP e quelli di Contabilità nazionale*, in Documenti di lavoro dell'Ufficio Studi dell'Agenzia delle Entrate, 2;
- Ravagli L. (2013), *Quale ammontare del gettito dell'addizionale regionale 2013 in Toscana?*, [www.irpet.it](http://www.irpet.it);
- Ravagli L. – Sciclone N. (2012), *L'aumento delle imposte dirette e indirette: gli effetti distributivi e di gettito dell'addizionale, dell'Imu e dell'Iva. Una stima per la Toscana*, [www.irpet.it](http://www.irpet.it);
- Rizzo L. - Bertin L. (2010), *La simulazione degli impatti della legge delega sulle Regioni*, in IPRES, *Prospettive del federalismo fiscale in Puglia e nel Mezzogiorno*, Bari;
- Sabbadini A. – Vanin F. (2011), *Verso il federalismo fiscale delle Regioni*, in *Economia e società regionale*, 1;
- Sabbadini A. – Strusi A. (2005), *Nuova finanza e perequazione nel federalismo fiscale delle Regioni: l'esperienza del decreto legislativo 56/2000*, in *Economia e società regionale*, 1;

- Scialà A. (2011), *Federalismo fiscale e diseguaglianze regionali*, [www.nelmerito.com](http://www.nelmerito.com), 4 marzo 2011;
- Stornaiuolo G. – Alfano M. R. (2009), *L'evoluzione del sistema di finanziamento delle Regioni a statuto ordinario: il "trade-off" tra autonomia e sviluppo*, in *Rivista economia del Mezzogiorno*, 1-2;
- Stornaiuolo G. (2005), *Il finanziamento della spesa in materia sanitaria: una proposta di modifica del D.Lgs. 56/2000 in applicazione dell'art. 119 del Titolo V della Costituzione*, in *Rivista economica del Mezzogiorno*, 1;
- Svimez, *Il disegno di legge delega in materia di federalismo fiscale e le Regioni del Mezzogiorno*, in *Quaderni Svimez*, 12;
- Tosi F. (2011), *Il federalismo fiscale a due anni dalla legge delega*, [www.irpet.it](http://www.irpet.it);
- Turturiello A. (2011), *Regioni e federalismo fiscale*, in *Confronti*, 3;
- Uricchio A. (2012), *Il federalismo della crisi o la crisi del federalismo?*, Bari;
- Uricchio A. (2011), *Il federalismo 'matrioska': prime considerazioni dopo l'adozione del decreto sul federalismo municipale*, in *Rivista dei tributi locali*, 2;
- Viceconte N. (2012), *L'evoluzione del sistema di finanziamento del servizio sanitario nazionale tra federalismo "promesso" ed esigenze di bilancio*, [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it);
- Villani S. (2008), *Il d.d.l. sul federalismo fiscale: alcune osservazioni in materia di "regionalizzazione" dell'Iva e di lotta all'evasione fiscale*, in *Rassegna tributaria*, 1;
- Vitaletti G. (2006), *Il sistema tributario nel contesto federalista: le proposte dell'Alta Commissione*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, 1;
- Vitaletti G. (2004), *Per un federalismo fiscale nel segno dei principi di correlazione, trasparenza, efficienza*, <http://rivista.ssef.it>;
- Zanardi A. (2011), *Perequazione: chi l'ha vista?*, [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info), 25 marzo 2011;
- Zanardi A. (2010), *Il nuovo fisco regionale? Quello di prima*, [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info), 12 ottobre 2010;
- Zanette M. (2010), *Perequazione fiscale, conflitti fra Enti Locali e politiche ottimali*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, 4.

## **ABSTRACT**

The Legislative Decree n. 68/2011 has changed the regional finance, redesigning the regional system of financing and the equalization criteria for the territories with less fiscal capacity per capita. This paper focuses on the distributional impacts among Italian regions of new funding mechanism bringing out inequalities, applications problems and doubts of constitutionality lawfulness. As far as equalization is concerned, the use of capacity model instead of potential model which benefits regions involved in rising the tax effort, has penalized those forced to increase the rate of “addizionale regionale all’IRPEF” and “IRAP” in order to achieve budget balance. In addition, even the existing rules of the Internal Stability Pact determines unequal objectives among Italian Regions.