

CAMERA DEI DEPUTATI

VI Commissione (Finanze)

16 marzo 2011

Schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni *standard* nel settore sanitario. (Atto n. 317).

RILIEVI APPROVATI DALLA COMMISSIONE

La VI Commissione Finanze,

esaminato, ai sensi dell'articolo 96-ter, comma 4, del Regolamento, lo schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni *standard* nel settore sanitario (Atto n. 317);

rilevato come la Conferenza unificata abbia espresso, ai sensi dell'articolo 2, comma 3, della legge n. 42 del 2009, l'intesa sullo schema di decreto legislativo, richiedendo una serie di modifiche al testo dello schema di decreto legislativo che possono risolvere alcuni aspetti problematici del provvedimento,

VALUTA FAVOREVOLMENTE

lo schema di decreto legislativo e formula i seguenti rilievi:

1) con riferimento al comma 3 dell'articolo 1 dello schema di decreto legislativo, il quale stabilisce che il gettito delle fonti di finanziamento delle regioni a statuto ordinario indicate dal comma 2 del medesimo articolo non ha vincoli di destinazione, si rileva l'opportunità di verificare la congruenza di tale previsione con il dettato dell'articolo 7, comma 1, lettera e), della legge n. 42 del 2009, ai sensi del quale l'assenza del vincolo di destinazione riguarda il gettito dei tributi derivati propri e le compartecipazioni al gettito di tributi erariali;

2) con riferimento al comma 1 dell'articolo 2 dello schema di decreto, il quale prevede che con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri saranno rideterminate la misura dell'aliquota dell'addizionale regionale IRPEF e sarà disposta la riduzione delle aliquote IRPEF, si segnala come la disposizione intervenga sul sistema delle fonti che attualmente disciplinano l'IRPEF, attribuendo alcune potestà normative, ora regolate da fonte di rango primario, ad una normativa di rango secondario, per i quali non è prevista la trasmissione alle competenti commissioni parlamentari, né la predisposizione della relazione tecnica; si rileva inoltre l'opportunità di chiarire la portata della previsione secondo cui la predetta rideterminazione operata con DPCM ha l'obiettivo di «mantenere inalterato il prelievo fiscale complessivo a carico del contribuente», in particolare precisando se tale invarianza si riferisca solo all'IRPEF e all'addizionale regionale IRPEF, ovvero anche ad altre tipologie di imposte e tributi e se la previsione indichi un vincolo di invarianza fiscale riferito a ciascun singolo contribuente;

3) con riferimento specifico al secondo periodo del comma 1 dell'articolo 2 dello schema di decreto,

ai sensi del quale all'aliquota dell'addizionale regionale IRPEF si aggiungono le eventuali maggiorazioni della medesima aliquota disposte da ciascuna regione a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 5, comma 1, lettere *b*) e *c*), dello schema, si rileva l'opportunità di chiarire il rapporto tra tali due previsioni, atteso che la norma del secondo periodo sembra limitarsi a confermare il potere, riconosciuto alle regioni dal comma 1 dell'articolo 5, di variare l'aliquota della predetta addizionale;

4) con riferimento al terzo periodo del comma 1 dell'articolo 2 dello schema, in base al quale con DPCM si riducono le aliquote IRPEF di competenza statale, in connessione con la rideterminazione dell'addizionale regionale IRPEF, al fine di mantenere invariato il carico fiscale complessivo a carico del contribuente, si valuti l'opportunità di chiarire se tale riduzione operi anche nel caso di incrementi dell'addizionale stessa disposti dalle regioni ai sensi del secondo periodo del comma 1, e se il vincolo di invarianza fiscale debba essere riferito a ciascun singolo contribuente;

5) con riferimento al comma 2 dell'articolo 3 dello schema di decreto, il quale prevede, relativamente alla determinazione della quota dell'imposta sul valore aggiunto riconosciuta a tutte le regioni a statuto ordinario, che per gli anni 2011, 2012 e 2013 continuano ad applicarsi le disposizioni vigenti, si segnala l'opportunità di sostituire il rinvio alla «normativa vigente» con un riferimento più esplicito al decreto legislativo n. 56 del 2000;

6) con riferimento al primo periodo del comma 3 dell'articolo 3 dello schema, il quale prevede che, a decorrere dal 2013, l'attribuzione a ciascuna regione della quota di compartecipazione IVA spettante sia effettuato sulla base del criterio di territorialità, tenendo conto del luogo di consumo del bene o servizio oggetto di scambio, si rileva l'opportunità di chiarire in che modo si applichi la predetta modifica del criterio di attribuzione alle regioni dell'IVA, specificando se, per il 2013, essa incida sull'ammontare di risorse effettivamente attribuite a ciascuna regione, ovvero resti ferma, per tale anno, la destinazione del gettito IVA compartecipato al finanziamento della quota di spesa sanitaria regionale non finanziata dalle altre fonti;

7) sempre con riferimento al primo periodo del comma 3 dell'articolo 3, si segnala l'esigenza di chiarire, con riferimento alla fase successiva al 2013, se l'attribuzione alle regioni della compartecipazione IVA sulla base del principio di territorialità riguardi l'intero ammontare della compartecipazione stessa o solo la quota che non confluisce al Fondo perequativo di cui all'articolo 11 dello schema;

8) con riferimento al quarto periodo del comma 3 dell'articolo 3, il quale contempla la possibilità che, nel caso delle prestazioni di servizio, il luogo di consumo può essere identificato con quello del domicilio del soggetto fruitore, si rileva l'esigenza di chiarire quale sia il soggetto cui viene conferita la facoltà di compiere tale opzione e quale sia il relativo strumento normativo;

9) con riferimento al terzo periodo del comma 2 dell'articolo 5, il quale prevede che, nel caso in cui la regione intenda deliberare una riduzione dell'addizionale IRPEF, la nuova aliquota deve, in ogni caso, assicurare un gettito non inferiore all'ammontare dei trasferimenti regionali effettuati in favore dei comuni, soppressi dall'articolo 8 dello schema di decreto, si segnala l'esigenza di specificare il

riferimento temporale cui è riferita la disposizione, tenuto conto che la soppressione dei trasferimenti opera a decorrere dal 2013;

10) con riferimento al comma 1 dell'articolo 7, il quale prevede la soppressione di una serie di imposte e tasse, nonché l'abrogazione della relativa disciplina legislativa e regolamentare, si segnala come la disciplina di cui si dispone l'abrogazione trovi attualmente applicazione sia nel territorio delle regioni a statuto ordinario, destinatarie delle disposizioni del Capo I dello schema di decreto, sia nelle regioni a statuto speciale, cui le norme sul federalismo fiscale si applicano solo in parte e secondo specifici principi e criteri direttivi, e come non appaia pertanto corretto disporre una generalizzata soppressione di tale disciplina;

11) sempre con riferimento al comma 1 dell'articolo 7, si rileva l'opportunità di chiarire se la soppressione dei tributi regionali ivi indicati riguardi anche le regioni a statuto speciale;

12) con riferimento al comma 1 dell'articolo 8, il quale prevede che le regioni a statuto ordinario sopprimono, a decorrere dal 2013, i finanziamenti regionali di parte corrente diretti al finanziamento delle spese dei comuni, si segnala l'esigenza di chiarire se le regioni abbiano piena discrezionalità nella scelta dei trasferimenti da sopprimere o siano invece comunque tenute alla soppressione di tutti i trasferimenti di parte corrente aventi carattere di generalità e permanenza;

13) con riferimento al comma 2 dell'articolo 8, il quale prevede che i trasferimenti regionali soppressi ai sensi del comma 1 sono sostituiti, a decorrere dal 2013, con una compartecipazione al gettito della addizionale regionale all'IRPEF determinata da ciascuna regione con atto amministrativo, d'intesa con i comuni del proprio territorio, si segnala come la disposizione affidi ad un atto amministrativo l'istituzione della compartecipazione, nonché la manovrabilità dell'aliquota di compartecipazione;

14) con riferimento al comma 4 dell'articolo 8, il quale prevede l'istituzione, da parte di ciascuna regione, di un Fondo sperimentale regionale di riequilibrio, alimentato con le entrate derivanti dalla compartecipazione comunale al gettito dell'addizionale regionale all'IRPEF istituita ai sensi del comma 2, a decorrere dall'anno 2013, stabilendo che ciascuna regione definisca, previo accordo con i comuni, le modalità di riparto del Fondo, e le quote del gettito che, anno per anno, sono devolute al singolo comune in cui si sono verificati i presupposti di imposta, si rileva l'opportunità di precisare le modalità e la data di istituzione del Fondo sperimentale, il periodo di durata del medesimo, nonché di specificare se l'accordo preventivo da raggiungere tra la regione e i comuni in merito alla definizione delle modalità di riparto del Fondo abbia carattere vincolante, e se, in mancanza di tale accordo, la regione possa comunque procedere al riparto del Fondo stesso;

15) con riferimento all'articolo 11, il quale disciplina, a decorrere dal 2014, il nuovo sistema di finanziamento delle regioni, si segnala l'esigenza di disciplinare anche le modalità transitorie di perequazione delle risorse tributarie assegnate a decorrere dal 2012 e fino all'entrata in vigore del Fondo perequativo a regime;

16) con riferimento al secondo periodo del comma 6 dell'articolo 11, il quale prevede che, nella

regione presa a campione, ai sensi del primo periodo del comma 3 del medesimo articolo 11, ai fini della determinazione dell'aliquota della compartecipazione all'IVA, qualora l'effettivo gettito dei tributi sia inferiore al dato previsionale viene comunque garantita la copertura della differenza certificata, escluso il gettito derivante dalla lotta contro l'evasione e l'elusione fiscale, si segnala l'opportunità di chiarire la disciplina applicabile nelle altre regioni, nel caso in cui l'effettivo gettito dei tributi risulti inferiore ovvero superiore al dato previsionale, atteso che il predetto scostamento tra fabbisogno finanziario e gettito effettivo potrebbe verificarsi in tutte le regioni;

17) con riferimento alle lettere *a)* e *b)* del comma 7 dell'articolo 11, ai sensi delle quali la parte del Fondo perequativo destinata alle spese non attinenti ai livelli essenziali delle prestazioni è alimentato dalle regioni in cui il gettito *pro-capite* risulta maggiore della media nazionale, mentre sono destinatarie delle risorse del Fondo le regioni in cui il gettito *pro-capite* dell'addizionale IRPEF risulta al di sotto della media nazionale, si rileva l'opportunità di specificare che il gettito nazionale per abitante deve intendersi determinato con riferimento al gettito delle sole regioni a statuto ordinario, escludendo quindi quello delle regioni a statuto speciale;

18) con riferimento al comma 7 dell'articolo 14, il quale prevede che, a fronte della soppressione dell'addizionale provinciale all'accisa sull'energia elettrica, con decreto del Ministro dell'economia è rideterminato, al fine di assicurare «l'equivalenza del gettito», l'importo dell'accisa sull'energia elettrica, si segnala come la disposizione affidi a un provvedimento di rango secondario la determinazione del *quantum* dell'accisa, senza inoltre determinare il profilo temporale entro il quale tale meccanismo compensativo deve essere realizzato;

19) con riferimento al comma 2 dell'articolo 15, il quale prevede che ciascuna Regione a statuto ordinario, con atto amministrativo, istituisca, d'intesa con le Province del proprio territorio, una compartecipazione delle Province alla tassa automobilistica sugli autoveicoli spettante alla regione, in misura tale da assicurare un importo corrispondente ai trasferimenti regionali per il finanziamento delle province, soppressi ai sensi del comma 1 del medesimo articolo, e possa modificare l'aliquota a seguito dell'adozione di disposizioni legislative regionali che interessano le funzioni delle Province, nonché successivamente incrementarla in misura corrispondente alla individuazione di ulteriori trasferimenti regionali suscettibili di riduzione, si segnala come la disposizione affidi ad un atto amministrativo l'istituzione della compartecipazione e la manovrabilità dell'aliquota della suddetta compartecipazione, connettendo inoltre la modificabilità dell'aliquota alla soppressione di trasferimenti il cui ammontare non è quantificato dalla norma, ovvero a non meglio precisate «disposizioni legislative regionali sopravvenute che interessano le funzioni delle Province»;

20) con riferimento al comma 4 dell'articolo 15, il quale prevede l'istituzione, da parte di ciascuna regione, di un Fondo sperimentale regionale di riequilibrio in favore delle province, alimentato con le entrate derivanti dalla compartecipazione provinciale alla tassa automobilistica sugli autoveicoli spettante alla regione, stabilendo che le modalità di riparto del Fondo, nonché le quote del gettito che, anno per anno, sono devolute alla singola provincia in cui si sono verificati i presupposti di imposta, siano fissate da ciascuna regione, previo accordo con le province, si rileva la necessità di chiarire meglio i meccanismi di funzionamento del Fondo, in particolare per quanto riguarda la data di istituzione, la durata ed i principi in base ai quali dovranno essere adottati i criteri per il riparto del Fondo stesso, nonché di specificare se l'accordo preventivo tra la regione e le province abbia valenza vincolante;

21) con riferimento al comma 1 dell'articolo 17, il quale prevede l'istituzione, a decorrere dal 2012, di un Fondo sperimentale di riequilibrio provinciale, si segnala l'opportunità di specificare la durata del Fondo sperimentale, il quale dovrebbe avere durata quadriennale, atteso che la disposizione dispone la cessazione del Fondo a decorrere dalla data di attivazione del sistema di perequazione ordinario previsto dall'articolo 13 della legge n. 42 del 2009 e dall'articolo 19, comma 1, dello schema di decreto;

22) con riferimento al comma 3 dell'articolo 17, il quale stabilisce che le modalità di riparto del Fondo sperimentale di riequilibrio siano definite con decreto del Ministro dell'interno, da adottare previo accordo sancito in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali, si segnala come la disposizione demandi ad una fonte di rango secondario la definizione delle modalità di riparto del Fondo, senza specificare la natura, vincolante o meno, dell'accordo preventivo da realizzare in sede di Conferenza Stato-Città ed autonomie locali, e senza chiarire se, in mancanza dello stesso, si possa comunque procedere all'adozione del predetto decreto;

23) ancora con riferimento al comma 3 dell'articolo 17, il quale prevede che i criteri di riparto tra le province delle somme che affluiscono al Fondo sperimentale siano coerenti con la determinazione dei fabbisogni *standard*, si evidenzia la necessità di chiarire meglio i meccanismi di funzionamento del Fondo, nonché i principi in base ai quali dovranno essere adottati i criteri per il riparto delle risorse del Fondo stesso, posto che, ai sensi del decreto legislativo n. 216 del 2010, la determinazione dei fabbisogni *standard* avverrà secondo un processo graduale, nonché di valutare se il predetto Fondo sperimentale perequativo sia in grado di garantire alle province, nella fase di transizione, risorse adeguate al finanziamento complessivo delle funzioni, secondo il principio indicato nell'articolo 21, comma 1, lettera *b*), della legge n. 42 del 2009;

24) sempre con riferimento al comma 3 dell'articolo 17, si rileva come la disposizione non preveda la verifica da parte della Conferenza unificata, contemplata dal già citato articolo 21, comma 1, lettera *b*), della legge n. 42 del 2009, circa la congruità del gettito delle nuove entrate delle province in relazione ai trasferimenti soppressi;

25) con riferimento all'articolo 19, il quale disciplina l'istituzione del Fondo perequativo per le province e i comuni, finalizzato a finanziare le spese dei comuni e delle province, successivamente alla determinazione dei fabbisogni *standard* collegati alle spese per le funzioni fondamentali, si rileva come tale nuovo sistema di perequazione ordinario potrà essere attivato solo quando sarà concluso il percorso per la transizione verso l'integrale finanziamento dei fabbisogni *standard* previsto dal decreto legislativo n. 216 del 2010, ai sensi del quale il criterio del fabbisogno *standard* verrà progressivamente applicato ad un numero sempre maggiore di funzioni fondamentali;

26) ancora con riferimento all'articolo 19, si segnala l'esigenza di coordinare il contenuto della disposizione con il disposto dell'articolo 13 dello schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di federalismo municipale, come modificato dal Governo e trasmesso nuovamente alle Camere ai sensi dell'articolo 2, comma 4, della legge n. 432 del 2009 (Atto n. 292-*bis*), il quale prevede a sua volta l'istituzione di un Fondo perequativo per i comuni e le province, in particolare per quanto riguarda i criteri di attribuzione di risorse tributarie direttamente ai comuni o al Fondo perequativo;

27) con riferimento specifico al comma 1 dell'articolo 19, il quale prevede, tra l'altro, che le modalità di alimentazione e di riparto del Fondo perequativo sono stabilite con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, previo accordo sancito in sede di Conferenza unificata Stato-Città ed autonomie locali, si segnala come la disposizione non rechi alcuna indicazione riguardo alle modalità di alimentazione del Fondo perequativo né alla sua dimensione, demandando ad una fonte di rango secondario la definizione delle predette modalità di alimentazione, nonché dei criteri di riparto del Fondo, senza inoltre specificare se l'accordo preventivo da realizzare in sede di Conferenza Stato-Città ed autonomie locali abbia o meno carattere vincolante, non chiarendo se, in mancanza dello citato accordo, si possa comunque procedere all'adozione del DPCM;

28) con riferimento al comma 7 dell'articolo 19, il quale prevede, tra l'altro, la fissazione di specifici criteri di riparto del Fondo perequativo, applicabili agli enti locali con minor popolazione, stabilendo che la soglia di popolazione per l'individuazione di tali enti sarà definita con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, si rileva come la disposizione, diversamente da quanto previsto dall'articolo 13, comma 1, lettera f), della legge n. 42 del 2009, non identifichi direttamente la predetta soglia;

29) con riferimento al comma 2 dell'articolo 26, il quale stabilisce che l'esercizio dell'autonomia tributaria non può comportare, da parte di ciascuna regione, un aumento della pressione fiscale a carico del contribuente, fatti salvi gli automatismi previsti dalla legislazione vigente nel settore sanitario per i casi di squilibrio economico e di applicazione di incrementi di aliquote fiscali per le regioni sottoposte ai Piani di rientro dai deficit sanitari, si evidenzia come la disposizione introduca un divieto vincolante, in capo alle regioni a statuto ordinario, di aumentare la pressione fiscale, tale da incidere sulla flessibilità che lo schema di decreto riconosce a tali enti riguardo a singoli tributi, divieto che non è inoltre sancito anche per le province; si segnala inoltre come non risulti chiaro se il predetto divieto si riferisca alla posizione di ciascun singolo contribuente regionale.