

## SENATO

6° Commissione (Finanze)

22 marzo 2011

*IN SEDE CONSULTIVA*

**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 (n. 317)**

(Osservazioni alla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale. Seguito e conclusione dell'esame. **Osservazioni favorevoli con rilievi**)

### **OSSERVAZIONI APPROVATE DALLA COMMISSIONE SULL'ATTO DEL GOVERNO N. 317**

La Commissione Finanze e tesoro, esaminato lo schema di decreto legislativo in titolo, approvato dal Consiglio dei Ministri il 7 ottobre 2010 e modificato in sede di intesa in Conferenza unificata nella seduta del 16 dicembre 2010,

considerate le modifiche ad esso proposte dal relatore di maggioranza e in discussione presso la Commissione parlamentare per il federalismo fiscale,

premesse:

che lo schema di decreto costituisce un ulteriore tassello per l'attuazione della legge delega n. 42 del 2009 e che, in tale contesto, rappresenta il passaggio finanziariamente più rilevante e significativo;

che esso affronta il tema della finanza regionale, del fabbisogno sanitario e la determinazione del relativo costo e considera gli effetti applicativi anche in materia di autonomia delle province;

che il principio ispiratore, derivante dalle disposizioni di delega, è costituito dalla soppressione dei trasferimenti statali e dalla loro sostituzione con la compartecipazione al gettito di imposte erariali;

che già nel testo inizialmente proposto dal Governo, la soppressione dei trasferimenti statali e della compartecipazione statale dell'accisa della benzina accompagnata dalla loro sostituzione nella forma di gettiti tributari costituiti con l'aumento dell'addizionale regionale IRPEF e con la contestuale riduzione dell'IRPEF statale rappresenta un processo fondamentale, per attivare il circuito della piena responsabilizzazione delle realtà regionali;

che il percorso, sia logico sia temporale, indicato nel decreto correttamente dà attuazione agli obiettivi che il Parlamento ha posto al centro della riforma federalista: si parte, cioè, dalla definizione dei fabbisogni che devono essere ovunque garantiti perché sia uniforme sul territorio nazionale la resa dei servizi primari di utilità sociale (sanità, assistenza, istruzione e trasporto pubblico); si prosegue con la individuazione del costo *standard* necessario per lo svolgimento dei servizi e si giunge poi alla indicazione della dotazione agli enti territoriali della capacità fiscale necessaria per finanziare l'offerta dei servizi, svolta per il tramite della fiscalizzazione dei trasferimenti sin qui erogati dallo Stato;

che il decreto individua fondi e forme perequative atte a garantire l'idonea capacità di spesa anche per i territori che non riescono a disporre in proprio delle risorse necessarie ad offrire i principali servizi;

esprime osservazioni favorevoli con i seguenti rilievi.

La Commissione Finanze individua tuttavia elementi per migliorare l'originario schema di decreto legislativo e ritiene di far proprie le proposte di modifica avanzate dal relatore di maggioranza on. Corsaro, in discussione presso la Commissione parlamentare per il federalismo fiscale, di cui di seguito si dà conto suggerendone l'accoglimento presso la stessa Commissione bicamerale in sede di formulazione del parere al Governo:

a) Sulla rideterminazione dell'aliquota di base dell'addizionale IRPEF appare opportuno stabilire che il DPCM che stabilisce la misura dell'aliquota sia sottoposto al parere delle Commissioni parlamentari competenti e debba garantire il gettito dell'aliquota di base vigente alla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo.

b) Per quanto concerne la compartecipazione IVA appare opportuno proporre che nella attribuzione del gettito si tenga conto anche dei beni e servizi non di mercato, cioè delle transazioni e degli acquisti eseguiti dalle pubbliche amministrazioni e dalle altre istituzioni di tipo sociale.

c) Sulla soppressione dei trasferimenti di parte corrente dallo Stato alle regioni si propone che il DPCM che individua i trasferimenti statali da sopprimere riceva il parere delle Commissioni parlamentari competenti per i profili di carattere finanziario e venga allegata anche la relazione tecnica.

d) Per quanto riguarda la soppressione dei trasferimenti dalle regioni ai comuni occorre prevedere una norma per cui nel Fondo sperimentale di riequilibrio istituito dalle regioni confluisca un gettito non superiore al 30 per cento derivante dalla compartecipazione ai tributi regionali, addizionale regionale all'IRPEF, o da altri tributi.

e) Sulla determinazione dei livelli essenziali di prestazione - oggetto di una specifica indicazione emersa in Commissione Finanze - appare opportuno indicare un percorso per definire i livelli essenziali di prestazione prendendo a riferimento macroaree di intervento (intese per aree di competenza dei servizi su cui definire i livelli, e non invece come aree territoriali) e si preveda che nella fase transitoria di individuazione di tali livelli il Governo proponga durante la sessione di bilancio norme di coordinamento dinamico della finanza pubblica volte a realizzare l'obiettivo della convergenza dei costi e dei fabbisogni *standard* dei vari livelli di governo, nonché un percorso di convergenza degli obiettivi di servizio, di cui al comma 5 dell'articolo 22, ai livelli essenziali delle prestazioni e alle funzioni fondamentali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettere *m*) e *p*), della Costituzione.

f) Sulla base della corretta richiesta di armonizzazione dei tempi di esecuzione dei diversi adempimenti, ed anche per accelerare il percorso di adozione dei criteri di autonomia a regime, in accoglimento di un rilievo espresso in Commissione Finanze, è necessario allineare al 2013 la messa a regime della nuova fiscalità regionale.

g) Inoltre è opportuno inserire una disposizione che disciplina il sistema finanziario delle città metropolitane, che ovviamente avrà effetto a partire dalla data di insediamento dei rispettivi organi. In particolare individuando con apposito decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri da adottare su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze d'intesa con la Conferenza unificata, le fonti di entrata e la facoltà di istituire l'imposta di scopo, un'addizionale sui diritti di imbarco portuali ed aeroportuali e l'imposta sulle emissioni sonore degli aeromobili, ove non soppressa dalla regione ai sensi dell'articolo 7 e

ove la regione medesima ne abbia deliberata l'attribuzione del gettito alla città metropolitana.

h) Sul fabbisogno *standard* si propone di inserire una norma che, compatibilmente con i vincoli di finanza pubblica, definisca il fabbisogno sanitario *standard* come l'ammontare di risorse necessarie ad assicurare i livelli essenziali di assistenza in condizioni di efficienza ed appropriatezza e la loro determinazione su previsione triennale.

i) Si segnala anche come particolarmente qualificante la proposta di definire una disposizione concernente interventi straordinari in materia di sanità al fine di rimuovere carenze strutturali presenti in alcune aree territoriali e atte ad incidere sui costi delle prestazioni. Le carenze sono individuate sulla base di specifici indicatori socio-economici.

l) Si rileva che nel decreto legislativo si suggerisce di introdurre una disposizione che prevede l'istituzione della Conferenza permanente della finanza pubblica, sede di raccordo e concorso fra i livelli di governo nelle materie politico finanziarie.

**m) Per quanto attiene al tema delle province, si evidenzia che le modifiche proposte prevedono norme richieste anche dall'UPI riguardanti la fiscalità provinciale. In particolare sull'imposta delle assicurazioni sulla responsabilità civile, la facoltà per le province, di variare l'aliquota base del 12,5 con un margine differenziale di 3,5 punti percentuali invece di 2,5 com'era previsto nel testo iniziale e l'anticipazione della manovra al 2011.** Inoltre è necessario intervenire su un riordino dell'imposta provinciale di trascrizione al fine di individuare fiscalmente il vero utilizzatore del veicolo e uniformare l'imposta per i veicoli nuovi e usati in relazione alla potenza del motore e alla classe di inquinamento.

Su quest'ultimo aspetto va sottolineato che il Governo ha fatto un primo passo inserendo la norma che prevede la soppressione specifica relativa alla tariffa per gli atti soggetti a IVA e la relativa misura dell'imposta sia determinata secondo i criteri vigenti per gli atti non soggetti ad IVA.

L'obiettivo di tali disposizioni è di far rispettare un principio di equità tributaria con l'incasso dell'imposta da parte dell'Ente territoriale che subisce gli oneri dell'uso del veicolo ed anche evitare il fenomeno del cosiddetto "turismo fiscale".

Sempre sulla finanza provinciale, al posto dell'istituzione di una compartecipazione all'accisa sulla benzina viene opportunamente proposta la reintroduzione di unacompartecipazione al gettito IRPEF realizzata in maniera da garantire dinamicizzazione del gettito e territorializzazione dello stesso, così da assicurare le entrate corrispondenti ai trasferimenti statali di parte corrente e dell'addizionale provinciale sull'energia soppressa.

Per quanto concerne invece la soppressione dei trasferimenti di parte corrente dalle regioni alle province, per garantire una forma equilibrata e progressiva per l'attuazione di tale disposizione viene opportunamente proposto che il Fondo sperimentale di riequilibrio regionale sia alimentato da una quota non superiore al 30 per cento dal gettito della compartecipazione della tassa automobilistica.

Inoltre la Commissione propone di istituire l'imposta di scopo anche per le province. Infine appare opportuno che il Fondo perequativo per le province sia finanziato dalla quota del gettito della compartecipazione provinciale IRPEF non devoluto alle province competenti per territorio, al fine di assicurare le funzioni fondamentali e non fondamentali dell'ente territoriale. È di tutta evidenza che, anche dopo l'accoglimento di tali proposte di modifica, rimane confermato l'impianto della legge 42 sul funzionamento del Fondo perequativo,

come già previsto dal decreto sul federalismo municipale, in particolare con riguardo al ruolo delle regioni.

Infine, la Commissione rimarca con soddisfazione come siano state ampiamente recepite le proposte di modifica approvate all'unanimità dalla Conferenza unificata, così come riveste particolare rilievo la modifica accolta dal Governo finalizzata a sottoporre a revisione le riduzioni ai trasferimenti suscettibili di fiscalizzazione coerentemente con quanto previsto dall'articolo 14, comma 2, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122.

In conclusione la Commissione Finanze formula un giudizio ampiamente positivo in considerazione del fatto che, anche grazie alle modifiche proposte, il decreto assume una veste più completa ed omogenea, in grado di superare la gran parte delle perplessità che erano emerse in fase di discussione generale.

La Commissione ritiene peraltro opportuno segnalare la necessità che la fase applicativa del decreto sia accompagnata da un attento monitoraggio, nel corso del quale, da un lato, sia garantita la piena disponibilità delle risorse necessarie per la copertura dei fabbisogni, e, dall'altro, siano individuate forme di premialità che consentano un maggior margine di autonomia alle amministrazioni che, con un utilizzo attento e un controllo efficace della spesa riusciranno a gestire le risorse e in particolare a limitare le spese connesse alla sanità mediante un uso più razionale dei fondi senza che questo infici quantità e qualità del servizio offerto.

Peraltro, non può essere sottaciuto il rilievo, emerso in numerosi interventi in discussione generale, che l'attuale previsione di assunzione di fabbisogni e costi di riferimento in sede di prima applicazione certifica la situazione esistente – sia pure assumendo come dato la spesa delle regioni prese a modello di riferimento –, senza che da subito sia stimolata una analisi critica di contenimento da parte di chi ha maggiormente consentito l'esplosione dei costi del servizio sanitario nel corso dell'ultimo decennio.

Infine la Commissione auspica che possa essere affrontato il tema del finanziamento del trasporto pubblico locale, già segnalato dalle regioni come essenziale nel corso dell'incontro Stato-regioni del 16 dicembre scorso.