

XVI legislatura

**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 del Governo n. 317)

Marzo 2011
n. 99



servizio del bilancio
del Senato



Servizio del Bilancio

Direttore dott. Clemente Forte

tel. 3461

Segreteria

tel. 5790

Uffici

Documentazione degli effetti finanziari dei testi legislativi

dott.ssa Chiara Goretti

tel. 4487

Verifica della quantificazione degli oneri connessi a testi legislativi in materia di entrata

dott. Luca Rizzuto

tel. 3768

Verifica della quantificazione degli oneri connessi a testi legislativi in materia di spesa

dott. Renato Loiero

tel. 2424

Il presente dossier è destinato alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari.

Si declina ogni responsabilità per l'eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge.

INDICE

UN QUADRO DI INSIEME	1
Capo I Autonomia di entrata delle Regioni a statuto ordinario	10
<i>Articolo 1 (Oggetto)</i>	<i>10</i>
<i>Articolo 2 (Rideterminazione dell'addizionale all'IRPEF delle Regioni a statuto ordinario)</i>	<i>10</i>
<i>Articolo 3 (Compartecipazione regionale all'IVA)</i>	<i>13</i>
<i>Articolo 4 (Riduzione dell'IRAP)</i>	<i>15</i>
<i>Articolo 5 (Addizionale regionale all'IRPEF)</i>	<i>16</i>
<i>Articolo 6 (Soppressione dei trasferimenti dallo Stato alle Regioni a statuto ordinario)</i>	<i>18</i>
<i>Articolo 7 (Ulteriori tributi regionali)</i>	<i>19</i>
<i>Articolo 8 (Soppressione dei trasferimenti dalle Regioni a statuto ordinario ai Comuni e compartecipazione comunale alla addizionale regionale all'IRPEF)</i>	<i>21</i>
<i>Articolo 9 (Norme transitorie)</i>	<i>22</i>
<i>Articolo 10 (Classificazione delle spese regionali)</i>	<i>23</i>
<i>Articolo 11 (Fase a regime e fondo perequativo)</i>	<i>23</i>
Capo II Autonomia di entrata delle Province	26
<i>Articolo 12 (Oggetto)</i>	<i>26</i>
<i>Articolo 13 (Tributi propri connessi al trasporto su gomma)</i>	<i>26</i>
<i>Articolo 14 (Soppressione dei trasferimenti statali alle Province e compartecipazione provinciale all'accisa sulla benzina)</i>	<i>30</i>
<i>Articolo 15 (Soppressione dei trasferimenti dalle Regioni a statuto ordinario alle Province e compartecipazione provinciale alla tassa automobilistica regionale)</i>	<i>35</i>
<i>Articolo 16 (Ulteriori tributi provinciali)</i>	<i>38</i>
<i>Articolo 17 (Fondo sperimentale di riequilibrio provinciale)</i>	<i>38</i>
<i>Articolo 18 (Classificazione delle spese provinciali)</i>	<i>40</i>
Capo III Perequazione	41
<i>Articolo 19 (Fondo perequativo per comuni e province)</i>	<i>41</i>

Capo IV Costi e fabbisogni standard nel settore sanitario.....	42
<i>Articolo 20 (Oggetto).....</i>	<i>43</i>
<i>Articolo 21 (Determinazione del fabbisogno sanitario nazionale standard).....</i>	<i>44</i>
<i>Articolo 22 (Determinazione dei costi e dei fabbisogni standard regionali).....</i>	<i>46</i>
<i>Articolo 23 (Revisione a regime dei fabbisogni standard).....</i>	<i>50</i>
<i>Articolo 24 (Disposizioni finali).....</i>	<i>51</i>
Capo V Norme finali ed abrogazioni.....	51
<i>Articolo 25 (Tributi previsti dall'articolo 2, comma 2, lettera q), della legge n. 42).....</i>	<i>51</i>
<i>Articolo 26 (Elementi informativi).....</i>	<i>52</i>
<i>Articolo 27 (Disposizione finanziaria).....</i>	<i>53</i>
<i>Articolo 1-bis (Misure in materia di finanza pubblica).....</i>	<i>54</i>
<i>Articolo 7-bis (Attribuzione alle Regioni del gettito derivante dalla lotta all'evasione fiscale).....</i>	<i>55</i>
<i>Articolo 7-ter.....</i>	<i>56</i>
<i>Articolo 7-quater (Misure compensative di interventi statali sulle basi imponibili e sulle aliquote dei tributi regionali).....</i>	<i>57</i>

UN QUADRO DI INSIEME

Lo schema di decreto in esame regola:

1. il finanziamento delle regioni a statuto ordinario
2. i rapporti finanziari tra a) regioni e comuni; b) regioni e province;
3. il finanziamento delle province
4. la perequazione a regime per province e comuni

Il finanziamento delle RSO

Il nuovo modello di finanziamento delle regioni a statuto ordinario (RSO) entra a regime nel 2014.

Lo schema prevede che - a partire dal 2012 - siano soppressi i trasferimenti statali di parte corrente con carattere di generalità e permanenza. Essi vengono sostituiti da una quota dell'addizionale regionale all'IRPEF, la cui aliquota viene rideterminata in modo tale da assicurare la copertura dei trasferimenti soppressi e del gettito della compartecipazione all'accisa sulla benzina (anch'essa soppressa). Le aliquote dell'IRPEF di competenza statale sono corrispondentemente ridotte al fine di mantenere inalterato il prelievo fiscale complessivo. I trasferimenti oggetto di soppressione sono stabiliti entro 90 giorni dalla data di approvazione del decreto (articoli 2 e 6).

Alle regioni spetta poi una compartecipazione all'IVA, che fino al 2013 è determinata in base alla legislazione vigente (decreto legislativo 56/2000) e dal 2014 viene determinata nell'ambito dello schema di finanziamento delle spese corrispondenti ai livelli essenziali delle prestazioni (LEP) (articoli 3 e 11).

Le regioni hanno la facoltà di variare l'aliquota l'addizionale all'IRPEF (in misura crescente fino al 2014 e a decorrere dal 2015), di sostituire (fino ad azzerare) l'IRAP, stabilire detrazioni a favore delle

famiglie o in sostituzione di sussidi e voucher, riorganizzare le altre fonti di prelievo regionale (si veda il commento agli articoli 4, 5, 7, 25).

Lo schema individua le fonti di finanziamento delle funzioni LEP e non LEP, evidenziando i criteri per la determinazione dei rispettivi fondi perequativi (articoli 10 e 11). Il capo IV è interamente dedicato ai criteri di finanziamento della sanità.

Lo schema qualifica come **spese LEP**, corrispondenti ai livelli essenziali delle prestazioni quelle riconducibili a: a) sanità; b) assistenza sociale; c) istruzione scolastica; d) trasporto pubblico locale (per la parte in conto capitale). Le relative fonti di finanziamento sono:

- la compartecipazione all'IVA;
- l'addizionale all'IRPEF, come rideterminata in sostituzione dei trasferimenti e della compartecipazione alla benzina;
- l'IRAP;
- le entrate proprie stabilite dal riparto delle disponibilità finanziarie per il SSN;
- le quote del fondo perequativo.

L'AG 317 regola il funzionamento della fase a regime e del fondo perequativo a decorrere dal 2014. A partire da tale anno, la percentuale di compartecipazione all'IVA è stabilita al livello minimo assoluto sufficiente ad assicurare - in una regione - il pieno finanziamento del fabbisogno corrispondente ai livelli essenziali delle prestazioni.

Le altre regioni - per le quali le risorse così assegnate non finanziano i LEP - ricevono quote del fondo perequativo, che è alimentato da una compartecipazione all'IVA, la cui misura è determinata in modo tale da garantire, per il complesso delle regioni, il finanziamento integrale delle spese LEP. Tali funzioni sono computate nel primo anno in base al costo storico e nei successivi quattro anni convergenti ai costi standard.

La legge statale stabilisce i livelli essenziali delle prestazioni e di assistenza e, in una fase preliminare, essi sono individuati in base alla legislazione vigente. Il fabbisogno sanitario viene trattato nel Capo IV. Viene garantita l'integrazione delle risorse qualora i gettiti effettivi siano inferiori a quelli previsti.

Il Capo IV sulla sanità definisce un modello di finanziamento basato su procedure *top-down*, indicatori di fabbisogno e costi standard. A partire dall'anno 2013, il fabbisogno sanitario nazionale standard viene preventivamente determinato nel rispetto della programmazione nazionale e dei vincoli di finanza pubblica.

I fabbisogni standard di ogni regione sono determinati applicando i valori di costo rilevati nelle regioni di riferimento (*benchmark*) alla popolazione pesata della regione.

Ai fini della standardizzazione dei costi, i livelli della spesa sono determinati in base ad alcuni elementi indicati nello schema: utilizzazione di 3 macrolivelli di assistenza; 3 regioni *benchmark*, individuate tra quelle che garantiscono l'erogazione dei livelli essenziali in condizione di equilibrio economico; considerazione della mobilità, delle quote di finanziamento di livelli di assistenza superiori ai livelli essenziali, etc. (si veda commento agli articoli 21 e 22).

Le spese non LEP sono, per esclusione, quelle non espressamente definite come spese LEP. Le fonti di finanziamento delle regioni per le spese non LEP sono:

- i tributi propri spettanti in base alla legislazione vigente;
- gli altri tributi eventualmente istituiti dalle regioni (in relazione a presupposti non già assoggettati a imposizione erariale);
- quote dell'addizionale regionale all'IRPEF;
- quote del fondo perequativo.

Le disposizioni relative al fondo perequativo per le funzioni non LEP prevedono che le regioni con maggiore capacità fiscale alimentino il fondo perequativo, mentre accedono al fondo le regioni con minore capacità fiscale; la capacità fiscale è misurata dal gettito pro capite dell'addizionale regionale all'IRPEF rispetto al gettito pro capite medio nazionale (si veda commento all'articolo 11).

La perequazione è prevista al fine di ridurre le differenze di capacità fiscali dei diversi territori, senza alterare la graduatoria in termini di capacità fiscale per abitante e tenendo anche conto della dimensione demografica delle regioni. Nel primo anno la perequazione fa riferimento ai valori di spesa storica, mentre nei successivi quattro anni converge verso le capacità fiscali.

Le disposizioni del provvedimento in esame non consentono di chiarire completamente gli elementi alla base del funzionamento dei modelli perequativi, che in coerenza con i criteri di delega sono differenziati tra spese LEP e non LEP (alle prime viene garantito l'integrale finanziamento dei fabbisogni, mentre per le seconde si prevede il principio di riduzione delle capacità fiscali).

La formulazione dell'articolo 11, comma 1, lettera b) sembrerebbe destinare l'intera quota dell'addizionale all'IRPEF sostitutiva dei trasferimenti, al finanziamento delle spese LEP. Per le funzioni non LEP la dizione "quote dell'addizionale regionale all'IRPEF" (art. 11, comma 4, lettera c)) lascia aperti margini di incertezza, poiché da un lato si inserisce in un quadro in cui tali quote sembrerebbero non disponibili (perché destinate al finanziamento dei LEP), dall'altro prefigura l'esistenza di una quota, seppur non specificata.

Le disposizioni che prevedono la sostituzione dei trasferimenti con l'addizionale dell'IRPEF (artt. 2 e 6) non agevolano nell'interpretazione, poiché si riferiscono genericamente a trasferimenti di parte corrente, senza distinguere tra quelli che finanziano le funzioni LEP da quelle non LEP.

La lettura congiunta di questi due punti non consente di chiarire pienamente le modalità di calcolo dei fondi perequativi e quindi la verifica del complesso delle risorse a disposizione delle regioni. Alcune delle modifiche indicate nell'Intesa tra Stato e regioni sembrerebbero tenere conto, seppur in modo parziale, di questa problematica.

Appare opportuno evidenziare gli effetti di soluzioni alternative nella identificazione della quota di addizionale IRPEF che finanzia ciascuna funzione. Si potrebbe avere un caso estremo in cui l'intera addizionale IRPEF (sostitutiva di tutti i trasferimenti, LEP e non LEP) viene imputata al finanziamento delle funzioni LEP, ovvero una seconda soluzione in cui l'addizionale IRPEF viene imputata pro quota, in relazione al volume di trasferimenti LEP e non LEP sostituiti; o infine, qualche altra soluzione con quote differenziate di addizionale IRPEF imputate al finanziamento delle due funzioni.

Nel primo caso, le modalità di determinazione del fondo perequativo implicherebbero che, a decorrere dal 2014, il fondo perequativo sia calcolato su una base di entrate più alta, per cui l'aliquota di compartecipazione necessaria per garantire il fabbisogno

in almeno una regione sarebbe più bassa. Ne deriverebbero, inoltre, minori esigenze ai fini della determinazione della compartecipazione IVA che alimenta il fondo perequativo, con una situazione finale di minori risorse rispetto a quelle a legislazione vigente.

La seconda opzione sembrerebbe quella che comporta l'assegnazione al complesso delle regioni dello stesso volume di risorse. Nel momento della sostituzione dei trasferimenti verrebbero identificate le aliquote dell'addizionale dell'IRPEF corrispondenti alle due funzioni e imputate pro quota al finanziamento delle rispettive spese.

Da notare che l'esplicitazione della quota di addizionale sostitutiva dei trasferimenti, differenziata per spese LEP e non LEP, non sarebbe rilevante ai fini della determinazione del fondo perequativo per le funzioni non LEP (che dipende dalla misura del divario del gettito dell'addizionale IRPEF pro capite rispetto al valore nazionale), ma agevolerebbe nella comprensione della componente perequativa prevista per le funzioni non LEP, in relazione alla attuale distribuzione dei trasferimenti .

Con riferimento alle spese non LEP, inoltre, le disposizioni che regolano il funzionamento della perequazione non indicano alcuni parametri importanti per comprendere gli effetti distributivi delle misure in esame: la percentuale di riduzione delle differenze di capacità fiscale, i parametri per il riconoscimento della popolazione (in particolare, la dimensione soglia e il criterio ponderale), i parametri di ripartizione dell'onere connesso con la dimensione geografica (per esempio, non si conosce se contribuiscono in misura maggiore le regioni con pro-capite superiore, se l'onere viene ripartito tra tutte le regioni, etc.).

Lo schema sembrerebbe non affrontare in modo esplicito il tema dell'evoluzione dinamica di fabbisogni e risorse di finanziamento, sia in termini assoluti (qualora l'evoluzione dei fabbisogni sia diversa da quella dei gettiti), sia in termini relativi (il gettito o il fabbisogno di una regione si evolve in modo diverso rispetto alle altre).

La condizione di integrale copertura dei fabbisogni standard sembrerebbe implicare la rideterminazione annuale di entrambe le aliquote di compartecipazione all'IVA che regolano il funzionamento del meccanismo di perequazione delle funzioni LEP. In tal caso,

sarebbe utile chiarire: a) in quale sede esse possano essere rideterminate; b) in base al verificarsi di quali condizioni; c) se possano essere rideterminate anche in senso riduttivo; d) se l'eventuale revisione dei fabbisogni debba essere effettuata a cadenze regolari.

La trattazione della spesa sanitaria sembrerebbe ufficializzare un percorso già condiviso tra Stato e regioni in sede di Patto per la salute. L'individuazione della procedura top-down per la fissazione della spesa complessiva è già alla base della programmazione del settore da circa dieci anni. E anche l'introduzione del costo standard delle regioni benchmark - che non sembrerebbe finalizzato a influire sulla ripartizione delle risorse (si veda al riguardo il commento all'articolo 22) - sembrerebbe avere l'obiettivo di esplicitare un sistema di indicatori in base al quale le regioni che hanno una spesa superiore a quella corrispondente ai livelli essenziali sono chiamate a finanziare tale divario¹.

Tali standard verrebbero quindi precisati con l'intento di agevolare il percorso di convergenza verso l'erogazione dei servizi in condizioni di efficienza, cammino già perseguito appunto da molti anni con l'introduzione dei patti per la salute e degli altri strumenti di governance del settore sanitario (piani di rientro, affiancamento, poteri sostitutivi, etc.). In altre parole, i livelli di offerta garantiti dalle regioni benchmark in condizione di equilibrio, nell'ambito del finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni, indicherebbero le condizioni per recuperare elementi di efficienza ed efficacia nella produzione ed erogazione dei servizi anche per le altre regioni. L'esistenza di un costo pro capite superiore a quello standard segnalerebbe, per un dato servizio sanitario regionale, la presenza di inefficienze e suggerirebbe alle regioni meno virtuose il tragitto verso il rispetto del pareggio di bilancio.

L'adozione dei costi standard costituirebbe, in effetti, un primo fulcro della procedura bottom-up che, sulla base di valutazioni microeconomiche nell'uso delle risorse, è diretto a verificare le compatibilità tra quadro finanziario aggregato e livelli di servizio. I processi bottom-up di solito integrano e accompagnano la fissazione di tetti di spesa (cioè di procedure top-down per la definizione delle

¹ Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA, Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, audizione della Ragioneria generale dello Stato, 16 febbraio 2011.

risorse aggregate), al fine di verificare la coerenza tra obiettivi macroeconomici e allocativi.

I rapporti finanziari tra regioni e province e tra regioni e comuni

Lo schema di decreto dispone che, a decorrere dal 2013, i trasferimenti regionali di parte corrente ai comuni e alle province siano soppressi .

A partire da tale esercizio, ogni regione individua:

- una compartecipazione provinciale alla tassa automobilistica sugli autoveicoli, in modo da assicurare alle province del proprio territorio un importo corrispondente ai trasferimenti soppressi;
- una compartecipazione comunale all'addizionale regionale all'IRPEF, in modo tale da assicurare ai comuni del proprio territorio un importo corrispondente ai trasferimenti soppressi.

Al fine di realizzare in forma equilibrata le richiamate disposizioni, l'AG 317 prevede che le regioni istituiscano un fondo sperimentale regionale di riequilibrio destinato alle province e uno destinato ai comuni, alimentato dalle rispettive compartecipazioni e ripartito secondo modalità stabilite dalle regioni stesse, previo accordo con gli enti interessati (al riguardo si veda il commento agli articoli 8 e 15).

Nel caso in cui la regione non provveda, per le province viene indicato che lo Stato interviene in via sostitutiva, mentre per i comuni si ha un rinvio all'articolo 120, comma 2, della Costituzione, che regola i casi in cui possono essere esercitati i poteri sostitutivi dello Stato.

Il finanziamento delle province

Lo schema di decreto AG 317 regola il finanziamento delle province facenti parte delle regioni a statuto ordinario (Capo II). Per la definizione delle funzioni fondamentali delle province viene richiamato l'articolo 21 della legge 42/2009 e cioè sono funzioni fondamentali quelle: a) generali di amministrazione, di gestione e di controllo (nella misura del 70% delle spese certificate dall'ultimo conto del bilancio); b) di istruzione pubblica (compresa l'edilizia scolastica); c) nel campo dei trasporti; d) di gestione del territorio e tutela ambientale; e) nel campo dello sviluppo economico, relative ai servizi del mercato del lavoro.

Fonti di finanziamento delle province sono l'imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile (RCA) dei soli veicoli a motore, con esclusione dei ciclomotori e l'imposta provinciale sulle trascrizioni. Viene previsto l'esercizio dell'autonomia provinciale, mediante variazione dell'aliquota in misura non superiore a 2,5 punti percentuali.

A decorrere dal 2012 sono soppressi i trasferimenti statali con carattere di generalità e permanenza (individuati da un DPCM adottato entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo), l'addizionale provinciale all'accisa sull'energia elettrica e la compartecipazione provinciale all'IRPEF (prorogata solo per il 2011).

Tali minori entrate sono compensate dall'assegnazione di una compartecipazione all'accisa sulla benzina (la cui aliquota viene quindi determinata in modo tale da pareggiare le minori risorse), il cui gettito confluisce ad un Fondo sperimentale di riequilibrio. Le modalità di riparto sono stabilite in coerenza con la determinazione dei fabbisogni standard, previo accordo con la Conferenza Stato, città ed autonomie territoriali. Il fondo di riequilibrio cessa a decorrere dalla data di attivazione del fondo perequativo previsto dall'articolo 13 della legge 42/2009 (si veda commento all'articolo 14).

L'aliquota di compartecipazione all'accisa sulla benzina può essere incrementata a seguito dell'individuazione di ulteriori trasferimenti da sopprimere.

La perequazione per province e comuni

Lo schema di decreto istituisce, a decorrere dal 2016, un fondo perequativo nel bilancio dello Stato per il finanziamento delle funzioni fondamentali degli enti locali, con separata indicazione degli stanziamenti per i comuni e le province, le cui modalità di riparto sono individuate da un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (si veda al riguardo il commento all'articolo 19).

Per la regolamentazione dei due fondi, lo schema richiama in termini molto generali i principi della delega di cui alla legge n. 42/2009. Il riparto viene effettuato, per le funzioni fondamentali, in base a due indicatori: uno di fabbisogno finanziario (dato dalla differenza tra valore standardizzato della spesa corrente al netto degli interessi ed il valore standardizzato del gettito dei tributi e delle entrate proprie ad applicazione generale valutati ad aliquota standard) e uno di fabbisogno di infrastrutture. Per le funzioni non fondamentali la ripartizione dei fondi perequativi ha la funzione di ridurre le capacità fiscali, tenendo conto della dimensione demografica.

Ogni regione a statuto ordinario istituisce nel proprio bilancio due fondi, uno per i comuni e un altro per le province, alimentati dal fondo istituito nel bilancio dello Stato e ripartiti entro 20 giorni agli enti del proprio territorio; non ottemperandosi a tale disposizione lo Stato esercita il potere sostitutivo. Le regioni possono autonomamente procedere alla stima della spesa corrente standardizzata, delle entrate e dei fabbisogni di infrastrutture: esse sono inoltre obbligate a trasferire agli enti i fondi ricevuti a titolo di fondo perequativo dallo Stato entro venti giorni.

Capo I

Autonomia di entrata delle Regioni a statuto ordinario

Articolo 1

(Oggetto)

Il comma 1 dell'articolo specifica che le disposizioni del capo I (Autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario) sono volte ad assicurare l'autonomia di entrata delle Regioni a statuto ordinario, con la conseguente soppressione di trasferimenti statali; il comma 2 chiarisce che le medesime disposizioni, oltre ad individuare le compartecipazioni delle regioni a statuto ordinario al gettito di tributi erariali e i tributi delle Regioni a statuto ordinario, contengono la disciplina dei meccanismi perequativi che costituiscono le fonti di finanziamento del complesso delle spese delle stesse Regioni.

La RT non considera l'articolo.

Al riguardo, non vi sono osservazioni, per quanto di competenza, trattandosi di disposizioni di carattere generale.

Articolo 2

(Rideterminazione dell'addizionale all'IRPEF delle Regioni a statuto ordinario)

Il comma 1 stabilisce che a decorrere dall'anno 2012 l'addizionale regionale all'IRPEF viene determinata con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri - su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per le riforme per il federalismo e con il Ministro per i rapporti con le regioni - in modo tale da assicurare al complesso delle Regioni a statuto ordinario entrate corrispondenti ai trasferimenti statali soppressi in base all'articolo 6 ed alle entrate derivanti dalla compartecipazione regionale all'accisa sulla benzina, soppressa ai sensi dell'articolo 7, comma 3; detto DPCM dev'essere adottato entro il 30 giugno 2011.

Contestualmente, la disposizione prevede la riduzione - attraverso il medesimo DPCM - delle aliquote IRPEF di competenza erariale, al fine di assicurare la complessiva invarianza del prelievo fiscale a carico del contribuente.

I commi 2 e 3 riguardano i fabbisogni sanitari standard².

² In proposito, si rimanda al commento alle disposizioni contenute nel Capo IV del presente provvedimento.

Il comma 4 specifica che, salvo quanto previsto dal comma 1, continua ad applicarsi la disciplina relativa all'IRPEF esistente alla data di entrata in vigore del decreto in esame.

La RT afferma che, con riferimento alla compartecipazione al gettito dell'accisa sulla benzina, sulla base dei dati dei Rendiconti consuntivi regionali per l'anno 2008, la minore entrata correlata alla soppressione di tale compartecipazione risulta pari a circa 1.734 mln.

Si afferma poi che, sulla base dei dati relativi ai versamenti effettuati nell'anno 2008 per le sole Regioni a statuto ordinario, il gettito dell'addizionale IRPEF, al netto delle manovre regionali, viene stimato nell'ordine di 5,3 mld circa.

La RT sottolinea che la soppressione, a decorrere dal 2012, della compartecipazione regionale al gettito dell'accisa sulla benzina e dei trasferimenti statali di parte corrente determina due fenomeni speculari, ovvero un miglioramento per il bilancio dello Stato ed un corrispondente peggioramento per i bilanci regionali; le minori entrate regionali vengono quindi compensate attraverso la definizione di una nuova aliquota dell'addizionale IRPEF, individuata in modo tale da garantire il medesimo ammontare di risorse. Nello stesso tempo, le aliquote di competenza erariale verranno ridotte per mantenere invariata la pressione fiscale.

Al riguardo, si osserva che la RT fornisce dati puntuali solo con riferimento alla compartecipazione regionale al gettito dell'accisa sulla benzina per l'anno 2008, pari a circa 1.734 mln ed al gettito dell'addizionale regionale IRPEF, il cui importo è stimato per il 2008 in 5,3 mld, al netto delle manovre regionali.

Con riferimento agli altri elementi che interessano la modifica normativa proposta, non vengono invece presentati dati, neanche a titolo indicativo. In particolare, ci si riferisce: all'entità dei trasferimenti statali di parte corrente aventi carattere di generalità e permanenza, che verranno soppressi dal 2012 in base all'articolo 6, comma 1; alla misura dell'aliquota dell'addizionale regionale all'IRPEF; alle aliquote dell'IRPEF di competenza erariale. Di conseguenza, data la struttura della norma, l'effettiva neutralità finanziaria delle disposizioni, sia con riferimento ai saldi di finanza pubblica sia relativamente alla pressione fiscale complessiva, potrà essere verificata solo successivamente all'adozione del DPCM (da adottarsi, in base all'articolo 6, comma 2, entro 90 giorni dalla data di

entrata in vigore del provvedimento in esame) che individuerà i trasferimenti statali di parte corrente alle Regioni a statuto ordinario oggetto di soppressione e del DPCM (da adottarsi entro il 30 giugno 2011, in base all'articolo 2, comma 1) che provvederà a ridefinire, contestualmente, sia l'aliquota dell'addizionale regionale all'IRPEF che le aliquote dell'IRPEF di competenza erariale.

Andrebbe valutata pertanto l'opportunità di prevedere che su tale DPCM sia espresso un parere parlamentare nonché che esso sia corredato di una RT che ne evidenzi le conseguenze di carattere finanziario (analogamente a quanto è stato previsto nell'articolo 6 del decreto legislativo n. 216 del 2010 in relazione al DPCM che determinerà i fabbisogni standard di Comuni e Province).

Entrando nel merito, si evidenzia che in relazione alle modalità di versamento dell'addizionale regionale all'IRPEF, che avviene nel periodo d'imposta successivo a quello di riferimento, potrebbe verificarsi una sfasatura temporale tra la riduzione dei trasferimenti e l'aumento dell'addizionale, con conseguenti effetti finanziari sui bilanci delle regioni. Tale elemento assume importanza anche rispetto a quanto previsto dal comma 2 del successivo articolo 8, rispetto alla compartecipazione a favore dei Comuni dell'addizionale regionale all'IRPEF: in tal caso la sfasatura temporale tra riduzione dei trasferimenti e attribuzione della compartecipazione potrebbe determinare effetti finanziari sui bilanci dei Comuni.

Si sottolinea infine che lo schema di decreto legislativo in materia di federalismo municipale³ comporta - in relazione all'introdotta facoltà per i proprietari di immobili di optare per una cedolare secca sui canoni di locazione in luogo della tassazione IRPEF ordinaria - una contrazione dell'addizionale IRPEF regionale che la RT allegata a detto provvedimento quantificava, in termini di cassa, nell'ordine di 146 mln per il 2012, 149 mln per il 2013 e 152 mln per il 2014⁴; appare quindi opportuno che, nell'ambito del provvedimento in esame, nella sostituzione dei trasferimenti con l'incremento dell'addizionale regionale all'IRPEF si tenga anche conto delle minori entrate derivanti nei confronti delle Regioni a causa delle disposizioni sopra ricordate (cedolare secca).

³ Approvato dal Senato il 23 febbraio u.s. ed attualmente all'esame della Camera dei deputati.

⁴ Gli effetti indicati dalla citata RT contemplavano un recupero di gettito indotto dall'introduzione della cedolare secca tale da coprire nel complesso l'operazione, pur nella consapevolezza delle minori entrate per le Regioni.

Articolo 3

(Compartecipazione regionale all'IVA)

L'articolo stabilisce (al comma 2) che per gli anni 2011, 2012 e 2013 l'aliquota di compartecipazione all'IVA è calcolata in base alla normativa vigente, al netto di quanto devoluto alle Regioni a statuto speciale e delle risorse UE; per quanto riguarda la determinazione della medesima aliquota a decorrere dal 2014, la disposizione rinvia al successivo articolo 11 (commi 3 e 5, primo periodo).

Il comma 3 stabilisce che a decorrere dal 2013 le modalità di attribuzione del gettito a titolo di compartecipazione all'IVA saranno stabilite - attraverso un decreto di natura non regolamentare del Presidente del Consiglio dei Ministri - conformemente al principio della territorialità, tenendo conto del luogo di consumo, inteso come il luogo dove si compie la cessione del bene o la prestazione del servizio, con possibilità di identificare il luogo della prestazione dei servizi con il domicilio del soggetto fruitore.

La RT non considera l'articolo.

Al riguardo, relativamente alle modalità di attribuzione della compartecipazione secondo il principio di territorialità - che la norma demanda ad un apposito DPCM - si rileva che l'attuazione del citato principio con riferimento all'IVA comporta una serie di difficoltà metodologiche, legate alla struttura pluri-fase di tale tributo, che non consente di riferire con immediatezza il gettito incassato al suo presupposto impositivo (ovvero il consumo), ai fini della sua territorializzazione.

A titolo meramente esemplificativo va considerato che l'eventuale utilizzazione del domicilio fiscale di imprese e lavoratori autonomi che effettuano dichiarazioni IVA determinerebbe una concentrazione del gettito pro-capite nei territori che ospitano la sede delle imprese di dimensioni medie o grandi.

Per ovviare a tali problemi, nell'applicazione del modello di compartecipazione all'IVA scaturito dal D.Lgs. n. 56 del 2000, una *proxy* dell'attribuzione territoriale del gettito IVA è stata individuata nei dati statistici sui consumi. Anche tale metodologia non è però esente da problemi. Infatti, ai fini della territorializzazione dell'IVA e dell'attribuzione alle regioni della compartecipazione a tale tributo, la ponderazione sulla base della distribuzione regionale dei consumi rilevabile dai dati di contabilità nazionale implica che vengano computati anche i dati di consumo riferibili all'economia sommersa,

dunque comportando l'attribuzione ai singoli territori di quote di IVA non effettivamente riscosse.

Si ricorda in proposito che proprio per superare tali problemi metodologici a partire dal 2004⁵ è stato inserito nella dichiarazione IVA il cd. quadro VT, contenente la separata indicazione delle operazioni effettuate nei confronti di consumatori finali e soggetti IVA. Tale quadro è finalizzato alla raccolta di informazioni sulla distribuzione tra territori regionali dell'ammontare delle vendite effettuate verso i consumatori finali e dell'IVA corrispondente.

Sull'efficacia di tale metodo sono state formulate osservazioni da parte di taluni esperti auditi in merito allo schema di decreto in esame, i quali hanno sottolineato come anche tale utile strumento conoscitivo non soddisfi pienamente le esigenze informative sottese all'operazione di territorializzazione dell'IVA⁶. In particolare, è stato ricordato che dal confronto tra la ripartizione regionale IVA secondo i dati fiscali contenuti nel quadro VT e quella operata con riferimento ai consumi ISTAT emergevano per l'anno 2004 differenze regionali limitate, a fronte dell'aggravio di adempimenti per i contribuenti connesso alla compilazione del suddetto quadro⁷. E' stato inoltre evidenziato che il quadro VT non dà conto di tutta l'IVA prelevata sul territorio, perché non considera taluni soggetti IVA che dovrebbero essere assimilati ai consumatori finali, in quanto essi non possono detrarre l'IVA se non marginalmente (come le Università, la P.A., le scuole), soggetti ai quali è riconducibile circa un terzo dell'IVA versata⁸.

Si rileva poi che l'ultimo periodo del comma 3 si riferisce al criterio dell'identificazione del luogo di prestazione del servizio con quello del domicilio del soggetto fruitore (nel caso dei servizi) come mera possibilità; tale opzione - che comporterebbe verosimilmente effetti rilevanti in ordine all'attribuzione territoriale del tributo - risulta quindi non vincolante.

Si evidenzia infine che la relazione illustrativa attribuisce alla disposizione in esame anche una valenza ai fini della responsabilizzazione regionale in relazione all'evasione fiscale; sul

⁵ In base all'articolo 2, comma 10, lettera *i*) della legge finanziaria per il 2004.

⁶ Gli esperti hanno segnalato anche che in alcuni Paesi federali con forti sistemi perequativi non si è provveduto a realizzare compartecipazioni territorializzate: a titolo di esempio, la Germania ripartisce la compartecipazione IVA su base capitaria.

⁷ Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA, Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, audizione di A. Zanardi, 23 febbraio 2011, pag. 6.

⁸ Cfr. C. Buratti, *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*, 5 gennaio 2011.

punto, si osserva tuttavia che il contrasto all'evasione IVA è operativamente possibile soprattutto attraverso l'incrocio di dati ed informazioni che fanno capo all'amministrazione centrale.

Articolo 4 *(Riduzione dell'IRAP)*

Il comma 1 introduce, a decorrere dall'anno 2014, la facoltà per ciascuna Regione a statuto ordinario di intervenire con legge sulle aliquote IRAP per ridurle, ovvero azzerarle, facendosene carico - in base al comma 2 - attraverso il proprio bilancio, senza alcuna forma di compensazione da parte del bilancio dello Stato.

Il comma 3 dispone che la riduzione non può essere effettuata nel caso in cui la Regione abbia incrementato - ai sensi del successivo articolo 5 - l'aliquota dell'addizionale regionale all'IRPEF in misura superiore allo 0,5 per cento.

Il comma 4 conferma l'applicazione degli automatismi fiscali esistenti per il settore sanitario in caso di squilibrio economico e gli incrementi delle aliquote relativamente alle Regioni interessate dai piani di rientro dai deficit sanitari.

La RT evidenzia che l'esercizio della facoltà riconosciuta alle Regioni interessate presuppone che vengano preventivamente individuate corrispondenti compensazioni nell'ambito dei rispettivi bilanci; per questo motivo, la disposizione viene ritenuta neutrale dal punto di vista degli effetti finanziari complessivi per la finanza pubblica.

La RT ricorda poi che la riduzione in oggetto non può essere effettuata nel caso in cui la Regione abbia disposto l'aumento dell'aliquota dell'addizionale regionale all'IRPEF di base in misura superiore allo 0,5 per cento.

Viene infine specificato che restano fermi gli automatismi fiscali previsti dalla normativa vigente.

Al riguardo, si rileva che la manovrabilità del tributo in questione concessa alle Regioni dalla norma potrebbe verosimilmente risultare, nel concreto, limitata. Ciò in considerazione del fatto che l'IRAP costituisce, dal punto di vista quantitativo, una delle principali entrate delle Regioni. Esistono poi vincoli specifici derivanti dalla circostanza che la riduzione stessa è permessa solo per le Regioni che non sfruttino in misura superiore allo 0,5 per cento l'aumento discrezionale dell'addizionale all'IRPEF di cui al successivo articolo 5.

Si segnala peraltro che, in linea di principio, potrebbero determinarsi situazioni di concorrenza fiscale legate soprattutto alle scelte logistiche riguardanti la localizzazione di nuove iniziative produttive, in un'ottica dinamica. Tali situazioni potrebbero comportare effetti negativi per le regioni con minore capacità fiscale, essendo le regioni più ricche maggiormente in grado di scegliere concretamente tra varie opzioni per decidere una diminuzione dell'aliquota in discorso.

Articolo 5

(Addizionale regionale all'IRPEF)

Il comma 1 stabilisce che ciascuna Regione a statuto ordinario può, con propria legge, aumentare o diminuire l'aliquota dell'addizionale regionale all'Irpef di base, fissata nello 0,9 per cento fino alla rideterminazione effettuata ai sensi dell'articolo 2, comma 1, primo periodo; la misura che non può essere superata è pari allo 0,5 per cento fino all'anno 2013, all'1,1 per cento per l'anno 2014 e al 2,1 per cento a decorrere dall'anno 2015.

Il comma 2 esplicita ulteriori vincoli, consistenti nel fatto che resta fermo il limite della maggiorazione dello 0,5 per cento, nel caso in cui la Regione abbia disposto la riduzione dell'Irap. Inoltre, la maggiorazione oltre lo 0,5 per cento non deve comportare aggravio, fino ai primi due scaglioni di reddito, a carico dei titolari di redditi da lavoro dipendente o da pensione in relazione ai predetti redditi. In caso di riduzione, l'aliquota deve assicurare un gettito non inferiore all'ammontare dei trasferimenti regionali ai Comuni, soppressi in attuazione dell'articolo 8.

Il comma 4 prevede che le Regioni, nell'ambito dell'addizionale regionale all'IRPEF, possano disporre, con propria legge, detrazioni in favore delle famiglie, maggiorando la misura delle analoghe agevolazioni vigenti, disciplinate dall'articolo 12 del D.P.R. n. 917 del 1986.

Il comma 5 prevede che, al fine di favorire l'attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale di cui all'articolo 118, quarto comma, della Costituzione, le Regioni, nell'ambito dell'addizionale regionale all'IRPEF, possano disporre con legge detrazioni dall'addizionale stessa in luogo dell'erogazione di misure di sostegno sociale previste dalla legislazione regionale.

La RT ripropone quanto contenuto nel testo dell'articolo, sottolineando che l'esercizio della facoltà per le Regioni (escluse quelle impegnate nei piani di rientro) di disporre detrazioni in favore della famiglia e di introdurre un'eventuale riduzione dell'addizionale regionale all'IRPEF, è esclusivamente a carico del bilancio della regione, non dovendo comportare alcuna forma di compensazione da parte del bilancio dello Stato.

Al riguardo, si rileva preliminarmente che il riferimento alla possibilità di introdurre autonome detrazioni regionali a favore della famiglia, contenuto nel comma 4, si riferisce testualmente a una maggiorazione delle detrazioni di cui all'articolo 12 del TUIR. Per evitare che la norma apra il varco a riduzioni non coperte del gettito IRPEF, sembrerebbe in proposito opportuno precisare che tale facoltà è attribuita alle Regioni solo nell'ambito dell'ammontare di addizionale ad esse dovuto.

Si sottolinea inoltre che il vincolo di cui al comma 2, in base al quale la maggiorazione dell'addizionale superiore allo 0,5 per cento non può determinare un aggravio a carico dei contribuenti titolari di redditi di lavoro dipendente o di pensione ricadenti nei primi due scaglioni, appare suscettibile di limitare la manovrabilità dell'addizionale per le regioni nelle quali tale tipologia di contribuenti risulti presente in quantità percentualmente più rilevanti.

Si osserva poi che, nel valutare l'impatto delle disposizioni contenute nei commi 4 (detrazioni regionali) e 5 (sostituzione di misure di sostegno con detrazioni) dell'articolo in esame, non sembra si possa prescindere dal problema dell'incapienza; tale fenomeno, infatti, rende non fruibile il sostegno erogato attraverso il sistema fiscale da parte dei soggetti che nella distribuzione dei redditi sono situati nei quantili più bassi.

Sotto un altro profilo si evidenzia che la possibilità attribuita alle Regioni di articolare le detrazioni in maniera differenziata sembra prefigurare una certa complessità amministrativa, introducendo altresì elementi di minore trasparenza e comprensione del sistema fiscale da parte dei contribuenti⁹.

⁹ Cfr. in proposito CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA, Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, audizione di M. C. Guerra, 22 febbraio 2011.

Articolo 6

(Soppressione dei trasferimenti dallo Stato alle Regioni a statuto ordinario)

Il comma 1 prevede che dall'anno 2012 vengano soppressi tutti i trasferimenti statali di parte corrente alle Regioni a statuto ordinario con carattere di generalità e permanenza e destinati all'esercizio delle competenze regionali, inclusi quelli finalizzati all'esercizio di funzioni da parte di Province e Comuni. Sono invece esclusi dalla soppressione i trasferimenti riguardanti il fondo perequativo di cui all'articolo 3, commi 2 e 3, della legge n. 549 del 1995.

Il comma 2 stabilisce che detta soppressione venga definita con D.P.C.M., entro 90 giorni dall'approvazione del decreto in esame.

La RT ricorda che la soppressione dei trasferimenti viene compensata con un incremento dell'addizionale regionale all'IRPEF (v. precedente articolo 2, comma 1) e specifica che a tal fine verranno considerati i capitoli di parte corrente del bilancio dello Stato che presentano le prescritte caratteristiche di generalità e permanenza, così come individuati nell'ambito dell'analisi svolta in sede Copaff. Si chiarisce inoltre che tale stima potrà essere suscettibile di modifica con l'adozione del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di individuazione dei trasferimenti da fiscalizzare (v. articolo 2).

In ogni caso verrà poi applicata la riduzione dei trasferimenti statali alle Regioni a statuto ordinario, di cui al comma 2 dell'articolo 14 del decreto-legge n. 78 del 2010, pari a 4.000 mln per il 2011 e 4.500 mln a decorrere dal 2012.

Al riguardo, come già sottolineato relativamente all'articolo 2, si ribadisce che la RT non contiene tutti i dati necessari per valutare gli effetti dell'intero provvedimento; in particolare, in relazione all'articolo in esame manca la quantificazione puntuale dei trasferimenti che saranno soppressi. Infatti, i dati della Copaff ai quali rimanda la RT non risultano a tal fine utilizzabili, mancando la disaggregazione tra trasferimenti correnti e in conto capitale (esclusi dalla soppressione), nonché tra trasferimenti volti al finanziamento delle funzioni LEP e non LEP (necessaria per verificare l'invarianza delle risorse destinate alle funzioni LEP sulla base della spesa storica).

Inoltre, l'affermazione della RT secondo cui si prevede che si tenga conto della riduzione dei trasferimenti operati dall'articolo 14,

comma 2, del decreto-legge n. 78 del 2010, sembra porsi in contrasto con quanto previsto dall'ultimo periodo del citato comma 2. Tale ultima disposizione prevede infatti esplicitamente che, in sede di attuazione della legge delega sul federalismo fiscale, non si debba tenere conto della riduzione menzionata.

Articolo 7

(Ulteriori tributi regionali)

Il comma 1 dispone, a decorrere dal 1° gennaio 2014, la soppressione della tassa per l'abilitazione all'esercizio professionale, dell'imposta regionale sulle concessioni statali dei beni del demanio marittimo, dell'imposta regionale sulle concessioni statali per l'occupazione e l'uso dei beni del patrimonio indisponibile, della tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche regionali, delle tasse sulle concessioni regionali e dell'addizionale regionale sui canoni statali per le utenze di acqua pubblica; dispone inoltre che ciascuna Regione copra l'onere corrispondente attraverso la possibilità prevista dal successivo articolo 25 (che disciplina l'istituzione di tributi regionali, escludendo l'imposizione di presupposti già assoggettati ad imposizione erariale), ovvero riducendo le spese, o ancora disponendo un incremento dell'addizionale all'IRPEF ai sensi del precedente articolo 5.

Il comma 2 sancisce che gli altri tributi riconosciuti alle Regioni a statuto ordinario dalla legislazione vigente alla data di entrata in vigore del decreto in esame costituiscono tributi propri derivati.

Il comma 3 sopprime la compartecipazione regionale all'accisa sulla benzina, a decorrere dall'anno 2012.

La RT evidenzia l'ammontare del gettito di cassa dei tributi regionali che vengono soppressi, come risultante dal Rendiconto consuntivo delle Regioni per l'anno 2008, nonché il gettito di cassa per l'anno 2009, sulla base dei dati risultanti dal sistema informativo Siope. I relativi importi sono riassunti nella tabella che segue, che riporta anche le differenze, in termini sia assoluti che percentuali, dei dati del 2009 rispetto a quelli del 2008.

Tributo	A	B	C = B - A	D = C/A %
	Incassi 2008	Incassi 2009		
	(Rendiconto consuntivo Regioni)	(Sistema informativo SIOPE)	Differenza	Differenza %
	(mln)	(mln)	(mln)	
Tassa abilitazione esercizio professionale	1,6	2,4	0,8	50%
Imposta regionale concessioni statali occupazione ed uso demanio marittimo	10,1	9,3	-0,8	-8%
Addizionale regionale sui canoni statali per le utenze di scuola pubblica				
Imposta regionale concessioni statali occupazione ed uso patrimonio indisponibile	74	70	-4	-5%
Tassa occupazione spazi ed aree pubbliche regionali				
Tasse sulle concessioni regionali				
Totale	85,7	81,7	-4	-5%

La RT riporta inoltre la distribuzione, su base regionale, della compartecipazione regionale all'accisa sulla benzina, che viene soppressa dall'anno 2012, il cui totale è pari a 1.734 mln con riferimento all'anno 2008.

Al riguardo, si evidenzia che la disposizione appare suscettibile - stante il grado di eterogeneità presente nella distribuzione percentuale degli incassi afferenti ai tributi oggetto di soppressione¹⁰ - di produrre effetti sensibilmente differenziati sulle singole Regioni, in relazione agli specifici incassi di ognuna con riferimento ai tributi soppressi; si renderà quindi necessario, per alcune di esse, ricorrere ad uno sforzo fiscale autonomo più rilevante rispetto ad altre.

Rispetto alla prevista possibilità, da parte delle Regioni, di provvedere alla necessaria compensazione avvalendosi della facoltà, indicata dal successivo articolo 25, di istituire con legge - con riguardo ai presupposti non assoggettati ad imposizione da parte dello Stato - nuovi tributi regionali e locali, si rileva che - proprio in considerazione del citato vincolo che impedisce di tassare presupposti già gravati da tributi erariali - potrebbe verificarsi la reintroduzione, con legge regionale, dei medesimi tributi soppressi, precedentemente definiti dalla legislazione statale.

Si evidenzia poi che occorrerebbe chiarire se la soppressione dei tributi in oggetto - essendo contenuta in una disposizione che si trova nell'ambito del capo denominato "Autonomia di entrata delle regioni a

¹⁰ A titolo di esempio, si segnala che rispetto ai 1,6 mln di euro relativi alla tassa per l'abilitazione professionale nell'anno 2008, il 34 per cento risulta incassato in Toscana e il 3 per cento circa in Lombardia (cfr. *Relazione concernente il quadro generale di finanziamento degli enti territoriali per gli anni 2005-2008*, presentata dal Ministro per l'economia e le finanze il 30 giugno 2010, SENATO DELLA REPUBBLICA, Doc XXVII, n. 22, pag. 107).

statuto ordinario" - interessi unicamente le regioni a statuto ordinario, nel qual caso i medesimi tributi continuerebbero ad applicarsi in riferimento ai territori delle regioni a statuto speciale.

Si rileva infine che la disposizione rende teoricamente possibile - nell'ambito dei vincoli imposti dal precedente articolo 5, commi 1 e 2 - il trasferimento sulla fiscalità generale della perdita di gettito derivante dalla soppressione di una serie di tributi che attualmente sono ispirati al principio del pagamento da parte dei beneficiari.

Articolo 8

(Soppressione dei trasferimenti dalle Regioni a statuto ordinario ai Comuni e compartecipazione comunale alla addizionale regionale all'IRPEF)

Il comma 1 dell'articolo dispone la soppressione, a partire dal 2013, di tutti i trasferimenti regionali di parte corrente che le singole regioni attualmente erogano nei confronti dei comuni dei rispettivi territori; in base al comma 2, sempre a decorrere dal 2013, ciascuna regione determina con atto amministrativo, d'intesa con i Comuni del proprio territorio, una compartecipazione degli stessi all'addizionale regionale all'IRPEF.

A norma del comma 3, nel caso in cui la regione non ottemperi a tali disposizioni, è previsto l'esercizio del potere sostitutivo da parte dello Stato, ai sensi dell'articolo 120, comma 2, della Costituzione.

Il comma 4 prevede l'attivazione di un Fondo sperimentale regionale di riequilibrio che permetta di utilizzare il gettito di cui al comma 2 per riassegnare risorse ai Comuni in virtù di criteri che verranno individuati dalla Regione, previo accordo con i Comuni.

La RT afferma che non è possibile quantificare l'ammontare dei trasferimenti da considerare ai fini dell'articolo in esame, in quanto il comma 1 attribuisce a ciascuna regione l'individuazione dei trasferimenti correnti suscettibili di soppressione. Riporta poi - a titolo esemplificativo - una tavola della relazione Copaff (n. 12), contenente i trasferimenti regionali ai comuni come risultanti dai bilanci relativi all'anno 2008 delle Regioni a statuto ordinario. Il totale ammonta a 2.456,92 mln.

Al riguardo, si rileva che sarebbe opportuno acquisire chiarimenti in merito ai profili di coordinamento della disciplina del

fondo regionale sperimentale sopra descritto con i seguenti aspetti della normativa in esame:

- va chiarito il rapporto tra la perequazione delle risorse attribuite ai comuni in base alle disposizioni in esame e quella prevista dal successivo articolo 19, relativo alle risorse assegnate ai comuni in sostituzione dei trasferimenti erariali; non risulta infatti chiaro, in particolare, se le risorse derivanti dalla compartecipazione all'addizionale IRPEF regionale e dal connesso fondo sperimentale regionale debbano o meno essere computate ai fini della perequazione complessiva in funzione del finanziamento integrale delle funzioni fondamentali dei comuni;
- va inoltre operato il coordinamento con la disciplina del fondo perequativo contenuto nello schema di decreto sulla fiscalità comunale, attraverso il quale verranno assegnate ai Comuni risorse di provenienza statale.

Con riguardo ai possibili riflessi della riduzione dei trasferimenti alle regioni effettuata dal decreto-legge n. 78 del 2010, andrebbe poi chiarito l'eventuale effetto della contrazione della disponibilità di risorse delle regioni sulle erogazioni destinate ai Comuni; tale aspetto risulta rilevante ai fini della verifica dei dati forniti dalla RT sui trasferimenti regionali ai comuni nell'esercizio 2008, che potrebbero risultare non pienamente corrispondenti all'entità delle risorse che si possono concretamente sopprimere.

Si segnala inoltre l'esistenza di un possibile elemento di criticità connesso ad eventuali incapienze rispetto all'incremento massimo consentito dell'addizionale regionale all'IRPEF, disposto ai sensi dell'art. 2, rispetto alla compartecipazione alla medesima addizionale che dev'essere attribuita ai Comuni in sostituzione degli attuali trasferimenti regionali.

Articolo 9

(Norme transitorie)

L'articolo afferma che, fino a loro nuova determinazione, si considerano i livelli essenziali di assistenza e i livelli essenziali delle prestazioni già fissati in

base alla legislazione statale vigente. Viene quindi ribadita l'esclusiva competenza statale nella definizione delle procedure per la determinazione di tali livelli.

La RT non considera l'articolo.

Al riguardo, non vi sono osservazioni, per quanto di competenza, trattandosi di disposizioni confermativie della legislazione vigente.

Articolo 10

(Classificazione delle spese regionali)

L'articolo elenca le materie alle quali afferiscono (per le prestazioni relative ai livelli essenziali) le spese di cui all'articolo 8, comma 1, lettera *a*), numero 1), della legge n. 42 del 2009.

Si tratta principalmente di sanità, assistenza sociale, istruzione scolastica e trasporto locale, per la spesa in conto capitale.

La RT non considera l'articolo.

Al riguardo, non vi sono osservazioni, per quanto di competenza, trattandosi di disposizioni confermativie della legislazione vigente.

Articolo 11

(Fase a regime e fondo perequativo)

Il comma 1 elenca quali saranno, a decorrere dal 2014, al termine della fase sperimentale, le fonti di finanziamento delle Regioni per le spese relative ai livelli essenziali delle prestazioni, nelle materie elencate nel precedente articolo 10, comma 1; dette fonti sono:

- a) compartecipazione all'Iva (v. articolo 3);
- b) addizionale Irpef (v. articolo 2, comma 1);
- c) IRAP (il cui gettito, in base al comma 2, è valutato in base all'aliquota ordinaria), finché non sostituita da altri tributi;
- d) quote del fondo perequativo (v. comma 5);
- e) entrate proprie, in misura di quanto convenzionalmente stabilito nel riparto delle disponibilità finanziarie per il SSN per l'anno 2010.

Il comma 3 stabilisce che, a decorrere dal 2014, la percentuale di compartecipazione all'IVA viene definita al livello minimo sufficiente per

assicurare il pieno finanziamento del fabbisogno corrispondente ai livelli essenziali delle prestazioni in una sola Regione; per il finanziamento integrale dei LEP nelle Regioni con gettito tributario insufficiente, si attinge al fondo perequativo di cui al successivo comma 5.

Il comma 4 specifica le fonti di finanziamento delle spese non attinenti ai livelli essenziali delle prestazioni; si tratta di tributi derivati (ex articolo 7, comma 2), tributi propri istituiti con legge regionale in relazione a presupposti non assoggettati ad imposizione erariale, quote dell'addizionale all'IRPEF e quote del fondo perequativo.

Il comma 5 prevede l'istituzione, dall'anno 2014, di un fondo perequativo alimentato dal gettito prodotto da una compartecipazione all'IVA determinata in modo tale da garantire ad ogni regione il finanziamento integrale delle spese di cui al comma 1 dell'articolo 10 del decreto in esame.

Il comma 6 stabilisce che il gettito regionale dei tributi per il finanziamento delle spese LEP venga determinato con l'esclusione delle variazioni di gettito riconducibili all'autonomia tributaria e dell'evasione fiscale eventualmente recuperata grazie al concorso regionale.

Il comma 7 stabilisce che per il finanziamento delle spese non LEP (di cui al comma 2 del precedente articolo 10) vengono assegnate alle Regioni quote del fondo perequativo in base ai seguenti criteri:

- a) le Regioni nelle quali il gettito per abitante dell'addizionale regionale IRPEF è maggiore di quello medio per abitante, alimentano il fondo perequativo;
- b) le Regioni nelle quali il medesimo parametro è inferiore rispetto alla media partecipano alla ripartizione del fondo perequativo stesso;
- c) mantenimento della graduatoria in termini di capacità fiscale per abitante;
- d) considerazione del fattore demografico (con relazione inversa) ai fini della ripartizione del fondo perequativo per le Regioni con popolazione al di sotto di un certo numero di abitanti.

Il comma 8 prevede che le due parti del fondo perequativo, ovvero quella per la copertura integrale delle spese essenziali e quella finalizzata alla riduzione delle differenze di capacità fiscale in relazione alle spese non essenziali, vengano indicate distintamente nelle assegnazioni annuali, sebbene non esista, per le Regioni, un vincolo di destinazione. Nel primo anno di funzionamento la perequazione è prevista in relazione alle spese non LEP considerate con i valori della spesa storica, mentre si prevede che nei successivi quattro anni avvenga una progressiva convergenza verso il criterio delle capacità fiscali.

La RT riporta, con riguardo all'articolo in esame, una stima riferita all'anno 2008, contenente la distribuzione regionale del gettito di cassa dell'IRAP e dell'addizionale regionale IRPEF al netto delle manovre regionali. Viene inoltre quantificato in 1,721 mln l'ammontare delle entrate proprie destinate al finanziamento del SSN per il 2010 ai sensi del comma 1, lett. e).

La RT ricorda che il comma 5 prevede l'istituzione, a decorrere dall'anno 2014, di un fondo perequativo alimentato dal gettito prodotto da una compartecipazione al gettito IVA calcolata in modo tale da garantire per intero il finanziamento delle spese relative ai

livelli essenziali delle prestazioni, calcolate nel primo anno di funzionamento del fondo anche in base alla spesa storica, per poi convergere gradualmente verso i costi standard.

La RT esplicita inoltre che le fonti di finanziamento per le spese non LEP sono costituite da: tributi propri derivati, tributi propri regionali, quote dell'addizionale regionale IRPEF e quote del Fondo perequativo, da assegnare secondo quanto stabilito dal comma 7, ovvero utilizzando come parametro di riferimento il gettito medio nazionale pro capite dell'addizionale regionale IRPEF.

Al riguardo, si rileva che l'articolo in esame si riferisce alle fonti di finanziamento delle spese regionali ed alle relative modalità di perequazione solo con riferimento alla fase a regime, ovvero a decorrere dal 2014. Non tratta invece del periodo di transizione che viene a determinarsi a partire dal 2012: sul punto si ricorda che i trasferimenti statali alle Regioni sono soppressi dal 2012 e sostituiti dall'addizionale all'IRPEF all'aliquota di base, il cui gettito presenta presumibilmente una distribuzione regionale non coincidente con quella degli attuali trasferimenti statali.

In particolare, lo schema di decreto non specifica con quali modalità verrà garantita la perequazione, nel periodo transitorio, con riferimento alle funzioni soggette a livelli essenziali delle prestazioni (LEP) diverse dalla sanità.

In sostanza, non vi è coincidenza temporale tra soppressione dei trasferimenti delle regioni (dal 2012) e attivazione del fondo perequativo per le spese LEP (dal 2014). Se la trattazione separata della spesa sanitaria garantisce la continuità delle risorse destinate per tale funzione a ciascuna regione, non è chiaro come, negli anni 2012 e 2013, sia assicurata la perequazione per la quota delle spese LEP non riconducibile alla sanità. In tale ambito sarebbe opportuno acquisire chiarimenti sulla portata dell'articolo 24, comma 3, che rinvia ad un successivo decreto la determinazione dei costi standard per le spese LEP non sanità, associati ai livelli essenziali delle prestazioni, e la distinzione delle fonti di finanziamento.

Ancorché non specificata, la questione della decorrenza non parrebbe porsi per le spese non LEP, il cui fondo sembrerebbe entrare in vigore a decorrere dal 2012 (anno di soppressione dei trasferimenti).

Lo schema di decreto non definisce però in quale misura e con quali modalità i trasferimenti attivati dal sistema perequativo per le

funzioni non LEP dovrebbero ridurre le differenze interregionali di capacità fiscale.

Si segnala che il testo concordato tra il Governo e le autonomie prevede una modifica alle disposizioni riguardanti le fonti di finanziamento delle diverse funzioni volta a specificare che quote dell'addizionale regionale all'IRPEF sono destinate ad entrambe le tipologie di funzioni (LEP e non LEP). Si rinvia al riguardo alla trattazione della problematica nel Quadro di insieme premesso alla presente Nota di lettura.

Capo II

Autonomia di entrata delle Province

Articolo 12

(Oggetto)

L'articolo sancisce l'autonomia di entrata delle Province ubicate nelle Regioni a statuto ordinario, individuandone le fonti di finanziamento negli articoli dal 13 al 18 e disciplinando che il loro gettito è senza vincolo di destinazione.

Articolo 13

(Tributi propri connessi al trasporto su gomma)

L'articolo in esame individua i tributi propri delle Province ubicate nelle Regioni a stato ordinario, connessi al trasporto su gomma; detti tributi sono rappresentati dall'imposta sull'assicurazione contro la responsabilità civile

derivante dalla circolazione dei veicoli a motore¹¹ (RCA) e dall'imposta provinciale di trascrizione¹² (IPT).

Per quanto attiene la RCA è previsto che tale imposta costituisca, a decorrere dall'anno 2012, un tributo proprio derivato delle province, al quale si applica la disposizione contenuta nell'articolo 60 del d.lgs. n. 446 del 1997 in materia di attribuzione dell'imposta in questione alle province.

L'aliquota è, ai sensi del comma 2 del presente articolo, pari al 12,5%, con la possibilità da parte delle province di variarla in aumento o in diminuzione in misura non superiore a 2,5 punti di percentuale, a decorrere dall'anno 2014.

E' inoltre previsto che con provvedimento del direttore dell'Agenzia delle entrate sia approvato il modello di denuncia dell'imposta in questione, individuando i dati da indicarvi.

Per il pagamento dell'imposta vengono seguiti i criteri contenuti nel d.lgs. n. 241 del 1997, in materia di modello unico di versamento (F24).

I poteri di accertamento sono in capo alle Province, mentre per quanto concerne la gestione del tributo si fa rinvio alle disposizioni vigenti in materia di imposte sulle assicurazioni di cui alla legge n. 1216 del 1961; è tuttavia prevista la possibilità per le Province di stipulare apposite convenzioni con l'Agenzia delle entrate per l'espletamento totale o parziale delle attività di liquidazione, accertamento, riscossione dell'imposta e relativa attività di contenzioso.

Sino alla stipula delle convenzioni citate, le predette funzioni sono svolte dall'Agenzia delle entrate.

La decorrenza e le modalità attuative delle suddette disposizioni per le Province ubicate nelle Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano sono stabilite in conformità con i relativi statuti con le procedure previste dall'articolo 27 della legge n. 42 del 2009.

Infine per l'imposta provinciale di trascrizione nulla viene detto nell'articolato, in quanto continua ad essere disciplinata secondo la vigente normativa¹³.

La RT evidenzia che l'imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore attualmente fornisce alle Province un gettito complessivamente pari a 1.832 milioni di euro, come risulta dai dati dei rendiconti consuntivi provinciali trasmessi al Ministero dell'interno dalle Province delle Regioni a statuto ordinario per l'anno 2008.

Il gettito complessivo viene poi presentato nella suddivisione su base regionale, relativamente alle province delle regioni a statuto ordinario.

¹¹ L'articolo 60 del d.lgs. n. 446 del 1997 prevede che il gettito dell'imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore, esclusi i ciclomotori, venga attribuito alle province dove hanno sede i pubblici registri automobilistici nei quali i veicoli sono iscritti, ovvero per le macchine agricole, alle province nel cui territorio risiede l'intestatario della carta di circolazione. L'attuale aliquota è pari al 12,5%; il tributo è accertato e riscosso sulla base dei versamenti direttamente effettuati dai servizi di riscossione tributi della località dove ha sede l'istituto assicurativo.

¹² L'imposta in questione colpisce i passaggi di proprietà degli autoveicoli iscritti al pubblico registro automobilistico.

¹³ Vedi articolo 56 della legge n. 446 del 1997, istitutivo dell'imposta provinciale di trascrizione.

Medesima suddivisione su base regionale viene fornita per il gettito riveniente dall'imposta provinciale di trascrizione.

Al riguardo si evidenzia che la RT non specifica se il gettito derivante da tali tributi è relativo alla fase di accertamento o di riscossione e in tale ipotesi quanta parte di esso debba ricondursi alla competenza ed ai residui.

Nel merito occorre invece osservare che, confrontando i dati forniti in RT con quelli concernenti l'anno 2006 evidenziati nell'annuario dell'ISTAT 2009 in materia di finanza locale¹⁴, si evidenzia un *trend* diminutivo del gettito dell'imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile; nello specifico per l'anno 2006 il gettito fornito in termini di accertamenti è pari a 2.104 mln di euro, mentre in termini di riscossioni in conto competenza detto gettito è pari a 1.905 mln di euro.

Pertanto, i dati di gettito della RT evidenzerebbero una diminuzione complessiva nei due anni considerati (2007 e 2008) pari a circa il 3,8% rispetto alle riscossioni in termini di competenza e a circa il 12,93% rispetto agli accertamenti.

Tale *trend* è verosimilmente imputabile sia agli andamenti congiunturali sia alla tendenza all'ampliamento del mercato delle polizze RCA sottoscritte su piattaforme *on line*, che generano riduzioni di costi per gli utenti e una conseguente diminuzione nel gettito derivante dall'imposta in questione; per contro, si registra un *trend* di aumento dei premi assicurativi, che potrebbe parzialmente compensare la diminuzione di gettito dovuta ai fattori sopra indicati. Pertanto andrebbero adeguatamente considerati i riflessi finali in termini di saldo finanziario.

Medesima osservazione va fatta con riferimento all'imposta provinciale di trascrizione, per la quale l'analogo confronto evidenzia un *trend* diminutivo pari al 15,85% in termini di riscossioni in conto competenza e pari al 18,28%¹⁵ in termini di accertamenti; per essa, a causa degli andamenti congiunturali, è attendibile ipotizzare una diminuzione nei passaggi di proprietà degli autoveicoli, nuovi o usati, iscritti al pubblico registro automobilistico.

¹⁴ Si veda *Finanza locale: entrate e spese dei bilanci consuntivi (comuni, province e regioni); annuario 2009 - ISTAT*, prelevabile anche dal sito internet www.istat.it.

¹⁵ I dati sui quali si basa il confronto sono tratti dal citato annuario ISTAT del 2009 e sono pari a 1.275mln di euro per accertamenti e a 1.237 mln di euro di competenza.

A ciò si aggiunga che le stime andrebbero proiettate all'esercizio finanziario 2012, anno da cui decorrerà l'attribuzione dell'imposta sulle assicurazioni come tributo proprio derivato alle province; inoltre sarebbe opportuno fornire il gettito rilevato negli anni precedenti relativi almeno ad un triennio.

Tali osservazioni andrebbero tenute in opportuna considerazione per valutare il verosimile ammontare di tributi propri di cui le province potranno disporre. E' evidente infatti che in caso di andamenti del gettito diversi da quello indicato nella RT, il quadro di finanziamento delle Province potrebbe non essere idoneo a garantire l'invarianza finanziaria per tale comparto, elemento richiesto dalla legge-delega.

Ulteriori considerazioni riguardano le situazioni di concorrenza fiscale tra diverse province che la nuova disciplina potrebbe indurre e che potrebbero portare a differenti distribuzioni territoriali del gettito. In particolare, potrebbero implicare importanti effetti redistributivi del gettito gli spostamenti di flotte automobilistiche delle società di autonoleggio, che potrebbero decidere di registrare i propri veicoli nelle province che applicano aliquote minori per l'imposta di trascrizione e/o l'imposta sulle assicurazioni¹⁶.

Un ulteriore aspetto che si intende sottolineare riguarda la disposizione contenuta nel comma 4 dell'articolo all'esame, per quanto concerne l'eventualità che le province possano stipulare convenzioni con l'Agenzia delle entrate per l'espletamento (in tutto o in parte) dell'attività connessa alla gestione dell'imposta sulle assicurazioni ed al contenzioso, e che in caso di mancata stipula di dette convenzioni le citate funzioni continuino ad esser svolte dall'Agenzia delle entrate.

Va da sé che tale previsione è plausibile in una fase introduttiva della disposizione, atteso che il tributo in questione rappresenta attualmente un'imposta erariale attribuita alle province, per la quale occorre l'organizzazione di un apparato amministrativo, peraltro oneroso, da parte delle amministrazioni provinciali.

Tuttavia, l'articolo in questione lascia aperta la possibilità, per l'Agenzia delle entrate, di gestire anche in futuro amministrativamente un tributo che non rientra più tra quelli di natura erariale.

Da ciò pertanto discende che le province non avranno incentivi a sottoscrivere le indicate convenzioni, che è verosimile ipotizzare di

¹⁶ Cfr. C. Buratti, cit.

natura onerosa, né ad organizzare un apparato amministrativo specifico, preferendo continuare a far gestire all'Agenzia delle entrate il tributo in parola, con ciò facendo gravare su quest'ultima gli oneri amministrativi connessi alla gestione ed al contenzioso delle imposta in questione.

In tal modo si riprodurrebbe quella sfasatura tra soggetto amministratore e controllore e soggetto beneficiario del tributo, che in passato ha prodotto situazioni di inefficienza nella riscossione dei tributi.

Articolo 14

(Soppressione dei trasferimenti statali alle Province e compartecipazione provinciale all'accisa sulla benzina)

L'articolo in questione sopprime a decorrere dall'anno 2012 i trasferimenti statali alle Province delle Regioni a statuto ordinario, aventi carattere di generalità e permanenza, al fine di raggiungere l'obiettivo del superamento del sistema della finanza derivata degli enti locali.

In particolare i trasferimenti statali da sopprimere verranno individuati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri adottato, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, su proposta del Ministro dell'interno di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, con il Ministro per le riforme per il federalismo e con il Ministro per i rapporti con le Regioni, sentita la Conferenza stato-città ed autonomie locali.

A tal fine viene riconosciuta a ciascuna Provincia delle Regioni a statuto ordinario, a decorrere dall'anno 2012, una compartecipazione all'accisa sulla benzina, in ragione di un'aliquota che verrà determinata, ai sensi del comma 2 del presente articolo, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze di concerto con il Ministro per le riforme per il federalismo e con il Ministro per i rapporti con le Regioni, sentita la Conferenza stato-città ed autonomie locali, in modo da garantire entrate corrispondenti ai trasferimenti statali soppressi.

Detta aliquota, ai sensi del comma 5 dell'articolo all'esame, potrà essere successivamente incrementata in misura corrispondente alla individuazione di ulteriori trasferimenti statali suscettibili di soppressione.

Il successivo comma 6 prevede che la compartecipazione provinciale all'IRPEF di cui all'articolo 31, comma 8, della legge n. 289 del 2002 sia prorogata limitatamente all'anno 2011.

Infine il comma 7 prevede che, sempre a decorrere dall'anno 2012, sia soppressa l'addizionale provinciale all'accisa sull'energia elettrica di cui all'articolo 52 del D.Lgs. n. 504 del 1995 ed il gettito ad essa connesso venga destinato allo Stato; in conseguenza di ciò si dispone che con decreto del Ministro dell'economia e

delle finanze sia rideterminato l'importo dell'accisa sull'energia elettrica in modo da assicurare l'equivalenza del gettito.

La RT nel ripercorrere i tratti principali della disposizione ipotizza che i trasferimenti da considerare ai fini della soppressione siano quelli provenienti dal Ministero dell'interno di tipo A, cioè quelli aventi natura permanente e generale identificati dalla Copaff.

Le stime si basano sugli stanziamenti di bilancio per l'anno 2010, che includono le riduzioni disposte dal comma 183 dell'articolo 2 della legge n. 191 del 2009, mentre non tengono conto dell'effetto della riduzione dei trasferimenti di cui al comma 2 dell'articolo 14 del decreto-legge n. 78 del 2010.

Sulla base di tali stanziamenti è stata fatta una prima stima di quelli di tipo A, destinati alle sole Province delle Regioni a statuto ordinario, utilizzando l'incidenza desumibile dalla tavola 10 della relazione Copaff e predisponendone una proiezione per gli anni 2012 (con una stima pari a 1.181 mln di euro) e 2013 (con una stima pari a 1.193 mln di euro), evidenziando, peraltro, che essa potrà subire modifiche per effetto dell'adozione del citato DPCM che individuerà i trasferimenti soppressi.

L'ammontare di trasferimenti che la RT presume verranno soppressi è pari a circa 1.139 mln di euro per il 2012 e 1.151 mln di euro per l'anno 2013.

Applicando la riduzione dei trasferimenti statali alle Province, di cui al citato comma 2 dell'articolo 14 del decreto-legge n. 78 del 2010, pari a 500 mln di euro a decorrere dal 2012, si ottiene un importo di trasferimenti suscettibili di fiscalizzazione pari a 720 mln di euro per l'anno 2012 e pari a 732 mln di euro per l'anno 2013.

A decorrere dal 2012 ed a copertura della soppressione dei trasferimenti erariali, viene predisposta una compartecipazione delle Province al gettito derivante dall'accisa sulla benzina.

In particolare la RT indica il gettito nazionale dell'accisa, riscosso a consuntivo in conto competenza sul capitolo di bilancio 1409/1, pari per l'anno 2008 a 20.441 mln di euro e per l'anno 2009 a 20.171 mln di euro, riportando poi una stima del gettito derivante dalla vendita della sola benzina, in quanto il gettito che affluisce a detto capitolo è indistinto e riguarda le accise di benzina, gasolio ed altri prodotti energetici.

Per la quantificazione quindi applica al gettito totale riscosso risultante dai conti consuntivi la quota percentuale del gettito relativo

ai consumi di benzina dell'anno 2009, ottenendo per l'anno 2008 una quota di accisa su benzina pari a 8.176 mln di euro e per il 2009 una quota pari a 8.068 mln di euro.

Tuttavia al fine di stabilire l'aliquota di compartecipazione al gettito dell'accisa della benzina si dovrà tener conto anche delle minori entrate per le Province derivanti dalla soppressione dell'addizionale provinciale all'accisa sull'energia elettrica, il cui gettito rientra nelle disponibilità dell'Erario.

Dai rendiconti consuntivi provinciali delle Province delle Regioni a statuto ordinario per l'anno 2008 risultano entrate derivanti dall'addizionale all'accisa sull'energia elettrica per circa 788 mln di euro.

Al riguardo si evidenziano alcuni punti meritevoli di approfondimento.

In primo luogo sarebbe opportuno ottenere dal Governo chiarimenti in merito alla stima dei trasferimenti per l'anno 2012 e 2013 alle Province da parte delle Regioni a statuto ordinario, pari a 1.181 mln di euro, partendo dal dato dello stanziamento di bilancio per l'anno 2010 dei capitoli iscritti nello stato di previsione del Ministero dell'interno considerati nell'ambito della relazione Copaff.

In particolare, non si evince come dagli stimati 1.139 mln di euro per il 2012 e 1.151 mln di euro per il 2013, a titolo di trasferimenti alle Province, sottraendo la riduzione dei trasferimenti statali per effetto del citato articolo 14, comma 2, del decreto-legge n. 78 del 2010, pari a 500 mln di euro a decorrere dall'anno 2012, si ottenga un importo di trasferimenti suscettibili di fiscalizzazione pari a 720 mln di euro per l'anno 2012 e di 732 mln di euro per l'anno 2013¹⁷.

Inoltre, sarebbero opportuni approfondimenti in merito alla portata del comma 4 dell'articolo in esame, che rinvia ad un DPCM l'individuazione dei trasferimenti statali da sopprimere aventi il carattere di generalità e permanenza così come indicato dal comma 3 del medesimo articolo; in particolare, la RT sembra costruita sui dati relativi ai soli trasferimenti di tipo A (cioè quelli con carattere di generalità e permanenza), laddove il citato comma 4 sembra

¹⁷ La nettizzazione della riduzione operata dal citato decreto-legge n. 78 del 2010 dovrebbe dare luogo rispettivamente a 639 mln di euro per il 2012 e 651 mln di euro per il 2013 di trasferimenti fiscalizzabili.

consentire ampliamenti o restrizioni nella tipologia di trasferimenti da sopprimere.

Pertanto, tali aspetti sembrano prefigurare una certa aleatorietà in merito alla definizione preventiva dell'aliquota di compartecipazione¹⁸ stabilita sempre con DPCM e richiamata nel comma 2 dell'articolo all'esame, in mancanza sia della data entro la quale tale decreto dovrà essere emanato (che dovrebbe essere successiva ai novanta giorni indicati dal citato comma 4 per l'adozione dell'altro DPCM per la soppressione dei trasferimenti, anche se la norma non prevede nulla circa il termine finale entro il quale dovrà esser emanato il decreto relativo all'individuazione dell'aliquota di compartecipazione) sia della precisa individuazione dei trasferimenti realmente soppressi.

Appare utile poi sviluppare alcune riflessioni in merito alla tipologia di tributi che verranno devoluti direttamente alle Province.

In particolare, ci si riferisce alla compartecipazione provinciale al gettito dell'accisa sulla benzina; in merito a ciò si segnala che la RT non chiarisce i passaggi matematici attraverso i quali si arriva a definire l'ammontare di accisa riferita alla sola benzina.

In effetti, la normativa vigente prevede una differenziazione di aliquote in ragione della tipologia di attività svolta dal soggetto utilizzatore del carburante, nello specifico la benzina, per cui coesistono aliquote ordinarie e aliquote agevolate¹⁹.

Inoltre, il consumo totale di benzina rilevabile dai dati comunicati dal Ministero dello sviluppo economico – Dipartimento per l'energia per l'anno 2009 è stato pari 10,608 mln di tonnellate²⁰; a tale ammontare, applicando l'aliquota di accisa ordinaria (pertanto la maggiore e quindi senza tener conto di aliquote agevolate) pari a 564 euro a tonnellata, si ottiene un ammontare di gettito per accisa sulla benzina di circa 6.000 mln di euro.

Tale dato sembra pertanto distanziarsi di molto da quanto esposto in RT con riferimento all'anno 2009 (il gettito da accisa per tale anno è stimato in RT pari a circa 8.068 mln di euro), per cui si chiedono chiarimenti al Governo.

¹⁸ Stando alle quantificazioni per il 2009 presentate in RT l'aliquota di compartecipazione ipotetica dovrebbe essere pari a circa il 19%.

¹⁹ Nel merito si pensi all'accisa sulla benzina utilizzata per azionamento delle autovetture da noleggio da piazza o delle autoambulanze.

²⁰ Al riguardo si vedano le tabelle sui consumi petroliferi sul sito del Ministero dello sviluppo economico – Dipartimento per l'Energia – DGSAIE.

In aggiunta ci si deve soffermare sul *trend* diminutivo nell'uso della benzina da parte dei consumatori; tale effetto è da imputare alla diminuzione nel numero di autovetture alimentate da detta tipologia di carburante a vantaggio del GPL per autotrazione e del *diesel*²¹, nonché dal contenimento dell'utilizzo dell'auto per contrastare l'aumento dei prezzi della benzina.

Questa osservazione evidenzia che il gettito derivante dal consumo di tale carburante sembrerebbe destinato ad un *trend* di contrazione, con ciò determinandosi una fonte di gettito per le Province destinata ad affievolirsi.

Il rilievo acquista maggior spessore se si considera che l'aliquota di compartecipazione al gettito dell'accisa dovrà compensare anche le minori entrate derivanti dalla soppressione dell'addizionale provinciale all'accisa sull'energia elettrica.

Per quest'ultima, peraltro, occorre sottolineare che la RT ne evidenzia l'ammontare totale pari a circa 788 mln di euro e la ripartizione in termini regionali con riferimento ai rendiconti consuntivi provinciali per l'anno 2008, omettendo invece di fornire i dati almeno per il triennio, che risultano indispensabili al fine di valutare il *trend* del relativo gettito.

Tale omissione tuttavia può esser dovuta ad un andamento sostanzialmente costante, così come peraltro si legge anche sul comunicato stampa della società Terna S.p.A.²².

Ciò permette quindi di evidenziare che a fronte delle attuali tipologie di entrate relativamente costanti nel tempo, di spettanza delle Province, si sostituirà una quota di compartecipazione al gettito dell'accisa della benzina che determinerà una pressione a incrementare l'aliquota di compartecipazione, ciò che peraltro potrà avvenire solo mediante la procedura del DPCM di cui al citato comma 2 e per la quale, stando alla lettera della norma, sarà necessario, ai sensi del comma 5 che vi sia l'individuazione di ulteriori trasferimenti statali suscettibili di soppressione.

Da ciò si evince che, qualora non si verifichi la soppressione di ulteriori trasferimenti statali, l'aliquota di compartecipazione potrebbe rimanere invariata, con possibili ripercussioni sull'equilibrio finanziario delle Province.

²¹ Si vedano al riguardo il comunicato ISTAT del 5 luglio 2010 "*I consumi delle famiglie – anno 2009*" nonché la "*Ricerca sui consumi di petrolio in Italia nel 2010*" pubblicata dall'Unione petrolifera.

²² Al riguardo si veda "*Consumi di energia elettrica in Italia. Invariata la domanda a gennaio*" sul sito www.terna.it.

Ulteriori osservazioni possono esser fatte con riferimento alle modalità di ripartizione della compartecipazione all'accisa sulla benzina; si sottolinea al riguardo che la norma non contiene alcun riferimento ai criteri di territorializzazione dell'accisa in questione ai fini dell'attribuzione a ciascun ente della quota di sua spettanza. Se la parametrizzazione - come presumibile - avverrà con riferimento ai consumi di benzina effettuati sul territorio provinciale, andrebbero valutati gli effetti distributivi dovuti alla differente ripartizione del consumo di benzina su base territoriale.

È evidente infatti che le Province caratterizzate da una più fitta presenza di insediamenti produttivi, per effetto del maggior flusso di spostamenti su gomma civili e commerciali (si pensi all'elevato flusso di pendolari e di commerci), saranno avvantaggiate nell'assegnazione di risorse rispetto a quelle Province in cui tale flusso di spostamenti su gomma risulta minore.

Articolo 15

(Soppressione dei trasferimenti dalle Regioni a statuto ordinario alle Province e compartecipazione provinciale alla tassa automobilistica regionale)

Anche la disciplina di cui al presente articolo mira al superamento della finanza locale derivata; in particolare, nel comma 1 viene previsto che a decorrere dall'anno 2013 ciascuna regione a statuto ordinario assicurerà la soppressione dei trasferimenti regionali di parte corrente diretti al finanziamento delle spese delle province.

Sempre a decorrere dall'anno 2013, il comma 2 prevede che ciascuna delle suddette regioni determinerà con atto amministrativo, d'intesa con le Province del proprio territorio, una compartecipazione di queste ultime al gettito derivante dalla tassa automobilistica sugli autoveicoli spettante alla regione, in misura tale da assicurare un importo corrispondente ai trasferimenti regionali soppressi.

L'aliquota della compartecipazione può esser variata in relazione alle modifiche che potranno interessare le funzioni provinciali o nell'eventualità che vi sia l'individuazione di ulteriori trasferimenti regionali suscettibili di riduzione.

Il comma 3 predispone che sia lo Stato, in via sostitutiva, a definire la misura della compartecipazione alla citata tassa automobilistica, nel caso in cui non vi provvedano le regioni e le province relative entro la data del 30 novembre 2012.

Infine il comma 4 disciplina un fondo sperimentale regionale di riequilibrio, alimentato dal gettito della citata tassa automobilistica sugli autoveicoli, al fine di

realizzare in forma progressiva ed equilibrata la soppressione dei trasferimenti in argomento.

La regione, mediante accordo preventivo con le province, stabilirà le modalità di riparto del fondo nonché le quote del gettito che, annualmente, sono devolute alla singola provincia in cui si sono verificati i presupposti di imposta.

La RT presenta la distribuzione regionale del gettito riveniente dalla tassa automobilistica dell'anno 2008, evidenziandone l'ammontare totale in 4.771 mln di euro, come risulta dall'archivio SGATA dell'Agenzia delle entrate.

La compartecipazione al gettito viene attribuita alle province attraverso il fondo sperimentale di riequilibrio territoriale su base regionale, con la finalità di effettuare gradualmente il passaggio alla nuova forma di finanziamento e di ottenere una ripartizione delle somme territorialmente equilibrata.

La RT evidenzia inoltre che non è in grado di stimare i trasferimenti correnti che verranno soppressi, in quanto spetterà a ciascuna regione individuarne la tipologia.

Tuttavia a mero titolo esemplificativo riporta l'ammontare dei trasferimenti regionali alle province così come risulta dai bilanci relativi all'anno 2008 esposti nella tabella 13 della relazione Copaff allegata alla relazione del Governo sul federalismo fiscale.

Da tale tabella si evince che l'ammontare totale dei trasferimenti correnti, suddivisi per regione, è pari a circa 2.742 mln di euro.

Al riguardo si evidenzia in prima battuta che la soppressione dei trasferimenti regionali verso le province avverrà con un anno di ritardo, il 2013, rispetto all'analoga soppressione dei trasferimenti statali a favore delle province stesse, che avverrà entro il 2012.

Riguardo a tale sfasatura temporale è opportuno un chiarimento circa la sua motivazione, ciò al fine di chiarire se essa sia volta meramente a garantire un passaggio graduale alle nuove modalità di finanziamento delle province, escludendo così ogni ipotesi, attualmente non prevedibile, di ricadute negative sul quadro di finanziamento delle province.

In più anche in tale caso si richiamano le osservazioni esplicitate nell'articolo precedente concernenti gli eventuali effetti distributivi connessi alla sostituzione degli attuali trasferimenti regionali alle province con la compartecipazione alla tassa automobilistica regionale, tenuto conto degli squilibri territoriali oggi esistenti.

Infatti, se è vero che tale tassa ha come presupposto la proprietà di veicoli, quindi è una imposizione strettamente legata al territorio di residenza del soggetto, a differenza del precedente articolo 14, che potenzialmente garantisce maggior gettito alle province più industrializzate e con maggiori traffici su gomma, resta comunque un'incertezza circa le modalità di attribuzione della compartecipazione alle singole province situate in ciascuna Regione, non essendo richiamato nella norma alcun criterio in proposito.

A ciò si aggiunga che dalla mera analisi delle tabelle presentate in RT, riguardanti la distribuzione regionale della tassa automobilistica ed i trasferimenti regionali alle province, si evidenzia che attualmente alcune regioni (in particolare la Calabria e l'Umbria) non disporrebbero di un gettito derivante dalla tassa automobilistica sufficiente a coprire i trasferimenti ad esse garantiti dall'attuale sistema di finanziamento.

Pertanto, per le province (o per alcune di esse) di queste due regioni si aprirà la problematica connessa all'incapienza della tassa regionale automobilistica rispetto ai trasferimenti soppressi ovvero alla necessità di integrazione di tale fonte di finanziamento con altre di natura regionale, pena l'insufficienza delle risorse finanziarie a disposizione; infatti, la norma prevede l'incremento della compartecipazione nel solo caso in cui si individuino ulteriori trasferimenti regionali suscettibili di riduzione, ma non anche in caso di insufficienza della tassa automobilistica regionale, così come si verifica per le due regioni in discorso, il che presupporrebbe invece l'individuazione di forme aggiuntive di finanziamento.

In ogni caso, occorrerebbe approfondire in quale misura tali problematiche possano essere attenuate o risolte in virtù del funzionamento dei fondi sperimentali regionali di riequilibrio di cui al comma 4, la cui disciplina è appena abbozzata (presumibilmente per non invadere la competenza legislativa regionale), ma rispetto ai quali non è al momento chiaro se si tratti di un istituto transitorio o a regime (non essendone indicata una data di scadenza e riferendosi la norma a una devoluzione "anno per anno" delle quote di gettito).

Un ulteriore aspetto concerne il fatto che la compartecipazione a detto tributo non sembra superare del tutto per le province il modello della finanza derivata, in quanto la tassa in questione continuerà ad essere gestita (quindi liquidata, controllata e riscossa) dalla regione, con la conseguenza che vi sarà una sfasatura tra il soggetto gestore ed

il soggetto utilizzatore delle risorse rivenienti dalla tassa automobilistica regionale (in alcune regioni il gettito della tassa in questione verrà totalmente assorbito dalle province), con possibili ricadute in termini di contenzioso ed inefficienze nel sistema di gestione, di riscossione e di recupero delle somme dovute.

Tale situazione è ancora più palese se si considera la portata del comma 4, nel quale si evidenzia che annualmente le quote del gettito saranno stabilite mediante accordo tra la regione e le province in cui si sono verificati i presupposti di imposta, con ciò aprendo il varco a procedure di tipo pattizio/negoziale, con possibile aggravio dei costi di natura amministrativa e poca certezza nell'ammontare delle risorse a disposizione.

Articolo 16

(Ulteriori tributi provinciali)

Il presente articolo dispone che, salvo quanto previsto dai precedenti articoli 13 e 14, alle province spettano gli altri tributi propri derivati, ad esse riconosciuti nei termini previsti dalla legislazione vigente alla data di entrata in vigore del decreto in esame.

La RT non prende in considerazione la norma.

Al riguardo non si ha nulla da osservare atteso che si formalizza una situazione finanziaria già in atto a legislazione vigente, che sembra coinvolgere tutte le province e non solo quelle delle regioni a statuto ordinario cui le disposizioni in esame si riferiscono.

Articolo 17

(Fondo sperimentale di riequilibrio provinciale)

L'articolo in esame istituisce un fondo sperimentale di riequilibrio provinciale finalizzato a realizzare in forma progressiva e territorialmente equilibrata l'attribuzione dell'autonomia di entrata alle province.

Verrà alimentato dalle entrate relative alla compartecipazione all'accisa sulla benzina di cui all'articolo 14, comma 1, del presente decreto.

Il riparto di detto fondo avverrà mediante accordo in sede di Conferenza stato-città ed autonomie locali, con decreto del Ministro dell'interno di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, in coerenza con la determinazione dei fabbisogni standard.

Detto fondo cessa a decorrere dalla data di attivazione del fondo perequativo previsto dall'articolo 13 della legge n. 42 del 2009.

La RT non prende in considerazione la norma.

Al riguardo, si evidenzia che la formulazione letterale della disposizione (analogamente al precedente articolo 16 e diversamente da tutte le altre disposizioni di cui al presente Capo) sembra interessare tutte le province e non solo quelle delle regioni a statuto ordinario.

E' necessario quindi un chiarimento volto ad escludere la prima ipotesi, che comporterebbe problemi di natura finanziaria nella determinazione e nel riparto delle entrate derivanti dalla compartecipazione all'accisa sulla benzina, atteso che l'articolo 14, comma 1, richiamato dalla norma in esame, si riferisce chiaramente alle province delle sole regioni a statuto ordinario.

Inoltre – data la genericità della formulazione – sarebbe opportuno avere assicurazione in merito al fatto che il fondo sia istituito nel bilancio dello Stato e occorrerebbe chiarire altresì se tale fondo consenta di garantire anche la copertura dei fabbisogni aggiuntivi delle province in caso di andamenti dei gettiti non in linea con le quantificazioni indicate in RT (si pensi in particolare alle osservazioni contenute in riferimento al precedente articolo 13).

In più nulla viene esplicitamente riportato in merito alla data entro la quale dovrà essere emanato il decreto del Ministro dell'interno al fine di stabilire le modalità di riparto del fondo in questione.

Nel merito si osserva che, nel definire le modalità di riparto, la norma fa diretto riferimento ai fabbisogni standard che, così come si evince anche dalla lettura del successivo articolo 18, non sono ancora stati individuati; occorrerebbe pertanto chiarire se dovrà essere applicata la disposizione contenuta nel citato articolo 18, che rinvia a quanto stabilito dall'articolo 21 della citata legge n. 42 del 2009²³.

²³ Legge delega al governo in materia di federalismo fiscale in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione. L'articolo in questione si riferisce alle norme transitorie per gli enti locali.

Infine, occorre sottolineare che l'articolo in discorso prevede che il fondo sperimentale di riequilibrio provinciale sia alimentato dalle entrate rivenienti dalla compartecipazione all'accisa sulla benzina, la quale rappresenta anche il gettito devoluto – a regime – alle province a copertura dei soppressi trasferimenti statali, ai sensi del precedente articolo 14 del provvedimento all'esame.

Nella fase transitoria pertanto il gettito della compartecipazione all'accisa sulla benzina sembrerebbe rappresentare sia la fonte di finanziamento diretto delle province, sia la fonte mediata attraverso il fondo di riequilibrio provinciale. Andrebbe dunque chiarito se tale soluzione escluda – per lo meno nella fase transitoria – l'attribuzione diretta agli enti della citata fonte di entrata.

Al riguardo, si sottolinea che dal tenore testuale della norma non si evince sulla base di quali criteri (al di là del rinvio alla determinazione dei fabbisogni standard) avverrà il riparto del suddetto Fondo.

Articolo 18

(Classificazione delle spese provinciali)

L'articolo in questione dispone che fino alla individuazione dei fabbisogni standard delle funzioni fondamentali delle province, ai fini del finanziamento integrale sulla base dei citati fabbisogni standard, si applica l'articolo 21, comma 4, della legge n. 42 del 2009.

La RT non considera la norma.

Al riguardo non si ha nulla da osservare, atteso che la norma riprende le norme transitorie dettate per gli enti locali dall'articolo 21, comma 4, della citata legge, in cui vengono individuate le funzioni ed i relativi servizi provinciali da considerare provvisoriamente come fondamentali.

Capo III

Perequazione

Articolo 19

(Fondo perequativo per comuni e province)

Il presente articolo, al comma 1, istituisce nel bilancio dello Stato, successivamente alla determinazione dei fabbisogni standard collegati alle spese per le funzioni fondamentali e a decorrere dall'anno 2016, un fondo perequativo a titolo di concorso per il finanziamento delle funzioni svolte dai comuni e dalle province.

Con decreto del Presidente del consiglio dei ministri²⁴, previo accordo definito in sede di conferenza unificata Stato-Città ed autonomie locali, sono stabilite le modalità di alimentazione e di riparto di detto fondo, salvaguardando la neutralità finanziaria per il bilancio dello Stato.

Il successivo comma 2 stabilisce che ciascuna regione a statuto ordinario istituisca nel proprio bilancio due fondi, uno a favore dei comuni e l'altro a favore delle province alimentati dal fondo perequativo di cui al comma 1.

Il comma 3 specifica che l'entità dei citati fondi è periodicamente aggiornata e le relative fonti di finanziamento sono ridefinite, in conformità all'articolo 13, comma 1, lettera b), della citata legge n. 42 del 2009²⁵.

La ripartizione del fondo perequativo tra i singoli enti avviene, ai sensi del comma 4 dell'articolo in questione, in base a specifici indicatori di fabbisogno finanziario e di infrastrutture; il successivo comma 5 individua invece i parametri utilizzati per quantificare la spesa corrente standardizzata.

Il comma 6 dispone che le entrate considerate ai fini della standardizzazione per la ripartizione del fondo perequativo sono rappresentate dai tributi propri valutati ad aliquota standard.

Il comma 7 evidenzia i criteri di riparto del fondo perequativo per i comuni e le province per il finanziamento delle funzioni differenti da quelle fondamentali; in tal caso il fondo agisce al fine di ridurre le differenze tra le capacità fiscali dei singoli enti.

Il comma 8 dispone che le regioni possono procedere a proprie valutazioni della spesa corrente standardizzata, sulla base dei criteri previsti nel precedente comma 5, e delle entrate standardizzate, nonché a stime autonome dei fabbisogni di infrastrutture, al fine di ripartire in modo differente le risorse del fondo di perequazione in argomento.

Il successivo comma 9 prevede un termine di venti giorni entro i quali le regioni, ricevute le risorse dallo Stato, devono trasferire i fondi perequativi ai comuni ed alle province.

²⁴ Su proposta del Ministro per i rapporti con le regioni e del Ministro dell'interno di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze.

²⁵ In generale, il nuovo sistema di perequazione ordinario, previsto dall'articolo 13 della legge delega, dovrebbe essere attivato alla fine del periodo transitorio, quando il sistema dei fabbisogni standard sarà determinato con riguardo a tutte le funzioni fondamentali degli enti locali. Per quanto attiene al citato articolo 13, comma 1, lettera b) si rammenta che esso reca la definizione delle modalità con cui si procede periodicamente all'aggiornamento dell'entità dei fondi perequativi e alla ridefinizione delle relative fonti di finanziamento.

Qualora le regioni non abbiano provveduto a ridefinire la spesa standardizzata e le entrate standardizzate, ai sensi del precedente comma 8, si applicano i criteri di riparto del fondo sulla base di quanto stabilito con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, adottato su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, così come indicato dal successivo comma 10.

Tale procedura non deve tuttavia comportare ritardi nell'assegnazione delle risorse perequative agli enti interessati ed è attivata in virtù del potere sostitutivo da parte dello Stato, ai sensi dell'articolo 120, comma secondo, della Costituzione, secondo quanto disposto dall'articolo 8 della legge n. 131 del 2003.

La RT non considera la norma.

Al riguardo si sottolinea che la materia relativa al fondo perequativo a favore dei Comuni è trattata anche nello schema di decreto legislativo sul federalismo municipale²⁶, con il quale andrebbe coordinata la disciplina in esame al fine di armonizzare le modalità di funzionamento di detto fondo nonché le risorse ad esso affluenti ed i criteri di ripartizione delle stesse.

Inoltre, occorre osservare che la disciplina in esame non sembra individuare tempi certi in merito all'emanazione dei vari DPCM ed accordi in essa contemplati; infatti, non vengono definiti termini finali entro i quali ottemperare agli obblighi disciplinati dai diversi commi dell'articolo in questione (al riguardo si vedano i commi 3, 7, 8, 9 e 10).

Capo IV

Costi e fabbisogni standard nel settore sanitario

Si ritiene opportuno premettere che il presente capo è oggetto dell'analisi della RT in modo complessivo, senza peraltro che la stessa si soffermi su specifiche questioni di carattere strettamente finanziario. *In primis* la RT afferma che dal presente capo non derivano nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, in quanto il livello complessivo delle risorse a carico della finanza pubblica, necessario per l'erogazione della funzione sanitaria, è determinato, come già avviene a legislazione vigente, in modo esogeno ed in coerenza con il quadro macroeconomico del Paese e gli obblighi assunti in sede europea.

Una volta fissato il livello complessivo delle risorse compatibili con le esigenze di finanza pubblica per garantire il finanziamento dei LEA, si intende con il presente schema sviluppare in ciascuna regione un sistema di *governance* attraverso l'utilizzo di indicatori per la determinazione di costi e fabbisogni standard regionali coerenti con le performance delle migliori regioni, assunte come

²⁶ Al riguardo si veda l'AG 292-*bis*.

benchmark, rispetto alle quali le regioni misureranno le aree di inefficienza e verificheranno progressivamente gli sviluppi del sistema.

Peraltro le disposizioni in oggetto (di seguito descritte) sono coerenti con il complessivo sistema di *governance* della funzione sanitaria, sviluppatosi in sede pattizia a partire dall'articolo 8, comma 6, della legge n. 131 del 2003 (attuazione dell'articolo 120 della Costituzione), che nel corso del tempo ha definito un livello di finanziamento su un arco di tempo pluriennale e ha introdotto regole e limiti entro cui gestire l'autonomia regionale.

In particolare, la RT afferma che mentre alcune regioni hanno fornito servizi sanitari adeguati sotto il profilo erogativo e nei limiti delle risorse programmate, altre presentano profili di criticità più o meno accentuati, tali da mettere a rischio il corretto esercizio della funzione affidata.

Preso atto di ciò, attraverso progressivi miglioramenti dei processi informativi, di programmazione e controllo, si intende pervenire ad un quadro ordinamentale che, sebbene non definitivo e certamente perfezionabile, appare adeguato a soddisfare le esigenze di direzione del sistema. La RT conclude affermando che l'insieme degli strumenti nel tempo implementati, con riferimento tra l'altro ai diversi standard di struttura o di spesa, al processo di monitoraggio, al processo di verifica degli andamenti finanziari e dei comportamenti regionali rispetto agli impegni assunti, al sistema premiale e sanzionatorio, ha consentito il realizzarsi nel periodo 2006-2009 di un rallentamento della dinamica della spesa e il profilarsi nel 2010 di un andamento effettivo della spesa coerente con quello programmato.

Al riguardo, nulla da osservare per i profili di stretta competenza.

Articolo 20

(Oggetto)

Il comma 1 stabilisce che il presente capo mira a disciplinare a decorrere dall'anno 2013 la determinazione dei costi standard e dei fabbisogni standard per le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano nel settore sanitario, al fine di assicurare un graduale e definitivo superamento dei criteri di riparto adottati ai sensi dell'articolo 1, comma 34, della legge n. 662 del 1996, così come integrati da quanto previsto dagli Accordi tra Stato e Regioni in materia sanitaria successivamente intervenuti.

Il comma 2 individua nei costi e fabbisogni standard determinati secondo le modalità stabilite dal presente capo il riferimento cui rapportare progressivamente nella fase transitoria, e successivamente a regime, il finanziamento integrale della spesa sanitaria, nel rispetto della programmazione nazionale e dei vincoli di finanza pubblica.

Al riguardo, si fa presente innanzitutto che la standardizzazione ivi prevista viene estesa anche alle regioni a statuto speciale e alle

province autonome. Giova poi ricordare che gli attuali criteri di riparto sono rappresentati, a seconda della tipologia di spesa sanitaria, dalla quota capitaria semplice (metà della spesa ospedaliera, pari al 22% della spesa complessiva, la medicina di base, pari al 7% della spesa complessiva, l'attività di prevenzione, pari al 5% della spesa complessiva, l'altra spesa territoriale, pari al 17,1% della spesa complessiva), dal tetto sul fabbisogno complessivo (la spesa farmaceutica, pari al 13,3% della spesa complessiva) e dalla quota capitaria ponderata in base ai consumi per fasce di età (metà della spesa ospedaliera - il 22% della spesa complessiva - e la specialistica - il restante 13,6%), destinati quindi ad essere superati dal nuovo criterio dei costi e fabbisogni standard, definiti, ai sensi dell'articolo 2, comma 2, lettera f) della legge n. 42 del 2009, come i costi e fabbisogni che, valorizzando l'efficienza e l'efficacia, costituiscono gli indicatori rispetto ai quali comparare e valutare l'azione pubblica, divenendo pertanto i parametri per il finanziamento dei LEA. Come si vedrà successivamente, il concetto di costo standard utilizzato nel presente schema si discosta da quello proprio, mutuato dall'economia aziendale, per rappresentare il costo medio rilevato in ambiti considerati efficienti ed efficaci, sulla scorta di parametri qualitativi dei servizi resi e di equilibrio economico-finanziario.

Non vi sono comunque rilievi da formulare per i profili di stretta competenza.

Articolo 21

(Determinazione del fabbisogno sanitario nazionale standard)

Il comma 1 dispone che a decorrere dall'anno 2013 il fabbisogno sanitario nazionale standard è determinato in coerenza con il quadro macroeconomico complessivo e nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica e degli obblighi assunti dall'Italia in sede comunitaria. In sede di determinazione, sono distinte la quota destinata complessivamente alle regioni e alle province autonome di Trento e Bolzano, comprensiva delle risorse per la realizzazione degli obiettivi di carattere prioritario e di rilievo nazionale ai sensi dell'articolo 1, commi 34 e 34-bis, della legge n. 662 del 1996, e le quote destinate ad enti diversi dalle regioni.

Al riguardo, si sottolinea l'importanza della presente disposizione, che di fatto sgancia il livello del fabbisogno sanitario

nazionale standard, ovvero il livello complessivo di finanziamento comunque garantito dallo Stato, dalla metodologia di calcolo scaturente dall'utilizzo dei costi e fabbisogni standard.

Pertanto, il meccanismo di determinazione del fabbisogno sanitario nazionale standard non provocherà di per sé una variazione degli oneri per la finanza pubblica rispetto alla legislazione vigente, essendo subordinato al rispetto dei vincoli di finanza pubblica.

Si fa rinvio in proposito all'articolo 22.

Il comma 2 prevede che per gli anni 2011 e 2012 il fabbisogno nazionale standard corrisponde al livello di finanziamento determinato ai sensi di quanto disposto dall'articolo 2, comma 67, della legge n. 191 del 2009, attuativo dell'Intesa Stato-Regioni in materia sanitaria per il triennio 2010-2012 del 3 dicembre 2009, così come rideterminato dall'articolo 11, comma 12, del decreto-legge n. 78 del 2010.

Al riguardo, si riproduce di seguito un quadro sintetico del finanziamento del SSN previsto per il biennio 2011-2012, come risultante dai provvedimenti intervenuti nel corso degli ultimi mesi:

Livello del finanziamento del SSN cui concorre lo Stato

		<i>(milioni di euro)</i>	
		2011	2012
Livello finanziamento l.v. (D.L. 78/2009) pre-Intesa	1	106.884	
<i>Intesa Stato-Regioni dicembre 2009</i>			
<i>incremento riconosciuto</i>	<i>a</i>	1.719	
TOTALE livello finanziamento post Intesa	2=1+a	108.603	+2,8%
Legge finanziaria 2010			
copertura incremento riconosciuto con Intesa:			
- autorizzazione nuove risorse	b	419	0
- economie spesa del personale	c	466	466
- ulteriori importi assicurati dallo Stato con successivi provvedimenti legislativi	d	834	...
TOTALE livello finanziamento legisl.vigente	3=1+b	107.303	...
DL 78/2010			
- economie spesa del personale	e	-418	-1.132
- economie spesa farmaceutica	f		
- economie spesa farmaceutica	g	-600	-600
- nuove risorse autorizzate	h		
TOTALE livello finanziamento legisl.vigente	5=3+e+g+h	106.285	...
Legge Stabilità 2011			
- nuove risorse autorizzate	i	347,5	-
TOTALE livello finanziamento legisl.vigente	6= 5+i	106.632,5	...

Fonte: elaborazioni su R.T. em. 2.1384 ddl legge finanziaria 2010 (AC 2936), R.T. D.L. 78/2010 (AS 2228) e R.T. em. 1.500 ddl stabilità 2011 (AC 3778)

Articolo 22

(Determinazione dei costi e dei fabbisogni standard regionali)

Il comma 1 demanda al Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia delle finanze, d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, sentita la Struttura tecnica di supporto della Conferenza Stato-Regioni, il compito di determinare annualmente, sulla base della procedura definita nel presente articolo, i costi e i fabbisogni standard regionali, per la cui determinazione si fa riferimento agli elementi informativi presenti nel Nuovo sistema informativo sanitario (NSIS) del Ministero della salute (comma 2).

Il comma 3 dispone che, ai sensi dell'articolo 2, comma 2, lettera a), dell'Intesa Stato-Regioni in materia sanitaria per il triennio 2010-2012 del 3 dicembre 2009, con riferimento ai macro livelli di assistenza definiti dal DPCM 29 novembre 2001 di individuazione dei LEA, costituiscono indicatori della programmazione nazionale per l'attuazione del federalismo fiscale i seguenti livelli percentuali di finanziamento della spesa sanitaria:

- a) 5% per l'assistenza sanitaria collettiva in ambiente di vita e di lavoro;
- b) 51 % per l'assistenza distrettuale;
- c) 44% per l'assistenza ospedaliera.

Il comma 4 stabilisce che il fabbisogno sanitario standard delle singole regioni e delle Province Autonome, cumulativamente pari al livello del fabbisogno sanitario nazionale standard (v. articolo precedente), è determinato, in fase di prima applicazione a decorrere dall'anno 2013, applicando a tutte le regioni i valori di costo rilevati nelle regioni di riferimento (*benchmark*), seguendo il procedimento definito dai commi da 5 a 10.

Al riguardo, si osserva che già il combinato disposto del presente comma e dell'articolo 21 consente di dedurre che i fabbisogni standard regionali sono determinati a partire dal dato (esogeno) del fabbisogno standard nazionale e non lo determinano, come avverrebbe se quest'ultimo fosse calcolato come somma dei singoli fabbisogni standard regionali. Va detto che il procedimento adottato, noto in letteratura come *top-down*, garantisce maggiormente la tenuta degli equilibri di finanza pubblica rispetto ad un calcolo che deduca il fabbisogno nazionale dalla somma di quelli regionali, a loro volta definiti sulla base dei costi standard e della popolazione pesata.

Inoltre, è stato affermato che esso consente di definire in tempi certi l'ammontare complessivo delle risorse da dedicare ai LEA e di superare definitivamente la sindrome dei bilanci "soffici"²⁷ e la contrattazione sui ripiani *ex-post*²⁸.

²⁷ L'assenza di vincoli finanziari stringenti ("*soft budget constraint*") fa sì che il soggetto finanziato non abbia l'incentivo a costruire un sistema finanziario in condizioni di equilibrio né a gestire il sistema sanitario in modo da raggiungere tale risultato, contando sulla sua non fallibilità e sul successivo rifinanziamento, reso logicamente possibile - e infatti già più volte concesso dallo Stato -

Il comma 5 individua le regioni di riferimento (*benchmark*) nelle tre regioni, tra cui obbligatoriamente la prima, che siano state scelte dalla Conferenza Stato-Regioni tra le cinque indicate dal Ministro della salute, in quanto migliori cinque regioni che, avendo garantito l'erogazione dei livelli essenziali di assistenza in condizione di equilibrio economico e risultando adempienti, come verificato dal Tavolo di verifica degli adempimenti regionali di cui all'articolo 12 dell'Intesa Stato-Regioni in materia sanitaria del 23 marzo 2005, sono individuate in base a criteri di qualità dei servizi erogati, di appropriatezza e di efficienza definiti con DPCM, previa intesa della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome, sentita la Struttura tecnica di supporto della Conferenza Stato-Regioni, sulla base degli indicatori di cui agli allegati 1, 2 e 3 dell'Intesa Stato-Regioni del 3 dicembre 2009. A tale scopo si considerano in equilibrio economico le regioni che garantiscono l'erogazione dei LEA in condizioni di efficienza e di appropriatezza con le risorse ordinarie stabilite dalla vigente legislazione a livello nazionale, ivi comprese le entrate proprie regionali effettive.

Il comma 6 chiarisce che i costi standard sono computati a livello aggregato per ciascuno dei tre macro livelli di assistenza: assistenza collettiva, assistenza distrettuale e assistenza ospedaliera. Il valore di costo standard è dato, per ciascuno dei tre macrolivelli di assistenza erogati in condizione di efficienza ed appropriatezza, dalla media *pro-capite* pesata del costo registrato dalle regioni *benchmark*. A tal fine il livello della spesa delle tre macroaree delle regioni *benchmark*:

- a) è computato al lordo della mobilità passiva (quella in uscita) e al netto della mobilità attiva (quella in entrata) extraregionale²⁹;
- b) è depurato della quota di spesa finanziata dalle maggiori entrate proprie rispetto alle entrate proprie considerate ai fini della determinazione del finanziamento nazionale (tale riduzione è operata proporzionalmente sulle tre macroaree);
- c) è depurato della quota di spesa che finanzia livelli di assistenza superiori ai livelli essenziali;
- d) è depurato delle quote di ammortamento;
- e) è applicato, per ciascuna regione, alla relativa popolazione pesata regionale, secondo criteri fissati mediante intesa in Conferenza Stato - Regioni, che tengano conto anche di indicatori relativi a particolari situazioni territoriali, ritenuti utili al fine di definire i bisogni sanitari. Sino al raggiungimento

dal fatto che attualmente tanto l'ammontare del FSN quanto il suo riparto sono in ultima analisi frutto di contrattazione e non già l'esito di una procedura pre-definita e di carattere tecnico.

²⁸ Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA, Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, audizione di rappresentanti del CERM, 23 febbraio 2011.

²⁹ Si fa presente, a titolo informativo, che lo schema di decreto - peraltro non innovando la situazione attuale - non interviene per fronteggiare il problema degli effetti finanziari sui bilanci dei SSR derivanti dalla mobilità fra regioni. In particolare, la mobilità in uscita, determinata da servizi non soddisfacenti, provoca un deflusso di risorse (rimborsi alle regioni che hanno preso in carica gli assistiti) dalle regioni con servizi peggiori verso quelle con servizi migliori, risorse destinate certamente in parte a coprire i costi variabili delle prestazioni offerte ma in parte a coprire i costi fissi relativi alle stesse, con effetti di sovra-copertura dei costi fissi sopportati dalle regioni di destinazione e di sotto-copertura dei costi fissi sostenuti dalle regioni di provenienza. I conseguenti squilibri finanziari non possono poi incidere ulteriormente sulla qualità dei servizi offerti dalle regioni già fornitrici di prestazioni con criticità qualitative. Il problema della riduzione delle risorse disponibili della collettività dalla quale l'assistito "emigra" è da ultimo evidenziata nell'audizione resa dalla Svimez il 23 febbraio 2011 presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale.

dell'intesa si applicano i criteri adottati per il riparto delle annualità 2010-2012.

Il comma 7 prevede che le regioni in equilibrio economico sono individuate sulla base dei risultati relativi al secondo esercizio precedente a quello di riferimento e le pesature sono effettuate con i pesi per classi di età considerati ai fini della determinazione del fabbisogno sanitario relativi al secondo esercizio precedente a quello di riferimento³⁰.

Il comma 8 prevede che il valore percentuale del fabbisogno regionale, come determinato in attuazione di quanto indicato al comma 6, rispetto al valore totale, costituisce il fabbisogno standard regionale.

Il comma 9 prevede l'applicazione annuale del fabbisogno standard regionale, determinato ai sensi del comma 8, al fabbisogno sanitario standard nazionale definito ai sensi dell'articolo 21.

Il comma 10 stabilisce che, al fine di realizzare il processo di convergenza di cui all'articolo 20, comma 1, lettera *b*), della legge n. 42 del 2009, la convergenza ai valori percentuali determinati ai sensi di quanto stabilito dal presente articolo avviene nell'arco di cinque anni secondo criteri definiti con le modalità di cui al comma 1.

Al riguardo, in relazione ai commi da 5 a 10, si rileva che il meccanismo appena descritto dovrebbe implicare la neutralità finanziaria rispetto alla situazione vigente, giacché i fabbisogni standard regionali si applicano al fabbisogno standard nazionale (in valore percentuale), ma non lo determinano (come somma). Tale fabbisogno, come osservato, dipende dall'evoluzione del quadro macroeconomico e dai vincoli di finanza pubblica e rappresenta un *prius* rispetto al procedimento appena illustrato.

Inoltre, proprio quanto appena chiarito consente di arguire che non solo il fabbisogno standard nazionale è indipendente dai costi standard, ma lo stesso fabbisogno standard regionale lo è, giacché il costo standard è una mera costante moltiplicativa - uguale per tutte le regioni - della popolazione pesata, che pertanto è il fattore decisivo nella ripartizione del fondo sanitario nazionale.

In sostanza, per come è congegnato, l'intero meccanismo appare sostanzialmente privo di effetti concreti individuare il costo standard per ciascuna macroarea, ottenendosi lo stesso risultato distributivo fra le regioni per qualunque livello di costo standard che venisse stabilito.

Si sottolinea, *a latere*, che la determinazione dei costi standard delineata dal comma 6 implica che gli stessi non coincidono con il costo effettivamente registrato nelle regioni *benchmark*, bensì con il

³⁰ Si fa presente che applicando i criteri di calcolo indicati nello schema di decreto, in base ai dati del Ministero della salute e del MEF, nel triennio 2007-2009 risulterebbero in equilibrio una regione del Nord e tre regioni del Centro, mentre tutte le regioni meridionali mostrerebbero una situazione di squilibrio.

"finanziamento previsto per l'anno in base al riparto"³¹. In particolare, non appare comunque coerente con il sistema delineato dal legislatore delegato l'esclusione dal calcolo dei costi standard delle maggiori entrate derivanti dall'attivazione della leva fiscale o delle altre disponibilità di bilancio (comma 6, lettera *b*), giacché l'aver conseguito un'erogazione efficiente ed appropriata dei LEA potrebbe dipendere anche dalla scelta di finanziare il sistema sanitario regionale con ulteriori entrate fiscali.

Quanto appena osservato, unitamente al fatto che i costi standard non appaiono determinanti al fine della ripartizione fra SSR del FSN, dipendendo essa principalmente dalla popolazione pesata, induce a ritenere che i costi standard potrebbero rappresentare alla fine del processo soltanto degli indicatori di appropriatezza ed efficienza, apparendo pertanto finalizzati ad incidere sul sistema valutativo delle regioni e sulle adozioni delle *best practices* rinvenibili a livello nazionale, il che non appare tuttavia - in prospettiva - privo di rilievo finanziario³².

Comunque, dal punto di vista metodologico, si osserva che la norma non chiarisce compiutamente come verrà individuato il costo standard sulla base dei 3 costi standard relativi alle regioni prescelte, potendosi soltanto ipotizzare che esso sarà calcolato come media ponderata dei costi delle predette regioni.

Sarebbe auspicabile un chiarimento sul punto.

Si espongono di seguito alcuni ulteriori rilievi attinenti a specifiche disposizioni contenute nei commi in esame.

Con riferimento al comma 6, lettera *d*), che dispone la nettizzazione degli ammortamenti ai fini del calcolo dei costi standard, si rileva che tale operazione non appare di agevole realizzazione, alla luce della diversità di regole contabili adottate dalle varie regioni per il calcolo degli ammortamenti.

In merito alla scelta operata dal comma 7 di prendere in considerazione, ai fini della determinazione dell'equilibrio economico, i risultati di un singolo esercizio, si rappresenta il rischio che il riferimento ad un unico esercizio potrebbe non assicurare

³¹ Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA, Commissioni riunite Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale e V (Bilancio, tesoro e programmazione), audizione dei rappresentanti della Corte dei conti, 24 febbraio 2011..

³² Infatti, si evidenzia - come anticipato in premessa -, anche sulla scorta degli esiti delle audizioni effettuate, che il costo standard, se sostanzialmente irrilevante nella ripartizione delle risorse del FSN, sembra destinato a svolgere un ruolo essenziale come strumento di *governance*, soprattutto per la definizione dei piani di rientro, per i quali già attualmente vengono di fatto utilizzati indicatori in qualche modo assimilabili a costi standard.

l'individuazione delle regioni effettivamente efficienti, in quanto i risultati potrebbero essere falsati da oscillazioni casuali della spesa.

In rapporto al comma 10, che prevede che il processo di convergenza si compia nell'arco di 5 anni, si sottolinea che non appare chiaro sulla base di quali parametri si arrivi all'applicazione a regime del meccanismo sopra descritto e se nella fase transitoria sia possibile una variazione delle risorse assegnate alle singole regioni, anche in relazione ai piani di rientro eventualmente in essere.

Il comma 11 dispone che, qualora nella selezione delle migliori cinque regioni di cui al comma 5, si trovi nella condizione di equilibrio economico un numero di regioni inferiore a 5, le regioni benchmark sono individuate anche tenendo conto del miglior risultato economico registrato nell'anno di riferimento, depurando i costi della quota eccedente rispetto a quella che sarebbe stata necessaria a garantire l'equilibrio.

Il comma 12 fa restare fermo in ogni caso per le regioni l'obiettivo di adeguarsi alla percentuale di allocazione delle risorse stabilite in sede di programmazione sanitaria nazionale, come indicato al comma 3.

Al riguardo, nulla da osservare in rapporto ai commi 11 e 12.

Articolo 23

(Revisione a regime dei fabbisogni standard)

Il comma 1, al fine di garantire continuità ed efficacia al processo di efficientamento dei servizi sanitari regionali, prevede che i criteri di cui all'articolo 22 possono essere rideterminati previa Intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni, comunque nel rispetto del livello di fabbisogno standard nazionale come definito all'articolo 21.

Ai sensi del comma 2, le relative determinazioni sono trasmesse, dal momento della sua istituzione, alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, di cui all'articolo 5 della legge n. 42 del 2009.

Al riguardo, nulla da osservare.

Articolo 24

(Disposizioni finali)

Il comma 1 fa restare ferme in fase di prima applicazione:

- a) le vigenti disposizioni in materia di riparto delle somme destinate al rispetto degli obiettivi del Piano sanitario nazionale, ad altre attività sanitarie a destinazione vincolate, nonché al finanziamento della mobilità sanitaria;
- b) le ulteriori disposizioni in materia di finanziamento sanitario non disciplinate dal presente decreto.

Il comma 2 conferma espressamente quanto previsto dall'articolo 9 del decreto legislativo n. 56 del 2000, in materia di sistema di garanzia per il monitoraggio dell'assistenza sanitaria.

Il comma 3 demanda ad apposito e distinto decreto legislativo integrativo, adottato ai sensi della legge n. 42 del 2009, la determinazione dei costi standard, relativi alle materie diverse dalla sanità, associati ai LEP fissati dalla legge statale. Sono conseguentemente distinte le fonti di finanziamento in relazione a quanto previsto dai commi 1 e 2 dell'articolo 10.

Al riguardo, si ricorda che i livelli essenziali sono stati finora definiti soltanto in ambito sanitario, non essendoci alcuna disciplina statale in merito ai livelli essenziali per l'assistenza sociale. Non vi sono osservazioni da formulare per i profili di competenza.

Capo V

Norme finali ed abrogazioni

Articolo 25

(Tributi previsti dall'articolo 2, comma 2, lettera q), della legge n. 42)

L'articolo riconosce alle Regioni il potere di istituire con legge propria, a partire dall'anno 2013, tributi regionali e locali, a condizione che siano riferiti a presupposti di imposta non assoggettati ad imposizione da parte dello Stato; viene inoltre attribuita alle Regioni la possibilità di determinare, con riferimento ai tributi locali istituiti con legge regionale, variazioni delle aliquote o agevolazioni che Comuni e Province possono applicare nell'esercizio della propria autonomia.

La RT non considera la disposizione.

Al riguardo, si evidenzia che ai fini della valutazione dell'autonomia impositiva prevista dalla disposizione in esame a favore delle Regioni, essa va letta in modo coordinato con gli specifici vincoli contenuti nel successivo articolo 26, al quale si rinvia.

Articolo 26

(Elementi informativi)

Il comma 1 dell'articolo in esame stabilisce che gli elementi informativi necessari all'attuazione del decreto in oggetto ed i dati relativi al gettito dei tributi in esso indicati ovvero istituiti dallo stesso sono acquisiti alla banca dati unitaria delle pubbliche amministrazioni.

Il primo periodo del comma 2 affida alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica³³ il monitoraggio degli effetti finanziari derivanti dallo schema di decreto in esame e la valutazione dei relativi effetti sul livello della pressione fiscale; il secondo periodo del medesimo comma afferma che l'esercizio dell'autonomia tributaria non può comportare, da parte di ciascuna regione, un aumento della pressione fiscale a carico del contribuente.

La RT non prende in considerazione la disposizione.

Al riguardo, si formulano alcune osservazioni riferite al secondo periodo del comma 2. In primo luogo, non è chiaro se il divieto, per ciascuna regione, di aumento della pressione fiscale a carico del contribuente sia da riferire ai singoli contribuenti ovvero all'insieme dei contribuenti di una singola regione.

Si evidenzia poi che la medesima disposizione costituisce un limite rispetto alla facoltà di aumento delle addizionali regionali all'IRPEF prevista dal precedente articolo 5.

Si segnala peraltro che nel testo concordato tra Governo e autonomie è prevista la soppressione del citato secondo periodo del comma 2.

³³ Tale Commissione, la cui definizione si trova nell'articolo 5 della legge n. 42 del 2009, non è ancora stata istituita.

Articolo 27
(Disposizione finanziaria)

L'articolo dispone che dal decreto non devono derivare minori entrate né nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

La RT non considera la disposizione.

Al riguardo, si sottolinea che la clausola di invarianza in esame risulta in linea con quanto disposto dalla legge-delega, che all'articolo 28 pone per l'esercizio delle deleghe il vincolo di non onerosità rispetto alla legislazione vigente.

Di seguito si provvede al commento delle principali modifiche alle quali è stata condizionata l'intesa tra Governo e autonomie territoriali sul presente schema di decreto legislativo.

Articolo 1-bis
(Misure in materia di finanza pubblica)

Il comma 1 stabilisce che l'autonomia finanziaria delle regioni deve essere compatibile con gli impegni finanziari assunti con il patto di stabilità e crescita.

Il comma 2 prevede che la istituenda Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica concorre alla definizione degli obiettivi di finanza pubblica per comparto, con specifico riguardo al limite massimo della pressione fiscale.

In base al comma 3, in attesa della determinazione con legge dei livelli essenziali delle prestazioni, i livelli di servizio da erogare ed il relativo fabbisogno finanziario vengono stabiliti, nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica, attraverso un'intesa conclusa in sede di Conferenza unificata.

La RT non considera la norma.

Al riguardo, si rileva che le disposizioni contenute nell'articolo riguardano il coinvolgimento delle Regioni nelle procedure di programmazione economico-finanziaria, analogamente a quanto previsto per i Comuni dall'articolo 12 dello schema di decreto legislativo in materia di federalismo municipale³⁴.

Nello specifico, riprendendo analoghe considerazioni svolte nel commento allo schema di decreto citato, si evidenzia una certa elasticità della formulazione normativa, che non definisce in quale sede e secondo quali modalità la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica concorra alla definizione degli obiettivi programmatici relativi a ciascun comparto.

Va sottolineato che la tematica del coordinamento della finanza pubblica è affrontata altresì nel disegno di legge di modifica della legge n. 196 del 2009 (A.S. 2555), attualmente all'esame del Senato, volto a recepire le nuove regole adottate dall'Unione europea in

³⁴ Cfr. Atto del Governo n. 292-bis.

materia di programmazione finanziaria³⁵, il quale reca una disciplina finalizzata a concretizzare un maggiore coinvolgimento delle autonomie locali nella definizione degli obiettivi aggregati di finanza pubblica. Alla luce dell'intersezione delle due normative va valutata - anche per fini sistematici - l'opportunità di trattare la materia in un'unica sede, preferibilmente quella della riforma della legge di contabilità e finanza pubblica.

Articolo 7-bis

(Attribuzione alle Regioni del gettito derivante dalla lotta all'evasione fiscale)

La norma, la cui inclusione nel testo del presente schema di decreto è posta come condizione nell'ambito dell'intesa raggiunta tra Governo ed autonomie territoriali, attribuisce alle Regioni il gettito derivante dalla lotta all'evasione fiscale.

Il comma 1 dispone il riversamento diretto alle Regioni, in base ai criteri di territorialità, dell'intero gettito derivante dall'attività di recupero fiscale riferita ai tributi propri derivati e alle addizionali introdotte dal presente schema di decreto.

Il comma 2 attribuisce alle Regioni, in base ai criteri di territorialità, una quota del gettito derivante dall'attività di recupero fiscale in materia di IVA, commisurata all'aliquota di compartecipazione prevista dal presente schema, calcolata con le modalità previste al precedente articolo 3. Con apposita convenzione, sottoscritta tra ciascuna Regione e l'Agenzia delle entrate, sono disciplinate le modalità di condivisione degli oneri gestionali connessi all'attività di recupero fiscale.

Il comma 3 stabilisce che ad eventuali attribuzioni alle Regioni di ulteriori forme di compartecipazione al gettito di tributi erariali deve corrispondere un riversamento alle stesse di quote di gettito derivanti dalla relativa attività di recupero fiscale.

Il comma 4 demanda ad un decreto ministeriale la definizione delle modalità di riversamento diretto alle Regioni delle risorse attribuite dal presente articolo.

La RT non considera la norma.

Al riguardo, si evidenzia che la previsione del riversamento diretto alle Regioni dell'intero gettito derivante dall'attività di recupero fiscale, sembra configurare un meccanismo di natura automatica nell'attribuzione del gettito in questione e non

³⁵ Cfr. A.S. 2555, articolo 2, comma 2, di modifica dell'articolo 8 della legge n. 196 del 2009.

parametrato allo sforzo fiscale sostenuto dall'ente. Qualora il riversamento del gettito derivante dall'attività di accertamento e controllo non fosse collegato alla effettiva partecipazione dell'ente coinvolto nell'attività di recupero fiscale (in base ai risultati conseguiti in termini di maggiori imposte accertate e riscosse), verrebbe a configurarsi una devoluzione agli enti del gettito derivante dall'ordinaria attività di recupero fiscale, come tale già scontato nei saldi tendenziali di finanza pubblica. Ciò determinerebbe effetti negativi sui saldi del bilancio dello Stato.

Va sottolineato altresì che la condivisione degli oneri di gestione delle attività di recupero fiscale risulta demandata ad atti bilaterali di natura convenzionale tra ogni singola Regione e l'Agenzia delle entrate, senza che la norma indichi alcun criterio in merito alle modalità di ripartizione degli oneri connessi all'attività di recupero fiscale.

Sui punti indicati, anche al fine di chiarire il concreto funzionamento del riversamento dei gettiti in questione, appare opportuno acquisire delucidazioni da parte del Governo.

Articolo 7-ter

L'articolo disciplina i rapporti tra Stato e Regioni relativamente al recupero dell'evasione fiscale.

Il comma 1 prevede una nuova procedura per l'adozione dell'atto di indirizzo per il conseguimento degli obiettivi di politica fiscale, disciplinato dall'articolo 59 del decreto legislativo n. 300 del 1999. Tale atto dovrà essere adottato d'intesa con le Regioni e sentita la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica.

Il comma 2 prevede che le Regioni possano definire, mediante atto convenzionale sottoscritto con il MEF e con l'Agenzia delle entrate, le modalità operative e gestionali dei tributi regionali, nonché le modalità di riparto degli introiti derivanti dall'attività di recupero dell'evasione. L'atto convenzionale riguarda anche le compartecipazioni al gettito dei tributi erariali.

Il comma 3 determina il contenuto dell'atto convenzionale.

Il comma 4 affida all'Agenzia delle entrate, in materia di IRAP e addizionale regionale all'IRPEF, il controllo e la rettifica delle dichiarazioni, l'accertamento e il contenzioso. Una convenzione tra Agenzia delle Entrate e Regioni disciplina le modalità di gestione delle suddette imposte, nonché il relativo rimborso spese.

Il comma 4-bis fissa il contenuto discrezionale della convenzione relativa alle modalità gestionali e operative dei tributi regionali e del riparto degli introiti derivanti dalla lotta all'evasione.

Il comma 5 demanda ad un decreto ministeriale la definizione delle modalità attuative della previsione contenuta al precedente comma 4-bis.

Il comma 6 istituisce, presso ciascuna sede regionale dell'Agenzia delle entrate, un apposito Comitato regionale di indirizzo con il compito di gestire i tributi il cui gettito sia ripartito tra i diversi livelli di governo. L'atto convenzionale di cui al comma 2 determina la composizione del Comitato. La gestione dei tributi da parte del Comitato si svolge sulla base di linee guida concordate con l'Agenzia delle entrate, nell'ambito della Conferenza permanente Stato-Regioni e province autonome.

La RT non considera la norma.

Al riguardo, al fine di escludere oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica, andrebbe chiarito se dall'istituzione e dal funzionamento dei Comitati regionali di indirizzo derivino oneri non previsti a legislazione vigente. In tal caso andrebbero indicate le risorse con le quali si farà fronte a tali oneri, specificando, altresì, a quali soggetti istituzionali faranno capo gli oneri stessi.

Articolo 7-quater

(Misure compensative di interventi statali sulle basi imponibili e sulle aliquote dei tributi regionali)

Il comma 1 stabilisce che gli interventi statali sulle basi imponibili e sulle aliquote dei tributi propri derivati, istituiti e regolati da leggi statali, il cui gettito è attribuito alle Regioni e delle addizionali regionali ai tributi erariali sono possibili, a parità di funzioni amministrative conferite, solo se prevedono la contestuale adozione di misure tali da determinare una completa compensazione, attraverso la modifica di aliquote o l'attribuzione di altri tributi.

Il comma 2 prevede che la quantificazione degli effetti finanziari derivanti dalle misure di cui al comma precedente, così come le modalità di finanziamento compensative delle variazioni del gettito, vengano disciplinate con DPCM, d'intesa con la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica.

La RT non considera la norma.

Al riguardo, si rileva che sarebbe utile acquisire un chiarimento relativo alle tipologie di interventi statali che richiedono la compensazione prevista dall'articolo; in particolare, profili di onerosità deriverebbero dall'applicazione della disposizione a quelli eventualmente adottati in conseguenza di adeguamento alla

normativa comunitaria, ovvero in attuazione di sentenze della Corte di giustizia europea e degli organi giurisdizionali nazionali.

Il testo del presente dossier è disponibile in formato elettronico sulla url
<http://www.senato.it/documentazione/bilancio>